

PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

AVALIAÇÃO PRELIMINAR DO CÉDULA DA TERRA

Campinas, 7 de Junho de 1999

Equipe Responsável:

Antônio Márcio Buainain (coordenador técnico)
José Maria da Silveira (economista agrícola)
Rinaldo Artes (estatístico)
Marcelo Marques de Magalhães (agrônomo)
Regina Bruno (socióloga)

Equipe de Apoio:

Celeste Maria Díaz Cónsul (estatística)
Dora Cabanilla (socióloga)
Sheila Tsuchiya (estatística)*

Estagiários:

Carolina Junqueira Homem de Mello (coordenadora)
Carlos Alberto Ogata
Daniela Silva Pires
Liciane Schünemann*

* Apoio de caráter temporário

SUMÁRIO

PARTE I: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	13
1 Introdução	13
2 Metodologia e Instrumentos da Avaliação Preliminar	14
2.1 Amostra	15
2.2 Instrumentos de coleta de informação utilizados para a Avaliação Preliminar	16
3 O Programa Cédula da Terra: aspectos institucionais	18
4 Considerações teóricas para a análise do Programa	26
4.1 Condições climáticas, perfil dos beneficiários, formas de organização associativa e desempenho produtivo dos PCTs	26
4.2 Institucionalidade do Programa nos estados	27
4.3 Pobreza, Perfil dos Beneficiários e Estratégia Para o Programa Cédula da Terra	30
4.4 Seca, Disponibilidade e Preços das Terras	31
4.5 O Papel dos Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC) para a Consolidação das Associações	31
4.6 A Forma de Exploração e Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra e dos Projetos	33
4.7 Algumas Hipóteses sobre o Programa	35
5 Caracterização das Áreas de Atuação do Programa	36
5.1 Bahia	38
5.2 Ceará	40
5.3 Maranhão	43
5.4 Minas Gerais	46
5.5 Pernambuco	48
6 Processo seletivo	50
6.1 Alguns Problemas de Viés de Seleção na Avaliação dos Projetos do Programa Cédula da Terra	53
PARTE II. PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS	56
7 Perfil sócio-econômico dos beneficiários	56
7.1 Aspectos demográficos	56
7.2 Educação	59
7.3 Condições de saúde do beneficiário	63

8	Ocupação	63
9	Fontes de renda	70
10	Perfil da família: estrutura, composição e condições de vida	85
10.1	Condições de habitação	91
11	Patrimônio	97
12	Perfil Produtivo do Beneficiário e Acesso à Informação	100
13	Conhecimento das Regras do Programa	104
13.1	Nível de Informação dos Beneficiários sobre as Regras do Programa	104
13.2	Nível de Informação dos Presidentes das Associações	107
14	Mercado de terras e aquisição da propriedade	111
14.1	Algumas Considerações de Natureza Conceptual	111
14.2	O Processo de Negociação da Propriedade	114
14.3	Oferta Inicial e Preço Pago pela Propriedade	123
PARTE IV. ANÁLISE DOS PROJETOS DE FINANCIAMENTO		130
15	Caracterização geral dos Projetos do Cédula da Terra e dos Subprojetos de Aquisição de Terras (SATs)	130
15.1	Características Gerais dos Projetos	130
15.2	Análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras: a terra nua	138
15.3	Análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras: as benfeitorias	147
16	Análise do SAT por Estado	150
16.1	O Programa Cédula da Terra em Pernambuco: análise do SAT	150
16.1.1	Área total, número de famílias e área por família	151
16.1.2	Subprojeto de Aquisição de Terra	155
16.2	O Programa Cédula da Terra na Bahia: análise do SAT	157
16.2.1	Subprojeto de Aquisição de Terra	161
16.3	Programa Cédula da Terra em Minas Gerais: análise do SAT	165
16.3.1	Área total, número de famílias e área por família	165
16.3.2	Subprojeto de Aquisição de Terra	167
16.4	O Programa Cédula da Terra no Ceará: análise do SAT	170
16.4.1	Área total, número de famílias e área por família	171
16.4.2	Subprojeto de Aquisição de Terra	172
16.5	O Programa Cédula da Terra no Maranhão: análise dos SAT	175
16.5.1	Área total, número de famílias e área por família	176
17	Análise dos Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC)	180
17.1	Análise Geral dos Subprojetos de Investimento Comunitário	183
17.2	Análise dos Componentes dos Subprojetos de Investimento Comunitário	191
17.3	Balanço Preliminar dos Subprojetos de Investimento Comunitário e dos Subprojetos de Aquisição de Terras	210

PARTE V. AS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E O PROJETO CÉDULA DA TERRA	220
18 Caracterização Geral e Dinâmica das Associações Beneficiárias do Programa Cédula da Terra	220
18.1 O Processo de Constituição das Associações Beneficiárias do Cédula da Terra.	222
18.1.1 Razões da criação das associações	222
18.2 Formas Organizativas Pré-existentes à Criação das Associações	228
18.3 A Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações	232
18.4 Ano de Criação e Razões da Demora na Legalização	236
18.5 As Especificidades Regionais	240
18.5.1 Bahia	240
18.5.2 Ceará	241
18.5.3 Maranhão	243
18.5.4 Minas Gerais	243
18.5.5 Pernambuco	244
19 Dinâmica Interna das Associações: identidade, vínculos sociais e experiência de participação dos associados	247
19.1 Identidade e Ocupação	247
19.2 Os Vínculos Sociais	249
19.3 Experiência Prévia de Participação Social e de Liderança dos Beneficiários e Presidentes de Associações	251
19.4 O Perfil dos Presidentes das Associações	254
19.5 Estabilidade das Associações	257
19.6 Processos Decisórios e Conflituosidades	259
20 O Papel das Associações no Processo de Implementação do Programa Cédula da Terra.	262
20.1 Informação e Iniciativa para Aderir ao Programa	262
20.2 Participação e Seleção dos Associados	264
PARTE VI: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS	269
21 Principais Conclusões do Estudo de Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra	269
21.1 Algumas Observações sobre o Contexto, Condições e Condicionantes da Implantação do Programa	269
21.1.1 O papel da seca	270
21.1.2 Institucionalidade e conjuntura política	270
21.2 Perfil Sócio-Econômico dos Beneficiários	272
21.2.1 Algumas observações sobre o perfil	274
21.3 Conhecimento das Regras do Programa, Escolha e Negociação da Propriedade	276
21.4 Negociação e preço das propriedades	277
21.5 Algumas considerações gerais sobre o processo de formação das associações	279

21.6	Considerações sobre os Projetos de Aquisição de Terras e de Investimentos Comunitários	284
PARTE VII. ANEXOS		292
22	Anexo 1: Amostra da Avaliação Preliminar	292
22.1	Planejamento amostral	295
23	Anexo 2: Fórmulas utilizadas na expansão dos resultados	297
23.1	Estimação por Associação	297
23.2	Estimação por Estrato	297
23.3	Estimação por Estado	298
23.4	Estimação para o Conjunto dos Estados	298
24	Anexo 3: Metodologia da Pesquisa das Associações e Questionários Utilizados	299
24.1	Metodologia da Pesquisa das Associações	299
24.2	Questionário do beneficiário	300
24.3	Questionário Aplicado aos Presidentes de Associações	301
24.4	Entrevistas Qualitativas	302
24.5	Lista de Associações Entrevistadas	302
24.5.1	BAHIA: 25 Associações	302
24.5.2	CEARÁ: 33 Associações	303
24.5.3	MINAS GERAIS: 12 Associações	304
24.5.4	MARANHÃO: 16 Associações	304
24.5.5	PERNAMBUCO: 18 Associações	305
24.6	Chaves Utilizadas para Tabulação das Informações sobre Associações	305
25	Anexo 4: Caracterização dos municípios	313
26	Anexo 5: Bibliografia	319

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas – Estado da Bahia –	39
Tabela 2: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados – Estado da Bahia –	40
Tabela 3: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas – Estado do Ceará –	41
Tabela 4: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados – Estado do Ceará –	42
Tabela 5: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas – Estado do Maranhão –	44
Tabela 6: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados – Estado do Maranhão –	46
Tabela 7: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas – Estado de Minas Gerais –	47
Tabela 8: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados – Estado de Minas Gerais –	48
Tabela 9: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas – Estado do Pernambuco –	49
Tabela 10: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados – Estado do Pernambuco –	50
Tabela 11: Informação Inicial sobre o Cédula da Terra – Amostra de Associações –	51
Tabela 12: Caracterização do Beneficiário (Aspectos Demográficos) – População –	57
Tabela 13: Distribuição Etária da População (por Estado) – Amostra –	59
Tabela 14: Nível Educacional do Beneficiário – População –	60
Tabela 15: Ocupações do Beneficiário – População –	68
Tabela 16: Nível e Fontes de Renda do Beneficiário e Família – População –	72
Tabela 17: Nível e Fontes de Renda do Beneficiário e Família por Estado – Amostra –	76
Tabela 18: Estrutura Familiar – População –	85
Tabela 19: Perfil da Família dos Beneficiários (Residentes) – População –	88
Tabela 20: Nível Educacional da Família dos Beneficiários – População –	89
Tabela 21: Fertilidade, Natalidade e Mortalidade – População –	90
Tabela 22: Local de Trabalho dos Membros da Família dos Beneficiários	91
Tabela 23: Local de Moradia da Família – População –	92
Tabela 24: Qualidade da Moradia da Família – População –	93
Tabela 25: Qualidade da Moradia (materiais de construção) – População –	94
Tabela 26: Água, Condições Sanitárias, Eletricidade e Outros Serviços públicos – População –	96
Tabela 27: Patrimônio do beneficiário e da família – População –	98
Tabela 28: Propriedade de Animais e Nível de Escolaridade do Beneficiário – Amostra –	99
Tabela 29: Patrimônio II e Nível de Escolaridade do Beneficiário – Amostra –	99
Tabela 30: Acesso à Informação	103
Tabela 31: Acesso ao Crédito e Conhecimento das Regras do Cédula da Terra – População –	106
Tabela 32: Conhecimento da Condições de Financiamento	110
Tabela 33: Iniciativa do Negócio – Amostra de Associações –	115
Tabela 34: Iniciativa do Negócio - Estado -	116
Tabela 35: Critérios de Escolha da Propriedade	117
Tabela 36: Avaliação Propriedade Adquirida Segundo os Presidentes das Associações	118
Tabela 37: Utilização da Propriedade Adquirida	118
Tabela 38: Processo de Negociação	119
Tabela 39: Procurou Outra Propriedade?	120
Tabela 40: Procurou Outra Propriedade? - Estados -	120
Tabela 41: Processo de Negociação por Estado	123
Tabela 42: Relações com o Proprietário	123
Tabela 43: Matriz de Correlação das Variáveis de Caracterização dos PCTs	135
Tabela 44: Distribuição de Frequência da Área por Família (AFAM) segundo estratos de Número de Famílias (FAM) e Área Total	137
Tabela 45: Distribuição do VTN efetivo segundo estrato de Área Total (AT)	141
Tabela 46: Parâmetros da Distribuição do VTN por Estado	144
Tabela 47: Valor da Terra Nua efetivo por Área nos PCTs (VTNárea) distribuídos segundo estratos de Número de Famílias por Projeto (FAM)	145
Tabela 48: Distribuição do Índice BENFSAT segundo estratos de Área Total (AT) e BENFSAT	149
Tabela 49: Distribuição da Área Total dos PCTs em Pernambuco	151
Tabela 50: Distribuição da Número de Famílias no PCT em Pernambuco	152
Tabela 51: Distribuição da Área por Família dos PCTs em Pernambuco	153
Tabela 52: Distribuição da Área por Família segundo Estratos de Área Total dos PCTs em Pernambuco (ha/família)	154

Tabela 53: Distribuição em Estratos dos Valores dos SAT contratados em Pernambuco	155
Tabela 54: Distribuição da Área Total dos PCTs na Bahia	159
Tabela 55: Distribuição do Número de Famílias por PCT (FAM) na Bahia	159
Tabela 56: Distribuição da Área por Família (AFAM) segundo Estratos de Área Total nos PCTs da Bahia	160
Tabela 57: Distribuição do Valor da Terra Nua Efetivo por Hectare dos PCTs da Bahia	163
Tabela 58: Distribuição da Área por Família (AFAM) segundo Estratos de Área Total (AT)	167
Tabela 59: Distribuição da Área por Família (AFAM) nos PCTs do Maranhão	178
Tabela 60: Grau de Utilização do SIC pelos Projetos	181
Tabela 61: Distribuição do Valor do Saldo do SIC nos Projetos	182
Tabela 62: Parâmetros da Distribuição do SIC no Programa – Amostra e Estados (em R\$)	184
Tabela 63: Parâmetros da Distribuição do Valor do SIC por Família (em R\$)	186
Tabela 64: Modelo Ajustado para o Estudo do Valor do SIC por Família	188
Tabela 65: Parâmetros dos Gastos com Manutenção das Famílias (n=103)	191
Tabela 66: Parâmetros do Valor Disponível para o SIC (n=114)	192
Tabela 67: Modelo Ajustado para o Estudo do Valor Total Disponível para o SIC	194
Tabela 68: Parâmetros do Índice de Controle dos Projetos por Estado (em %)	196
Tabela 69: Parâmetros do Índice de Utilização do SIC em Manutenção nos Projetos por Estado (em %)	200
Tabela 70: Distribuição do Valor Total Potencial Financiados para Atividades Produtivas por Família (TOTALPOT/FAM)	213
Tabela 71: Distribuição dos Valores Gastos em Infra-estrutura no SAT em Relação ao Financiamento Potencial Produtivo Total (INSINFRA), Segundo Estratos de SIC	216
Tabela 72: Parâmetros das Modalidades do SIC nos Projetos em que Ocorreram	217
Tabela 73 - Tipo de Associações Segundo as Razões da Criação	227
Tabela 74 - Existência de Formas Organizativas Anteriores/Estados	229
Tabela 75 - Tipos de Organizações Pré-Existentes	231
Tabela 76 - Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações	234
Tabela 77 - Criação das Associações: Natureza da Participação de Agentes Externos	236
Tabela 78 - Ano de Criação das Associações/Estados	237
Tabela 79 - Demora na Legalização	239
Tabela 80 - Razões para a Demora na Legalização	240
Tabela 81 - Tipos de Associações por Unidade/Estados	246
Tabela 82 - Ocupação dos Associados	248
Tabela 83 - Natureza dos Vínculos Associativos, Segundo as Razões para a Criação	251
Tabela 84 - Experiência Prévia de Participação dos Associados	252
Tabela 85 - Natureza da Experiência dos Associados	254
Tabela 86 - Experiência Prévia dos Presidentes das Associações	254
Tabela 87 - Natureza da Experiência dos Presidentes das Associações	257
Tabela 88 - Razões para a Saída/Abandono da Associação, Segundo as Razões para a Criação das Associações	258
Tabela 89 - Critérios para Substituição de Associados, Segundo as Razões para a Criação das Associações	258
Tabela 90 - Rotatividade de Sócios, Segundo as Razões da Criação das Associações	259
Tabela 91 - Reação à Criação: Agentes e Instituições	260
Tabela 92 - Presença de Conflitos nas Associações/Estados	261
Tabela 93 - Razões dos Conflitos	261
Tabela 94 - Como Ficaram Sabendo do PCT, Segundo as Razões da Criação das Associações	264
Tabela 95 - Participação dos Associados no PCT, Segundo as Razões da Criação das Associações	264
Tabela 96 - Exigências para Participação no PCT	266
Tabela 97: Distribuição dos projetos segundo o Estado	292
Tabela 98: Características do imóvel adquirido pelas associações	293
Tabela 99: Divisão da População segundo Mesorregião Geográfica	294
Tabela 100: Estratificação das mesorregiões (Ceará)	294
Tabela 101: Dimensionamento Amostral: Número de Projetos por Estado	296
Tabela 102: Atividades Agropecuárias – Ceará	313
Tabela 103: Atividades Agropecuárias – Pernambuco	314
Tabela 104: Atividades Agropecuárias – Bahia	315
Tabela 105: Atividades Agropecuárias – Maranhão	316
Tabela 106: Atividades Agropecuárias – Pernambuco	316
Tabela 107: Estabelecimentos por Grupo de Área Total Ceará	317
Tabela 108: Estabelecimentos por Grupo de Área Total Pernambuco	318
Tabela 109: Estabelecimentos por Grupo de Área Total Minas Gerais	318

Tabela 110: Estabelecimentos por Grupo de Área Total Maranhão	318
Tabela 111: Estabelecimentos por Grupo de Área Total Bahia	319

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição segundo Gênero do Beneficiário (por Estado) – Amostra –	58
Gráfico 2: Idade do Beneficiário – População –	59
Gráfico 3: Nível Educacional (por Estado) – Amostra –	62
Gráfico 4: Ocupação dos Beneficiários – População –	64
Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior que R\$ 100,00 - População -	77
Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00	77
Gráfico 7: Patrimônio II e Nível de Escolaridade do Beneficiário	100
Gráfico 8. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago – Pernambuco –	127
Gráfico 9. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago – Minas Gerais –	127
Gráfico 10. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago - Bahia -	128
Gráfico 11. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago - Ceará -	128
Gráfico 12. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago - Maranhão -	129
Gráfico 13: Distribuição da Área Total (AT) dos PCTs	131
Gráfico 14: Distribuição do Número de Famílias por Projetos (FAM)	132
Gráfico 15: Distribuição da Área por Família (AFAM) nos PCTs	134
Gráfico 16 Distribuição dos Valores do SAT dos PCTs	139
Gráfico 17: Distribuição do VTN laudo (a) e do VTN efetivo (b) nos PCTs	141
Gráfico 18: Valor da Terra Nua efetivo/ha dos PCTs	143
Gráfico 19: Distribuição do Valor das Benfeitorias nos PCTs	148
Gráfico 20: Distribuição da Área por Família (AFAM) em Pernambuco	153
Gráfico 21: Valor da Benfeitorias/SAT dos PCTs de Pernambuco	157
Gráfico 22: Valores das SAT e Valor da Terra Nua Efetivamente Pagos pelos PCTs na Bahia (em R\$1000)	162
Gráfico 23: Valor da Benfeitorias/SAT dos PCTs da Bahia (%)	165
Gráfico 24: Valor da Área Total (AT) e do Número de Famílias (FAM) dos PCTs em Minas Gerais	166
Gráfico 25: Distribuição do Valor das SAT em Minas Gerais	168
Gráfico 26: Valor das SAT e VTNeF em Minas Gerais	169
Gráfico 27: Valor das Benfeitorias nos PCTs de Minas Gerais	170
Gráfico 28: Distribuição da Área Total dos PCTs no Ceará	172
Gráfico 29: Distribuição do Valor das SAT nos PCTs do Ceará	173
Gráfico 30: Valor das SAT e Valor da Terra Nua Efetivo no Ceará	174
Gráfico 31: Valores do Índice BENFSAT nos PCTs do Ceará	175
Gráfico 32: Área Total dos PCTs do Maranhão (a) e Número de Famílias por Projeto (b)	177
Gráfico 33: Valor das SAT e Valor da Terra Nua no Maranhão	179
Gráfico 34 Relação entre Benfeitoria e SAT no Maranhão (%)	180
Gráfico 35: Distribuição do Valor do SIC por Família n=104	185
Gráfico 36: Distribuição do Valor Total Disponível para o SIC	192
Gráfico 37: Valores dos Índices de Controle para os Projetos por Estado	195
Gráfico 38: Gastos do SIC com “Manutenção” por Família – Bahia e Minas Gerais –	197
Gráfico 39: Gastos do SIC com “Manutenção” por Família – Pernambuco e Ceará –	198
Gráfico 40: Índices de Utilização do SIC em Manutenção (INDMAN) por Estado	199
Gráfico 41: Distribuição do Valor do Gastos com Produção por Família nos Projetos que Solicitaram SIC para Produção	202
Gráfico 42: Valor do Índice de Produção (INDPROD) nos Projetos por Estado	203
Gráfico 43: Distribuição do Valor da Participação dos Gastos com Infra-estrutura por Família	204
Gráfico 44: Participação dos Gastos com Infra-estrutura no Valor Máximo Disponível para o SIC (INDFRA)	205
Gráfico 45: Índice de Gastos com Benfeitorias em Relação ao Valor Total Disponível para o SIC (INDBENF)	206
Gráfico 46: Valor dos Gastos para Aquisição de Tratores e Equipamentos por Famílias nos Projetos	207

Gráfico 47: Gastos com Tratores e Equipamentos como Porcentagem do Valor Total do SIC (INDTRAT) por Estado	208
Gráfico 48: Subprojetos para Gastos com Irrigação em Relação ao Valor Total do SIC (INIRRIG): Outros Estados e Minas Gerais	209
Gráfico 49: Gastos por Família com Subprojetos de Irrigação nos Projetos	210
Gráfico 50: Distribuição do Valor Potencial de Financiamento Produtivo (TOTALPOT)	212
Gráfico 51: Relação entre o Total Potencial de Financiamento Produtivo e o Valor da Terra Nua Efetivamente Pagos pelas Associações (INDFIN)	213
Gráfico 52: Financiamento Produtivo Total Potencial por Família – Pernambuco e Bahia –	214
Gráfico 53: Financiamento Produtivo Total Potencial por Família – Minas Gerais e Ceará –	215
Gráfico 54. Ano de Criação das Associações criadas Exclusivamente para o PCT	238
Gráfico 55. Ano de Origem das Associações criadas não Exclusivamente para o PCT	238

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Número Total de Projetos por Estado e Tamanho da Amostra	16
Quadro 2: Fluxograma de Aquisição de Terras (SAT)	24
Quadro 3: Fluxograma dos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SIC)	25
Quadro 4: Estrutura de Governança	29
Quadro 5: Perfil Ocupacional	69
Quadro 6: Estrutura da Renda do Beneficiário e Família	71
Quadro 7: Conceito de Família	86
Quadro 8: Critérios de Classificação das Moradias	92
Mapa 1: Projetos do Programa Cédula da Terra - localização geográfica -	17

PARTE I: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1 Introdução

O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento, vinculado ao Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, contratou grupo de pesquisadores das Universidades de Campinas (UNICAMP), Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) para realizar um estudo de avaliação preliminar do Programa Cédula da Terra. Os objetivos mais específicos são:

- comparar esses indicadores e os equivalentes obtidos a partir dos dados do último censo agropecuário do IBGE, a fim de localizar apropriadamente os beneficiários do Cédula da Terra na pirâmide social brasileira;
- analisar a transação fundiária e gerar indicadores sobre o preço, localização e qualidade da propriedade adquirida;
- analisar o papel das associações de beneficiários, em particular sua participação na aquisição da terra e sua capacidade para alavancar o desenvolvimento produtivo da propriedade adquirida em benefício de seus membros;

Deve-se sublinhar que o Programa Cédula da Terra é ainda muito recente para permitir uma avaliação de seus impactos sócio-econômicos, seja sobre os beneficiários seja sobre as comunidades locais. Dois fatores fundamentais impedem qualquer avaliação de impactos: o pequeno tempo de vida do programa e a seca.

De fato, no momento da pesquisa, um número relevante de projetos ainda se encontrava em fase inicial de instalação. Em muitos casos os beneficiários sequer haviam assumido controle da propriedade adquirida; em alguns o controle efetivo ainda dependia da liberação dos recursos dos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SICs), e em outros poucos casos as famílias estavam aguardando a autorização final para assumir o controle da propriedade adquirida. Como será visto adiante, a maioria dos beneficiários ainda vivia uma fase de transição entre a situação anterior de trabalhador rural sem terra ou minifundiários — condição da maioria dos beneficiários — para a de proprietário de terra em regime de associação com seus pares.

Outro fator que deve ser levado em conta é a seca que assolava grande parte do Semi-árido nordestino. Segundo informações qualificadas, a atual estiagem é uma das mais fortes da última década. Isto significa que mesmo aqueles projetos mais “antigos” foram fortemente

afetados pela seca, comprometendo qualquer avaliação de resultados produtivos eventualmente alcançados pelos beneficiários. Não há dúvidas que a seca “atrasou” o pleno desenvolvimento do Programa, mas não se pode concluir que um programa como o Cédula da Terra não pode funcionar nas condições do semi-árido nordestino, já que seus beneficiários não tiveram tempo de organizar-se para enfrentá-las.

A Avaliação Preliminar buscou evidências que pudessem checar as hipóteses básicas que, segundo os responsáveis pela avaliação, responderiam pelo desempenho do Programa Cédula da Terra e, em grande medida, permite esperar que o programa seja viável, sustentável e eficiente. Buscou ainda encontrar elementos que pudessem indicar o potencial produtivo dos projetos em implantação. Por fim, mesmo não se tratando de trabalho de “auditoria” ou avaliação operacional, o estudo buscou elementos que pudessem detectar possíveis distorções na execução do Programa.

Este trabalho procura mostrar, de maneira nítida, uma fotografia completa do momento inicial da implantação do Programa Cédula da Terra, e neste sentido não pode ser confundido, nem com avaliação de impactos sócio-econômicos nem como estudo de viabilidade e sustentabilidade. A principal preocupação deste relatório foi apresentar as informações colhidas pela pesquisa da Avaliação Preliminar, descrevê-las de forma direta, com um mínimo de “interferência” analítica dos autores. A pronta disponibilidade destes dados através da rede Data Terra permitirá a todos analisar os vários aspectos do Programa em seu primeiro ano de implementação.

2 Metodologia e Instrumentos da Avaliação Preliminar

A velocidade de implementação do Programa Cédula da Terra vem sendo muito mais elevada do que inicialmente previsto. Independente das razões que podem explicar este processo, tais como a seca na região de atuação do Programa, o grande número de beneficiários potenciais e/ou erro de planejamento que subestimou indevidamente o ritmo de adesão, é indubitável que este fato indica também a grande receptividade e êxito inicial do Programa. No entanto, aumentam os riscos envolvidos, especialmente devido ao atraso do processo de avaliação de impactos, originalmente previsto para ter início em meados de 1998, o qual objetiva estudar os impactos sócio-econômicos do Programa e fornecer informações ao setor público e à sociedade sobre a marcha do Programa. Nestas condições, a avaliação preliminar do Programa Cédula da Terra adquiriu um papel muito mais relevante do que o

normalmente atribuído a este tipo de instrumento, exigindo um elevadíssimo rigor metodológico e na implementação do trabalho¹.

A Avaliação Preliminar está baseada em três instrumentos analíticos principais: a realização de pesquisa de campo, análise de documentos técnicos do programa e entrevistas com técnicos responsáveis pela sua implementação nos estados.

2.1 Amostra

Em janeiro de 1999 o Programa contava com 223 projetos, sendo mais da metade implantados a partir do segundo semestre de 1998.

Em cada projeto foi aplicado um questionário ao presidente (ou representante qualificado) da associação de beneficiários, e um questionário a dois beneficiários escolhidos aleatoriamente. Como não se conhecia qualquer informação sobre o beneficiário — o registro de entrada contém apenas dados burocráticos, como CIC, RG, título de eleitor —, assumiu-se a hipótese, confirmada preliminarmente pelas informações obtidas no pré-teste realizado em dezembro de 1998 no Estado do Ceará, de relativa homogeneidade sócio-econômico dos beneficiários. Desta maneira, o modelo amostral assumiu que as maiores diferenças seriam observadas de um projeto para outro, e não dentro de cada projeto. Esta hipótese levou a uma maior cobertura regional dos projetos e à redução do número de entrevistados de cada projeto. Mesmo com poucas entrevistas, eventuais diferenças apareceriam no conjunto do Estado e principalmente no conjunto dos Estados.

A fim de obter informações sobre os beneficiários do Programa Cédula da Terra, foram sorteadas amostras estatisticamente planejadas dos projetos implantados e/ou em fase de implementação até 31 de dezembro de 1998 nos cinco estados de abrangência do Programa (Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Maranhão). A fim de captar particularidades associadas à forte diversidade de ambiente econômico e natural, a amostra de projetos cobriu todas as mesorregiões geográficas nas quais o Programa tinha projetos em 31 de dezembro de 1998². Para cada mesorregião foi sorteado, a partir da lista de projetos, um número mínimo de 4 projetos, assegurando, desta forma, representatividade e grau de precisão adequados para as análises das informações colhidas em campo e para sua extrapolação estatística ao universo

¹ A Avaliação Preliminar decorre também da orientação do NEAD e do Banco Mundial (reuniões de trabalho realizadas nos dias 14 e 15 de julho de 1998) para que a equipe responsável pelos estudos de avaliação fosse gerando e divulgando para debate informações parciais sobre o Cédula da Terra, sem esperar pelos resultados obtidos pela aplicação dos instrumentos de análise mais sofisticados previstos na Metodologia, os quais no entanto requerem a coleção de um volume maior de informações.

² Reconhece-se que mesorregião é uma unidade geográfica muito diferenciada internamente. Ainda assim, é relevante utilizá-la para captar os principais contrastes dentro de cada estado.

dos projetos do Cédula da Terra. Como pode ser visto no quadro abaixo, em Pernambuco, a pesquisa foi quase censitária, cobrindo 18 dos 20 projetos.³ Em Minas Gerais foram visitados 12 dos 17 projetos. Nos demais estados o percentual de projetos amostrados ficou entre 40 e 64%.

Quadro 1: Número Total de Projetos por Estado e Tamanho da Amostra

ESTADOS	NÚMERO DE PROJETOS	NÚMERO DE PROJETOS AMOSTRADOS
Minas Gerais	17	12
Pernambuco	20	18
Maranhão	52	20
Bahia	42	27
Ceará	92	39
TOTAL	223	116

Para cada projeto foram sorteadas, aleatoriamente, a partir da lista de beneficiários atualizada para 31 de dezembro de 1998, um conjunto de famílias que responderam ao questionário. Esta amostra de beneficiários é representativa da população de beneficiários do Programa Cédula da Terra, e a determinação do seu tamanho, além de considerar os condicionantes orçamentários e principalmente a necessidade de dispor de informações em curto prazo de tempo, levou em conta o controle da precisão de indicadores sócio-econômicos que caracterizam a população de beneficiários. Isto significa que as informações colhidas pela pesquisa de campo e os indicadores gerados pela Avaliação Preliminar refletem, com precisão adequada, a efetiva situação dos beneficiários do Programa Cédula da Terra.

2.2 Instrumentos de coleta de informação utilizados para a Avaliação Preliminar

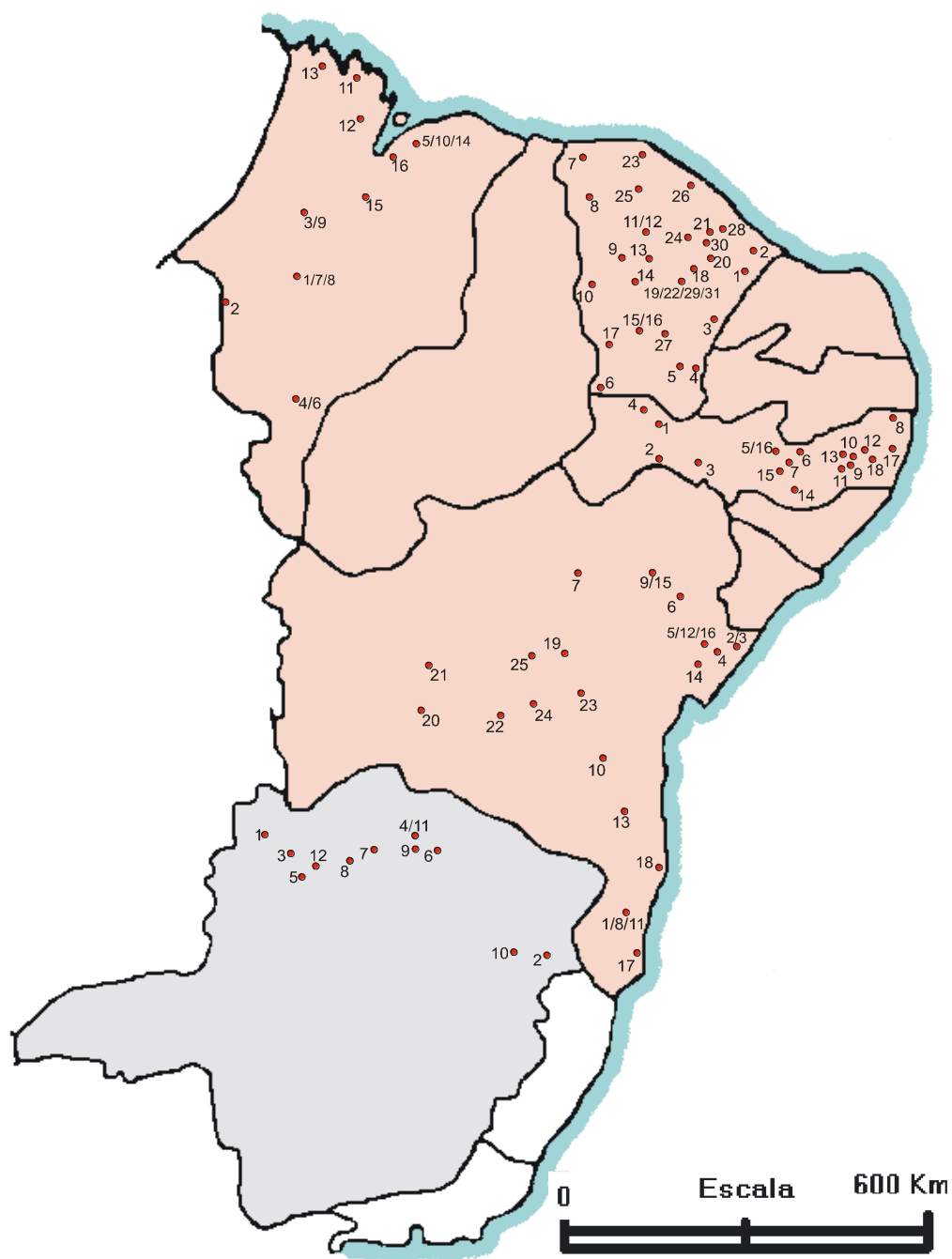
Além de utilizar um conjunto de dados amealhados pelas instituições estaduais diretamente responsáveis pela implementação do Programa⁴, foram elaborados dois questionários, um específico para colher informações sobre o beneficiário e sua família, e outro sobre a associação beneficiária do Programa. Ambos foram aplicados às amostras

³ O número preciso é 19, já que um projeto estava suspenso pelo Prorural devido à discrepância entre o tamanho da propriedade registrado na escritura e o resultado da medição feita pelo órgão.

⁴ As instituições forneceram os seguintes documentos: laudo de descrição e avaliação das propriedades; projetos detalhados de investimentos comunitários, dados sobre os beneficiários, estudos especiais sobre aspectos relevantes do Programa —perfil dos beneficiários, preço da terra, perfil das associações— e informações econômicas e sociais sobre os municípios.

obtidas segundo o procedimento acima indicado, sendo o primeiro respondido diretamente pelo beneficiário e o segundo pelo presidente da associação.

**Mapa 1: Projetos do Programa Cédula da Terra
- localização geográfica -**



O questionário aplicado à amostra de beneficiários coletou informações sobre as condições sócio-econômicas do beneficiário e sua família, incluindo informações populacionais, educação, habitação, serviços públicos, acesso à informação, patrimônio, renda e suas fontes. O questionário sobre as associações, aplicado aos presidentes daquelas incluídas na amostra, coletou informações sobre a origem das associações, o perfil do presidente e de seus associados, as regras de funcionamento e gestão, a participação de outros agentes nas atividades da associação. Particular atenção foi dada aos papéis desempenhados pela associação para entrar no Programa Cédula da Terra: escolha e negociação da propriedade, preço do imóvel, divisão da propriedade entre os beneficiários, utilização produtiva e gestão, projetos para o futuro foram alguns dos temas tratados nestas entrevistas.

A equipe responsável pela avaliação realizou entrevistas especiais (entrevistas qualitativas) com lideranças dos trabalhadores rurais no local, representantes de movimentos sociais, beneficiários não incluídos na amostra, líderes políticos locais e técnicos dos governos estaduais.

A pesquisa de campo realizou-se entre os dias 1 e 11 de fevereiro último⁵, incluindo o treinamento dos pesquisadores e realização de reuniões de trabalho final com toda a equipe, quando foram discutidos e avaliados os principais observações feitas pelos pesquisadores.

3 O Programa Cédula da Terra: aspectos institucionais

O Programa Cédula da Terra teve início em dezembro de 1997, tendo sua origem em uma experiência piloto no Estado do Ceará (Reforma Agrária Solidária) executado através do Projeto São José. Trata-se de uma parceria entre os Governo Federal e estaduais, com co-financiamento do Banco Mundial. A implementação está a cargo de instituições estaduais, com apoio do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, INCRA e outros órgãos do governo federal.

No Estado da Bahia, o órgão responsável é a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), estando a execução à cargo das seguintes instituições: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à SUPLANTEC e da Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo (CORA), vinculadas à Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI). Em Pernambuco o Programa está sob coordenação da Secretaria de Planejamento (SUPLAN), através do PRORURAL, com a participação do Fundo de Terra do Estado de Pernambuco (FUNTEPE), órgão da Secretaria

⁵ A pesquisa de campo no Estado de Minas Gerais foi realizada no período 1 a 12 de fevereiro de 1999.

de Agricultura do Estado. No Maranhão a coordenação geral do Programa está a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), através de seu Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE), do Instituto de Colonização e Terra do Maranhão (ITERMA), este último vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura (SAGRIMA). No Ceará, estado pioneiro na adoção do Programa, a coordenação está a cargo da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), através da Diretoria de Programas Especiais (DPE), e a implementação da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), por meio do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE). Finalmente, em Minas Gerais, a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (SUDENOR), vinculada à Secretaria de Planejamento, é o órgão responsável pela coordenação do Programa.

Em todos os estados as instituições responsáveis atuam como órgãos de coordenação e articulação das ações de vários organismos estaduais e municipais, entre os quais as empresas/órgãos de assistência técnica e extensão rural, prefeituras municipais, além das instituições financeiras envolvidas (BNB e Banco do Brasil).

O Programa tem como público meta os trabalhadores rurais sem terra (assalariados, parceiros, arrendatários) assim como os produtores rurais (proprietários ou não) que não possuem terra suficiente para produzir a subsistência da família. Dentro destas categorias, o Manual de Operações considera elegíveis aqueles que atenderem, simultaneamente, os seguintes requisitos:

- a) serem produtores rurais sem terra ou proprietários de terra caracterizada como minifúndio;
- b) serem chefe ou arrimos de famílias, inclusive mulher responsável pela família, serem maiores de idade ou emancipados;
- c) terem tradição na atividade agropecuária;
- d) manifestem intenção de adquirir, por compra, através de uma Associação de produtores, propriedade rural que lhes permita desenvolver atividades produtivas sustentáveis;
- e) possam apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender-lhes o imóvel negociado previamente nas condições especificadas pelo Programa;
- f) assumam o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel.

O acesso ao Programa é feito exclusivamente através de organizações associativas, legalmente constituídas, já preexistentes ou criadas exclusivamente para este fim.

O Programa está formado basicamente por dois componentes: um de acesso à terra [Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT)] e outro de investimentos [Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC)].

O SAT financia a aquisição dos imóveis rurais por parte da associação de beneficiários. Este financiamento será reembolsável, tendo a associação compradora prazo de até 10 anos para amortizar a dívida, sendo até 3 anos de carência.⁶ Os critérios gerais que orientam a compra da terra são:

- a) as propriedades deverão apresentar potencialidade para exploração sustentável tanto do recursos naturais e para gerar, com baixo nível de investimento adicional, condições para sustentar as famílias beneficiárias;
- b) os preços deverão ser compatíveis com os preços normalmente praticados no mercado e com a localização, fertilidade natural e potencial de uso econômico da terra;
- c) atenderem a todos os requisitos legais que regem o registro e transferência por compra e venda de imóveis rurais (posse legítima, livre de quaisquer pendência dominiais, hipotecas, penhora ou outro impedimento);
- d) terem boas condições de acesso, aguadas, razoável infra-estrutura;
- e) disporem de áreas adequadas para absorver o número de famílias beneficiárias; neste sentido, a área do imóvel por família não poderá ser inferior ao módulo mínimo de parcelamento da região onde se situar⁷;
- f) não estarem localizadas nas proximidades de reserva indígena não demarcada;
- g) não serem ocupadas com florestas primárias.

O SIC provê recursos para investimentos comunitários definidos pelo próprio grupo de beneficiários em três áreas básicas: infra-estrutura, produtiva e social. A primeira linha (subprojeto de infra-estrutura) prioriza investimentos em recuperação ou melhoramento da infra-estrutura; os investimentos produtivos (subprojeto produtivo) devem priorizar o aumento da capacidade de produção do imóvel, a elevação da produtividade, do nível de emprego e de renda dos beneficiários. A aprovação dos investimentos produtivos serão

⁶ Durante a realização da pesquisa de campo o governo anunciou que mudaria o prazo e as condições de pagamento para melhor ajustá-los às especificidades do público do Programa e às condições do Banco da Terra.

⁷ Em caráter excepcional será admitida a aquisição de imóvel que não atenda a esta exigência desde que a associação decida não fazer o parcelamento formal da propriedade após a liquidação da dívida contraída para sua compra.

condicionadas à demonstração da viabilidade técnica e financeira dos projetos. Os subprojetos sociais devem promover a melhoria imediata das condições de vida da comunidade.

O limite estabelecido para o crédito por família é de US\$11.200, estando aí incluído os gastos com a aquisição de terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família receberá uma ajuda para instalação no valor de US\$1.300, quantia repassada a fundo perdido. Além desta ajuda para instalação, o Programa define ainda um limite máximo de subsídio de US\$6.900 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de 50% embutido no crédito fundiário (CF) e os demais subsídios sobre o valor do SIC.⁸

A aplicação desta fórmula implica que quanto mais baixo o valor do SAT (crédito fundiário), maior será o volume de subsídio concedido por família. Além disso, quanto mais baixo o SAT maior será o montante de recursos destinado ao Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC).

Apesar de ter concepção e desenho institucional geral comuns a todos os estados, o caráter descentralizado possibilitou a “adaptação” das regras em cada estado. De fato, tanto a leitura dos manuais de operação como as entrevistas realizadas com os responsáveis pelo Programa revelam que os estados adotaram algumas regras e estratégias específicas que tem implicações tanto sobre a dinâmica do Programa como provavelmente influenciará seu desempenho futuro.

As diferenças observadas parecem refletir um conjunto de fatores. Os mais relevantes parecem ser: objetivos e prioridades diferenciadas atribuídas ao Programa por cada estado, visão estratégica e concepções particulares dos órgãos estaduais responsáveis pela implementação e disponibilidade/capacidade institucional diferenciadas para implementar o Programa e estágio diferente do processo de implantação. Embora este tema não tenha sido objeto de avaliação, convém ressaltar alguns pontos.

- Delimitação de áreas prioritárias para atuação do Programa. No Maranhão o Programa cobre todos os municípios do Estado; No Ceará foi excluída a região metropolitana de Fortaleza e o Programa já está espalhado por todo o estado; na Bahia, embora a única região excluída formalmente seja a Região Metropolitana de Salvador, o Programa definiu uma lista de regiões econômicas prioritárias para sua atuação; em Pernambuco a área de atuação foi circunscrita aos municípios elegíveis do Projeto de Combate à Pobreza Rural. Minas Gerais também restringiu o

⁸ O valor máximo de subsídio é definido pela fórmula $SS = 6900 - 0,5 CF - 1.300$.

Programa às regiões noroeste, norte e nordeste, e dentro destas elegeu 50 municípios para atuação prioritária⁹.

- Processo de seleção dos beneficiários. A seleção dos beneficiários também revela nuances entre os estados (ver adiante a Seção 6). Nos estados de Pernambuco, Maranhão e Ceará os órgãos não definiram procedimentos ou regras especiais para a seleção, a qual se pauta pelos critérios gerais de elegibilidade mencionados acima. Minas Gerais adotou procedimento particular. A SUDENOR e as Comissões Municipais do Paraterra, integradas por representante da prefeitura — em geral o secretário da pasta responsável pela agricultura —, representantes da sociedade civil e sindicato rural, coordenam o processo de identificação e seleção dos beneficiários. Após a divulgação do Programa, os interessados apresentam-se, são entrevistados e preenchem uma ficha com informações sobre a situação sócio-econômica. Cada entrevistado recebe uma nota, com base na qual é composta a lista de pessoas que vão integrar as associações que serão criadas para adquirir a terra. Os selecionados são convidados para a uma reunião com os órgãos responsáveis, na qual as regras do Programa são discutidas e a associação é fundada. A partir daí esta associação está apta a participar do Programa. Em alguns casos a propriedade a ser adquirida já foi previamente identificada e em outros a própria associação, uma vez fundada, colabora na escolha do imóvel a ser adquirido. Ou seja, embora o processo seja descentralizado, em última análise a seleção dos beneficiários é feita pela Comissão Municipal e pela SUDENOR. Apesar da presença e participação de representantes da sociedade civil, parece que este processo sofre forte influência dos órgãos governamentais (Sudenor e prefeituras). Na Bahia a intervenção é menor, posto que, em um primeiro momento, as listas de beneficiários são preparadas pelos interessados, e a CORA faz uma filtragem inicial com base nos critérios de elegibilidade. No entanto, em

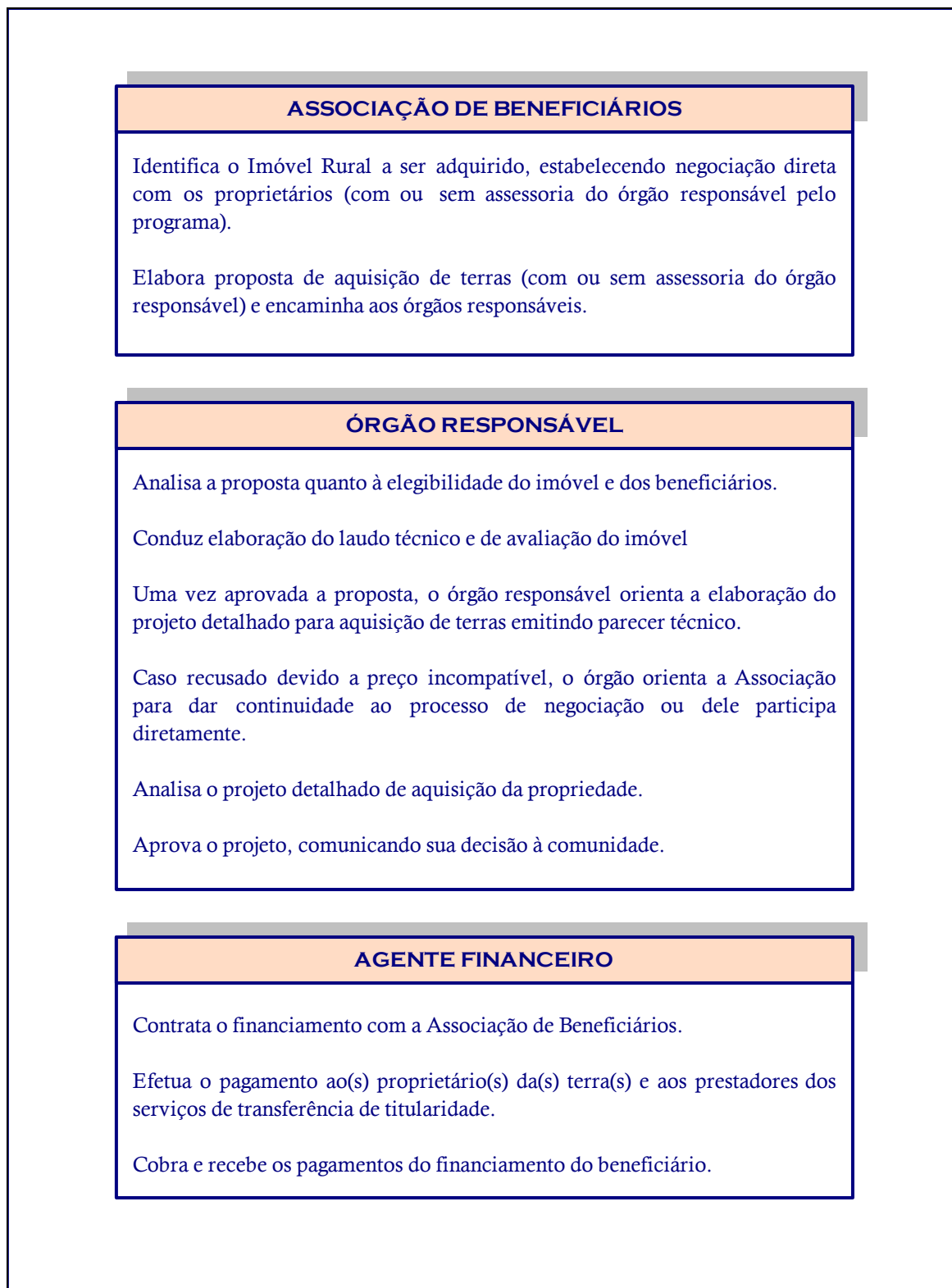
⁹ A seleção teve os seguintes critérios principais: existência de conflitos agrários latentes ou explícitos, situação de pobreza mais acentuada, existência de sindicatos de trabalhadores rurais, capacidade operacional da Unidade Técnica/SUDENOR e cooperação e interesse das prefeituras e lideranças locais. O conjunto de critérios responde adequadamente aos problemas observados pela equipe de avaliação e aos desafios que o Programa está enfrentando em sua implantação. A presença de sindicatos e outras instâncias de representação de trabalhadores e pequenos produtores rurais pode servir de base para potencializar as ações associativas e evitar a indução de criação de associações artificiais e eventuais ações “clientelistas” no processo de aquisição da terra. A presença local e capacidade da unidade técnica em assistir os beneficiários durante a fase de implantação do projeto pode vir a ser um elemento crucial no sucesso ou fracasso da experiência e, finalmente, o interesse e compromisso das prefeituras e lideranças locais também é fator potencializador dos recursos aplicados pelo Programa.

vários casos em que ocorreu “excesso” de beneficiários, o corte foi feito segundo orientação da CORA de dar prioridade a trabalhadores diaristas e em situação econômica mais difícil.

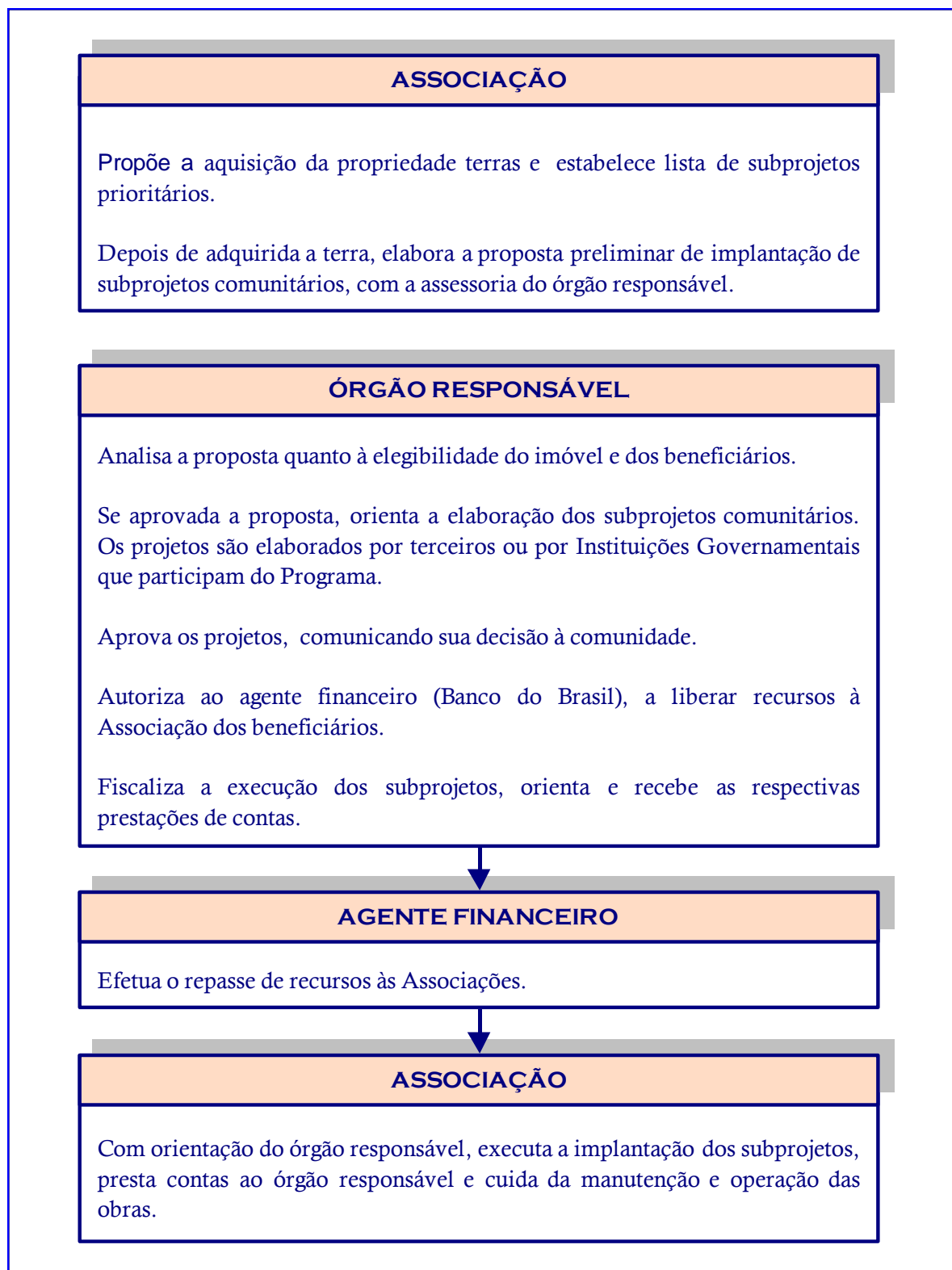
- Arranjo institucional. Em todos os estados a implementação do Programa está a cargo de várias instituições estaduais. No entanto, as articulações efetivas entre as instituições são particulares a cada estado. No Ceará observou-se uma forte articulação entre IDACE e a empresa de extensão rural (EMATECE). Na Bahia a CORA trabalha com a colaboração da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), assim como em Pernambuco o Fundo de Terras do Estado de Pernambuco (FUNTEPE) também participa, mas sem articulação mais estreita com a empresa de assistência técnica e extensão rural. Em Minas observou-se uma forte articulação formal com os municípios, fato não registrado nos demais estados de maneira sistemática. Aparentemente a parceria com os municípios foi uma decisão estratégica dos órgãos estaduais responsáveis pelo Programa com o objetivo de assegurar consistência entre as ações das várias instituições, além de criar e aumentar sinergias na utilização dos recursos financeiros e técnicos disponíveis. Outra diferença notável refere-se à participação do INCRA na implementação do Programa, observada apenas no Estado do Maranhão. Outra diferença importante está relacionada à elaboração dos projetos. No Ceará e Minas Gerais os projetos vem sendo preparados pelo próprio poder público; em Pernambuco e Maranhão foi terceirizado, estando a cargo de empresas previamente autorizadas para desempenhar tal função; na Bahia os projetos vem sendo preparados pela EBDA e por terceiros.

Apesar das diferenças, os fluxogramas abaixo, adaptados a partir do manual de operações da SUDENOR, resumem os processos básicos de implementação do Programa.

Quadro 2: Fluxograma de Aquisição de Terras (SAT)



Quadro 3: Fluxograma dos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SIC)



4 Considerações teóricas para a análise do Programa

O objetivo desta seção é apresentar alguns pontos básicos da análise sobre a “Sustentabilidade Econômica dos Programas Cédula da Terra”. O ponto de partida é um conjunto de elementos obtidos a partir da leitura dos 114 relatórios individuais feitos por Associação do PCT nos 5 Estados visitados: Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão e Minas Gerais. Estes “fatos estilizados” servem de referência para a análise mais agregada dos projetos (indicados como PCT), cujo objetivo é obter algumas indicações sobre a estruturação dos projetos e sua capacidade de acumulação sustentada no longo prazo.

A situação dos PCTs não difere, em termos de estágio produtivo, daquela que serviu de base para os estudos feitos por Garcia-Filho (1998) sobre o Projeto São José, no Estado do Ceará (embrião do PCT), Garcia-Filho *et alii* (1998), sobre alguns programas no Estado da Bahia, Vegro *et alii* (1998), sobre alguns programas no Ceará e aquela que deu base para um apanhado geral, de caráter sociológico e de ciência política (mas com muitas interfaces com os temas apresentados neste estudo) feita por Navarro (1998). Como já foi mencionado atrás, a pesquisa de campo teve como referência 1998, ano agrícola péssimo, em que praticamente não ocorreu colheita e que parte do gado foi abatido seja para permitir a aquisição de bens de primeira necessidade ou a sobrevivência dos pequenos agricultores.

A ausência de produção somada ao fato de que a maioria dos projetos encontra-se em fase inicial de implantação, determinou que a estratégia de análise se focasse sobre variáveis estruturais —tamanho, localização e características agrônômicas das propriedades— e sobre as intenções de investimento, representadas principalmente pelos Subprojetos de Investimento Comunitário (SICs) *vis a vis* ao que é despendido pelos Subprojetos de Aquisição de Terras (SATs). Esta relação e a decisão coletiva de investimento, tema que não foi adequadamente tratado nas análises realizadas até o presente momento¹⁰, define um conjunto de parâmetros estruturais que devem condicionar fortemente a dinâmica, desempenho e probabilidade de sucesso do projeto.

¹⁰ Apoiamo-nos também na expectativa dos entrevistados de que o ano agrícola de 1999 (pois em muitas regiões o período do final do ano de 1998 foi perdido também) fosse melhor que os 2 anteriores em termos climáticos. Entretanto, visitamos a maior parte das regiões em pleno período de seca (exceções foram Sul da Bahia, que ainda passava por um período seco e Maranhão).

4.1 Condições climáticas, perfil dos beneficiários, formas de organização associativa e desempenho produtivo dos PCTs

O levantamento das Associações deu-se no início de 1999, quando o problema da seca não estava debelado. Tomando como referência a divisão proposta por Garcia Filho (1998) de anos bons (duram 2 a 3 anos), anos ruins (duram 5 anos) e ano péssimo (1 ano), observa-se que a maioria dos projetos e das Associações foram criadas em um ano péssimo ou conviveram, em 1997, com uma safra ruim (em que se colhe cerca de 300kg/ha de feijão macassár), e uma safra em um ano péssimo, 1998, em que praticamente não houve colheita em lavouras. Isto leva a uma observação importante: em quase todas as regiões os beneficiários tinham poucas alternativas de sobrevivência, sendo levados a recorrer às frentes de trabalho e a disputa entre si das poucas ofertas de trabalho como diaristas em fazendas da região.

O fator climático impõe-se sobre os resultados observados, interferindo inclusive na motivação para aderir ao Programa e nas decisões de organização futura dos projetos. Em uma região sem problema da seca, próxima a um rio ou com um poço com vazão suficiente para a irrigação, a adesão ao PCT poderia ser encarada como uma estratégia de certos grupos para superar as barreiras criadas pelo não acesso ao ativo terra. Na ausência destas condições, e em um contexto marcado pela sucessão de anos agrícolas ruins e péssimos, o acesso a terra é visto, antes de mais nada, como um meio de sobrevivência.

A questão que se coloca é saber se, e até que ponto, esta motivação estaria: (a) determinando um perfil de beneficiários que não corresponde aos requisitos do Programa¹¹; (b) afetando as decisões das associações quanto à escolha das terras, número de famílias, área média por família; (c) utilização dos recursos do SIC e em que medida estas decisões comprometem o futuro dos projetos.

4.2 Institucionalidade do Programa nos estados

Como já se comentou atrás, os desenhos institucionais que marcam a intervenção dos órgãos públicos na formulação de regras e nos procedimentos relacionadas à formação dos PCTs apresentam variações de estado para estado. Por exemplo, em alguns estados, a compra

¹¹ Em termos gerais pode-se dizer que os principais requisitos “formais” para participar do Programa são ser pobre, sem terra (ou com terra insuficiente) e vinculado ao meio rural. Tomando a população de pobres como grupo meta, os elementos da concepção de programas indicam que o Programa atrairia um subconjunto com algumas características “desejáveis” que potencializariam as probabilidades de sucesso. O estudo das características da população dos beneficiários é um dos pontos mais importantes do modelo de avaliação de impactos sócio-econômicos proposto no documento “Metodologia de Avaliação de Impactos Sócio-

da terra quase não passa pelos beneficiários; em outros, o órgão estadual atua apenas como árbitro.

Há grande variação no fluxograma envolvendo o processo de escolha/formação da associação para PCT; cadastramento e seleção dos candidatos (incluindo a situação bancária de cada um) e negociação da terra; verificação da situação jurídica da propriedade e apreciação técnica da área, incluindo benfeitorias e utilidades; elaboração do projeto; definição de exigências para completar o processo; elaboração do projeto técnico e contratação da assistência técnica e, finalmente, o acompanhamento de sua execução. Os diferentes desenhos institucionais e a maior ou menor organicidade das instituições envolvidas (nem todos os órgãos do governo têm o mesmo grau de comprometimento com o PCT) determina sua eficiência.¹²

Em certos estados, o uso de parte dos créditos SIC é entendido como meio de subsistência da família no primeiro ano de vida da Associação; em outros, dirigido para a construção de casas, quase que de forma obrigatória. Há estados em que o uso fica a critério da Associação.

O ponto crucial a ser ressaltado, o qual não é totalmente independente do “modelo” institucional adotado, é que a demora no recebimento da terra e o atraso na liberação do crédito são fatores de enfraquecimento do esforço comunitário, podendo comprometer a credibilidade do Programa. Trata-se, inclusive de uma questão de *timing* adequado entre as várias ações descentralizadas: aquisição da terra, acesso aos recursos para sobrevivência, liberação dos recursos para investimentos, acesso às linhas de crédito de custeio e assistência técnica.¹³

Outro ponto, mais amplo, refere-se à questão da busca de uma “estrutura de governança” eficiente na alocação do esforço individual e coletivo (ver . Diferentes tipos de intervenção – por exemplo, na definição dos critérios de seleção/escolha dos beneficiários — resultam em diferentes tipos de associação e na geração de formas organizacionais mais ou menos eficientes. É provável que a orientação de criar novas associações (a partir do desmembramento de uma pré-existente ou não), ou de trabalhar com as associações já

econômicos do Programa Cédula da Terra”, de julho de 1998, preparado pelo mesmo grupo responsável pela Avaliação Preliminar.

¹² Ver Navarro (1998), para algumas considerações críticas com base em visitas aos Estados de Pernambuco, Bahia e Ceará.

¹³ Embora este tema não tenha sido objeto da pesquisa, os membros da equipe central colheram informações que permitem indicar a ocorrência de atrasos sistemáticos na liberação das terras e dos recursos do SIC. Em vários projetos, os entrevistados reclamaram que já estavam devendo ao banco, mas que ainda não tinham recebido a terra e os recursos para investimento.

existentes —que já tem rotinas pré-estabelecidas de organização— resulte em estruturas de governanças diferentes entre si. Qual das duas será mais eficiente não é uma questão que possa ser resolvida *ex-ante*, já que do ponto de vista conceitual é possível arrolar argumentos em favor e contra às duas estruturas. Apenas o desenrolar do Programa poderá resolver esta questão.

Quadro 4: Estrutura de Governança

“Estrutura de governança” vem se constituindo em um dos mais importantes conceitos da moderna microeconomia; tem-se mostrado útil para captar fenômenos não explicados pelo tratamento tradicional, baseado no comportamento das firmas e nos condicionantes impostos pelas estrutura de mercados.

De maneira simplificada, dadas as usuais restrições de natureza econômica e tecnológica, define-se uma estrutura de governança como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas —contratuais ou não—, que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal e institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes. (Rabelo e Silveira, 1997)

A importância da estrutura de governança deriva da impossibilidade de desenhar e executar contratos perfeitos, que não apenas prevejam e regulem, *ex ante*, todos os eventos possíveis, como também assegurem, *ex post*, o cumprimento do contrato em toda a sua extensão. Diante da presença de contratos incompletos, as estruturas de governança tornam-se extremamente importantes, uma vez que delas dependerá boa parte das ações e reações dos agentes no dia a dia da atividade. Sua importância torna-se tanto maior quanto mais difícil e/ou ineficiente forem os contratos como instrumentos de regulação das atividades.

Este é sem dúvida o caso de ações de combate à pobreza rural, não apenas devido à complexidade da própria atividade agropecuária como também devido à precária inserção dos pobres nas relações formais de contratos que moldam boa parte dos negócios no mundo contemporâneo.

4.3 Pobreza, Perfil dos Beneficiários e Estratégia Para o Programa Cédula da Terra

A seca, a intervenção dos órgãos governamentais de apoio e o caráter pioneiro do Programa, somam-se no sentido de selecionar/atrair primordialmente diaristas e minifundiários em situação de extrema pobreza, como demonstrado pelas informações colhidas pela Avaliação Preliminar.

Garcia Filho (1998) situa em R\$ 500,00 a renda anual das famílias de diaristas – condição predominante em todas as regiões. Já Vegro *et alii* (1998), para as condições do Ceará, colocam a renda anual (bruta) das famílias em R\$ 2160,00 (total). A receita monetária de R\$ 500,00 antes do PCT significa trabalhar, em média, 8 a 10 dias por mês durante o ano e fornece uma *proxy* para a base de mínima sustentação da família. Acima deste valor deve ser gerado um rendimento adicional que cria a capacidade de acumulação e pagamento.

A pobreza extrema e a descapitalização das famílias dos beneficiários, confirmada pela análise do patrimônio realizada atrás, são traços que certamente condicionarão os rumos do Programa. Neste contexto, marcado pela pobreza, baixo nível de organização social e poucas alternativas para assegurar a sobrevivência, o acesso à terra não se traduz, automática e imediatamente, em mudanças no poder de barganha dos beneficiários a ponto de assegurar-lhes melhores condições para negociar contratos mais favoráveis. Encontrou-se, na região Central da Bahia e em outros locais, situações extremas em que o arrendatário/meeiro, já beneficiário do PCT, comprometia-se a desmatar (destocar) uma área tomada em arrendamento, cultivá-la e, ao final do mesmo período, semear o pasto e devolver a terra ao proprietário (outro, e não o que vendeu a terra ao PCT), situação que caracteriza uma exploração extrema da sua força de trabalho.

Independentemente da circunstância (espera-se) causada pela gravidade da seca e da intervenção institucional sobre o processo de auto-seleção dos beneficiários, deve-se notar

que em certas regiões existe um problema de pressão populacional, em claro confronto com as condições de apropriação privada dos recursos naturais.¹⁴

Neste contexto de pobreza extrema, a adesão ao Programa Cédula da Terra vem assumindo também um papel de opção emergencial, atribuindo-lhe, inevitavelmente, um caráter assistencial.¹⁵ Isto pode chocar-se com sua proposição básica, que é de aproveitar e estimular a competência e a capacidade de desenvolvimento agropecuário de populações que estão constrangidas em sua ação por uma má alocação dos direitos de propriedade e dos incentivos. Caso a população que está sendo atraída não se mostrar preparada para atuar no contexto de um programa que pressupõe capacidade autônoma de decisão, os resultados do Cédula podem ficar aquém do esperado.¹⁶ Este ponto foi tratado, ainda que em outros termos, por Navarro (1998). Cabe verificar, empiricamente, se é possível tratar este aspecto apenas como parte de uma circunstância desfavorável, mas que não compromete a capacidade de realização das potencialidades individuais e coletivas das Associações de produtores e agricultores que participam do programa.

4.4 Seca, Disponibilidade e Preços das Terras

O preço das terras vem apresentando queda nos últimos anos em todo o país (ver Reydon e Plata, 1998). Nas regiões de atuação do Programa Cédula da Terra, a situação é agravada pela seca e pela crise de culturas tradicionais, como o algodão, cacau, cana de açúcar e da própria pecuária tradicional. Em consequência, a maioria das fazendas que foram alvo de negociação e aquelas efetivamente adquiridas pelos PCTs encontrava-se, segundo avaliação dos compradores, ou abandonada ou era mal utilizada. Boa parte delas funcionava como retiro do gado ou como área de arrendamento, com níveis de utilização inferior — sempre na avaliação dos entrevistados — de 30%. Em tal situação, tende a crescer o poder de barganha dos associados ou dos órgãos públicos intervenientes na negociação das propriedades para realizar bons negócios, pelo menos em termos de preços. A questão é saber

¹⁴ A “incompatibilidade” entre população rural e apropriação dos recursos naturais persiste, mesmo quando se tem em conta que as migrações intensas campo-cidade, ocorridas nos anos setenta e oitenta, de certa maneira reduziram a importância da distribuição pura e simples do ativo terra como forma de combater a pobreza e melhorar a distribuição da renda (ver Buainain *et alii*, 1999).

¹⁵ Na verdade, este traço é encontrado na maioria dos programas de combate à pobreza na Região Nordeste. Aparentemente os programas tem encontrado dificuldades para conciliar intervenções com o forte conteúdo assistencial, cujos efeitos, mesmo quando positivos, são meros paleativos e não são sustentáveis, com ações cujos resultados demandam maior tempo de maturação, mas que atacam podem romper com o círculo vicioso da pobreza.

¹⁶ O ponto a ser enfatizado aqui é a importância crucial da capacidade autônoma de gestão do imóvel para o bom desenvolvimento do Programa. Não significa que os beneficiários devam estar prontos ao aderirem ao

até que ponto estes fatores que estão favorecendo o aumento da oferta de terras e a redução de seus preços não estariam, simultaneamente, favorecendo a aquisição de propriedades inapropriadas para os fins do Programa. Esta é mais uma questão cuja resposta deve passar pela experiência empírica.

4.5 O Papel dos Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC) para a Consolidação das Associações

O Subprojeto de Investimento Comunitário é um instrumento básico para a criação de alternativas viáveis, principalmente na região do semi-árido. Mesmo considerando que o volume total do financiamento que compreende SAT+SIC dificilmente é suficiente para implantar, em um projeto padrão de 30 a 35 famílias, infra-estrutura e equipamentos suficientes para assegurar imediata competitividade e sustentabilidade aos projetos, o papel do SIC é estratégico, e sua utilização pode condicionar fortemente o futuros dos projetos.¹⁷ Esta observação ressalta ainda mais a importância de um uso adequado do SIC como instrumento de “alavancagem” de novos investimentos e complementares.

O SIC basicamente pode cumprir uma ampla gama de funções nos projetos que estão no início, amplitude que acentua o aspecto de irreversibilidade¹⁸ das escolhas feitas:

- a) instalar com conforto (casas de alvenaria 40-60 m²) as famílias de assentados que porventura não disponham de moradia próxima ao local de trabalho (os PCT);
- b) favorecer a extensão de linhas de energia elétrica, fundamental para irrigação e mesmo para o abastecimento das famílias a um custo compatível —cerca de R\$ 300/ano/família;
- c) permitir a construção de poços profundos ou poços amazonas, para irrigação e mesmo para o abastecimento das famílias; também permitir, se for o caso, a construção de uma linha de tubulação para o abastecimento doméstico, mais a construção de caixa-d’água e tanques revestidos a céu aberto;

Programa, mas consigam assumir com rapidez as novas responsabilidades associadas ao novo status de proprietário de terra, superando a subordinação que caracterizava as relações de trabalho anteriores.

¹⁷ O Ministério da agricultura estima em dez vezes mais o investimento necessário para um empreendimento superior a 1000 ha. Isto caracteriza, grosso modo, uma maior relação trabalho/capital dos empreendimentos coletivos do PCT, o que sugere que as “imitações” das grandes propriedades estão fadadas a sofrer, no mínimo um sério constrangimento de crédito, se outras fontes,- que em função de uma menor taxa de juros são racionadas – não atuarem de forma complementar. Mesmo um assentamento do INCRA tem estimado um gasto de R\$40.000,00 com investimentos correspondentes a uma receita anual de R\$ 4000,00.

¹⁸ Sem pretender introduzir uma discussão acadêmica, sugere-se a leitura de Dosi e Metcalfe (1991) para o entendimento preciso do termo irreversibilidade e suas implicações em (micro)economia.

d) financiar a abertura de estradas, caso necessário, em parceria com o setor público local —a disponibilidade de crédito para abertura da estrada dentro da propriedade pode funcionar como um instrumento para levar o poder local à cooperação;

e) financiar a compra de animais para reprodução e início do rebanho caprino, suíno e até bovino;

f) financiar a compra de mudas e sementes nos primeiros anos de instalação;

g) financiar a compra de tratores e equipamentos de uso coletivo e equipamentos de uso individual, desde ferramenta a equipamentos de irrigação;

h) financiar pequenas agroindústrias, como casas-de-farinha, queijarias, fábrica de conservas, de processamento de sisal, etc.;

i) financiar a construção de benfeitorias, como galpões e silos-trincheira, apriscos e currais;

j) financiar o período de maturação de culturas perenes, como café, cacau, frutas, etc.

Esta extensa lista (que pode não abranger todas as modalidades de financiamento existentes) compõe um conjunto de escolhas restritas a um orçamento de R\$ 11.900,00/família, e que inclui a parte gasta com o Subprojeto de Aquisição da Terra (SAT). Uma área com 1000 ha que custasse mais de R\$ 200 o hectare, deixaria muito pouco por família caso fosse atribuída uma área de 50 ha a cada uma delas. Logo, torna-se vital para a Associação adquirir a terra com benfeitorias úteis ao projeto proposto (caso contrário é melhor comprar a terra nua e utilizar a força de trabalho disponível para construir as benfeitorias mínimas necessárias) e a um preço tal que: a) não exija um aumento excessivo do número de associados, levando a uma crescente deseconomia de escala gerencial; b) não reduza o rendimento por família.

4.6 A Forma de Exploração e Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra e dos Projetos

A forma de exploração da propriedade constitui-se em um elemento fundamental da estrutura de governança do Programa e dos projetos. A exploração coletiva refere-se não só à organização coletiva do trabalho; refere-se, principalmente, ao acesso a benfeitorias, equipamentos, mini-instalações agroindustriais e outros equipamentos e infra-estrutura, que só são viáveis quando exploradas coletivamente, com vantagens sobre as formas organizacionais

baseadas em trabalho assalariado.¹⁹ Como apontam Navarro (1998) e as entrevistas realizadas, a exploração coletiva pode ir de encontro à visão individualista e à falta de cultura associativista dos beneficiários do Programa Cédula da Terra. Esta contradição, claramente identificada pela Avaliação Preliminar,²⁰ talvez seja um dos nós mais relevantes a serem desatados no futuro imediato.

O uso do trator e de implementos é um exemplo claro: a literatura econômica mostra claramente que um trator de médio porte só se torna financeiramente viável a partir de um uso de 400 horas anuais (contrapondo o período de depreciação com os prazos de pagamento e a taxa de juros vigente). Uma propriedade de médio porte normalmente sub-utiliza este tipo de equipamentos, gerando um mercado de subcontratação de máquinas nem sempre isento de custos de transação, como mostra Laurenti (1997). Há outros exemplos, como o do combate à doença chamada “vassoura de bruxa”, que ataca o cacau e que é altamente trabalho intensivo; a redução enorme dos custos com cercas na criação coletiva de caprinos, abrindo recursos para áreas de “reserva protéica”, que visam complementar a alimentação baseada em ervas que nascem na caatinga.

Ao contra-argumento de que estes exemplos são pontuais e que não são suficientes para opor-se à presença de economias de escala presentes na agricultura empresarial (soja, pecuária de corte, avicultura), é possível contrapor a idéia/hipótese de que, dados certos parâmetros de clima, institucionais —processo de (auto) seleção adequado, presença de assistência técnica— e uma seleção/negociação adequada da terra, o potencial de empreendimentos associativos é mais amplo do que se poderia inicialmente pensar, podendo viabilizar, sob certas condições, até mesmo os sistemas tradicionais em crise na região semi-árida. Considerando que as possibilidades de escolhas tecnológicas e produtivas são limitadas, o aproveitamento das vantagens “potenciais” da natureza associativa dos projetos depende, de maneira radical, das eleições feitas pelas associações no momento inicial do projeto: formas de uso do solo, regras de gestão da propriedade e dos projetos produtivos, uso dos SIC, inserção nos mercados e demais instituições, locais ou não. Dadas as regras de financiamento do BNB, BB e Pronaf,

¹⁹ Apesar de o pequeno produtor familiar ser individualista em vários aspectos, a exploração e organização coletiva é também um traço marcante de sua reprodução social, aparecendo sob várias formas: mutirão, troca de dias de trabalho, trabalho solidário, ajuda e diretamente como trabalho coletivo.

²⁰ Embora com intensidade diferenciada entre os estados. Em Pernambuco a visão individualista pareceu mais arraigada e a organização coletiva aparece claramente como uma imposição do Prorural e do Banco Mundial. Praticamente em todos os projetos visitados os pesquisadores ouviram “queixas confidenciais ou boca pequena” sobre esta imposição. A expressão mais dramática desta contradição foi dada por um entrevistado em Riacho do Navio, Pernambuco. Apontando para uma montanha de pura pedra, sem qualquer vegetação, o entrevistado disse preferir um lote só seu em cima “daquele cascalho” que “terra de ninguém” na parte de baixo.

estas decisões afetarão até mesmo o acesso à crédito de custeio, sem o qual muitos projetos dificilmente poderão se viabilizar.

A escolha da forma de exploração coletiva é fundamental para definir o futuro das Associações. Isto decorre da presença de custos irrecuperáveis e do fenômeno da irreversibilidade associados a quaisquer decisões. Estes custos tendem a ser mais elevados nas fases iniciais dos projetos, quando são tomadas as decisões/opções estratégicas. Podem ser mais marcantes em negócios associativos. Por exemplo: é natural que o quadro de sócios sofra alguma renovação ao longo do tempo. Tomando o início do projeto como referência, o momento da saída de associados não é neutro em relação ao funcionamento da associação. A partir de um certo ponto, elevam-se os custos relacionados à perda das economias de aprendizado propiciadas pela organização coletiva. Mesmo levando em conta que estes custos não são irrecuperáveis e que é possível selecionar alguém mais ajustado e com maior capital humano²¹, é sempre necessário um período de adaptação para que a entrada de novos membros possa contrabalançar os efeitos negativos das saídas. A partir de um certo ponto (tempo e número de pessoas), o custo das saídas pode comprometer toda a associação.

Os pontos apresentados acima conduzem à formulação de algumas hipóteses orientaram a Avaliação Preliminar.

4.7 Algumas Hipóteses sobre o Programa

- O acesso a terra propiciado pelo Programa Cédula da Terra contribui para romper com uma situação de exploração extrema e de desemprego que caracteriza a grande maioria dos diaristas, parceiros e arrendatários da amostra, abrindo possibilidade para melhoria nas condições de vida das famílias beneficiárias;
- Nas condições de extrema pobreza que caracterizam o meio rural nordestino, agradava pela seca, aderir ao Programa Cédula da Terra coloca-se como alternativa de sobrevivência, independente de qualquer consideração de longo prazo sobre a viabilidade econômica financeira dos projetos;
- O perfil dos beneficiários que estão sendo atraídos/selecionados para o Programa é influenciado pela seca e conseqüente falta de alternativas para a reprodução das famílias em várias áreas, especialmente do semi-árido nordestino. É natural que, dentro da população meta, os mais necessitados sejam selecionados. Uma hipótese a ser estudada é até que ponto esta “seleção” é consistente com a concepção do

Programa, que pressupõe capacidade de organização, autonomia e gestão por parte dos beneficiários e suas associações;

- Nas condições em que vem sendo implementado, fortemente marcadas pela seca, o Programa está assumindo um caráter assistencial, independentemente dos órgãos responsáveis pela sua implementação;
- As associações desempenham um papel chave para o bom desempenho do Programa. A existência prévia de associações pode trazer um conjunto de vantagens, posto que indica certa sociabilidade entre os beneficiários. Ainda assim, é preciso considerar que a maioria destas associações tem história, objetivos e natureza que não a qualificam, de forma automática, para a gestão de uma propriedade produtiva de natureza associativa. As regras de um clube social que asseguraram anos de convivência harmoniosa entre seus membros, não são necessariamente adequadas para garantir o bom funcionamento de uma sociedade produtiva formada pelos membros do clube;
- Tanto a oferta de terras —qualidade e preço— como o perfil dos beneficiários são fortemente condicionados pela estrutura sócio-econômica da região —estrutura fundiária, indicadores sociais, principais atividades produtivas, densidade demográfica etc.— como pela conjuntura das economias regionais;
- A capacidade de pagamento e de acumulação do projeto depende de um conjunto de fatores endógenos e exógenos aos projetos.²² Interessa destacar aqui que a importância do maior ou menor grau de capacitação organizacional das associações (o que não implica uma organização não-hierárquica) e da “arquitetura” do projeto. Este último aspecto envolve uma combinação adequada do montante do crédito a fundo perdido disponível gasto com SAT (incluindo o valor efetivo das benfeitorias para o projeto proposto) e o uso dos SIC. A dimensão coletiva aparece então nesses dois aspectos e não apenas na divisão dos lotes.

Este último ponto amplia o escopo da análise da viabilidade dos projetos para além do enfoque de sistemas individuais de produção, como trabalhado por Vegro *et alii* (1998). Visa,

²¹ Há indícios de que isto ocorra nos projetos de assentamento do INCRA. Neste sentido, o chamado “abandono” e a desistência seriam formas de corrigir erros inicial de seleção. Ver a este respeito Bruno e Medeiros (1998).

²² É fundamental considerar os principais fatores que afetam o desempenho econômico dos beneficiários, os quais responderão, em grande parte, pelos impactos sócio-econômicos e pela capacidade de pagamento dos mutuários. Pode-se dividir estes fatores em 6 grupos, segundo a natureza das variáveis envolvidas: (i) características sócio-econômicas do beneficiário e sua família; (ii) grau de organização do assentado/beneficiário; (iii) fatores de caráter sistêmico; (iv) características da produção; (v) fatores de natureza puramente econômica e (vi) fatores aleatórios e condições de mercado.

por outro lado, dar uma dimensão quantitativa à alguns dos comentários feitos por Navarro (1998) sobre o desafio de propor um projeto comunitário a grupos de famílias com baixíssimo nível de escolaridade, condições anteriores precárias de subsistência e com pouca tradição associativista e experiência organizacional (no sentido da experiência prévia na condução de um negócio).

5 Caracterização das Áreas de Atuação do Programa

O objetivo desta seção é indicar as principais características econômicas e sociais dos municípios com projetos amostrados pela Avaliação Preliminar.²³ Tal análise justifica-se diante da hipótese adotada pela metodologia de avaliação de que tanto as características como o desempenho dos projetos são fortemente influenciados pelas condições locais e mesorregionais. No estágio da avaliação preliminar não foram incluídos estudos estatísticos das características da população local, limitando-se a levantar alguns indicadores básicos que possam ser utilizados como parâmetros para comparação com os resultados obtidos pela avaliação preliminar para a população de beneficiário do Cédula da Terra²⁴. Mesmo sem esta mais fina, os resultados que serão apresentados parecem confirmar que o perfil sócio-econômico do beneficiário do Cédula da Terra não é diferente da população de pobres rurais dos cinco estados, formada por trabalhadores rurais sem terra e pequenos produtores, proprietários ou não; por pessoas com baixo nível de escolaridade, elevado índice de analfabetismo, situação de moradia precária e baixo nível de renda.

O Programa Cédula da Terra atingiu todas as mesorregiões nos estados do Maranhão e Pernambuco e apenas uma parcela delas nos estados da Bahia (5 mesorregiões onde encontra-se 70% da população estadual), Ceará (6 mesorregiões com 61,5% da população do estado) e Minas Gerais (3 mesorregiões com 15,6% da população). Para caracterizar a população nas mesorregiões visitadas foram utilizados dados extraídos da PNAD de 1996 e apresentados nas entre a Tabela 1 e a Tabela 10, localizadas entre as páginas 39 e 50.

Nos estados do Pernambuco, Minas Gerais e Bahia, a população rural corresponde a menos da metade da população total em todas as mesorregiões. As maiores proporções estão nas mesorregiões do Leste Maranhense, onde chega a 70% e nos Sertões Cearenses, com quase 60%.

²³ Tal análise apoiou-se em Moura *et alii* (1998).

²⁴ A metodologia de avaliação de impactos sócio-econômicos do Cédula da Terra prevê a realização de estudos desta natureza, o que permitirá analisar em que medida os resultados encontrados podem ser associados a determinadas características das populações beneficiárias.

Em todos os estados a parcela da população rural abaixo da linha da pobreza é menor que a parcela da população urbana nestas mesmas condições.

A ausência de instalações sanitárias ocorre com forte expressão em quase todos os estados onde atua o Programa. No Ceará e Maranhão, os domicílios sem instalações sanitárias variam entre 30 e 62% do total, conforme a mesorregião. Na Bahia e em Minas Gerais esta variação fica entre 30 e 46%, aproximadamente. No Pernambuco - com exceção da mesorregião Metropolitana de Recife (7% de domicílios sem sanitários) - os domicílios sem instalações sanitárias ficam entre 15 e 48%.

Ceará e Bahia são os estados com mesorregiões que apresentam maior ausência de acesso à energia elétrica. O número de domicílios sem energia elétrica foi de 54% na mesorregião Sertões Cearenses, mas chegou a 22% na mesorregião Sul Cearense e até 17% na mesorregião Sul Baiano. O Estado de Pernambuco apresentou a menor proporção de domicílios com ausência de energia elétrica. Foi exatamente a mesorregião Metropolitana de Recife. Com exceção desta, a menor proporção também fica no Pernambuco, na mesorregião da Mata Pernambucana, com 9% de domicílios sem acesso à energia elétrica. Ainda em Pernambuco, a mesorregião que tem a maior proporção de domicílios sem acesso à energia elétrica foi a do Sertão Pernambucano, 35% dos domicílios.

Os domicílios com crianças que não vão à escola estão abaixo de 25% em todos as mesorregiões e estados. Na Bahia esta proporção é menor que 15% em todas as mesorregiões, enquanto em Minas Gerais fica abaixo de 10%.

A seguir estas informações são analisadas de forma mais detalhada, ressaltando-se as diferenças dentro de cada estado.

5.1 Bahia

O conjunto das mesorregiões baianas com atuação do Programa Cédula da Terra responde por 70% da população baiana. São elas: Vale do São Francisco da Bahia, Centro Norte Baiano, Nordeste Baiano, Centro Sul Baiano e Sul Baiano.

Juntas, as mesorregiões do Centro Norte e Centro Sul Baiano concentram quase metade da população do estado (Tabela 1). Não muito atrás vem o Sul Baiano com 22% da população estadual, seguido do Nordeste e Vale do São Francisco, com 17 e 12% respectivamente.

**Tabela 1: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas
– Estado da Bahia –**

INDICADORES		VALE SÃO FRANCISCO DA BAHIA	CENTRO NORTE BAIANO	NORDESTE BAIANO	CENTRO SUL BAIANO	SUL BAIANO
DADOS POPULACIONAIS	Densidade demográfica					
	Domicílios na meso-região	221.505	482.578	365.623	525.117	474.908
	Domicílios NBI na meso-região	117.547	265.799	209.687	292.388	259.895
	População na meso-região	1.032.487	2.025.413	1.539.881	2.288.289	1.932.688
	População pobre na meso-região	653.872	1.494.994	1.132.333	1.611.967	1.266.980
	População rural contagem de População 1996	238.270	812.644	647.924	931.508	522.936
CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E EDUCAÇÃO	Domicílios com mais de 3 pessoas por quarto	26.580	43.709	23.625	49.617	66.158
	Domicílios sem sanitário	84.470	198.461	169.522	198.471	141.761
	Domicílios sem luz elétrica	52.570	141.755	141.171	220.323	82.100
	Domicílios com chefe pouco educado (< 3 anos)	265.294	600.119	432.100	500.712	623.018
	Domicílios com crianças de 7 a 13 anos que não vão à escola	17.130	55.524	47.847	69.699	60.842
Ocupação	Domicílios de pequenos produtores sem salário	72.061	99.229	90.965	172.476	30.714
	Domicílios de pequenos produtores com salário	24.808	52.570	53.163	57.884	27.170
	Domicílios de trabalhadores assalariados	62.024	161.845	104.548	149.445	219.722
	Domicílios de autônomos não agrícolas	52.566	114.593	68.512	86.836	138.222
	Domicílios de empregadores agrícolas	1.773	1.772	7.089	2.363	8.860
	Domicílios sem pessoas economicamente ativas	5.317	46.074	33.077	48.433	41.354
	Outros Domicílios	2.954	6.497	8.268	7.679	8.861
POBREZA RURAL	Domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	53.755	169.519	144.723	178.385	111.049
	Domicílios rurais NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	82.696	214.999	191.971	252.222	151.800
	Total domicílios NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	167.161	380.391	285.293	410.529	343.769
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	65	84	80	73	74
	Porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	60	72	68	63	61
ATIVIDADES AGRÍCOLAS	Terra agrícola por domicílio rural	43	23	21	30	24
	Terra agrícola por pessoa rural	9	5	4	6	5
	Terra uso extensivo por pessoa rural	23	15	13	21	14
	Valor da produção agrícola por hectare (1996)	56	57	70	59	121
	Valor dos cultivos colhidos por ha cultivado	434	139	231	331	350
	Valor da prod. agrícola por pessoa ocupada na agricultura	759	537	490	682	1.611
	Valor da produção de cultivos por pessoa ocupada na agricultura	491	195	235	368	1.066
	Coefficiente Gini de concentração de terra (1996)	82	79	79	74	75
POBREZA	Pobreza integral: Domicílios não pobres	54.342	102.187	80.330	114.588	131.134
	Domicílios pobres na meso-região	125.814	311.283	232.138	318.971	265.208
	Pobreza integral: Domicílios pobres recentes	49.614	114.592	75.606	118.140	83.874
	Pobreza integral: Domicílios pobres emergentes	38.984	68.519	54.926	86.239	78.559
	Pobreza integral: Domicílios pobres estruturais	78.563	197.280	154.761	206.149	181.337
	Porcentagem da pop. total abaixo da linha de pobreza	63	74	74	70	66
	Porcentagem da pop. urbana abaixo da linha de pobreza	63	74	74	70	66
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	60	72	68	63	61
	Porcentagem de domicílios totais abaixo da linha de pobreza	57	65	63	61	56
	Porcentagem de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza	57	64	63	61	56

Fonte: PNAD (1996).

A população rural é maior nas mesorregiões do Nordeste, Centro Sul e Norte Baiano, variando entre 40 e 42%. No Sul Baiano a parcela rural da população cai para 27% e no Vale do São Francisco é menor ainda, 23%. Coincidentemente a mesorregião de menor população total - Vale do São Francisco da Bahia - também é a que detém a menor proporção da população rural.

Os piores indicadores de pobreza estão no Centro Norte Baiano, com 74% da população total abaixo da linha da pobreza. Na zona rural este indicador sobe para 84%, lembrando que esta é uma das maiores populações entre as mesorregiões do estado.

No Centro Sul Baiano, outra mesorregião que também tem forte peso na população do estado, ficam evidentes as precárias condições de habitação. São 38% dos domicílios sem instalações sanitárias e 42% sem acesso à energia elétrica. A situação piora nas mesorregiões

do Centro Norte e Nordeste Baiano. Na primeira são 41% de domicílios sem instalações sanitárias, enquanto no segundo esta cifra chega a 46%.

De forma geral as mesorregiões baianas com melhores indicadores de pobreza e habitação são o Sul e o Vale do São Francisco. No Sul Baiano a parcela da população total abaixo da linha de pobreza é de 66%. Na zona rural esta parcela é de 74%. Os domicílios sem sanitários somam 30%, enquanto os domicílios sem energia elétrica somam 17%. No Vale do São Francisco, onde a participação da população urbana é maior, a população abaixo da linha de pobreza é menor, tanto para a população total (63%) quanto para a população rural (65%).

Os domicílios com crianças que não freqüentam escola totalizam apenas 8% no Vale do São Francisco Baiano, enquanto nas demais mesorregiões varia entre 12 e 13%.

Os municípios visitados no Estado da Bahia estão listados na Tabela 2.

Tabela 2: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados
– Estado da Bahia –

UF	Mesorregião geográfica	Município
BA	Centro Norte Baiano	BOA VISTA DO TUPIM TAPIRAMUTÁ
	Centro Sul Baiano	ANDARAÍ BONITO PIATÃ POÇÕES
	Nordeste Baiano	ALAGOINHAS CONDE ENTRE RIOS ESPLANADA EUCLIDES DA CUNHA RIBEIRA DO POMBAL
	Sul Baiano	CANAVIEIRAS ITAMARAJU JUSSARI PRADO
	Vale do S. Francisco da Bahia	BOM JESUS DA LAPA MORPARÁ

5.2 Ceará

Mesmo com diferenças numéricas entre as mesorregiões em termo de população total e diferenças proporcionais em termos de população rural, nos dados da PNAD de 1996, excetuando-se o Sul Cearense, existe uma semelhança entre as mesorregiões para as proporções dos indicadores de pobreza - população pobre na mesorregião, população rural abaixo da linha de pobreza e domicílios rurais abaixo da linha de pobreza (Tabela 3).

**Tabela 3: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas
– Estado do Ceará –**

INDICADORES		NORDESTE CEARENSE	NOROESTE CEARENSE	SERTÕES CEARENSES	JAGUARIBE	CENRO-SUL CEARENSE	SULCEARENSE
DADOS POPULACIONAIS	Densidade demográfica						
	Domicílios na meso-região	226.506	192.324	147.435	76.010	136.213	137.734
	Domicílios NBI na meso-região	164.266	117.843	102.536	45.401	90.298	69.888
	População na meso-região	1.098.344	927.431	608.094	361.167	579.011	612.672
	População pobre na meso-região	884.590	733.069	458.614	302.501	418.830	410.658
	População rural contagem de População 1996	453.385	338.564	350.363	182.886	135.058	230.330
CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E EDUCAÇÃO	Domicílios com mais de 3 pessoas por quarto	23.975	18.366	12.753	2.550	12.245	13.264
	Domicílios sem sanitário	140.290	86.214	90.803	31.119	80.606	43.871
	Domicílios sem luz elétrica	105.091	93.866	80.090	27.550	47.955	30.097
	Domicílios com chefe pouco educado (< 3 anos)	204.789	136.353	124.597	66.021	132.891	194.326
	Domicílios com crianças de 7 a 13 anos que não vão à escola	54.075	31.119	12.243	13.262	16.836	18.877
Ocupação	Domicílios de pequenos produtores sem salário	70.401	48.466	60.198	14.284	47.443	20.916
	Domicílios de pequenos produtores com salário	36.730	44.382	21.937	13.264	21.937	16.325
	Domicílios de trabalhadores assalariados	44.381	51.014	25.509	24.485	18.878	36.727
	Domicílios de autônomos não agrícolas	57.139	33.668	24.486	20.915	27.037	49.485
	Domicílios de empregadores agrícolas	3.061	5.611	2.551	511	5.611	1.021
	Domicílios sem pessoas economicamente ativas	14.285	7.142	10.712	2.041	12.246	9.691
	Outros Domicílios	510	2.041	2.041	510	3.061	3.570
POBREZA RURAL	Domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	92.337	94.888	61.726	30.099	53.567	32.648
	Domicílios rurais NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	115.804	110.701	83.152	36.731	70.399	39.789
	Total domicílios NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	195.385	157.123	123.454	65.806	108.154	98.454
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	86	83	81	84	82	86
	Porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	77	77	73	77	70	79
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	Terra agrícola por domicílio rural	17	15	32	24	15	14
	Terra agrícola por pessoa rural	3	3	7	5	3	3
	Terra uso extensivo por pessoa rural	9	7	19	13	8	9
	Valor da produção agrícola por hectare (1996)	107	112	60	99	110	120
	Valor dos cultivos colhidos por ha cultivado	357	280	210	310	350	358
	Valor da prod. agrícola por pessoa ocupada na agricultura	680	738	696	1.161	634	504
	Valor da produção de cultivos por pessoa ocupada na agricultura	355	438	236	644	282	274
POBREZA	Coefficiente Gini de concentração de terra (1996)	84	84	79	83	79	79
	Pobreza integral: Domicílios não pobres	31.121	35.201	23.981	10.204	28.059	39.280
	Domicílios pobres na meso-região	162.736	138.759	98.967	58.664	85.706	82.131
	Pobreza integral: Domicílios pobres recentes	31.119	39.280	20.918	20.405	17.856	28.566
	Pobreza integral: Domicílios pobres emergentes	33.670	16.834	22.445	6.632	22.958	17.344
	Pobreza integral: Domic. pobres estruturais	130.597	101.009	80.090	38.769	67.340	52.544
	Porcentagem da pop. total abaixo da linha de pobreza	81	79	75	84	72	67
	Porcentagem da pop. urbana abaixo da linha de pobreza	81	79	75	84	72	67
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	86	83	81	84	82	86
	Porcentagem de domicílios totais abaixo da linha de pobreza	77	77	73	77	70	79
	Porcentagem de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza	72	72	67	77	63	60

Fonte: PNAD (1996).

Com população total em torno de 1,1 milhões de habitantes, o Noroeste Cearense tem uma parcela de 41% destes residindo na zona rural. A parcela pobre da população corresponde a 81% da total e 86% da rural. Os domicílios rurais abaixo da linha de pobreza nesta mesorregião são 77% do total e, os domicílios de pequenos produtores sem salário são 31%. A mesorregião Noroeste Cearense tem o maior número de domicílios com crianças que não vão à escola, tanto em números absolutos quanto relativos, respectivamente 31.119 mil e 24%. A parcela de domicílios sem luz elétrica não é baixa, 46%, acompanhada da alta incidência de domicílios sem sanitários, 62%. Ao lado dos Sertões Cearenses, esta mesorregião apresenta os piores indicadores de condições de habitação.

Os municípios visitados nesta mesorregião, bem como aqueles visitados nas demais estão listados na Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados
– Estado do Ceará –**

UF	Mesorregião geográfica	Município
CE	Centro Sul Cearense	IPAUMIRIM
		LAVRAS DA MANGABEIRA
	Jaguaribe	JAGUARUANA
		POTIRETAMA
		RUSSAS
	Norte Cearense	ARACOIABA
		ARATUBA
		CANINDÉ
		ITAPIPOCA
		ITAPIÚNA
		OCARA
		SÃO GONÇALO DO AMARANTE
	Noroeste Cearense	ACARAÚ
		BARROQUINHA
		CATUNDA
		IPUEIRAS
		PORANGA
		SANTA QUITÉRIA
		SANTANA DO ACARAÚ
		VIÇOSA DO CEARÁ
	Sul Cearense	SALITRE
	Sertões Cearense	ACOPIARA
		CRATEÚS
		IBARETAMA
		MADALENA
		PARAMBÚ
		QUIXADÁ
		QUIXERAMOBIM
		TAMBORIL
		TAUÁ

A população da mesorregião Norte Cearense é de 927 mil habitantes com uma parcela de 37% dela residindo na zona rural. A população abaixo da linha da pobreza nesta mesorregião é de 79% e dentro da população rural, a parcela de pobres é de 83%. A porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza também é alta, 77% do total, embora a porcentagem de domicílios sem salários seja menor do que na região noroeste, 25% do total. Os domicílios com crianças que não vão à escola correspondem a 16% do total. No que diz respeito às condições de vida, esta mesorregião não está entre as piores, mas nem entre as melhores: 45% dos estabelecimentos não tem instalações sanitárias e quase metade não tem acesso à energia elétrica.

A mesorregião Sertões Cearenses é povoada por 608 mil habitantes, proporcionalmente, a maior população rural entre as mesorregiões cearenses, 58%. A população abaixo da linha de pobreza está em torno de 75% da total, enquanto a população rural pobre é de 81%. O número de domicílios abaixo da linha de pobreza segue proporcionalmente um pouco abaixo

da população total pobre, 73%. Os domicílios onde os pequenos produtores não registraram salário representam 41% do total dos Sertões Cearenses. Apenas 8% dos domicílios apresentam crianças que não vão à escola, apesar das precárias condições habitacionais. Os domicílios sem sanitário somam 62% do total, enquanto os domicílios sem luz elétrica 54%.

Em termos populacionais, a mesorregião do Jaguaribe, com 361 mil habitantes, é a menor entre as mesorregiões do estado. A população se divide entre rural e urbana, praticamente em iguais proporções. Da população total, 84% estão abaixo da linha de pobreza, enquanto a população rural pobre representa 84% dos habitantes da zona rural. A mesorregião do Jaguaribe ao lado da mesorregião Sul Cearense, está proporcionalmente entre as menores, em termos de domicílios de pequenos produtores sem salário, 19%. Os domicílios sem instalações sanitárias são 41%, valor próximo dos domicílios sem luz elétrica, 36%. A porcentagem de domicílios com crianças que não frequentam a escola é de 17%.

O Centro Sul Cearense tem população total de 579 mil habitantes, sendo apenas 23% na zona rural. A parcela pobre da população total é de 72%, enquanto os pobres rurais são 82% dentro da população rural. Em termos de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza, a proporção é de 70%. Os domicílios com pequenos produtores sem salário são 35%. Há apenas 12% dos domicílios com crianças que não vão à escola. As condições de habitação no Centro Sul Cearense estão perto das piores mesorregiões, com quase 60% dos municípios sem sanitários e 35% dos municípios sem luz elétricas.

A população total do Sul Cearense é de 612.672 habitantes. Os residentes na zona rural somam 38% desse total. A população total abaixo da linha da pobreza corresponde a 67% do total de habitantes, sensivelmente abaixo da mesma proporção nas demais regiões. No entanto, na zona rural a população pobre é de 86%, proporção similar à da mesorregião Noroeste e acima das demais mesorregiões. Os domicílios abaixo da linha da pobreza são 79%, embora a porcentagem de domicílios de pequenos produtores sem salário seja de apenas 15%, a menor entre todas as mesorregiões cearenses. O Sul Cearense apresenta as melhores condições habitacionais, com quase 70% dos domicílios com instalações sanitárias e praticamente 80% com acesso à luz elétrica.

5.3 Maranhão

A maior parte da população maranhense está na mesorregião Norte, 44% da população do estado (5,2 milhões de habitantes, Tabela 5). Em segundo lugar vem as mesorregiões Centro e Oeste Maranhense com 22 e 19% da população do estado. Por últimos estão as regiões do Leste e Sul Maranhense com 12 e 4% da população do estado.

**Tabela 5: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas
– Estado do Maranhão –**

INDICADORES		NORE MARANHENSE	OESTE MARANHENSE	CENTRO MARANHENSE	LESTE MARANHENSE	SUL MARANHENSE
DADOS POPULACIONAIS	Densidade demográfica					
	Domicílios na meso-região	484.112	214.974	241.649	139.010	50.913
	Domicílios NBI na meso-região	333.783	139.817	182.654	105.066	25.052
	População na meso-região	2.277.502	978.705	1.146.020	630.388	215.778
	População pobre na meso-região	1.607.519	708.933	898.724	505.921	143.858
	População rural contagem de População 1996	569.575	497.930	351.315	450.477	93.555
CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E EDUCAÇÃO	Domicílios com mais de 3 pessoas por quarto	83.245	24.245	37.984	24.246	5.657
	Domicílios sem sanitário	214.167	63.846	147.901	85.670	19.396
	Domicílios sem luz elétrica	176.183	46.873	84.863	54.151	17.779
	Domicílios com chefe pouco educado (< 3 anos)	768.588	224.585	188.782	146.797	58.012
	Domicílios com crianças de 7 a 13 anos que não vão à escola	46.067	39.599	35.562	22.628	2.424
Ocupação	Domicílios de pequenos produtores sem salário	154.364	64.654	101.021	70.314	15.354
	Domicílios de pequenos produtores com salário	56.575	45.259	78.402	16.164	6.466
	Domicílios de trabalhadores assalariados	117.190	40.409	16.971	18.588	12.123
	Domicílios de autônomos não agrícolas	122.847	54.955	37.174	25.053	9.697
	Domicílios de empregadores agrícolas	1.616	808		808	3.232
	Domicílios sem pessoas economicamente ativas	29.904	6.465	6.465	7.274	4.040
	Outros Domicílios	1.617	2.424	1.616	808	
POBREZA RURAL	Domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	193.161	54.150	120.424	57.581	11.314
	Domicílios rurais NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	236.801	71.930	152.751	75.972	16.971
	Total domicílios NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	379.046	174.568	214.980	123.655	35.560
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	70	80	83	85	75
	Porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	64	74	76	72	61
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	Terra agrícola por domicílio rural	6	28	28	23	122
	Terra agrícola por pessoa rural	1	6	6	5	24
	Terra uso extensivo por pessoa rural	4	20	20	15	89
	Valor da produção agrícola por hectare (1996)	146	52	59	49	33
	Valor dos cultivos colhidos por ha cultivado	463	350	401	310	432
	Valor da prod. agrícola por pessoa ocupada na agricultura	361	736	554	359	1.378
	Valor da produção de cultivos por pessoa ocupada na agricultura	168	264	217	171	908
	Coefficiente Gini de concentração de terra (1996)	87	78	82	92	79
POBREZA	Pobreza integral: Domicílios não pobres	105.066	40.406	26.669	15.355	15.353
	Domicílios pobres na meso-região	308.737	143.050	172.957	97.789	27.479
	Pobreza integral: Domicílios pobres recentes	45.262	34.752	32.327	18.589	10.507
	Pobreza integral: Domicílios pobres emergentes	71.925	32.327	39.599	26.674	7.273
	Pobreza integral: Domicílios pobres estruturais	261.858	107.490	143.054	78.392	17.780
	Porcentagem da pop. total abaixo da linha de pobreza	71	72	78	80	67
	Porcentagem da pop. urbana abaixo da linha de pobreza	71	72	78	80	67
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	70	80	83	85	75
	Porcentagem de domicílios totais abaixo da linha de pobreza	64	67	72	70	54
	Porcentagem de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza	64	67	72	70	54

Fonte: PNAD (1996).

As regiões do Leste e Centro Maranhense tem os piores indicadores de pobreza e condições de vida do estado. No Leste Maranhense, a parcela da população abaixo da linha da pobreza é de 85%. Para a população rural - que representa 71% da população total da mesorregião - a parcela abaixo da linha de pobreza sobe para 85%. No Centro Maranhense, embora a população rural seja bem menor (31%), os indicadores de pobreza são semelhantes. A parcela da população abaixo da linha de pobreza é de 78%. Para a população rural este indicador sobe para 83%. As condições de habitação nas duas regiões também são precárias. Em torno de 60% dos total de domicílios não possuem instalações sanitárias e entre 35 e 39% deles não têm acesso à energia elétrica. Entre 15 e 16% dos domicílios têm crianças que não frequentam escola.

No Oeste Maranhense as condições de pobreza e habitação melhoram. O peso da população urbana é de quase 50% na população total. A população abaixo da linha de pobreza é de 72%. Para a população rural este indicador sobe para 80%. As condições de habitação melhoram mais do que as de pobreza, colocando a mesorregião entre as melhores do estado. Os domicílios sem instalações sanitárias caem para 30% e os domicílios sem energia elétrica caem para 22%. Mas ainda é alto o número de domicílios com crianças que não vão à escola, 18%.

A mesorregião Norte tem grande peso dos habitantes da zona urbana (75%), especialmente da área metropolitana da capital São Luís, sobre seus indicadores de pobreza e condições de vida. O impacto se faz presente sobre a população abaixo da linha de pobreza, em torno de 70%, tanto para a população total da mesorregião como para a população rural. Mesmo assim as habitações, embora em melhores condições que no Centro e Leste Maranhense, ainda encontram-se em condições um pouco piores do que nas mesorregiões Sul e Oeste.

No Sul Maranhense a população total é a de menor peso no estado, apenas 4%. A população rural desta mesorregião representa 43% da total. As condições de pobreza são um pouco melhores em função das próprias condições naturais, pois trata-se de uma região de cerrado, com extensos campos de produção de grãos e pecuária. A parcela da população total abaixo da linha de pobreza é de 67%. Para a população rural este indicador sobe para 75%. Em termos de condições habitacionais esta mesorregião encontra-se entre o Oeste e o Norte Maranhense, longe das piores condições do estado, no Centro e Leste Maranhense.

Durante a pesquisa de campo foram visitados os municípios maranhenses listados na Tabela 6 abaixo.

**Tabela 6: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados
– Estado do Maranhão –**

UF	Mesorregião geográfica	Município
MA	Centro Maranhense	ARAME BACABAL GRAJAÚ POÇÃO DE PEDRAS
	Leste Maranhense	CAXIAS SÃO BENEDITO DO RIO PRETO SÃO JOÃO DO SÓTER
	Norte Maranhense	BACURI ITAPECURU MIRIM PINHEIRO PRESIDENTE VARGAS
	Oeste Maranhense	TURIAÇU
	Sul Maranhense	BALSAS PORTO FRANCO

5.4 Minas Gerais

As três mesorregiões mineiras onde há projetos do Programa Cédula da Terra em conjunto têm uma população total de quase 2,6 milhões de habitantes (Tabela 7), o que corresponde a 15,6% da população total do estado.

A mesorregião Norte de Minas é a de maior população entre as três visitadas. No total são quase 1,5 milhões de habitantes, dos quais 33% vivem na zona rural. Na mesorregião do Jequitinhonha a população total é de 912 mil habitantes e a rural é 29% desta. No Noroeste de Minas a população é bem menor, quase 331 mil habitantes, sendo 20% residentes da zona rural.

A mesorregião mineira com melhores indicadores de pobreza e condições de vida é o Noroeste de Minas, mesorregião que recebe forte influência de Brasília. Em parte dos municípios o sistema de telefonia é o mesmo da capital brasileira e, durante o percurso, não foram raras as citações sobre cidadãos de Brasília que têm chácaras e fazendas nos municípios do Noroeste Mineiro onde passam os finais de semana e feriados. A parcela da população total que encontra-se abaixo da linha de pobreza é de 65%. O mesmo indicador é um pouco maior para a população rural, 69%. Os domicílios sem luz elétrica são apenas 15%, enquanto os domicílios sem instalações sanitárias são 37%. Este é dos poucos indicadores que está acima das demais mesorregiões mineiras.

No Norte de Minas, onde corre o rio São Francisco e onde a população é maior, os indicadores de pobreza são sensivelmente piores, embora o mesmo não seja verdade para todos os indicadores das condições de vida. A parcela da população total abaixo da linha de

pobreza é de 75%. Na zona rural esta proporção vai para 89%. Os domicílios sem sanitário são 34% e aqueles sem luz elétrica são 33%.

**Tabela 7: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas
– Estado de Minas Gerais –**

INDICADORES		NORDESTE DE MINAS	NORTE DE MINAS	JEQUITINHONHA
DADOS POPULACIONAIS	Densidade demográfica			
	Domicílios na meso-região	80.837	317.548	181.230
	Domicílios NBI na meso-região	41.210	165.378	87.706
	População na meso-região	330.749	1.449.835	812.095
	População pobre na meso-região	216.632	1.088.457	620.307
	População rural contagem de População 1996	64.951	483.411	231.977
CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E EDUCAÇÃO	Domicílios com mais de 3 pessoas por quarto	8.453	38.570	19.024
	Domicílios sem sanitário	29.587	107.787	54.418
	Domicílios sem luz elétrica	12.152	105.675	74.500
	Domicílios com chefe pouco educado (< 3 anos)	112.034	380.101	169.114
	Domicílios com crianças de 7 a 13 anos que não vão à escola	6.868	28.003	11.623
Ocupação	Domicílios de pequenos produtores sem salário	10.566	56.006	47.554
	Domicílios de pequenos produtores com salário	8.983	66.046	36.456
	Domicílios de trabalhadores assalariados	38.041	98.806	49.141
	Domicílios de autônomos não agrícolas	16.380	61.286	27.473
	Domicílios de empregadores agrícolas	nulo	15.323	4.756
	Domicílios sem pessoas economicamente ativas	5.811	14.268	12.151
	Outros Domicílios	1.057	5.813	3.699
POBREZA RURAL	Domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	112.034	380.101	169.114
	Domicílios rurais NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	14.792	122.056	70.802
	Total domicílios NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	56.004	248.333	143.718
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	69	89	76
	Porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	62	84	70
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	Terra agrícola por domicílio rural	200	68	44
	Terra agrícola por pessoa rural	51	14	9
	Terra uso extensivo por pessoa rural	146	44	31
	Valor da produção agrícola por hectare (1996)	78	47	57
	Valor dos cultivos colhidos por ha cultivado	501	373	452
	Valor da prod. agrícola por pessoa ocupada na agricultura	5.884	1.185	1.076
	Valor da produção de cultivos por pessoa ocupada na agricultura	55	4	34
	Coefficiente Gini de concentração de terra (1996)	67	83	77
POBREZA	Pobreza integral: Domicílios não pobres	24.833	69.214	37.513
	Domicílios pobres na meso-região	47.024	224.032	128.396
	Pobreza integral: Domicílios pobres recentes	14.794	82.955	56.011
	Pobreza integral: Domicílios pobres emergentes	9.509	26.943	14.265
	Pobreza integral: Domic. pobres estruturais	31.702	138.435	73.441
	Porcentagem da pop. total abaixo da linha de pobreza	65	75	76
	Porcentagem da pop. urbana abaixo da linha de pobreza	65	75	76
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	69	89	76
	Porcentagem de domicílios totais abaixo da linha de pobreza	58	71	71
	Porcentagem de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza	58	71	71

Fonte: PNAD (1996).

Os indicadores de pobreza na mesorregião do Jequitinhonha encontram-se numa posição intermediária, mais próxima da realidade do Norte de Minas do que do Noroeste. A parcela da população abaixo da linha de pobreza é de 76%, tanto para a população total como para a rural. Os domicílios com pequenos produtores sem salário somam 26%. Embora seja

alta a porcentagem de domicílios sem luz elétrica, 41%, os domicílios sem sanitário são de menor proporção entre as mesorregiões mineiras, 30%.

Os municípios onde foram visitados projetos do Programa Cédula da Terra em Minas Gerais estão listados na Tabela 8.

**Tabela 8: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados
– Estado de Minas Gerais –**

UF	Mesorregião geográfica	Município
MG	Jequitinhonha	FELIZBURGO
		JOAÍMA
	Norte de Minas	JANAÚBA
		JAÍBA
		PINTÓPOLIS
		RIACHINHO
		URUCUIA
		VARZELÂNDIA
		VERDELÂNDIA
	Noroeste de Minas	ARINOS
		BURITIS

5.5 Pernambuco

Quase metade da população pernambucana reside na mesorregião Metropolitana de Recife, são 3 milhões de habitantes (Tabela 9). Com apenas 3% da população residente na zona rural, esta mesorregião é fortemente influenciada pelas condições de vida da capital e apresenta os melhores indicadores de pobreza e condições de vida no estado. Embora 60% da população rural pobre esteja abaixo da linha de pobreza, os domicílios com pequenos produtores rurais sem salário são de baixa incidência, apenas 1%, assim como os domicílios com crianças que não frequentam escola (4%).

No outro extremo está mesorregião do Sertão Pernambucano –874 mil habitantes sendo 39% na zona rural- com elevados índices de pobreza e condições de habitação precárias. Esta é a mesorregião pernambucana onde a população rural tem maior peso em relação à total. Os domicílios sem instalações sanitárias somam 48% e os sem luz elétrica somam 35%. São 16% de domicílios com crianças que não frequentam escola.

As mesorregiões do São Francisco, Agreste e Mata Pernambucana encontram-se em níveis intermediários de pobreza e condições de vida. O Agreste Pernambucano conta com uma população de 1,9 milhões de habitantes, sendo 31% residentes da zona rural. A Mata Pernambucana tem 1,25 milhões de habitantes sendo 26% residentes da zona rural, enquanto a

mesorregião do São Francisco Pernambucano soma pouco mais de 380 mil habitantes sendo 28% na zona rural.

Embora os indicadores para as condições de vida retratada na Mata Pernambucana apontem para valores que se aproximam da mesorregião Metropolitana de Recife, os indicadores de pobreza mostram uma região bastante debilitada, colocando-a próxima do Sertão Pernambucano. O inverso acontece com a mesorregião do São Francisco Pernambucano, onde os indicadores de pobreza são semelhantes aos da mesorregião Metropolitana de Recife e os indicadores de condições de vida um pouco melhores do que os do Sertão Pernambucano.

**Tabela 9: Indicadores de Pobreza Segundo Mesorregiões Geográficas
– Estado do Pernambuco –**

INDICADORES		SERTÃO PERNAMBUCANO	SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO	AGRESTE PERNAMBUCANO	MATA PERNAMBUCANA	METROPOLITANA DE RECIFE
DADOS POPULACIONAIS	Densidade demográfica					
	Domicílios na meso-região	196.277	87.473	453.221	298.516	738.165
	Domicílios NBI na meso-região	119.189	48.108	193.536	131.216	224.985
	População na meso-região	874.235	381.608	1.902.020	1.255.848	3.049.565
	População pobre na meso-região	664.834	223.611	1.296.260	891.723	1.729.144
	População rural contagem de População 1996	342.823	107.023	590.466	324.872	102.608
CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO E EDUCAÇÃO	Domicílios com mais de 3 pessoas por quarto	18.590	14.762	24.601	26.243	69.694
	Domicílios sem saneário	95.132	33.348	123.008	45.926	51.691
	Domicílios sem luz elétrica	68.339	21.868	74.898	25.699	4.186
	Domicílios com chefe pouco educado (< 3 anos)	212.112	100.362	499.085	378.089	1.745.230
	Domicílios com crianças de 7 a 13 anos que não vão à escola	31.163	11.482	56.859	49.751	27.837
Ocupação	Domicílios de pequenos produtores sem salário	71.077	18.040	110.438	16.948	6.700
	Domicílios de pequenos produtores com salário	31.164	8.200	62.328	12.574	11.092
	Domicílios de trabalhadores assalariados	32.259	28.430	107.149	139.966	367.922
	Domicílios de autônomos não agrícolas	38.818	26.791	121.913	84.198	287.561
	Domicílios de empregadores agrícolas	4.372	546	4.920	3.281	419
	Domicílios sem pessoas economicamente ativas	16.401	4.374	43.191	38.816	56.313
	Outros Domicílios	2.186	1.093	3.281	2.733	8.160
POBREZA RURAL	Domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	74.356	16.402	119.184	42.646	21.975
	Domicílios rurais NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	95.677	30.067	159.092	49.755	26.789
	Total domicílios NBI e/ou abaixo da linha de pobreza	156.365	62.869	323.652	214.322	431.968
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	81	63	76	84	63
	Porcentagem de domicílios rurais abaixo da linha de pobreza	72	54	66	79	54
ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS	Terra agrícola por domicílio rural	25	24	10	8	3
	Terra agrícola por pessoa rural	5	5	2	2	1
	Terra uso extensivo por pessoa rural	13	13	7	3	1
	Valor da produção agrícola por hectare (1996)	73	171	283	516	811
	Valor dos cultivos colhidos por ha cultivado	225	1.050	430	714	880
	Valor da prod. agrícola por pessoa ocupada na agricultura	624	1.459	1.084	2.406	3.651
	Valor da produção de cultivos por pessoa ocupada na agricultura	272	1.173	352	1.852	2.327
	Coefficiente Gini de concentração de terra (1996)	75	74	77	86	88
POBREZA	Pobreza integral: Domicílios não pobres	39.912	24.604	129.569	84.194	306.198
	Domicílios pobres na meso-região	127.936	43.191	267.343	194.092	373.365
	Pobreza integral: Domicílios pobres recentes	37.176	14.761	130.116	83.106	206.982
	Pobreza integral: Domicílios pobres emergentes	24.608	17.492	54.669	21.323	56.300
	Pobreza integral: Domicílios pobres estruturais	94.586	30.616	138.867	109.893	168.685
	Porcentagem da pop. total abaixo da linha de pobreza	76	59	68	71	57
	Porcentagem da pop. urbana abaixo da linha de pobreza	76	59	68	71	57
	Porcentagem da pop. rural abaixo da linha de pobreza	72	54	66	79	54
	Porcentagem de domicílios totais abaixo da linha de pobreza	65	49	59	65	51
	Porcentagem de domicílios urbanos abaixo da linha de pobreza	65	49	59	65	51

Fonte: PNAD (1996).

Considerando-se as mesorregiões onde há projetos do Programa Cédula da Terra, a proporção da população rural é menor nas mesorregiões pernambucanas e mineiras do que nas mesorregiões dos demais estados.

Os municípios visitados no Estado do Pernambuco são apresentados na Tabela 10.

Tabela 10: Mesorregiões Geográficas e Municípios Visitados
– Estado do Pernambuco –

UF	Mesorregião geográfica	Município
PE	Agreste Pernambucano	BARRA DE GUABIRABA
		BEZERROS
		BONITO
		BUIQUE
		GRAVATÁ
		IATI
		PASSIRA
		PEDRA
		PESQUEIRA
		RIACHO DAS ALMAS
	Mata Pernambucana	GOIANA
	Metropolitana de Recife	SÃO LOURENÇO DA MATA
	São Francisco Pernambucano	CABROBÓ
		FLORESTA
	Sertão Pernambucano	ARCOVERDE
		EXÚ
		GRANITO

6 Processo seletivo

Do ponto de vista conceitual, a seleção dos beneficiários deveria refletir um processo de auto-seleção com baixa interferência dos órgãos públicos responsáveis pela implementação do Programa em cada estado. Na prática, este processo não vem ocorrendo de forma tão “pura”. Apesar da ampla divulgação do programa através de meios de comunicação de massa, nessa fase inicial do Programa parte relevante dos beneficiários foi de fato ‘selecionada’ —na verdade “escolhida”— para participar do Programa. Como será comentado adiante, o processo de “escolha” foi variado, não sendo possível identificar um mesmo padrão. Em geral as comunidades que entraram no Programa foram as que primeiro obtiveram informação sobre ele. Não se está sugerindo que o acesso à “informação privilegiada”, no sentido negativo, seja um mecanismo dominante no funcionamento do Programa. Busca-se apenas indicar que em sua maioria os beneficiários ‘selecionados’ nesta etapa inicial são aqueles que primeiro tiveram informação sobre o Programa e foram procurados para dele participar.

Em um processo mais amplo, o acesso legítimo à informação poderia ser um indicador importante de capacidade empreendedora, dinamismo, bom nível de informação técnica,

enfim, atributos desejáveis para a população de beneficiários deste tipo de programa. Ou seja, seria um elemento positivo e possivelmente favorável do desenho do Programa, uma vez que, a cada momento, estaria atraindo os indivíduos com melhor informação e com mais iniciativa dentre os pobres rurais. As evidências disponíveis apontam que o processo vem ocorrendo de modo diverso.

**Tabela 11: Informação Inicial sobre o Cédula da Terra
– Amostra de Associações –**

	OCORRÊNCIAS	CASOS (%)
Meios de Comunicação em Geral	38	36,9
Órgãos governamentais e bancos	38	36,9
Ex-proprietário e outros proprietários	22	21,4
Políticos	12	11,7
Igreja, sindicatos, associações	13	12,6

Nota: 1 valor ausente; 103 casos válidos.

As informações da Tabela 11 resumem os meios através dos quais a associação tomou conhecimento do Programa. 37% dos presidentes entrevistados indicaram que souberam do Programa através dos meios de comunicação em geral²⁵ e através dos órgãos governamentais responsáveis pela implementação do Cédula. Alguns destes também indicaram que tomaram conhecimento por meio dos gerentes de bancos.²⁶ A participação dos proprietários das terras vendidas é ativa na divulgação do Programa, já que em torno de 10% dos presidentes indicaram ter tomado conhecimento através dos proprietários —os quais propuseram simultaneamente a venda do imóvel. Políticos, principalmente locais —vereadores e prefeitos—, também participaram ativamente na divulgação do Programa (12%). Sindicatos, igrejas, movimentos sociais e associações comunitárias já existentes foram responsáveis pela informação que deu origem à 13% dos projetos da amostra.²⁷

É preciso notar que poucas instituições (menos de 10% da amostra) tomaram a iniciativa de organizarem-se em associações para entrar no Programa, ou, no caso das associações já existentes, de buscarem os órgãos estaduais com propostas concretas para

²⁵ Os programas de rádio foram os mais mencionados. Muitos explicitaram que souberam através da “Hora do Brasil” e outros escutaram a notícia em programas de “manhãzinha”.

²⁶ A agregação de alguns dados para fins deste relatório “esconde” a ocorrência de 3 casos nos quais o gerente do Banco do Nordeste parece ter funcionado como intermediário entre a associação e os proprietários de terras. Este tema é desenvolvido no documento sobre as associações.

²⁷ Uma avaliação mais precisa deste ponto deveria comparar as fontes de informação dos projetos que não foram aprovados durante este período. Tal análise poderia indicar se algumas destas fontes é mais “eficiente” que as outras, e os fatores que explicam tal “eficiência”.

aderir ao Cédula. Muitos presidentes que souberam da existência do Cédula através da mídia declararam que não acreditaram na notícia e consideraram “a coisa promessa de político”²⁸; outros disseram que não sabiam “o que fazer para entrar”. O resultado é que para a maioria, a adesão —considerada como o início do processo que culminaria com a aquisição da propriedade—, só se concretizou quando a associação (ou parte de seus membros) foi contactada por pessoas/instituições de fora, as quais tinham informação e sabiam o que deveria ser feito para viabilizar a compra da terra. É neste sentido que se pode dizer que os atuais beneficiários foram “selecionados”.²⁹

Embora o acesso à informação tenha se dado por meios variados —inclusive rádio e televisão—, o processo típico foi o da informação pessoal (ou a um grupo de beneficiários potenciais), feita diretamente pelos órgãos responsáveis pelo Programa, por órgãos de assistência técnica e extensão rural, por técnicos locais ou pessoas amigas. Também foram observadas a presença das prefeituras e da igreja, esta última em menor número. A prática mais comum foi anunciar a existência do Programa e estimular —ou induzir— a adesão do grupo. Mesmo quando a informação foi feita através das prefeituras, há indicações de que alguns grupos foram ‘pré-selecionados’, e que só a partir da contratação dos primeiros projetos é que o Programa de fato se difundiu entre a população de beneficiários potenciais.

É possível indicar a presença de uma multiplicidade de situações/critérios, mas ainda não é possível precisar o peso de cada critérios implícito utilizado no processo de ‘pré-seleção’. A existência de uma associação é sem dúvida um dos mais relevantes³⁰, embora outros também apareçam com frequência, desde a amizade com o extensionista, o “conhecimento” com o prefeito ou com o proprietário da terra que seria comprada, as “lutas” passadas da comunidade e assim por diante. O fato é que a pré-seleção de grupos particulares rompe com o processo de auto-seleção, um dos pilares mais importantes para a geração de estrutura de governança eficiente pelo Programa.

Em Minas Gerais e Bahia optou-se por uma maior participação dos órgãos responsáveis pelo Programa no processo seletivo. Na Bahia tal intervenção parece ter funcionado como

²⁸ Importante recordar que na maioria dos estados o Programa deslanchou a partir de meados do ano, quando o clima de eleições já dominava a mídia.

²⁹ Por outro lado, não se pode esquecer que outros grupos também foram “selecionados” através deste mesmo processo, e terminaram não aderindo ao Programa. Seria interessante analisar as causas da “exclusão” e os parâmetros utilizados para escolher entre dois projetos que atendiam às exigências formais do Programa. Tanto quanto foi possível perceber, os organismos estaduais estão utilizando, em alguns casos, o critério da fila: quem se apresentou primeiro tem prioridade na análise das propostas. Não foram registradas “queixas” sobre este ponto durante a pesquisa de campo.

³⁰ Nos municípios onde existiam mais de uma associação, fica a indicação do critério usado para ‘selecionar’ a associação.

árbitro quando ocorria problema entre os associados para definir quem entrava e quem ficava fora. Esta arbitragem parece ter se dado no sentido de favorecer os mais pobres. O critério básico foi o da pobreza, o que parece ser confirmado pelos dados já disponíveis da pesquisa. Ainda que esta opção seja defensável pelo fato de se tratar de um programa de combate à pobreza, fica o dilema de saber se os mais pobres são de fato os mais aptos e os em melhores condições de enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades oferecidas por este tipo de programa.

Nos cinco estados a predominância é de trabalhadores rurais (diaristas) e pequenos produtores (parceiros, meeiros e arrendatários), cultivando ínfimas áreas com lavouras de subsistência. Tratam-se, sem dúvida, de famílias rurais, gente “do ramo”, com pouco ou nenhum patrimônio, e nível de renda que os coloca, sem qualquer dúvida, na faixa da pobreza (parte inclusive na faixa da pobreza aguda), seja pelo nível de renda seja pelo conceito de *basic needs*.

A questão em aberto é saber até que ponto estes beneficiários, pouco familiarizados com a gestão de estabelecimentos e/ou negócios, estão em condições de assumir a conduta de sua propriedade e gerar renda suficiente para cumprir com os compromissos assumidos e para melhorar seu nível de vida. Esta constatação reforça o papel das associações e da liderança para o bom desempenho do Programa. Indica também a necessidade de um acompanhamento por parte do setor público e de um apoio direto no sentido de qualificar as associações e seus membros para assumir múltiplas tarefas relacionadas à gestão de sua propriedade.

6.1 Alguns Problemas de Viés de Seleção na Avaliação dos Projetos do Programa Cédula da Terra

Conforme apontado em Buainain *et alii* (1998) no documento "Metodologia de Avaliação de Impactos Sócioeconômicos do Programa Cédula da Terra", um dos objetivos da utilização de estudos econométricos no processo de avaliação das políticas públicas é "caracterizar os fatores determinantes da eficiência seletiva dos programas". Independentemente dos detalhes sobre a forma da função de distribuição da variável dependente e do modelo correspondente utilizado, há um aspecto geral que se refere à questão da escolha e decisão dos indivíduos de participar ou não dos programas, e de decidir sobre qual programa melhor se ajusta às suas (do agente) características. Trata-se de uma questão de *matching*: às características de um agente corresponderia um maior risco associado de pertencer (escolher) um determinado programa.

Dito desta forma o problema parece simples. Todavia, diferentemente da decisão em participar de um programa de treinamento (ver Heckman e Smith, 1999), nos programas de Reforma Agrária, mesmo descentralizada como o Cédula da Terra, outros fatores condicionam e influenciam a tomada de decisão. A seguir são destacados alguns que parecem estar estreitamente relacionados à própria concepção e à estrutura de governança do Cédula:

- a) O Programa Cédula da Terra enfatiza o compromisso com o pagamento da terra. Isto, teoricamente, sinalizaria para a adesão de indivíduos diferenciados, cujas características individuais constituíssem uma dotação em capital (principalmente humano) apto a participar do Programa. Todavia, este compromisso é assumido coletivamente, o que cria um interesse coletivo no projeto antes mesmo da decisão de explorá-lo (ao menos parcialmente) de forma coletiva;
- b) O Programa Cédula da Terra estimula o associativismo ao definir como titular do projeto as associações de minifundistas, trabalhadores rurais sem terra etc. legalmente constituídas. Com isto, associações já estabelecidas, mesmo que voltadas para atividades que não sejam diretamente relacionadas à produção agrícola, tendem a qualificar-se mais rapidamente para participar do empreendimento;
- c) O Programa Cédula da Terra é conduzido por instituições públicas por meio de um conjunto de procedimentos que são resultantes, em parte, das orientações básicas que fazem parte da concepção e normas do Programa. Na prática, estas orientações e as rotinas adotadas pelos técnicos, tendem a refletir, de forma significativa, as experiências, características, formação e limitações técnicos e dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa e que deveriam zelar pela aplicação de suas regras tal como definidas nos manuais de operação e documentos técnicos. O problema é que a "leitura" e ajuste das normas e regras pelos órgãos e seus técnicos não é necessariamente coerente com a concepção do Programa e em muitos casos introduz "pequenas" modificações que podem significar "grandes" alterações em relação ao modelo puro.

Essa inevitável racionalidade procedural, pouco formalizada em regras e normas, atua diretamente no processo de seleção, inclusive para fazer cumprir as metas do Programa: atingir pessoas mais pobres e ao mesmo tempo com potencial para conduzir os assentamentos de forma a criar capacidade de pagamento e acumulação tem sido um objetivo dos órgãos responsáveis em todos os estados.

Estes pontos, simples fatos estilizados observados nesta primeira fase de formação dos projetos do Cédula da Terra, suscitam algumas questões que vão além das dificuldades apontadas para avaliação dos impactos de políticas públicas em situações não experimentais. Tais dificuldades podem ser assim resumidas:

- a) O vetor X das características observáveis dos indivíduos (algumas delas foram obtidas no presente trabalho apenas para os participantes; a avaliação de impactos propriamente dita incluirá também os não participantes) que deveria condicionar o comportamento dos que escolhem e dos que não escolhem os programas é afetado por um viés derivado pela composição dos grupos que se capacitam para o Programa Cédula da Terra. Com isto, o *matching* entre as características individuais e a escolha por aderir ou não ao programa é afetado pelas características da coletividade, ou seja, da associação que pertencem;
- b) Há também um viés locacional: a composição das associações em busca de terra respeita a proximidade com o local em que foi formada, reforçando o aspecto apontado no item anterior;
- c) Na fase inicial do Programa as associações tendem a ser selecionadas, ainda que informalmente, por órgãos governamentais, políticos e outros agentes sociais. Levam vantagem aquelas associações já estabelecidas e que sejam conhecidas de pessoas ou instituições com interesse no Programa. Além deste fator, outros certamente determinam tanto este processo de seleção informal como o apoio diferenciado que terminam por favorecer a adesão de uma associação em detrimento de outra. Como não se conhece as características dos grupos que optaram pelo Programa mas ficaram de fora devido a este viés de seleção, torna-se difícil controlar o viés e determinar em que medida as características dos beneficiários refletem, de fato, as características da população que optou pelo Programa (os grupos selecionados e os grupos que selecionaram o Programa mas foram excluídos).

Em resumo, a estrutura de governança do Programa Cédula da Terra, envolvendo desde as atividades de sua divulgação, a forma de justificação *ex-ante* da razão de sua existência (para cumprir objetivos de melhoria da distribuição de renda e busca de equidade), a interferência pouco formalizada em regras e normas das instituições governamentais e a pré-capacitação comunitária, são elementos que devem ser considerados pela metodologia de avaliação de impactos e pelos modelos que pressupõe um processo de auto-seleção dos

indivíduos cujas características possam ser controladas, mesmo que se baseado nas características observáveis.

PARTE II. PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS

7 Perfil sócio-econômico dos beneficiários

O questionário aplicado aos beneficiários tinha como objetivo traçar um perfil sócio-econômico e tecnológico dos beneficiários, além de indicar o uso produtivo da propriedade em seu primeiro ano de ocupação. Pelas razões apontadas acima (Seção 2), o segundo objetivo foi prejudicado de maneira considerável, uma vez que praticamente ainda não há produção nas propriedades do projeto.

7.1 Aspectos demográficos

A primeira questão relevante que se coloca em qualquer processo de avaliação de um programa público é saber quem são seus beneficiários, como vivem, qual seu nível de educação, sua experiência ocupacional e profissional, nível de renda, condições de saúde e outras informações que possam ser úteis para a gestão dos programas. Neste particular a avaliação preliminar orientou sua pesquisa em função de dois objetivos:

(a) contribuir para identificar se os beneficiários enquadram-se, de fato, nos critérios gerais de elegibilidade definidos pelo Programa;

(b) explicitar melhor algumas características da população de beneficiários — especialmente aquelas que podem afetar o desempenho do Programa — a fim de permitir, caso necessário, o planejamento de ações corretivas e/ou complementares por parte dos responsáveis a fim de evitar estrangulamentos e de potencializar as possibilidades de êxito.

Em dezembro de 1999 a população de beneficiários era de 6.798 famílias, distribuídas nos cinco estados. A Bahia contava com 42 projetos aprovados, implantados e/ou em fase de implantação, com 1977 famílias; o número de projetos do Ceará (92) era mais do dobro do da Bahia, com 1731 famílias assentadas; no Maranhão registrava 1667 beneficiários em 51 projetos espalhados por todo o estado; em Pernambuco contava com 726 famílias em 20 projetos e Minas Gerais com 697 famílias em 17 projetos.

**Tabela 12: Caracterização do Beneficiário (Aspectos Demográficos)
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS				
IDADE MÉDIA (ANOS)	39,4	1,1	37,6	41,2
HOMENS (%)	88,2	2,9	83,3	93,0
MULHERES (%)	11,8	2,9	7,0	16,7
DOENTES CRÔNICOS (%)	13,0	3,2	7,8	18,2
FAIXA ETÁRIA				
ATÉ 21 ANOS (%)	2,7	(2)	(2)	(2)
22 A 40 ANOS (%)	53,6	4,5	46,3	60,9
41 A 60 ANOS (%)	39,9	4,3	32,8	47,0
61 ANOS OU MAIS (%)	3,8	(2)	(2)	(2)
LOCAL DE NASCIMENTO				
ZONA RURAL (%)	92,0	2,0	88,6	95,3
ZONA URBANA (%)	8,0	2,0	4,7	11,4

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

A idade média da população de beneficiários era de 39,4 anos (entre 37,6 e 41,2 anos, com confiança de 90%), Pode-se afirmar com segurança que aproximadamente 6000 beneficiários eram do sexo masculino (88,2% da população). Embora a participação no total das mulheres no Cédula da Terra (11,8%) seja próxima à registrada pelo Censo da Reforma Agrária para todo o país (12,62%), quando se comparam os estados a situação muda, sendo bastante inferior no Cédula da Terra. De fato, segundo o Censo da Reforma Agrária, a participação das mulheres beneficiárias da reforma agrária era de 16,7% no Estado de Pernambuco, 14,6% no Maranhão, 14,4% na Bahia, 8,15% no Ceará e 10,8% em Minas Gerais. A amostra de beneficiários do Cédula registrou 20% de mulheres no Maranhão, 12,8% na Bahia, 10,7% no Ceará, 4,2% em Minas Gerais e 2,8% em Pernambuco. Esta discrepância pode ser reflexo das diferenças dos processos de seleção entre os dois programas (Cédula da Terra e Assentamentos do INCRA), como pode ser indicativa de diferenças de mecanismos de seleção dos beneficiários entre os estados participantes do Cédula.

O Gráfico 1 e a Tabela 7 mostram a distribuição etária da população de beneficiários do Cédula da Terra. Nota-se que a maioria da população (56,3%) é de pessoas jovens com idade entre 18 e 40 ano (2,7% com até 21 anos e 53,6% entre 22 e 40 anos); 39,9% da população tinha idade entre 41 e 60 anos e apenas 3,8% tinham mais de 61 anos.

A estrutura etária da população de beneficiários é consistente com o perfil esperado para um programa do tipo do Cédula, que exige tempo e dedicação para sua plena maturação. Independente dos efeitos de curto prazo sobre o bem estar da população de beneficiários, o principal efeito positivo de programas deste tipo pode ser entre gerações: na medida em que o acesso à terra seja o catalisador para a geração de renda acima do nível de pobreza, será possível romper com o círculo vicioso da pobreza, o qual condena a maioria dos filhos de pobres à pobreza. Esta hipótese é reforçada pela estrutura etária das famílias de beneficiários, na qual crianças com menos de 14 anos representavam 37,8% dos membros da família. Quando se consideram as pessoas com idade entre 15 e 20 anos, o percentual para 51,8% do total (ver Tabela 19).

Considerando os dados da amostra (Tabela 13), desagregados por estado, nota-se que a participação de beneficiários com menos de 21 anos e com mais de 61 anos é mínima em todos os estados, variando entre nenhum e 3 casos registrados. É notável a diferença na faixa de 22 a 40 anos, cuja participação varia de 65% na Bahia à 46% em Minas Gerais. Na faixa de 41 a 60 também se observam grandes diferenças entre os estados, cuja participação vai de 50% em Pernambuco a 33% na Bahia.

As informações disponíveis não permitem precisar em que medida estas diferenças em gênero e idade entre estados são de fato significativas, uma vez que a amostra foi planejada para refletir, com segurança, a população total do Cédula da Terra nos cinco estados. No entanto, são sem dúvida indícios relevantes de diferenças entre as populações de beneficiários. Restaria averiguar, com maior profundidade, em que medida estas diferenças resultam dos especificidade dos processos de seleção ou refletem apenas as características sócio-econômicas das populações dos estados.

Gráfico 1: Distribuição segundo Gênero do Beneficiário (por Estado)
– Amostra –

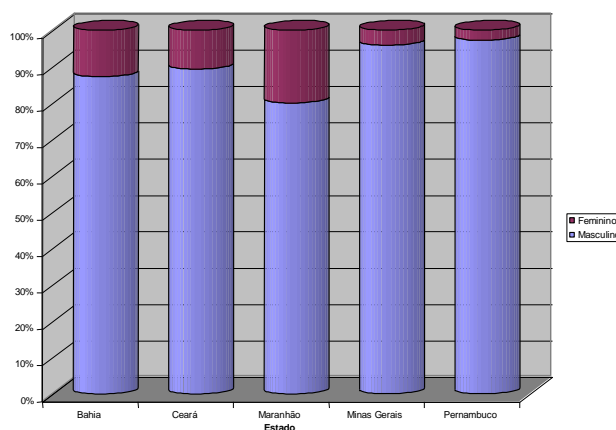


Gráfico 2: Idade do Beneficiário
– População –

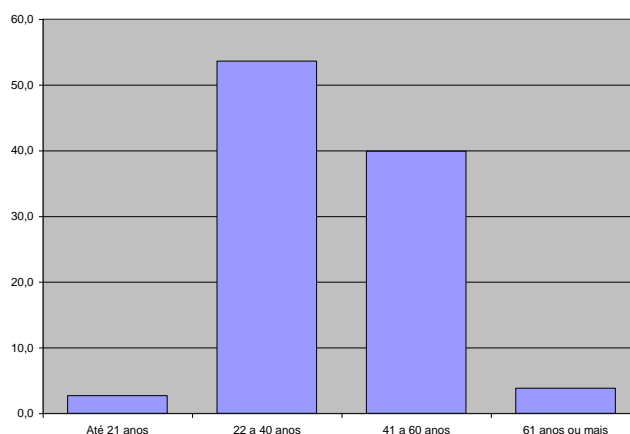


Tabela 13: Distribuição Etária da População (por Estado)
– Amostra –

DISTRIBUIÇÃO ETÁRIA (EM ANOS)	UNIDADES FEDERATIVAS										TOTAL	
	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO			
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
ATÉ 21 ANOS	-	-	1	1,3	2	5,0	1	4,2	2	5,6	6	2,7
22 A 40 ANOS	30	65,2	39	52,0	22	55,0	11	45,8	15	41,7	117	52,9
41 A 60 ANOS	15	32,6	32	42,7	14	35,0	11	45,8	18	50,0	90	40,7
61 ANOS OU MAIS	1	2,2	3	4,0	2	5,0	1	4,2	1	2,8	8	3,6
TOTAL	46	100,0	75	100,0	40	100,0	24	100,0	36	100,0	221	100,0

7.2 Educação

O nível educacional da população de beneficiários do Cédula é relativamente baixo, como pode ser visto na Tabela 14. Pode-se dividir a população em três grupos. O contingente de analfabetos é de aproximadamente 2155 beneficiários (podendo variar entre 1808 e 2508, com confiança de 90%), representado 31,7% da população total de beneficiários³¹. Somando-se o contingente de aproximadamente 305 que apenas sabem ler e escrever (4,5%), tem-se um grupo de 2460 pessoas, representando 36,2% do total. O grupo mais numeroso (47,1%) frequentou os primeiros anos (ciclo básico: 1ª a 4ª série). O terceiro grupo, minoritário, compõem-se dos que cursaram a segunda parte do ensino fundamental (5ª a 8ª série). Poucos beneficiários (3,0) concluíram o curso superior.

Tabela 14: Nível Educacional do Beneficiário
– População –

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
NÍVEL EDUCACIONAL DO BENEFICIÁRIO				
Analfabeto (%)	31,7	4,0	25,2	38,2
Lê e escreve (%)	4,5	(2)	(2)	(2)
Pré-escola (%)	0,7	(2)	(2)	(2)
1ª a 4ª série (%)	47,1	4,5	39,7	54,5
5ª a 8ª série (%)	13,1	3,4	7,5	18,7
Ensino médio ou superior (%)	3,0	(2)	(2)	(2)
Nível educacional do pai				
Analfabeto (%)	57,3	4,5	49,9	64,7
Lê e escreve (%)	13,9	2,9	9,2	18,7
1ª a 4ª série (%)	26,3	3,9	19,9	32,6
5ª série ou melhor (%)	2,5	(2)	(2)	(2)
Nível educacional da mãe				
Analfabeta (%)	62,6	4,3	55,5	69,7
Lê e escreve (%)	13,9	3,2	8,7	19,1
1ª a 4ª série (%)	21,3	3,9	14,8	27,8
5ª série ou melhor (%)	2,2	(2)	(2)	(2)

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

³¹ Note-se que, segundo o Censo da Reforma Agrária, 29,5% dos assentados são analfabetos, mostrando compatibilidade do nível educacional de ambas populações.

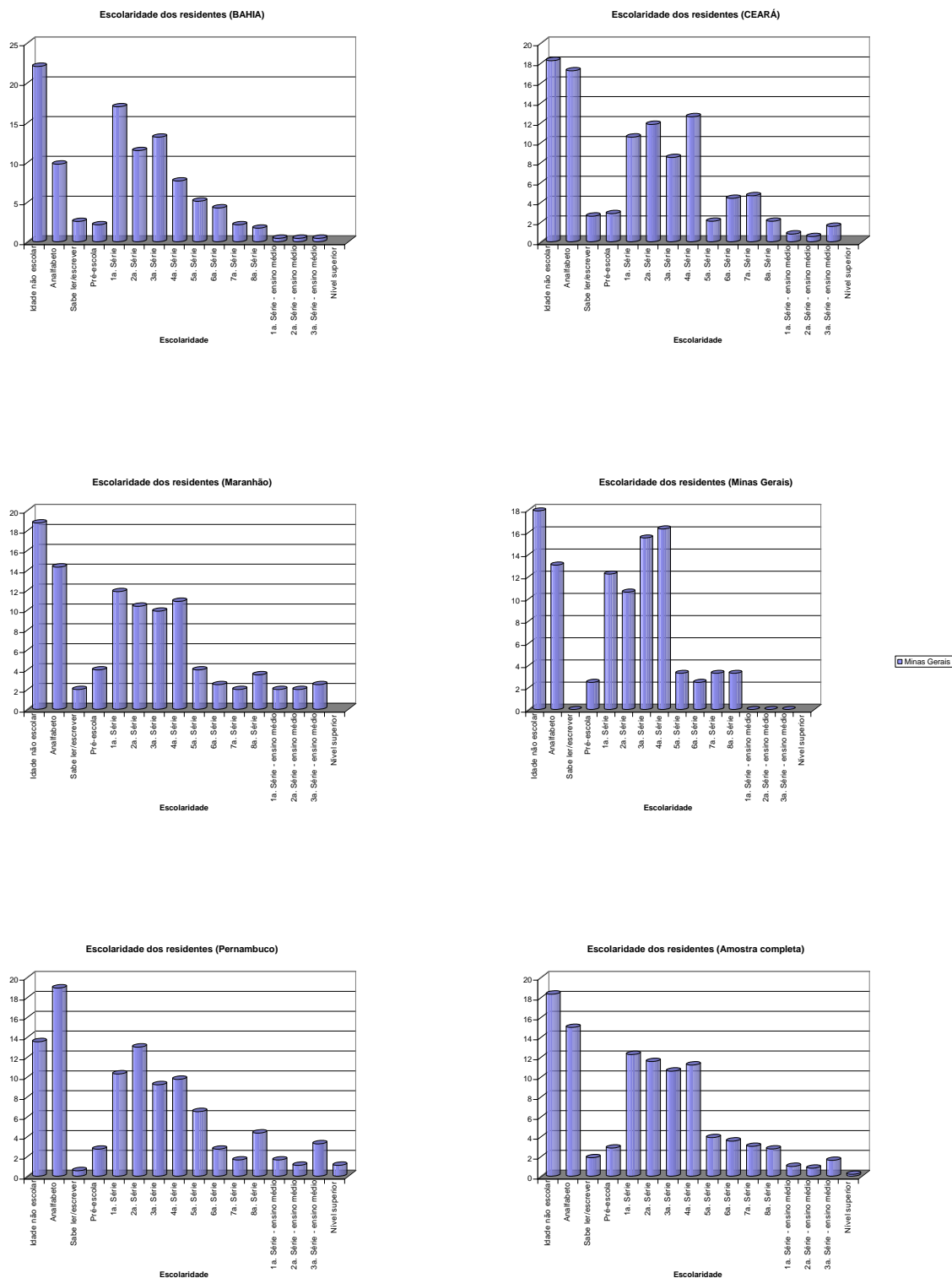
Estas informações devem ser lidas com cautela, uma vez que a metade da população deste grupo (1ª a 4ª série) cursou apenas os 2 primeiros anos. Além disso, deve-se levar em conta que a qualidade do ensino nas zonas rurais é baixa. Em várias ocasiões, os entrevistados relataram que, embora tivessem freqüentado a escola, “mal sabiam escrever o nome e fazer as contas”.

As diferenças de nível de educação entre os estados podem ser ilustradas a partir dos dados da amostra, sumarizados no Gráfico 3. O maior percentual de analfabetos foi observado no Estado do Ceará (45,6% dos beneficiários entrevistados), seguido de Minas Gerais (37,5%), Pernambuco (36,1%), Maranhão (26,3%) e Bahia (25,6%). Embora extrapolações destas informações padeçam das limitações já apontadas, a diferença do percentual de analfabetos nestes últimos dois estados pode, de fato, representar um perfil educacional diferenciado entre os beneficiários do Cédula quando se comparam os 5 estados.

A comparação destes resultados com os do Censo de Reforma Agrária pode ser ilustrativo das diferenças de perfil educacional entre os dois programas: o Ceará também lidera com 49,8% de assentados analfabetos, seguido do Maranhão (44,9%), Pernambuco (35,9%), Bahia (34,4%) e Minas Gerais com 24%. No caso do Maranhão e Bahia, os assentamentos do INCRA parecem ter atraído um maior percentual de analfabetos em relação ao Cédula, tendo ocorrido o inverso em Minas. Ceará e Pernambuco seguem o mesmo padrão em ambos os programas. Naturalmente que a confirmação da validade destas afirmações está sujeita a estudos mais aprofundados seja do perfil populacional dos estados seja do perfil das populações de beneficiários dos dois programas de reforma agrária.

Em relação ao nível educacional dos genitores dos beneficiários, os dados da Tabela 14 mostram que a situação educacional destes é melhor que a de seus pais. Com efeito, enquanto aproximadamente 31,7% da população de beneficiários era analfabeta, 57% dos pais e 62,6% das mães enquadravam-se nesta categoria. Considerando os analfabetos e os que declararam saber ler e escrever, a diferença é ainda maior. Este dado é um indicador de melhora entre gerações. No entanto, como será indicado abaixo, a escolaridade mais elevada parece não ter sido suficiente para assegurar um nível de renda e bem estar compatíveis com a eliminação da pobreza que caracteriza a maioria dos beneficiários do Programa Cédula da Terra.

Gráfico 3: Nível Educacional (por Estado)
– Amostra –



7.3 Condições de saúde do beneficiário

O único indicador de saúde do beneficiário colhido foi a informação sobre ocorrência de doença crônica e as possíveis implicações sobre a capacidade de trabalho (dias de trabalho perdidos devido à doença crônica). Um número estatisticamente insignificante indicou ser portador de doença crônica que tivesse afetado, ainda que minimamente, sua capacidade de trabalho no ano anterior. Esta resposta deve ser analisada com cautela, já que os entrevistados podem não ter tido confiança em declarar a existência alguma doença, a qual só parece acometer membros da família, particularmente as esposas e filhos menores. As principais doenças mencionadas foram associadas a problemas de circulação, coluna, alergias e bronquites.

8 Ocupação

A Avaliação Preliminar procurou traçar um perfil detalhado da ocupação dos beneficiários antes de aderir ao Programa, assim como de sua história ocupacional e de migração. Também procurou traçar estes mesmos perfis para o genitor dos beneficiários. Na medida em que este estudo poderá servir como *baseline study*, estas informações poderão ser úteis para explicar eventuais diferenças de desempenho entre os beneficiários.

Em primeiro lugar é interessante destacar que quase 90% da população tinha como local de trabalho a zona rural. Este percentual corresponde à 6118 beneficiários dentre os 6798 registrados em 31 de dezembro de 1998. A precisão desta informação é satisfatória, já que o erro padrão é de 2,7%. Os beneficiários cujo local de trabalho era a zona urbana é 8,5% (577 pessoas), e 2,6% trabalhavam tanto na zona rural como urbana. É importante notar que esta informação refere-se ao último local de trabalho do beneficiário antes de ingressar no Programa. Isto significa que não se pode deduzir que os que declararam trabalhar na zona urbana não tenham experiência em atividades agropecuárias. No entanto, é possível indicar, com base nas entrevistas e observações dos membros da equipe responsável pela avaliação preliminar, que em muitos casos o trabalho na zona urbana foi a única opção para enfrentar as condições decorrentes da seca que assolou a região durante o ano de 1998.³²

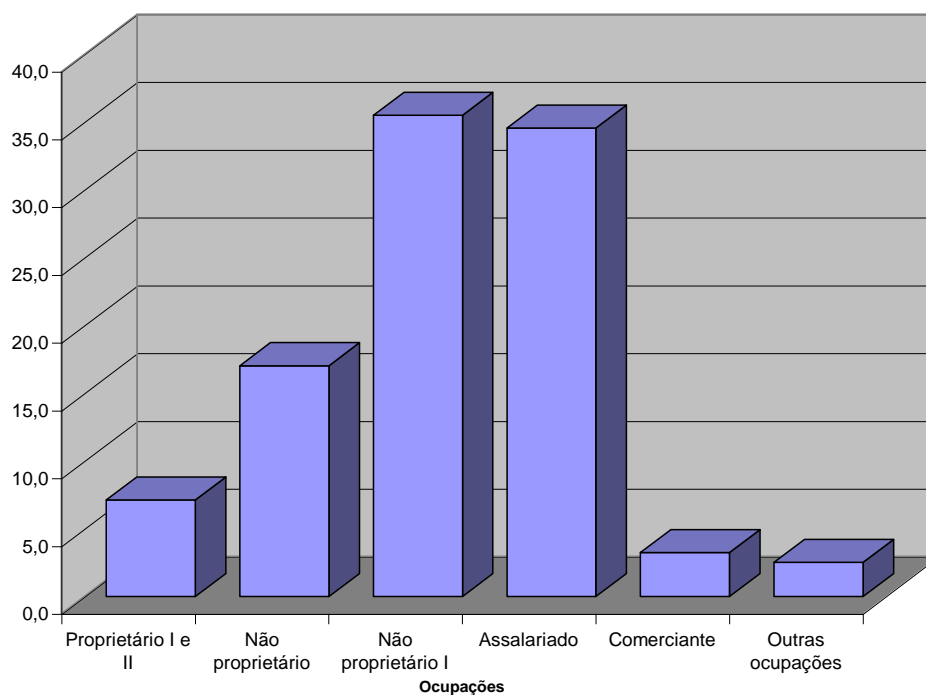
Antes de apresentar os dados e as conclusões sobre a ocupação, convém fazer a seguinte observação. Como tanto a ocupação prévia como a experiência profissional dos beneficiários estão entre as condições de elegibilidade para participar do Programa, as informações sobre

³² Estima-se que o percentual de pais que trabalharam na zona rural durante a maior parte da vida é superior a 90% da amostra.

ocupação, colhidas pela pesquisa de campo, estão sujeitas a erro intencional de resposta por parte dos entrevistados. A aplicação do questionário procurou minimizar este problema, evitando indagar diretamente qual era a ocupação prévia do entrevista e diluindo informações a este respeito em um bloco sobre as ocupações e migrações do entrevistado e seu pai desde o nascimento. Ainda assim, foram registrados vários casos de inconsistência que revelavam uma possível tentativa de “esconder” informações.³³

O Gráfico 4 e a Tabela 15 resumem as informações sobre as ocupações dos beneficiários antes de ingressar no Programa Cédula da Terra.³⁴ Como o acesso à terra é um dos principais condicionantes das ocupações no meio rural, especialmente entre as populações mais pobres, as ocupações dos beneficiários foram divididas em 5 grandes grupos (Quadro 5): agricultores proprietários, agricultores não proprietários, assalariados, comerciantes e outros.

**Gráfico 4: Ocupação dos Beneficiários
– População –**



³³ Em alguns casos, anotações feitas pelos entrevistadores ao longo do questionário permitiram recuperar parte das informações. Por exemplo, em um caso, o entrevistado declarou no início da entrevista que desenvolvia atividades agropecuárias e que tinha larga experiência e tradição rural. Com o desenrolar da entrevista o questionário entra em detalhes sobre a produção do estabelecimento. Após declarar que não tinha produção de quintal, nenhum rebanho, nenhuma lavoura temporária e nem permanente, acabou “confessando” que não tinha produção porque não era agricultor e havia deixado o campo há alguns anos. Isto permitiu reclassificá-lo em sua ocupação verdadeira: servente de pedreiro.

³⁴ As informações sobre ocupação confundem-se, em parte, com a propriedade da terra.

Quase a totalidade dos beneficiários mora no local há muitos anos, sendo que um número significativo nasceu na própria área ou entorno próximo.³⁵

Saltam aos olhos a ampla predominância de não proprietários na população de beneficiários do Cédula da Terra. Na população (Tabela 15, “ocupações re-agrupadas”), aproximadamente 87% da população, correspondendo a 5990 beneficiários, enquadravam-se nas categorias de “produtor não proprietário”, “produtor não proprietário com atividade complementar” e “assalariado e extrativismo”. Apenas 5,8% (aproximadamente 394 pessoas) eram comerciantes (3,3%) e tinham outras ocupações (2,5%).

A grande maioria dos beneficiários acusou mais de uma ocupação, tal com retratado no Quadro 5. Dentre os proprietários de terra, como indicado acima, a maior parte estava engajada em atividades complementares, seja como assalariados diaristas ou como agricultor em terras de terceiros. Estima-se que mais da metade da população era composta de não proprietários (54,2%, correspondendo a 3684 pessoas) e diaristas (55,5%, 3772 pessoas), estes percebendo remuneração que variava entre R\$ 4,50 e R\$5,50 ao dia. Importante notar que nenhum entrevistado declarou ter trabalho durante todos os dias da semana. A resposta modal foi três dias nos “meses bons”.

Aproximadamente 12% da população (815 pessoas) tinha ocupações não agropecuárias, nas quais se incluíram atividades de carpinteiro, costureiro, costureira, tapeceiro, pedreiro, funileiro, oleiro, barbeiro, vigia e vendedor. Parte deste grupo trabalhava no meio rural, mas parte tinha mais vínculos com os aglomerados urbanos próximos ao projeto do que com atividades rurais. Como indicado Quadro 5, as “perfil ocupacional” aparecem em combinação com atividades tanto de agricultores não proprietários como dos assalariados.

O grupo de “atividades mais qualificadas”³⁶, que incluem tratorista, motorista, vaqueiro e serrador, representou em torno de 6,7% da população (455 pessoas), e também aparece em combinação com a exploração de terras de terceiros (agricultor não proprietário) e com o trabalho de diarista na zona rural.

O extrativismo absorvia aproximadamente 6,7% da população, sendo a exploração do babaçu e lenha as atividades predominantes (fortemente concentradas no Estado do Maranhão, como se verá a seguir).

A inclusão das categorias “dona de casa” e “ocupações especiais” merece uma explicação adicional. A participação de ambas é pequena (2% para dona de casas; 2,5% para

³⁵ As informações sobre a origem e tempo de moradia necessitam consolidação final.

³⁶ A caracterização como “mais qualificada” não é muito apropriada. A intenção foi destacar algumas ocupações particulares dos beneficiários.

as ocupações especiais), e o número de observações é pequeno para estimar o erro padrão e definir intervalos de confiança para uma expansão confiável dos dados da amostra para a população. Isto significa que não é estatisticamente sustentável afirmar que na população dos beneficiários existem aproximadamente 136 donas de casa (2%) e 170 pessoas com ocupações especiais (2,5%). Ainda assim, foi considerado relevante destacar estes casos, os quais podem indicar algum tipo de “distorção” no processo seletivo.

A presença de donas de casa —e de outras beneficiárias do sexo feminino—, no lugar de indicar uma saudável preocupação com a questão do gênero, poderia ser reflexo de algum tipo de ilegitimidade do cônjuge para participar do projeto. A avaliação preliminar colheu informações detalhadas sobre o beneficiários, mas lamentavelmente não entrou em detalhes sobre a trajetória ocupacional/profissional do cônjuge³⁷, o que impede qualquer afirmação mais taxativa sobre este ponto.

As ocupações especiais incluem casos de diretor de escola primária, estagiário em empresa pública, funcionário de prefeitura, estudante e comerciante sem nenhuma renda (de comércio ou outra). Importante notar que esta constatação não significa, necessariamente, uma distorção. Um diretor de escola primária em um “sítio” (povoado rural) no interior do Nordeste brasileiro, filho de pequeno agricultor, cujas terras tornaram-se insuficientes para acolher os filhos como agricultores, pode ter fortes vínculos com as atividades rurais, perceber um salário de subsistência e ser um forte candidato à pobreza caso não consiga meios adicionais para sustentar sua família. O mesmo raciocínio é válido para as demais ocorrências incluídas nesta categoria. De qualquer maneira, tais situações recomendam a aplicação de um perfil de entrada detalhado e um estreito acompanhamento dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa.

Uma leitura dos números da amostra, desagregados por estado, revela algumas diferenças entre os estados. A participação de produtores não proprietários com atividade complementar é destacadamente superior nos Estados de Pernambuco (52,5 da amostra do estado) e Maranhão (47,5%) em relação aos demais: Ceará (34%), Minas Gerais (29%) e Bahia (15%). Já o contrário foi observado em relação aos assalariados: Minas Gerais (66,7%), Bahia (54%), Maranhão (25%), Ceará (17,9%) e Pernambuco (13,9%). A presença de proprietários é mais elevada em Pernambuco (16%), seguido da Bahia (13%) e os demais com percentual inferior à 5%. Como já se comentou anteriormente, estas diferenças poderiam

³⁷ Por esta razão estas informações foram incluídas na proposta de “perfil de entrada” preparada pela equipe responsável pela avaliação preliminar.

estar indicando tanto diferenças nas características da população como no procedimento seletivo adotado pelos estados.

As ocupações mais freqüentes são a de trabalhador diarista, produtor rural em pequenas parcelas de terra própria — muitas vezes em terra do pai, sogro ou herdada sem legalização dos papéis — ,tomadas em arrendamento ou algum tipo de parceria. Os contratos mais comuns nas áreas mais secas são a cessão de terra em troca da plantação do capim ou palma; em localidades mais úmidas aparecem o arrendamento por cota parte da produção. Pouquíssimos casos de arrendamento fixo em dinheiro foram registrados.

Estima-se que apenas 7,1% da população de beneficiários do Cédula, correspondendo à aproximadamente 482 pessoas, são proprietários de terras. O intervalo de 90% de confiança para esta informação é de 3,5% a 10,8%, o que significa que o número real de beneficiários proprietários está entre 231 e 734. Estes números, extraídos do bloco dedicado à história do beneficiário, são consistentes com as informações referentes ao patrimônio do beneficiário.

Como indicado abaixo (ver Seção 10), apenas 6% da população de beneficiários indicou ser proprietária de terra³⁸ (com intervalo de confiança a 90% entre 3,8 e 8,2%). Dentre os proprietários, a maioria é formada de pequenos proprietários e minifundistas com 90% de segurança, e apenas 2,7% não tinham outra ocupação. Os demais desempenhavam atividades complementares em terras de terceiros, como diaristas, parceiros, arrendatários e até mesmo em frentes de emergência. A amostra registrou apenas 2 ocorrências de proprietários-comerciantes, um dono de bar e outro comerciante de cereais.

³⁸ Esta declaração é uma das mais sujeitas a erros intencionais. A equipe de entrevistadores foi orientada para enfatizar que as informações da pesquisa eram sigilosas, e para deixar os entrevistados à vontade. Não se pode garantir que alguns entrevistados tenham “esquecido” de declarar a titularidade de alguma propriedade. Os 5 pesquisadores membros da equipe responsável da avaliação preliminar, os quais participaram dos trabalhos de campo, não registraram nenhuma evidência que pudesse invalidar as respostas.

**Tabela 15: Ocupações do Beneficiário
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
LOCAL DE TRABALHO DO BENEFICIÁRIO				
Zona rural (%)	88,9	2,7	84,5	93,2
Zona urbana (%)	8,5	2,3	4,7	12,3
Zona rural e urbana (%)	2,6	(2)	(2)	(2)
Ocupação do beneficiário antes de entrar para o programa				
Proprietário (%)	7,1	2,2	3,5	10,8
Não proprietário (%)	54,2	3,6	48,3	60,0
Extraativismo (%)	7,1	1,8	4,2	10,0
Atividades mais qualificadas (%)	6,7	2,0	3,3	10,0
Diarista (%)	55,5	3,9	49,0	62,0
Frente de emergência (%)	5,9	1,5	3,5	8,4
Ocupações não agropecuárias (%)	11,9	3,4	6,4	17,5
Comerciante (%)	3,9	(2)	(2)	(2)
Dona de casa (%)	2,0	(2)	(2)	(2)
Ocupações especiais (%)	2,5	(2)	(2)	(2)
Sem ocupação (%)	0,5	(2)	(2)	(2)
Perfil ocupacional				
Proprietário e proprietário com atividade complementar (%)	7,1	2,2	3,5	10,8
Produtor não proprietário (%)	17,0	2,4	13,1	21,0
Produtor não proprietário com atividade complementar (%)	35,5	3,9	29,1	41,9
Assalariado e extraativismo (%)	34,6	3,6	28,6	40,5
Comerciante (%)	3,3	(2)	(2)	(2)
Outras ocupações (%)	2,5	(2)	(2)	(2)

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

Relativamente poucos migraram para outros locais, principalmente para as cidades³⁹. Pouquíssimos tiveram experiência em algum tipo de empreendimento rural (ou mesmo urbano) antes de engajar-se no Cédula.

Ao contrário do que se poderia esperar, o registro migratório dos beneficiários é relativamente limitado: a análise preliminar das informações indica que pouco mais da metade viveu em outros estados. A maioria absoluta é oriunda do meio rural, seus pais eram agricultores⁴⁰ na própria localidade ou área próxima; poucos registram outras experiências profissionais que não a de trabalhador/produtor rural antes de ingressar no Cédula da Terra.

³⁹ Será necessário cruzar a informação sobre migração com outras variáveis, tais como patrimônio, acesso a crédito, nível educacional do entrevistado ou família etc. a fim de identificar hipóteses sobre o papel da migração e outras experiências profissionais na “estratégia de vida” do beneficiário.

⁴⁰ Confirma-se, aparentemente, a trajetória de “proletarização” das famílias: o pai da maioria dos beneficiários era pequeno produtor rural, proprietário ou morador estável de pequeno lote de terra.

Nestes casos, a experiência é em ofícios de pedreiro, servente, vigia, funcionário público, ajudante de mecânico e motorista de caminhão.

Quadro 5: Perfil Ocupacional

Grupo	Subgrupo	Ocupações/ situações agrupadas	Descrição
Proprietário	Proprietário	Produtor Agropecuário	<ul style="list-style-type: none"> Pequenos proprietários sem outra forma de complementar a renda.
	Proprietário com atividade complementar	Parceiro, arrendatário, meeiro Utiliza terras de familiares Diarista Trabalhador da frente de emergência Comerciante Parceiro, arrendatário, meeiro, ocupante, em terras de terceiros ou de familiares; diarista e comerciante	<ul style="list-style-type: none"> Mnifundiários com disponibilidade de mão-de-obra e acesso à terra de terceiros para a complementar sua renda. A estratégia de sobrevivência não é única e muitas vezes envolve a combinação de diferentes ocupações: é comum a utilização de terras emprestadas por familiares (pai, mãe, sogro, avô, etc.), o assalariamento temporário ou em frentes de trabalho e o comércio de pequena escala.
Agricultor não proprietário	Somente agricultor	Parceiro, arrendatário ou utiliza terras de familiares	<ul style="list-style-type: none"> Pequeno agricultor que produz em terras de terceiros, sem complementação de renda através de outras ocupações.
	Agricultor com ocupação complementar	Ocupações especiais	<ul style="list-style-type: none"> Pequenos agricultores que, além da produção em terras de terceiros, complementam a renda através de outras ocupações. A presença de trabalhos assalariados é dominante. Ocupações especiais: diretoria de escola primária, estagiário em empresa pública. Atividades de melhor qualificação no meio rural: tratorista, motorista, vaqueiro, serrador. Ocupações não agropecuárias: carpinteiro, costureira, tapeceiro, pedreiro, funileiro, oleiro, barbeiro, vigia, vendedor. Extrativismo: extração de babaçu, produção de carvão e lenha.
		Atividades agropecuárias mais qualificadas	
		Comerciante	
		Atividades agropecuárias mais qualificadas e diarista	
		Ocupações não agropecuárias	
		Diarista e ocupações não agropecuárias	
		Diarista	
		Frente de emergência	
		Diarista e frente de emergência	
		Diarista, frente de emergência e ocupações não agropecuárias	
		Extrativismo e diarista	
		Extrativismo	
Assalariados	Assalariado e extrativismo	Diarista	<ul style="list-style-type: none"> Neste subgrupo estão os beneficiários que não declaram propriedade ou posse de terra no ano anterior à entrada no Programa Cédula da Terra. A ocupação dominante é o assalariamento temporário A complementação da renda através de ocupações múltiplas também é um traço marcante deste grupo. A pluriatividade desses beneficiários revela a forte necessidade de complementação de sua renda. São poucos os casos em que o assalariamento dá-se em ocupações de melhor remuneração (ocupações especiais), como a gerência em fazendas ou em fábrica de cerâmica. Complementação da renda através de um pequeno comércio.
		Diarista e atividades não agropecuárias	
		Diarista e frente de emergência	
		Frente de emergência	
		Diarista e extrativismo	
		Diarista, atividades agropecuárias mais qualificadas e extrativismo	
		Diarista e atividades agropecuárias mais qualificadas	
		Atividades agropecuárias mais qualificadas	
		Ocupações não agropecuárias	
		Ocupações especiais, comerciante	
		Ocupações especiais	
Comerciante			<ul style="list-style-type: none"> Atividades comerciais em geral. A pesquisa não pode detectar o nível de acumulação destes beneficiários com grande precisão, mas a maioria dos entrevistados comerciantes enquadra-se na categoria de pequenos comerciantes: donos de bar, biodestaria ou vendas no domicílio.
Outras	Estudante		<ul style="list-style-type: none"> Os beneficiários deste grupo declaram ser estudantes, donas de casa ou ainda, sem ocupação.
	Dona de casa		
	Sem ocupação		

9 Fontes de renda

A reconstituição da renda dos beneficiários não é tarefa fácil, especialmente em um trabalho pontual como o da avaliação preliminar, que realizou apenas uma única entrevista por família amostrada no início de 1999 para colher informações sobre todo o ano de 1998. Vários pontos devem ser indicados antes da apresentação e análise dos dados.

Sabe-se que o público de beneficiários não faz registros contábeis que possam ser utilizados para o cálculo da renda gerada pelo estabelecimento agropecuário. Além disso, a maioria dos beneficiários encontrava-se em fase de transição entre a situação anterior e a de integrante do Cédula da Terra. A mudança durante o ano de referência, de situação ocupacional e em alguns casos de cidade, tornou ainda mais difícil ao entrevistado reconstituir sua própria renda.

Outro elemento que complica a análise é o engajamento dos beneficiários em múltiplas atividades, sem frequência certa, seja durante o mês seja ao longo do ano. Isto se traduz em ganhos parcelados, picados e de baixo valor, difíceis de serem computados por que não tem hábito de registrar receitas e despesas.

Por fim deve-se indicar que a ocorrência da seca faz de 1998 um ano atípico, posto que a grande maioria dos beneficiários, tanto proprietários como agricultores não proprietários, teve sua produção e renda agropecuária fortemente prejudicados pela perda da colheita —ou mesmo pela impossibilidade de plantar. Os assalariados também tiveram mais dificuldades de encontrar ocupação, tendo que recorrer a trabalhos remunerados nas frentes de emergência.

O Quadro 5 resume as informações sobre o cálculo da renda, cujos resultados são sumariados na Tabela 16, abaixo. Procurou-se decompor a renda segundo várias fontes de ocupação e contribuição dos membros da família, de forma a dar uma melhor visão da estratégia de sobrevivência das famílias. A experiência de outras pesquisas indica que os valores declarados de renda tendem a subestimar o verdadeiro nível de renda, por erro intencional e/ou pelas dificuldades acima apontadas. Foram calculadas apenas as rendas monetárias brutas, sem qualquer desconto de gastos com insumos para a produção. A produção para subsistência e ou sem declaração de venda e geração de receita monetária não foram computadas. Apenas as cestas básicas recebidas pelos beneficiários foram transformadas em valor e contabilizadas como parte da renda monetária. Este procedimento deveu-se à importância de identificar o papel das doações para a sobrevivência desta população em anos de seca.

Quadro 6: Estrutura da Renda do Beneficiário e Família

Composição da renda familiar	Descrição
A. RENDA DO BENEFICIÁRIO	A renda do beneficiário foi composta a partir da soma das rendas obtidas em atividades sob responsabilidade do próprio beneficiário:
A1. Renda do trabalho fora do estabelecimento	<ul style="list-style-type: none"> Do trabalho fora do estabelecimento na zona rural ou urbana, como assalariado, comerciante, etc. Também foram incluídos aqui os rendimentos obtidos do trabalho nas frentes de emergência.
A2. Renda total das atividades agropecuárias	<ul style="list-style-type: none"> Das criações e cultivos de quintal.
Produção do quintal	
Produção animal	<ul style="list-style-type: none"> Da venda de animais e derivados da produção animal (leite, queijo, manteiga, etc.).
Arrendamento de animais	<ul style="list-style-type: none"> Do arrendamento de animais.
Produção vegetal	
Renda de outras propriedades e terras arrendadas	<ul style="list-style-type: none"> De outras propriedades e terras arrendadas, provenientes da venda da produção ou do arrendamento propriamente dito.
A3. Renda financeira	
A4. Outras rendas	<ul style="list-style-type: none"> De poupança.
A5. Aposentadoria do beneficiário	<ul style="list-style-type: none"> Da aposentadoria do beneficiário.
B. RENDA DO CÔNJUGE	Foi considerada como renda exclusiva do cônjuge aquela obtida em atividades fora do estabelecimento.
C. DEMAIS RENDAS DA FAMÍLIA	Entre as demais rendas da família foram incluídas aquelas obtidas:
C1. Renda do trabalho fora dos membros residentes	<ul style="list-style-type: none"> Do trabalho dos membros residentes fora do estabelecimento, ou seja, fora das atividades sob responsabilidade direta do beneficiário.
C2. Aposentadoria dos membros da família	<ul style="list-style-type: none"> Da aposentadoria dos membros da família. Os casos mais comuns foram de filhos maiores de idade com deficiências físicas.
C3. Outros auxílios recebidos pela família	<ul style="list-style-type: none"> De contribuições de familiares não residentes, sejam eles filhos, ou parentes de relação mais distante.
Contribuição de familiares não residentes	
Doações recebidas pela família	<ul style="list-style-type: none"> De doações recebidas pela família.
Auxílios de programas sociais	<ul style="list-style-type: none"> De auxílios e programas sociais. Este item inclui os valores recebidos de Cestas Básicas, a ajuda de instalação do Programa Cédula da Terra e outros.
D. RENDA DA FAMÍLIA I [A + B]	O principal objetivo desta totalização da renda foi separar a parcela diretamente ligada ao núcleo familiar, somando-se a renda do beneficiário e do cônjuge.
E. RENDA DA FAMÍLIA II [A + B + C1 + C2]	Nesta totalização o objetivo foi agregar as contribuições dos demais familiares que não dependem diretamente de programas sociais ou de eventuais doações.
F. RENDA DA FAMÍLIA III [A + B + C]	A totalização final corresponde à renda total auferida pela família, agora incluindo as contribuições dos programas governamentais.

Como já se indicou acima, os beneficiários são em sua maioria trabalhadores e ou pequenos produtores rurais, tendo auferido baixíssimo nível de renda no ano de 1998. A renda média do beneficiário —rendas oriundas do trabalho fora do estabelecimento, rendas oriundas

das atividades agropecuárias, rendas financeiras, aposentadoria do próprio beneficiário e outras rendas (rendas obtidas com venda de produtos e serviços não agropecuários, em atividades comerciais e aluguel de máquinas e equipamentos)— foi de R\$ 958,64 durante o ano de 1998. O erro padrão foi de R\$ 118,14, e dado o intervalo de confiança com 90% de segurança, a renda média está situada entre R\$ 764,89 e R\$ 1152,39. Tomando o limite superior como referência —o que reduz e/ou elimina os efeitos da provável subestimação—, tem-se uma renda média mensal para o beneficiário na R\$ 92,00, equivalente a 73% do salário mínimo nacional.

**Tabela 16: Nível e Fontes de Renda do Beneficiário e Família
– População –**

INDICADORES	VALOR MÉDIO	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
A. RENDA DO BENEFICIÁRIO (R\$)	958,64	118,14	764,89	1152,39
A1. Renda do trabalho fora do estabelecimento (R\$)	478,10	74,65	355,67	600,52
A2. Renda total das atividades agropecuárias (R\$)	340,17	78,08	212,20	468,13
Produção do quintal (R\$)	34,28	11,91	14,76	53,81
Produção animal (R\$)	9,94	4,81	2,06	17,83
Arrendamento de animais (R\$)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)
Produção vegetal (R\$)	221,82	66,82	112,24	331,40
Renda de outras propriedades e terras arrendadas (R\$)	74,12	39,78	8,88	139,36
A3. Renda financeira (R\$)	16,81	17,96	0,00	46,26
A4. Outras rendas (R\$)	93,75	34,42	37,30	150,19
A5. Aposentadoria do beneficiário (R\$)	29,82	15,96	3,64	55,99
B. RENDA DO CÔNUGE (R\$)	207,38	48,91	127,17	287,59
C. DEMAIS RENDAS DA FAMÍLIA (R\$)	891,80	106,63	716,93	1066,67
C1. Renda do trabalho fora dos membros residentes (R\$)	245,34	68,83	132,47	358,22
C2. Aposentadoria dos membros da família (R\$)	145,40	56,93	52,04	238,76
C3. Outros auxílios recebidos pela família (R\$)	501,06	61,67	399,92	602,19
Contribuição de familiares não residentes (R\$)	79,21	33,56	24,17	134,26
Doações recebidas pela família (R\$)	62,68	12,93	41,48	83,88
Auxílios de programas sociais (R\$)	359,16	47,26	281,65	436,68
D. RENDA DA FAMÍLIA I [A + B] (R\$)	1166,02	125,08	960,96	1371,08
E. RENDA DA FAMÍLIA II [A + B + C1 + C2] (R\$)	1556,76	156,33	1300,38	1813,14
F. RENDA DA FAMÍLIA III [A + B + C] (R\$)	2057,82	159,75	1795,82	2319,81

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

(v.a.) Valor ausente.

De longe o principal componente da renda do beneficiário é a renda de trabalho fora do estabelecimento, com valor variando entre R\$ 355,00 e R\$ 600,00 correspondendo a praticamente metade (entre 43% e 52%) da renda do beneficiário. A renda de atividades

agropecuárias é o segundo componente em ordem de importância, contribuindo com entre algo entre R\$ 212,00 e R\$ 468,00 (27% e 40%) por ano. Tomando mais uma vez o limite superior como base de cálculo, ter-se-ia uma renda mensal de apenas R\$ 39,00, ou menos de 1/3 do salário mínimo. Esta contribuição não representa a renda anual típica oriunda das atividades agropecuárias destas pessoas, principalmente nos estados do Ceará, Pernambuco e parte da Bahia, fortemente atingidos pela seca. Dentro deste item o maior componente é a renda gerada pela produção vegetal. A presença de rendas financeiras é baixa, assim como aquela proveniente de outras propriedade e de terras arrendadas (esta última com intervalo de confiança entre R\$ 8,80 e R\$ 139,00, muito elevado para qualquer extrapolação analítica).

A contribuição do cônjuge para a renda da família é baixa, com renda média de aproximadamente R\$ 207 (intervalo de confiança entre R\$ 127,17 e R\$ 287,59). Considerando a renda total da família (Renda da Família III), esta participação está em torno de 10%. Nos casos dos agricultores não proprietários, as mulheres dedicam-se, junto com os demais membros da família, às atividades agropecuárias, e a renda gerada é computada na “renda total das atividades agropecuárias”. Isto indica que a produtividade do trabalho é baixa, e que a renda mensal de R\$ 39,00 proveniente das atividades agropecuárias sequer pode ser considerada como renda per capita do beneficiário, uma vez que outros membros da família contribuem para sua geração.

O componente “Outras Renda da Família” é o segundo em importância, com valor médio por família de beneficiário de quase R\$ 900,00 reais para o conjunto da população de beneficiários (mínimo de R\$ 716,00 e máximo de R\$ 1066,00). Dentro deste item destacam-se dois componentes: “outros auxílios recebidos pela família” e “renda do trabalho fora dos membros residentes”. Outros auxílios, que incluem a contribuição de familiares não residentes, as doações recebidas pela família e os auxílios de programas sociais —oficiais ou não— totalizou R\$ 501,00 no ano de 1998, valor superior aos proporcionado pelas atividades agropecuárias (R\$ 478,00). Isto significa que 25% da renda média total da família (Renda da Família III) é oriunda de auxílios. Na medida em que tal contribuição não é permanente, esta população fica em uma posição de forte dependência de terceiros para sobreviver. Esta situação é tanto mais grave quando se considera que dos R\$ 501,00 quase 72% (R\$ 359,00) correspondem a auxílios oriundos de programas sociais de caráter transitório.⁴¹

⁴¹ Convém observar que este item não inclui a participação em frentes de emergência, computado em rendas de trabalho fora do estabelecimento, já que se trata de remuneração pelo trabalho.

Considerando todas as fontes de renda indicadas acima, chega-se ao valor total da renda média da família (Renda da Família III) da população de beneficiários, estimada em R\$ 2057,00 para o ano de 1998. A renda mensal média da família foi de R\$ 171,40. Considerando que o número médio de pessoas residentes por família é de 5,2 pessoas (Tabela 18), obtém-se a renda per capita de R\$ 32,9. Considerando o limite superior do intervalo de confiança, a renda média anual seria de R\$ 2319,81, com renda mensal familiar de R\$ 193,00 e renda mensal per capita de R\$ 39,00. Mesmo considerando a provável subestimação da renda, quando se leva em conta que os valores apresentados acima referem-se à renda bruta, não há dúvida que a população de beneficiários do Programa Cédula da Terra é pobre, encontrando-se abaixo da linha de pobreza para estes estados⁴².

O Gráfico 5 e o Gráfico 6 apresentam a distribuição das rendas segundo suas várias fontes. Para evitar distorções visuais que esconderiam a real concentração da população nos níveis de renda mais baixo, foram eliminados, apenas do gráfico, os casos de renda inferior a R\$ 100,00, assim como a como duas ocorrências com renda superior a R\$ 10.000,00 (um de aproximadamente R\$ 15 mil e outro de R\$ 28 mil⁴³. A simples análise visual indica a grande concentração de beneficiários nas faixas mais baixas de renda (distribuição fortemente assimétrica à esquerda) assim como a ocorrência isolada de beneficiários com nível de renda mais elevado e acima do patamar de pobreza.

A Tabela 17 indica o nível e as fontes de renda desagregadas por estado.⁴⁴ O nível de renda mais elevado foi registrado no Estado de Pernambuco (R\$ 3.851,57), seguido de Minas Gerais (R\$ 2.375,15). Nos Estados do Maranhão e Ceará o nível de renda total ficou em torno de R\$ 1.750,00, estando a Bahia com o nível de renda mais baixo (R\$ 1.339,23). No caso de Pernambuco, o maior nível de renda é explicado, fundamentalmente, pela presença de dois entrevistados cujo nível de renda era substancialmente superior à média.⁴⁵ No caso de Minas

⁴² Para análise comparativa entre o perfil dos beneficiários e a dos pobres na Região Nordeste, recomenda-se o estudo de Maletta, Buainain e Villalobos (1999). Este estudo, baseado nos dados das PNADs de 1992 a 1996, confirma a estreita relação entre inserção produtiva e pobreza no nordeste rural brasileiro.

⁴³ A ocorrência de R\$ 28 mil havia registrado empréstimo junto ao BNB para aquisição de equipamentos de irrigação. Descontando a prestação do ano a renda líquida cai para a metade. Deve-se notar que este produtor foi um dos poucos com produção intensiva e maior nível de utilização de insumos modernos, portanto com custo de produção relativamente elevado. Descontado o custo de produção de sua lavoura, sua renda líquida caía para ¼ da renda bruta. Ainda assim, com renda de R\$ 7 mil, ficaria situado entre os de renda mais elevada dentre os beneficiários.

⁴⁴ Convém lembrar que as informações para os estados representam apenas a situação dos entrevistados, não podendo ser extrapoladas para a população de beneficiários de cada estado. Qualquer consideração generalizadora a partir destas informações está sujeita a incorreções sem qualquer controle estatístico.

⁴⁵ Um dos entrevistados é arrendatário de inhamé irrigado, com nível de capitalização relativamente elevado devido a um empréstimo feito pelo BNB à associação de pequenos produtores local. O inhamé irrigado é intensivo em insumos e o nível de renda bruta registrado pela pesquisa não reflete adequadamente a renda

Gerais a média também foi "puxada" por 2 entrevistados com emprego urbano e nível de renda mais elevado que a média da população de beneficiários. Note-se que o nível de renda mais elevada é de, respectivamente, R\$ 3.800,00 e R\$ 2.375,00 em Pernambuco e Minas, equivalente a R\$ 316,00 mensais (ou 2,3 salários mínimos) e R\$ 198,00 mensais (ou 1,46 salários mínimos) brutos.

O nível de renda total registrado na Bahia poderia parecer inconsistente com as demais informações, particularmente com a constatação de que o Estado do Ceará é o mais atingido pela seca e que aí se registraram alguns dos mais baixos indicadores sócio-econômicos. Esta informação é consistente com as observações de campo registradas pela equipe da Avaliação Preliminar, que indicam a decisiva arbitragem dos órgãos responsáveis em favor dos mais pobres dentre os pobres. Além disso, enquanto na Bahia a contribuição de auxílios de programas sociais é de aproximadamente R\$ 273,00, no Ceará esta soma atinge R\$ 553,00; uma discrepância ainda mais elevada é observada na aposentadoria, cuja participação média é de R\$ 33,00 na Bahia e de R\$ 143,00 no Ceará.

Em relação à composição da renda, ressalta-se a mais elevada participação de outros auxílios no Estado do Ceará, e seguido de Minas Gerais e Pernambuco. Na Bahia, apesar da seca, a contribuição de outros auxílios é semelhante à registrada no Maranhão (em torno de R\$ 320,00). Isto se explica pela participação de inúmeros projetos em regiões do Estado que não estão sujeitas às secas, reduzindo a necessidade de ajuda de emergência. Também se destaca a participação mais elevada do componente renda de atividades agropecuárias no Estado de Pernambuco, pela razão já mencionada acima, seguido de Minas Gerais e Maranhão. Já no Estado da Bahia, a participação das aposentadorias e de auxílios de programas sociais é a mais baixa, indicando que os entrevistados estavam mais "abandonados" do que os incluídos nas amostras dos demais estados. Esta constatação poderia ser uma indicação adicional da arbitragem em favor dos mais marginalizados operada na Bahia.⁴⁶

líquida do produtor, o qual tem ainda os encargos financeiros do empréstimo. No segundo caso a "distorção" é decorrente da remuneração do cônjuge, professora primária com salário fixo equivalente a 1 salário mínimo.

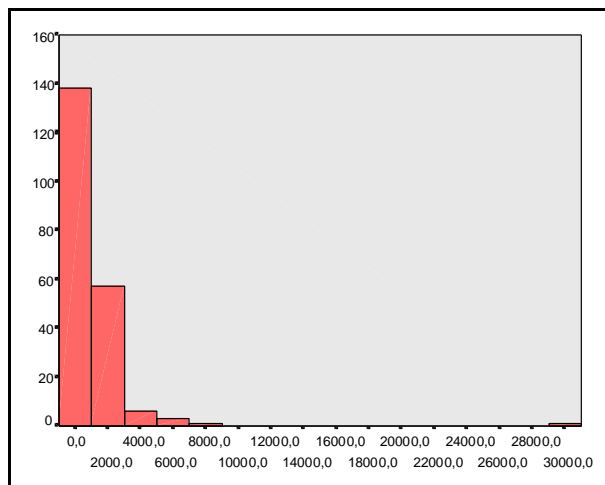
⁴⁶ Levando em conta a forte presença política do Estado da Bahia no Governo Federal e assumindo que a participação dos pobres nos programas sociais federais, inclusive a previdência, é fortemente dependente de intermediação política, não deixa de ser intrigante este aparente abandono dos mais pobres pelas oligarquias locais.

Tabela 17: Nível e Fontes de Renda do Beneficiário e Família por Estado
– Amostra –

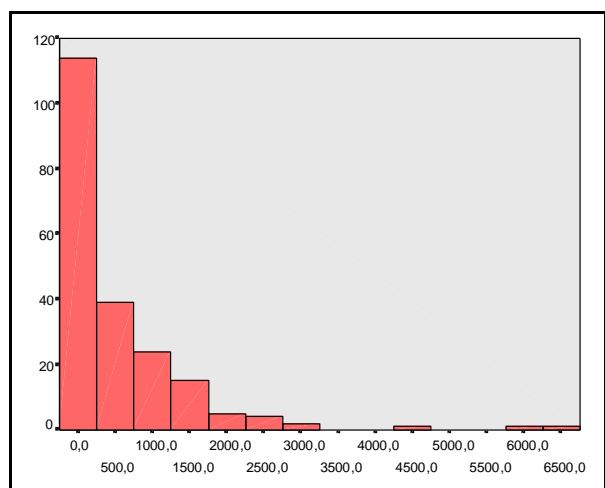
	UNIDADES FEDERATIVAS											
	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	MEAN	N	MEAN	N	MEAN	N	MEAN	N	MEAN	N	MEAN	N
Renda do beneficiário (R\$)	690,5	47	490,93	75	808,62	40	1616,4	24	2231,8	36	994,4	222
Renda do trabalho fora do estabelecimento (R\$)	301,12	47	260,12	75	455,25	40	1036,6	24	848,11	36	483,25	222
Total das Atividades Agropecuárias (R\$)	265,86	47	174,14	75	235,8	40	507,29	24	1165,5	36	401,44	222
Produção do quintal (R\$)	27,771	47	23,976	75	2,875	40	40,042	24	121,53	36	38,533	222
Produção animal (R\$)	0	47	11,264	75	0,5	40	20,317	24	50,389	36	14,263	222
Arrendamento de animais (R\$)	0	47	0	75	0	40	0	24	0	36	0	222
Produção vegetal (R\$)	182,35	47	95,835	75	232,43	40	426,1	24	159,29	36	184,76	222
Renda de outras propriedades e terras arrendadas (R\$)	55,745	47	43,067	75	0	40	20,833	24	834,28	36	163,89	222
Renda financeira (R\$)	49,691	47	6,56	75	0,195	40	0,9	24	5,3333	36	13,734	222
Outras rendas (R\$)	68,298	47	9,5733	75	58,875	40	71,625	24	157,22	36	61,541	222
Aposentadoria do beneficiário (R\$)	5,5319	47	40,533	75	58,5	40	0	24	55,611	36	34,423	222
Renda do cônjuge (R\$)	171,49	47	169,89	75	48,25	40	142,33	24	410,06	36	184,28	222
Demais rendas da família (R\$)	477,23	47	1062,7	75	936,31	40	616,38	24	1209,8	36	891,57	222
Renda do trabalho fora dos membros residentes (R\$)	117,02	47	165,73	75	482,5	40	56,25	24	494,03	36	253,9	222
Aposentadoria dos membros da família (R\$)	33,191	47	177,47	75	134,25	40	0	24	151,67	36	115,77	222
Outros auxílios recebidos pela família (R\$)	327,02	47	719,5	75	319,56	40	560,13	24	564,06	36	521,91	222
Contribuição de familiares não residentes (R\$)	41,277	47	142,87	75	11,25	40	60,417	24	73,889	36	77,545	222
Doações recebidas pela família (R\$)	11,915	47	23,2	75	40	40	37,5	24	267,5	36	65	222
Auxílios de programas sociais (R\$)	273,83	47	553,43	75	268,31	40	462,21	24	222,67	36	379,36	222
Renda da família I [r10 + r20] (R\$)	861,99	47	660,82	75	856,87	40	1758,8	24	2641,8	36	1178,7	222
Renda da família II [r10 + r20 + r31 + r32] (R\$)	1012,2	47	1004	75	1473,6	40	1815	24	3287,5	36	1548,3	222
Renda da família III [r10 + r20 + r30] (R\$)	1339,2	47	1723,5	75	1793,2	40	2375,2	24	3851,6	36	2070,2	222

**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**

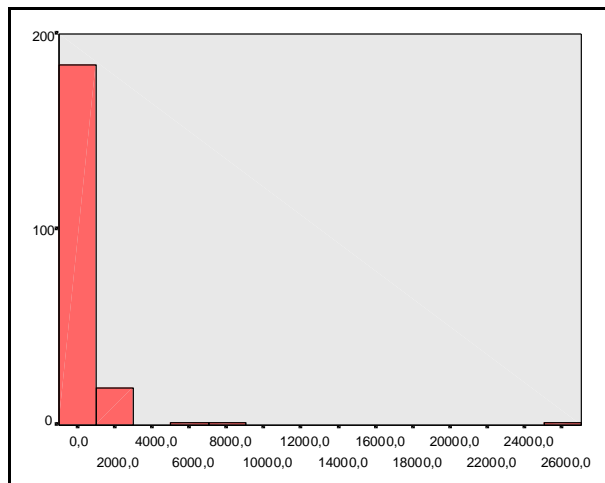
Renda do Beneficiário (R\$)



**Renda do Trabalho fora do
Estabelecimento (R\$)**



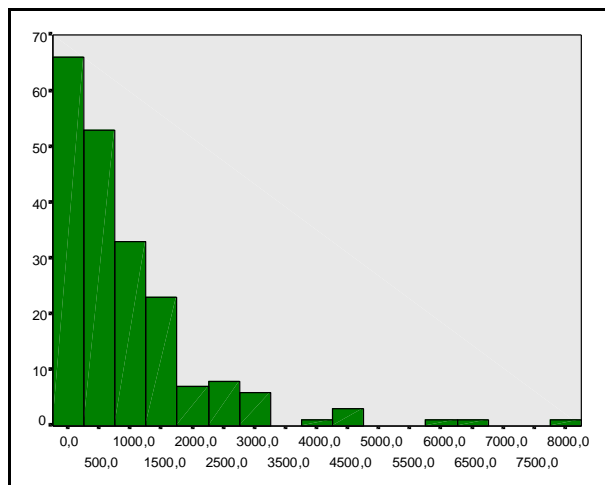
**Renda Total das Atividades
Agropecuárias (R\$)**



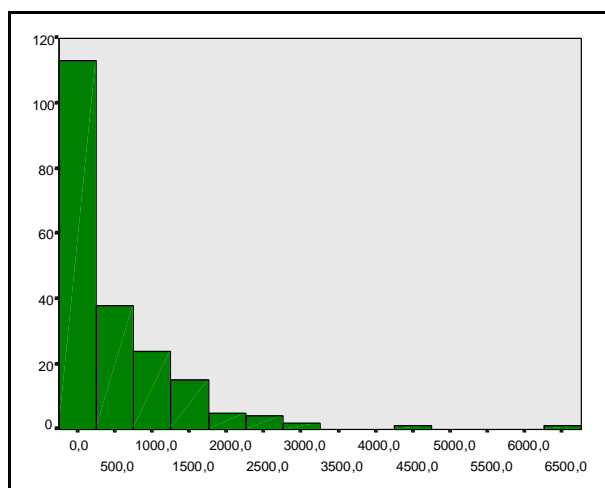
(continua na próxima página)

**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**

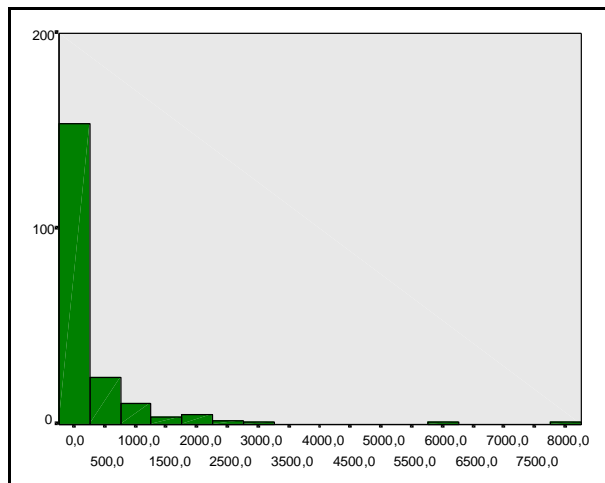
Renda do Beneficiário (R\$)



**Renda do Trabalho fora do
Estabelecimento (R\$)**

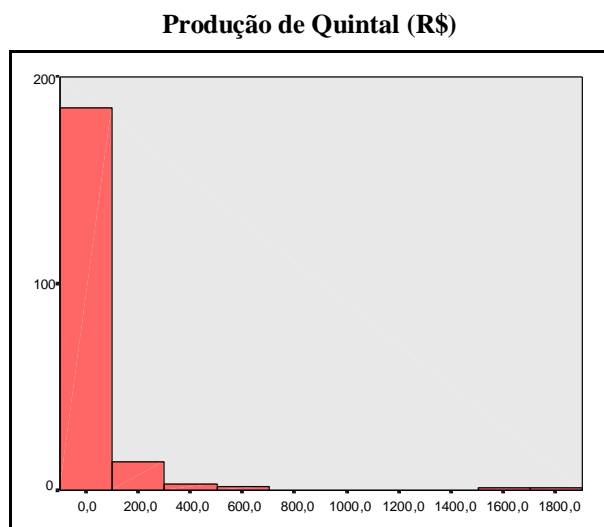


**Renda Total das Atividades
Agropecuárias(R\$)**

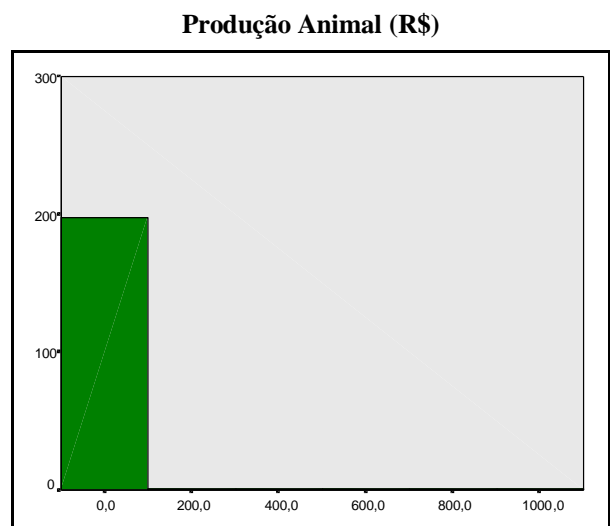
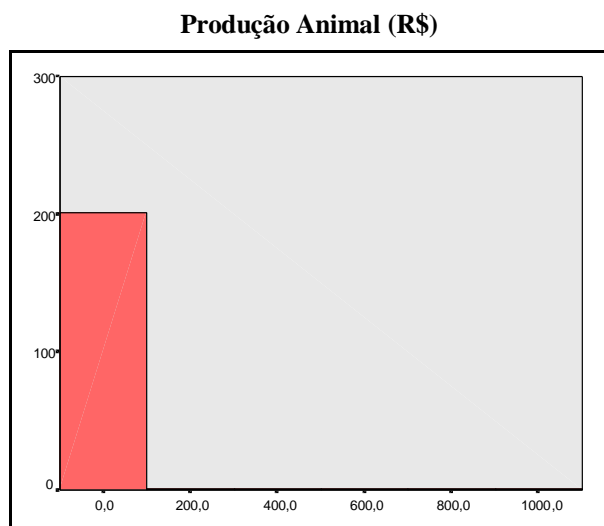
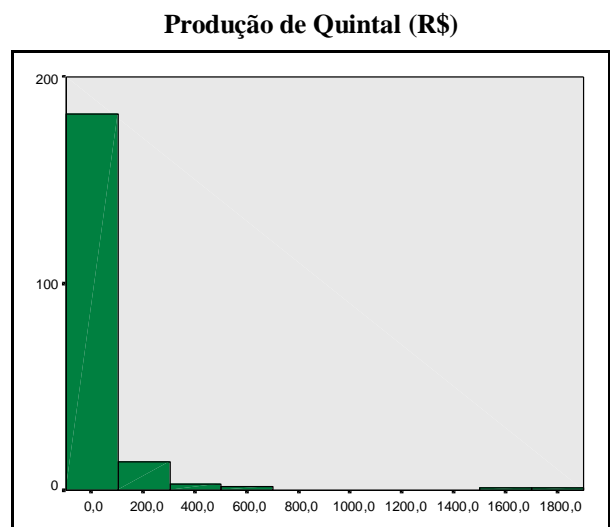


(continua na próxima página)

**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**



**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**



**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior que R\$ 100,00
- População -**

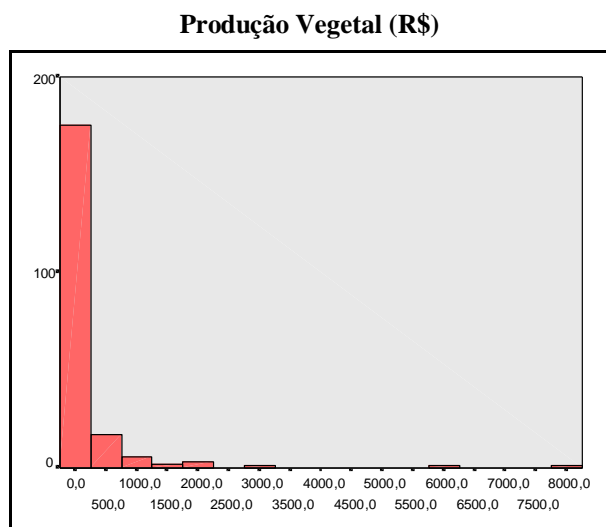
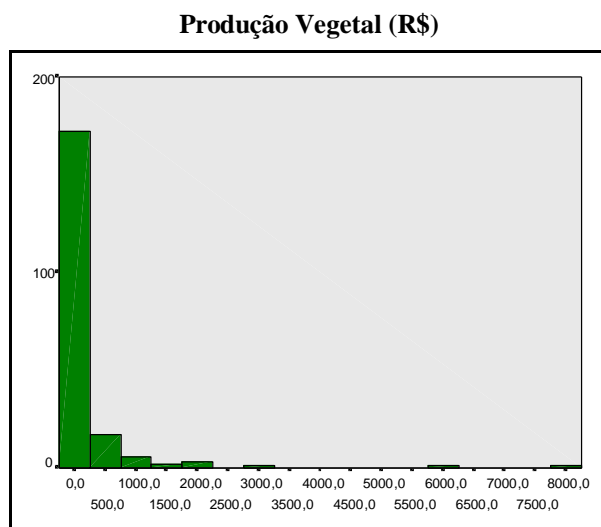
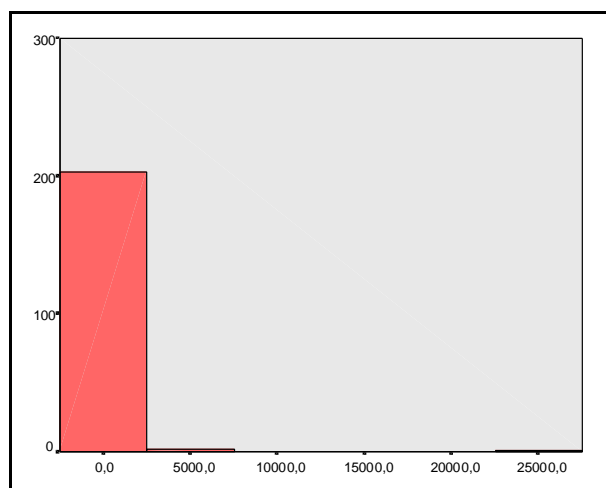


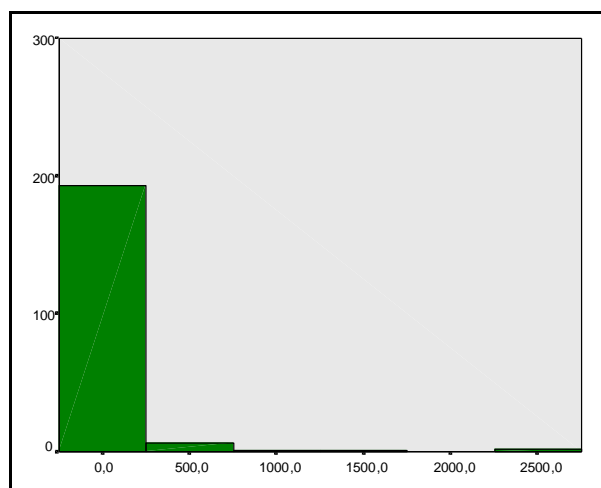
Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00



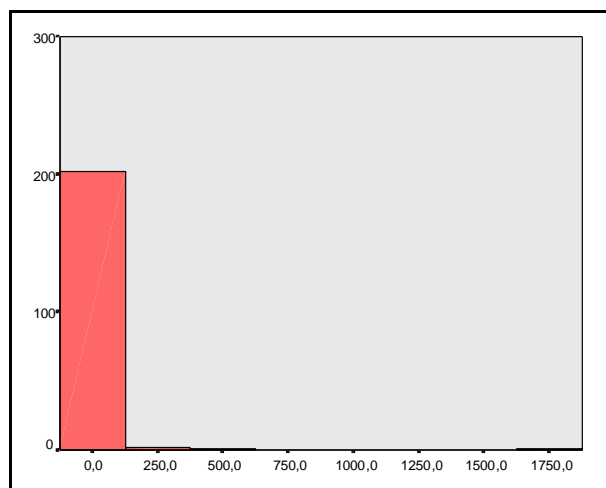
Renda de Outras Propriedades e Terras Arrendadas (R\$)



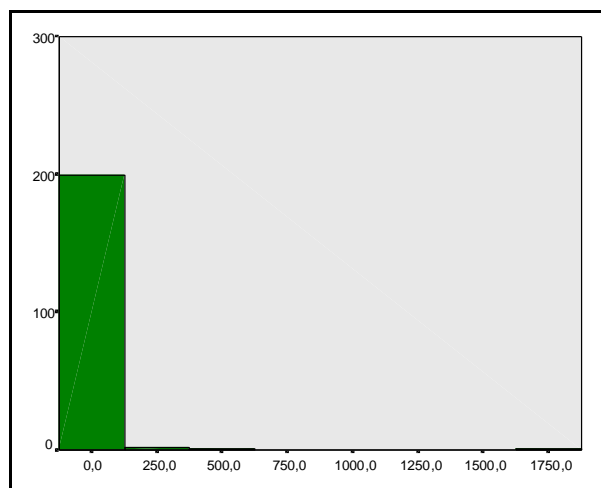
Renda de Outras Propriedades e Terras Arrendadas (R\$)



Renda Financeira (R\$)



Renda Financeira (R\$)



(continua na próxima página)

(continua na próxima página)

**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior que R\$ 100,00
- População -**

Outras Rendas (R\$)

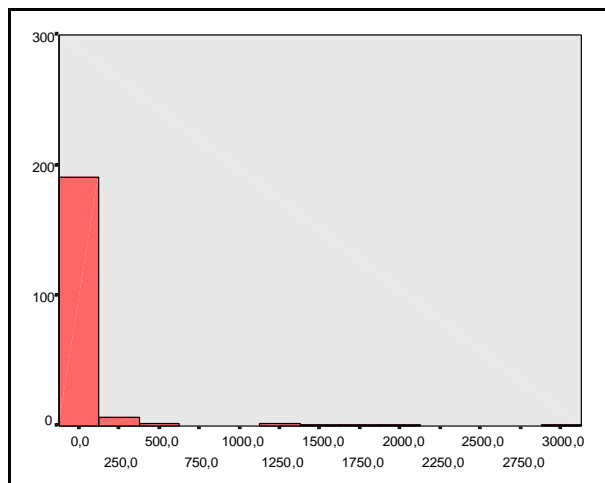
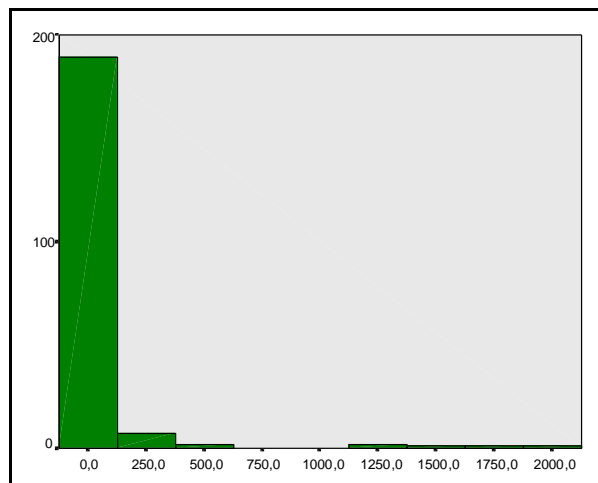
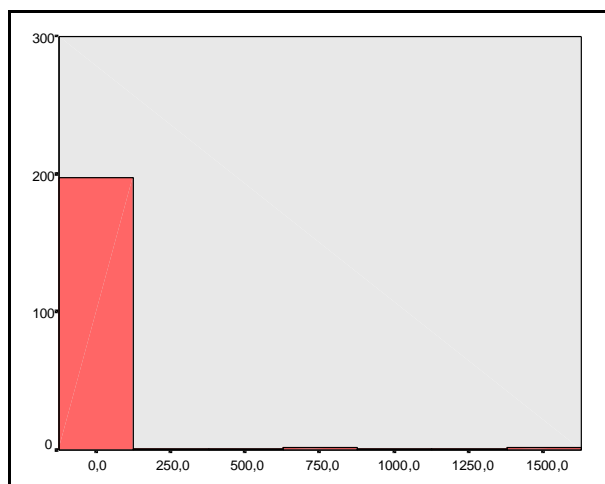


Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00

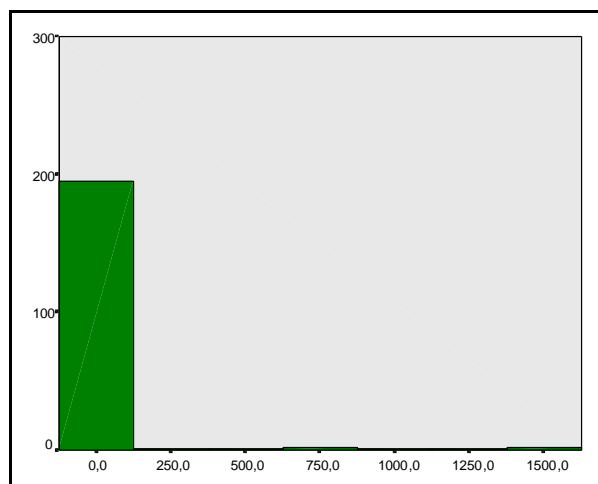
Outras Rendas (R\$)



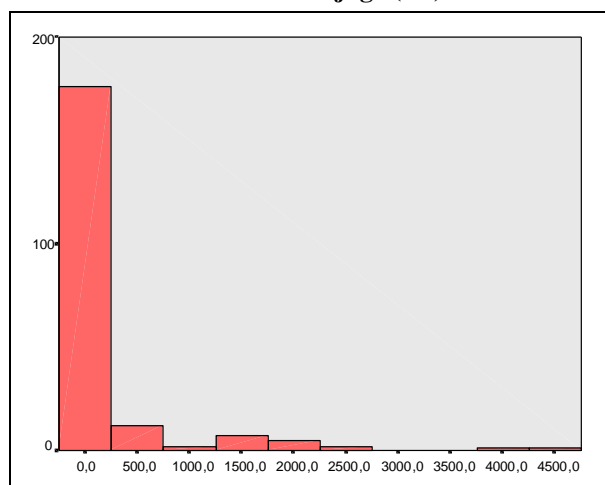
Aposentadoria do Beneficiário (R\$)



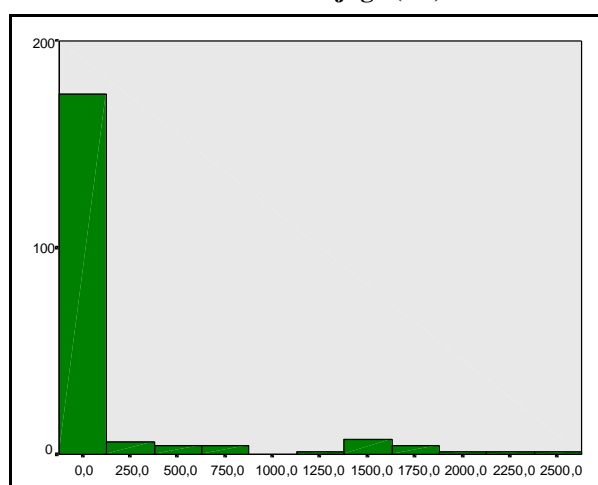
Aposentadoria do Beneficiário (R\$)



Renda do Cônjuge (R\$)



Renda do Cônjuge (R\$)

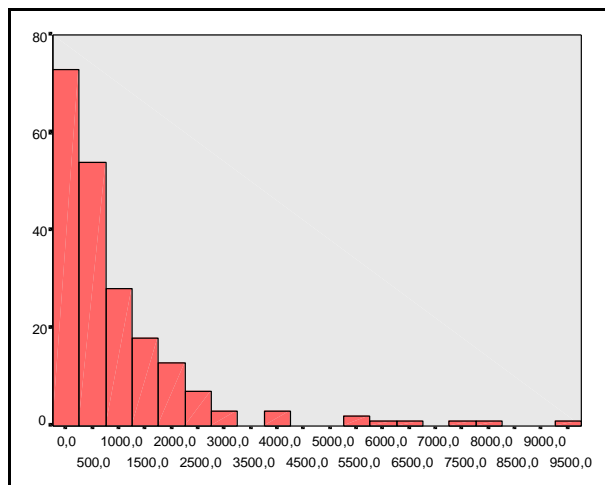


(continua na próxima página)

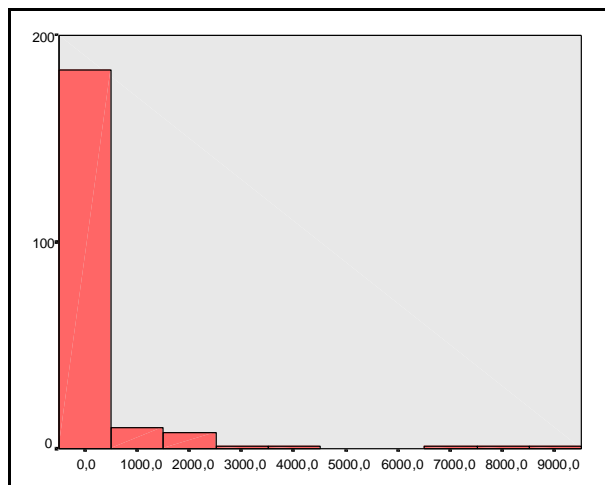
(continua na próxima página)

**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**

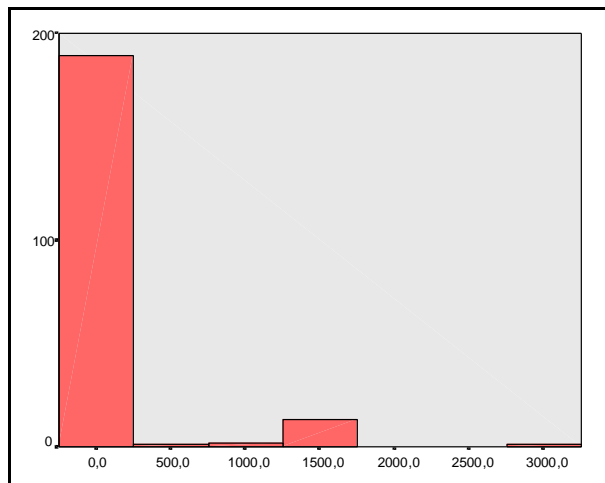
Demais Rendas da Família (R\$)



**Renda do Trabalho fora-
Membros Residentes (R\$)**



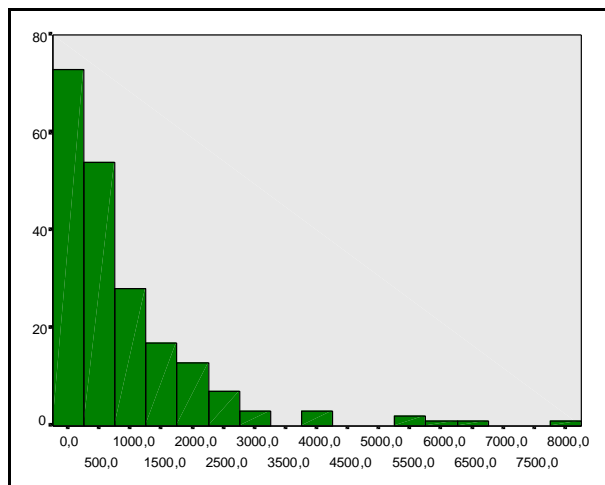
**Aposentadoria -
Membros da Família (R\$)**



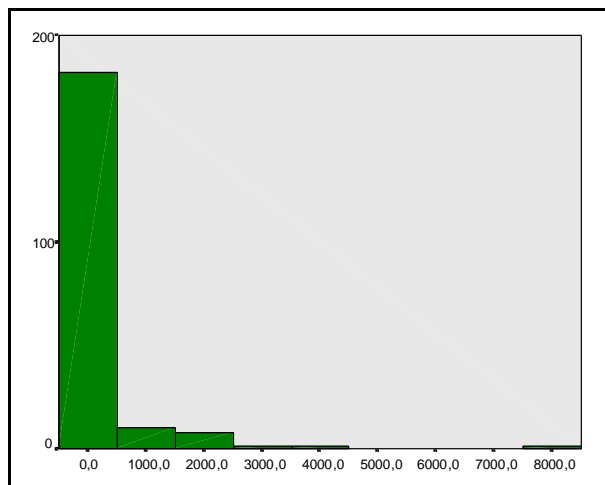
(continua na próxima página)

**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**

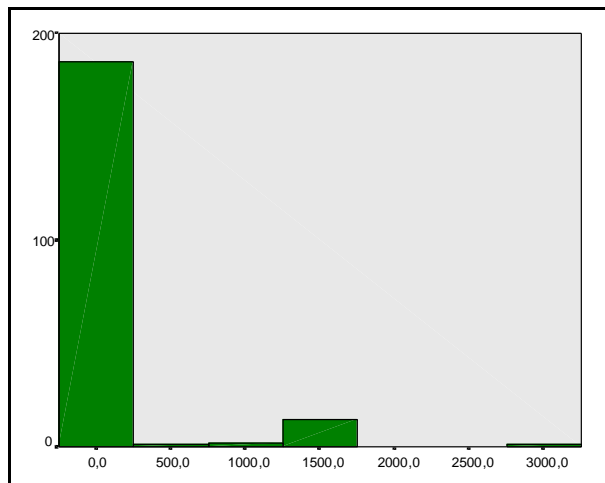
Demais Rendas da Família (R\$)



**Renda do Trabalho fora-
Membros Residentes (R\$)**



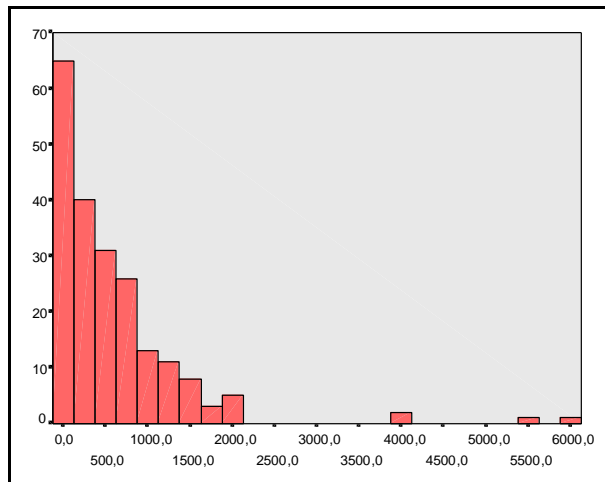
**Aposentadoria -
Membros da Família (R\$)**



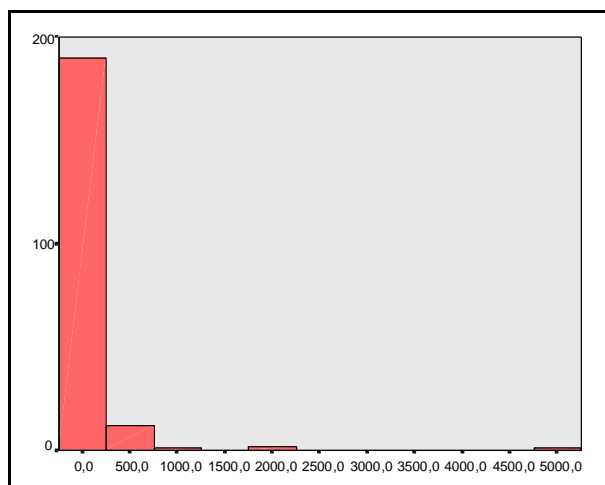
(continua na próxima página)

**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**

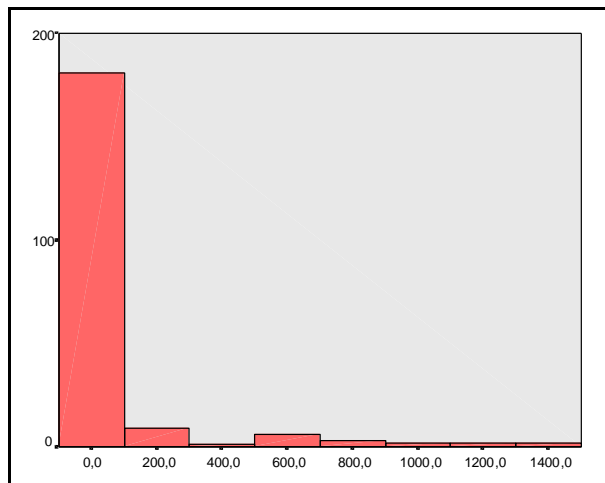
**Outros Auxílios Recebidos
pela Família (R\$)**



**Contribuição de
Familiars não Residentes (R\$)**



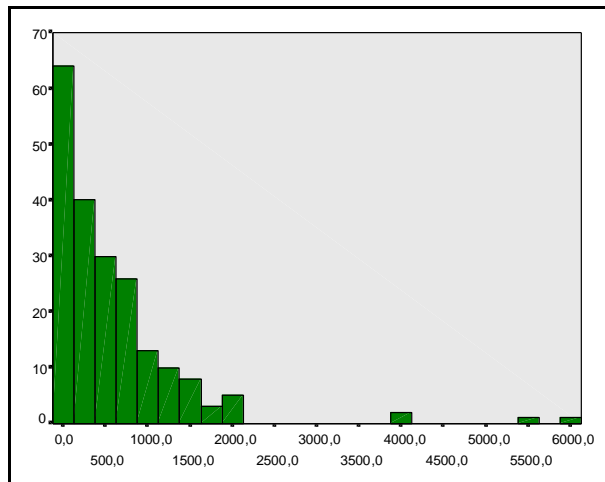
Doações Recebidas pela Família (R\$)



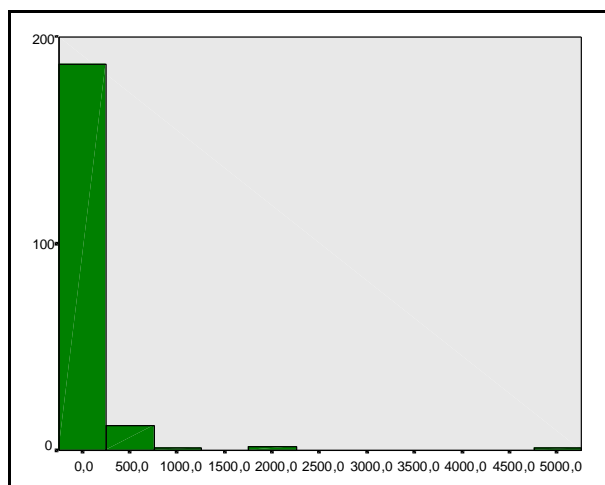
(continua na próxima página)

**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**

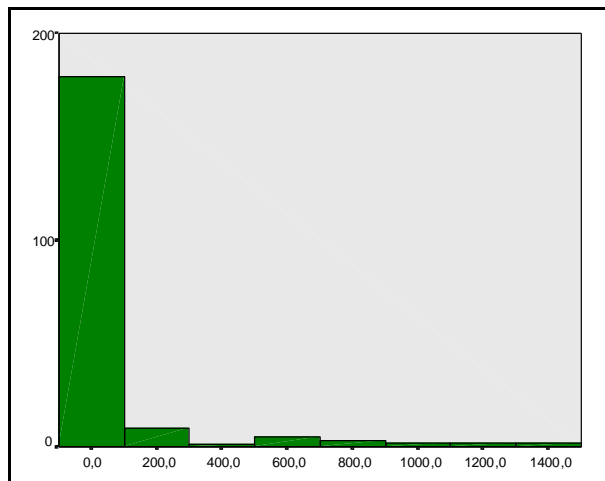
**Outros Auxílios Recebidos
pela Família (R\$)**



**Contribuição de
Famíliares não Residentes (R\$)**



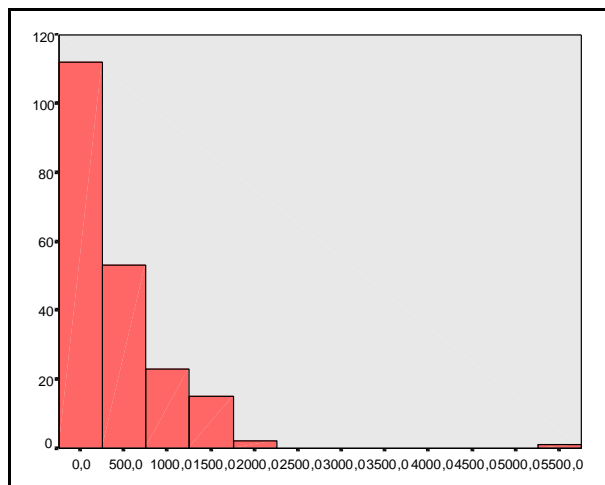
Doações Recebidas pela Família (R\$)



(continua na próxima página)

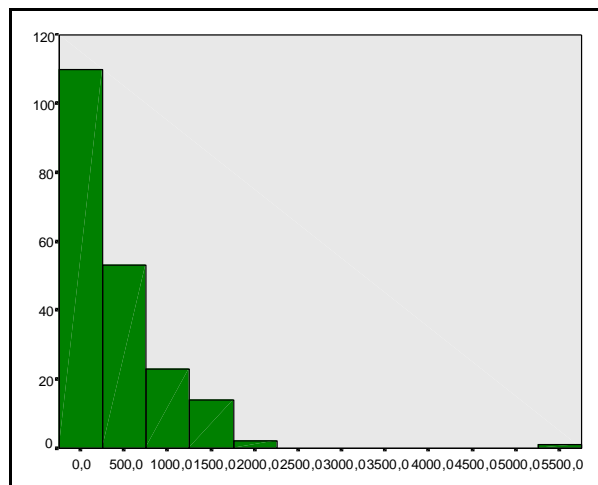
**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**

Auxílios de Programas Sociais (R\$)

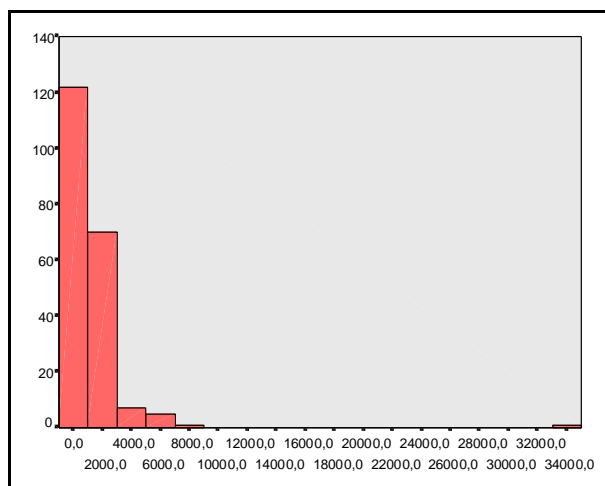


**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**

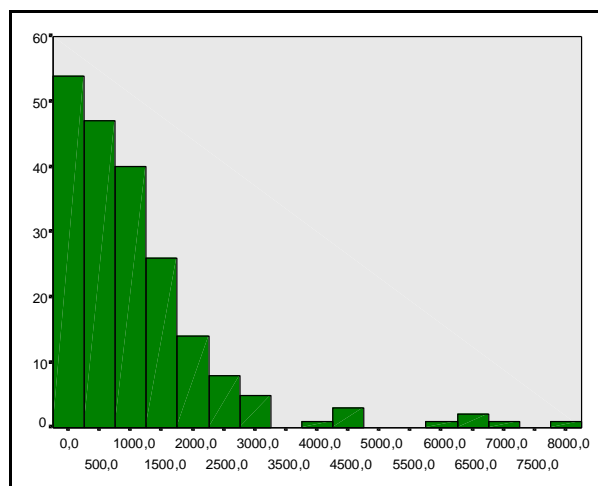
Auxílios de Programas Sociais (R\$)



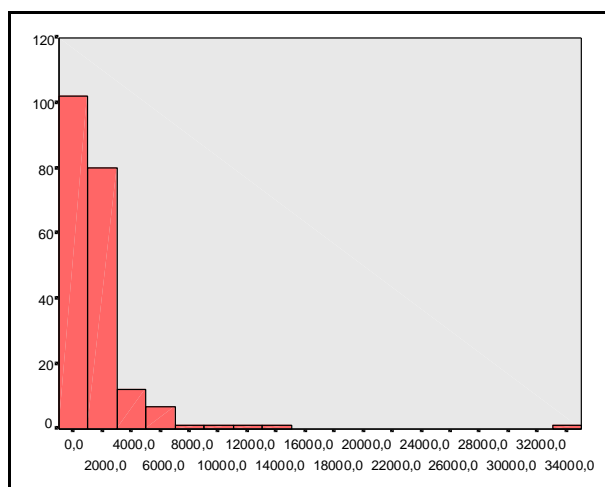
Renda da Família I



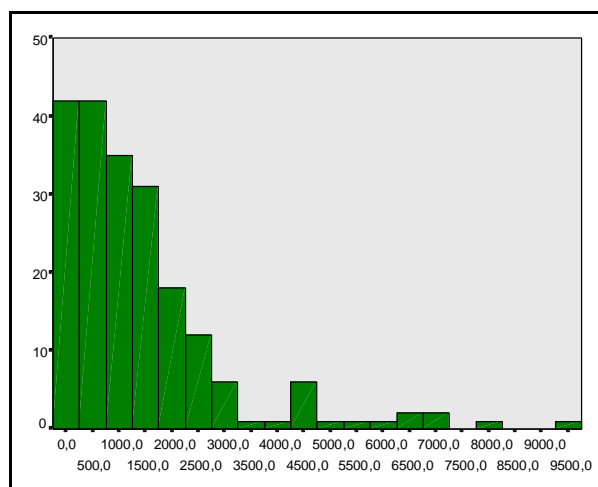
Renda da Família I



Renda da Família II



Renda da Família II

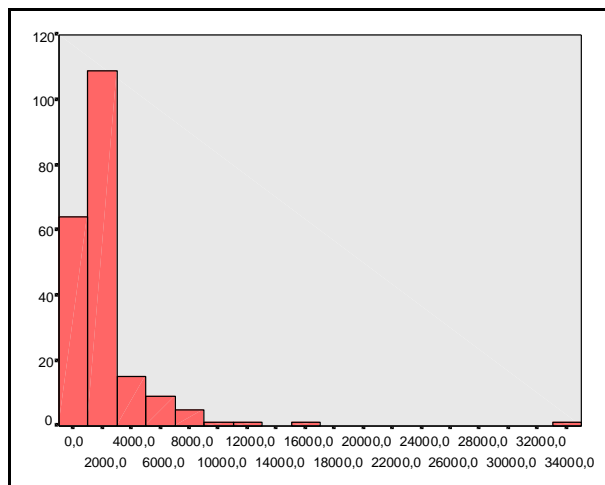


(continua na próxima página)

(continua na próxima página)

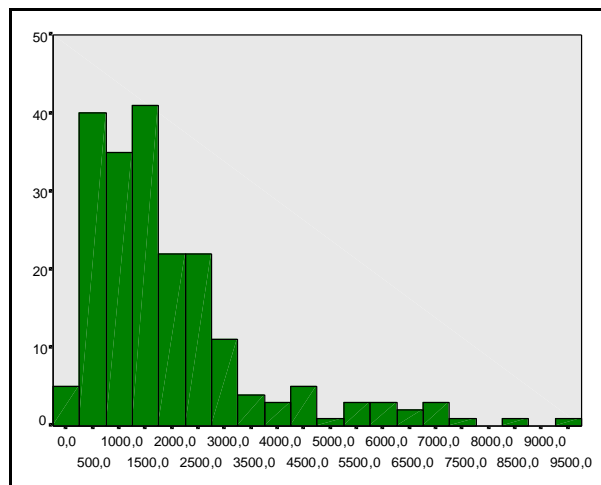
**Gráfico 5: Beneficiário com Renda maior
que R\$ 100,00
- População -**

Renda da Família III



**Gráfico 6: Beneficiário com Renda superior
a R\$ 100,00 e menor que R\$ 10.000,00**

Renda da Família III



10 Perfil da família: estrutura, composição e condições de vida

A Tabela 18 e seguintes resume as informações que permitem traçar o perfil das famílias beneficiárias do Programa Cédula da Terra. Tratam-se de famílias “jovens”, com idade média dos membros em torno de 23 anos (Tabela 19) e tamanho médio de 5,3 membros (Tabela 18). A participação dos homens (53,4%) é ligeiramente superior à presença das mulheres (46,6%), fato condizente com informações de outros estudos que indicam uma maior taxa de migração feminina nas famílias de produtores familiares rurais (Tabela 18).

**Tabela 18: Estrutura Familiar
– População –**

Indicadores	Valor	Erro padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS QUANTO À RESIDÊNCIA (EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE INDIVÍDUOS)				
Residentes permanentes (%)	91,4	1,4	89,1	93,7
Residentes provisórios (%)	1,7	(2)	(2)	(2)
Não residentes (%)	6,9	1,2	5,0	8,8
INDICADORES DA RESIDÊNCIA DOS MEMBROS DA FAMÍLIA (EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MEMBROS DA FAMÍLIA)				
Número médio de residentes por família	5,2	0,2	4,9	5,6
Número médio de não residentes por família	0,6	0,1	0,4	0,8
INDICADORES DA ESTRUTURA FAMILIAR				
Número médio de filhos	3,3	0,2	3,0	3,7
Número médio de filhos residentes	2,8	0,2	2,5	3,0
Número médio de outros parentes residentes	0,5	0,2	0,3	0,8
Migração				
Famílias com todos os membros residentes (%)	76,6	3,6	70,7	82,6
Famílias com membros não residentes (%)	23,4	3,6	17,4	29,3
Índice médio de migração (número de migrantes em relação aos residentes) (%)	13,7	3,0	8,8	18,5

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

É interessante notar a aparente coesão da estrutura familiar dos beneficiários do Cédula da Terra. Apesar de viverem em condições de pobreza e em áreas semi-áridas e/ou de fronteira, com infra-estrutura mais precária, é relativamente pequeno o percentual de membros da família não residentes: quase 92% dos membros da família residem em caráter permanente com o beneficiário, e apenas 7% são não residentes (uma parte destes vivem no mesmo município dos pais mas tem residência própria).

O grupo levantou duas hipóteses distintas durante a discussão deste resultado. A primeira é que a pobreza é um forte fator de desagregação das estruturas familiares e de

dispersão geográfica, já que vários membros acabam migrando em busca da sobrevivência. Neste contexto, os laços familiares são mantidos, mas a "grande família" camponesa tende a dispersar-se geograficamente. A adoção desta hipótese leva à conclusão de que a primeira leva de beneficiários do Cédula é extraída da camada da população que, apesar de pobre, resistiu: a família manteve-se mais ou menos unida em torno dos pais e relativamente poucos membros migraram.

Quadro 7: Conceito de Família

Em muitos casos, para cada estabelecimento, existe uma só família estudada: a do beneficiário e entrevistado. O corte entre uma família e outra seria dado pela família nuclear: genitores e filhos que ainda não constituíram sua própria família, quando ocorre o desmembramento e passa a existir uma nova unidade familiar.

Nas áreas pesquisadas é comum a presença de mais de uma família em um mesmo estabelecimento. A avaliação preliminar adotou um critério misto para computar a família do beneficiário. Inicialmente procurou-se computar todos os moradores do estabelecimento e considera os que tinham laços sangüíneos e de parentesco (sogra, por exemplo) como uma mesma família sempre que não existia uma separação clara na administração da unidade (por exemplo, pai e filho já casado trabalham juntos nas mesmas terras etc.). Os filhos não residentes também foram contabilizados, independentes de já terem constituído uma nova unidade familiar.

Os indivíduos que compõem a família do produtor foram abordados por três conjuntos diferenciados de perguntas. No primeiro conjunto o enfoque voltou-se para as informações gerais de todas as pessoas da família (idade, sexo, nível de instrução, etc.). No segundo, tratou-se da história do chefe da família e de seus pais, buscando caracterizar a trajetória do trabalho e do local de moradia, em cada etapa de migração da família. No terceiro, o foco dirigiu-se para as pessoas com mais de 10 anos de idade, a fim de obter informações sobre o trabalho fora do estabelecimento.

A hipótese para explicar tal comportamento é a seguinte: os beneficiários são pobres mas não estavam excluídos das estruturas locais de produção e reprodução econômica e

social. De diferentes formas este grupo estava inserido na sociedade local e vinha conseguindo se reproduzir, ainda que em condições de grande pobreza e miséria. O grupo nem havia sido expulso —no sentido de não viabilizar sua reprodução e sendo forçado a migrar— nem havia rompido com as estruturas sócio-econômicas e políticas locais, aderindo por exemplo ao Movimento de Trabalhadores sem Terra ou a formas mais ativas de luta pela terra. Não se tratavam, neste sentido, de marginalizados. Outra hipótese complementar para explicar a resistência e não desagregação é que em alguma medida este grupo era cliente dos vários programas de combate à pobreza que vem sendo implementados na região nos últimos 10 anos, e que os recursos e ações destes programas teve de fato um papel positivo no sentido de manter as famílias em seus locais de origem. A extensão da rede de serviços públicos a estas áreas, a presença das frentes de emergência em momentos mais críticos, as alternativas de ocupação criadas por investimentos públicos e privados em irrigação, infra-estrutura, ainda que insuficientes para assegurar ocupação e renda permanente, seriam suficientes para garantir a reprodução da pobreza.

A segunda hipótese é que a pobreza é tão grande a ponto de não permitir a migração. Neste caso, a manutenção das famílias em torno dos genitores, em regimes de trabalhos cooperativos, seria uma imposição das condições precárias e condição *sine qua nom* para a reprodução. As duas hipóteses não são excludentes e podem convergir para a mesma conclusão sobre o perfil indicativo dos beneficiários do Cédula: famílias com fortes laços locais, pobres mas inseridas nas estruturas econômicas e institucionais locais. Um desdobramento deste perfil seria o respeito à institucionalidade vigente, inclusive à propriedade da terra e ao proprietário.⁴⁷ Este respeito pode ser um elemento definidor da "opção" declarada pelo Cédula, mencionada por muitos como "reforma agrária pela porta da frente", como será visto adiante.

O número médio de membros residentes é de aproximadamente 5,2 pessoas por família, e o número médio de filhos é de 3,3 por família, dos quais entre 2,5 e 3 residem com os pais. 23,4% dos beneficiários declararam que pelo menos 1 de seus membros tem outra residência, e o índice médio de migração (total de migrantes em relação aos residentes) é de 13,7%. Entre os migrantes, aproximadamente 40% está fora há menos de 1 ano, o que permite hipotetizar que pelo menos parte deve retornar uma vez passada a seca.⁴⁸

⁴⁷ Raramente os beneficiários referiram-se aos proprietários como antagonistas. A visão dominante parece ser a de respeito e subordinação.

⁴⁸ A análise mais detalhada da história ocupacional e migracional dos beneficiários indica que mais quase 60% migrou pelo menos uma vez por períodos que variavam entre 6 meses e 2 anos e meio.

**Tabela 19: Perfil da Família dos Beneficiários (Residentes)
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS				
Idade média da população (anos)	23,1	0,8	21,7	24,5
Homens (%)	53,4	1,6	50,8	56,0
Mulheres (%)	46,6	1,6	44,0	49,2
Doentes crônicos (%)	8,4	1,8	5,4	11,4
CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS RESIDENTES				
Residentes permanentes (%)	98,3	0,9	96,9	99,7
Residentes provisórios (%)	1,7	(2)	(2)	(2)
FAIXAS ETÁRIAS DA POPULAÇÃO - I				
até 6 anos (%)	20,0	1,7	17,2	22,8
7 a 14 anos (%)	17,8	1,8	14,9	20,8
15 a 20 anos (%)	14,0	1,8	11,1	17,0
21 a 40 anos (%)	30,8	1,9	27,6	34,0
41 a 60 anos (%)	14,1	1,8	11,1	17,1
61 anos ou mais (%)	3,2	(2)	(2)	(2)
FAIXAS ETÁRIAS DA POPULAÇÃO - II				
Até 21 anos (%)	54,5	1,7	51,6	57,3
22 a 40 anos (%)	28,2	1,9	25,1	31,3
41 a 60 anos (%)	14,1	1,8	11,1	17,1
61 anos ou mais (%)	3,2	(2)	(2)	(2)
POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL				
Famílias com menores de 10 anos (%)	68,1	4,1	61,4	74,8
Famílias com menores de 14 anos (%)	79,8	3,8	73,7	86,0
POSIÇÃO DOS MORADORES NA FAMÍLIA				
Chefe (%)	21,5	1,1	19,7	23,3
Conjuge (%)	18,7	1,1	16,9	20,5
Filho (%)	51,7	2,0	48,4	55,0
Parente (%)	7,7	1,9	4,6	10,9
Outro (%)	0,4	(2)	(2)	(2)

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

A distribuição etária dos membros residentes (Tabela 19) revela uma família jovem: 20% dos membros tem idade inferior à 6 anos e quase 18% entre 7 e 14 anos. Considerando que apenas 3,2% tem idade superior a 61 anos, a taxa de dependência é de 40%.⁴⁹ A maioria dos membros das famílias tem idade entre 15 e 40 anos (45%), sendo que 14% tem idade entre 41 e 60 anos. Quase 70% das famílias tem membros menores de 10 anos e quase 80% indicaram a presença de menores de 14 anos. Praticamente 95% dos beneficiários já tiveram

⁴⁹ Deve-se levar em conta que no meio rural as crianças são incorporadas ao processo produtivo com idade inferior à 14 anos, o que explica inclusive a elevada evasão escolar no meio rural.

seu primeiro filho (Tabela 21), sendo portanto mínima a participação de casais sem filhos e/ou beneficiários sem cônjuge.

**Tabela 20: Nível Educacional da Família dos Beneficiários
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
NÍVEL EDUCACIONAL DA POPULAÇÃO				
Frequentam a escola (%)	37,2	2,6	33,0	41,4
Analfabeto (%)	14,9	2,1	11,5	18,4
Lê e escreve (%)	1,9	(2)	(2)	(2)
Pré-escola (%)	2,0	(2)	(2)	(2)
1ª a 4ª série (%)	45,3	2,4	41,4	49,3
5ª a 8ª série (%)	13,9	1,6	11,3	16,6
Ensino médio ou superior (%)	3,5	(2)	(2)	(2)
Idade não escolar (%)	18,4	1,9	15,2	21,6
Crianças em idade escolar que frequentam a escola ⁽³⁾	96,2	4,3	89,3	100,0

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

⁽³⁾ Idade entre 7 e 14 anos.

O nível educacional da família dos beneficiários (Tabela 20) revela que quase 38% dos membros da família dos beneficiários frequentam a escola. Trata-se de percentual adequado, já que 31% dos membros tem idade entre 7 e 20 anos (Tabela 19) faixa que concentra a maioria das pessoas em idade escolar no meio rural. 14% dos membros da família são analfabetos e 1,9% apenas lê e escreve. 45% tem escolaridade entre a 1ª e 4ª série e 14% entre a 5ª e 8ª série. O participação dos que tem ensino médio ou superior é de 3,5 % do total. Considerando apenas as crianças em idade escolar (entre 7 e 14 anos), o resultado pode parecer surpreendente, já que em torno de 96% destas frequentam a escolar. O grande problema parece ser o da evasão e baixo aproveitamento.

**Tabela 21: Fertilidade, Natalidade e Mortalidade
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
Beneficiários que já tiveram filhos (%)	94,3	2,1	90,9	97,7
Número médio de filhos nascidos	4,3	0,3	3,8	4,7
Número médio de filhos nascidos mortos	0,1	0,0	0,1	0,2
Número médio de filhos mortos antes de 1 ano de idade	0,4	0,1	0,2	0,5
Número médio de filhos vivos	3,7	0,2	3,4	4,0
Número médio de abortos sofridos	0,4	0,1	0,2	0,6
Número de natimortos (por mil nascimentos)	25,8	7,6	13,4	38,2
Mortalidade de crianças com menos de 1 ano (por mil nascidos vivos)	73,3	18,4	43,2	108,5

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

A grande diferença entre o perfil educacional do beneficiário e o de sua família está na participação dos analfabetos e dos que sabem ler e escrever: 46% entre os beneficiários e 17% quando se considera toda a família. O fato de que a maioria dos membros em idade escolar frequentar a escola é um indicador extremamente positivo de “inserção social” e revela que as escolas rurais podem assumir um papel relevante na superação das condições de pobreza desta população. Mais do que garantir o acesso à escola, o desafio parece ser o de garantir uma educação básica que qualifique os pobres rurais para o elevar o nível de produtividade do trabalho em suas propriedade e para o exercício de profissões que requerem um mínimo de escolaridade.

A Tabela 21 resume os dados sobre a fertilidade, natalidade e mortalidade referentes às famílias dos beneficiários do Programa. A taxa de mortalidade infantil para crianças com menos de 1 ano é de 73,3 por mil nascidos, e o número de natimortos é de 25,8 por mil nascimentos. Estes indicadores deverão ser comparados aos indicadores referentes à população destas áreas.

Tabela 22: Local de Trabalho dos Membros da Família dos Beneficiários

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
LOCAL DE TRABALHO DOS RESIDENTES				
Zona rural (%)	79,1	3,8	73,0	85,3
Zona urbana (%)	19,8	2,5	15,7	23,9
Zona rural e urbana (%)	1,0	⁽²⁾	⁽²⁾	⁽²⁾
RESIDENTES COM RENDIMENTOS FORA DO ESTABELECIMENTO (%)	59,5	3,8	53,3	65,7

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

Finalmente, os dados da tabela acima confirmam a inserção rural dos beneficiários: o local de trabalho de 80% dos membros da família em idade de trabalhar é a zona rural e 20% é a zona urbana. Destes, os filhos jovens representam a maioria e a participação das mulheres é superior à dos homens, confirmando a tendência a uma maior migração de membros do sexo feminino. 60% dos membros residentes trabalhavam e auferiram rendimentos fora do estabelecimento, confirmando as informações já apresentadas sobre a ocupação do beneficiário.

10.1 Condições de habitação

As condições de habitação registradas referem-se à moradia do beneficiário e das família durante o ano de 1998, independente de estar ou não localizada na fazenda adquirida. Apenas 25% dos beneficiários já estavam residindo nos estabelecimentos adquiridos através do Cédula da Terra; aproximadamente 23% viviam em outros estabelecimentos rurais próximos, 21% em distritos ou povoados rurais (também próximos) e quase 31% em centros urbanos (sede do município).⁵⁰

⁵⁰ Pouco mais da metade dos beneficiários indicou ser proprietária de casa, terreno urbano ou barracão (Tabela 27). Por falha do questionário, faltou uma pergunta direta para identificar o *status* da casa habitada: própria, alugada ou cedida por terceiros.

**Tabela 23: Local de Moradia da Família
– População –**

Indicadores	Valor	Erro padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
Local de moradia da família				
Residentes no estabelecimento (%)	25,3	3,8	19,1	31,6
Em outro estabelecimento rural próximo (%)	22,8	3,0	17,9	27,7
Distrito ou povoado rural (%)	21,1	3,3	15,8	26,5
Centro urbano próximo (%)	30,7	3,7	24,7	36,7

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

As condições da habitação (Tabela 24) revelam que aproximadamente 3874 famílias, correspondendo a 57% dos beneficiários do Cédula, habitavam em moradias de boa qualidade, 1971 famílias (14,9%) viviam em habitações de qualidade regular e 1972 famílias (29%) viviam em moradias precárias.

Quadro 8: Critérios de Classificação das Moradias

MATERIAIS UTILIZADOS	QUALIDADE DA HABITAÇÃO		
	BOA	REGULAR	PRECÁRIA
CERÂMICA, ALVENARIA, ALVENARIA	x		
CERÂMICA, ALVENARIA, ALVENARIA E CHÃO		x	
CERÂMICA, ALVENARIA, CHÃO		x	
CERÂMICA, ADOBE, ALVENARIA	x		
CERÂMICA, ADOBE, CHÃO		x	
CERÂMICA, MADEIRA, ALVENARIA	x		
CERÂMICA, MADEIRA, CHÃO		x	
CERÂMICA, TAIPA, ALVENARIA		x	
CERÂMICA, TAIPA, ALVENARIA E CHÃO		x	
CERÂMICA, TAIPA, CHÃO			x
AMIANTO, ALVENARIA, ALVENARIA	x		
AMIANTO, ADOBE, ALVENARIA	x		
AMIANTO, ADOBE, CHÃO		x	
AMIANTO, MADEIRA, ALVENARIA	x		
AMIANTO, LONA, CHÃO			x
PALHA, ADOBE, CHÃO			x
PALHA, TAIPA, CHÃO			x
LONA, LONA, CHÃO			x

Foram consideradas como boas as casas com teto, parede e piso com materiais permanentes; regular aquelas que utilizaram material permanente para pelo menos dois das

três variáveis de descrição (teto, parede e piso)⁵¹; por fim, foram classificadas como precárias as habitações com predominância de materiais provisórios. Deve-se notar que a classificação das moradias em boas, regulares e precárias é relativa e não pretende expressar que apenas por estar construída com materiais definitivos a habitação e as condições de habitação sejam apropriadas para a família. Este tipo de avaliação transcende os objetivos deste estudo.

Observou-se forte correlação entre as casas boas e disponibilidade de energia e utilização de procedimentos sanitários mais compatíveis com as recomendações básicas de saúde pública. O número médio de cômodos é de 4,2 (Tabela 25); considerando a divisão padrão das habitações (cozinha, sala e quartos)⁵², tem-se 2.4 pessoas por dormitório.

**Tabela 24: Qualidade da Moradia da Família
– População –**

Indicadores	Valor	Erro padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
Qualidade da moradia				
Boa (%)	56,3	3,8	50,0	62,6
Regular (%)	14,9	2,8	10,3	19,6
Precária (%)	28,8	3,6	22,9	34,6

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

A Tabela 25 resume as informações mais detalhadas sobre o padrão de construção das casas. Observa-se que o teto de aproximadamente 82% das casas da população de beneficiários do Programa tem cobertura de “cerâmica” (telhas de diversos tipos) e apenas 13% usam cobertura de palha. Mais da metade das casas tem paredes de material permanente (alvenaria) e 35% de taipa. 64% tem piso de alvenaria e 34% de chão batido.

A fotografia que emerge destes dados não é dramática, e tem implicações para a dinâmica do Programa. De um lado, o fato de quase 60% dos beneficiários viverem em casas de qualidade boa e 15% em casas de qualidade regular —em processo de construção—, é um indício importante de enraizamento da população ao local. Isto pode explicar, pelo menos parcialmente, a aparente preferência dos beneficiários por propriedades próximas ao local de residência. Esta preferência pode estar introduzindo uma rigidez na escolha das propriedades cujas consequências serão tratadas adiante. Por outro lado, pode indicar que, pelo menos para

⁵¹ Este *mix* indica que a habitação está em processo de construção.

⁵² Não se considera o banheiro, ausente na maioria das casas.

alguns grupos, a construção da casa na propriedade no momento inicial do projeto não seja uma prioridade para os beneficiários. Revela, ainda, que mesmo vivendo em condições de pobreza, parte dos beneficiários teve condições de ir aos poucos melhorando suas condições de habitação. A pergunta que se coloca é se a construção da casa, no momento inicial do Programa, é de fato uma prioridade dos beneficiários ou está sendo “imposta” pelas regras do Programa. Neste caso, restaria saber se os recursos despendidos com moradia não seriam melhor aplicados em elevação da capacidade de produção e de geração de renda, o que permitiria à própria comunidade construir suas casas no futuro.

Tabela 25: Qualidade da Moradia (materiais de construção)
– População –

Indicadores	Valor	Erro padrão	Intervalo de confiança ⁽¹⁾	
			Limite inferior	Limite superior
Famílias que financiaram a construção da casa (%)	21,2	2,9	16,5	26,0
Número médio de cômodos da moradia	4,8	0,2	4,5	5,0
Materiais do teto				
Cerâmica (%)	81,5	3,0	76,5	86,4
Amianto (%)	4,7	(2)	(2)	(2)
Palha (%)	12,8	2,5	8,8	16,9
Lona (%)	1,0	(2)	(2)	(2)
Materiais das paredes				
Alvenaria (%)	54,5	3,7	48,5	60,5
Adobe (%)	6,2	1,9	3,2	9,3
Madeira (%)	2,9	(2)	(2)	(2)
Taipa (%)	34,8	3,4	29,3	40,3
Lona (%)	1,5	(2)	(2)	(2)
Materiais do piso				
Alvenaria (%)	64,0	3,8	57,7	70,3
Alvenaria e chão batido (%)	1,6	(2)	(2)	(2)
Chão batido (%)	34,5	3,8	28,3	40,6

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

A questão da casa própria não é, no entanto, simples de analisar. Se bem para parte dos beneficiários a construção da casa no primeiro momento parece ser mais uma imposição das regras do Programa que uma necessidade, para outra parte a casa coloca-se como o principal atrativo do Programa depois da propriedade da terra (em alguns caso até mesmo rivalizando com a propriedade da terra). Nas áreas rurais mais pobres tanto a propriedade de um lote de terra, por menor que seja, como a de uma casa, são fatores de diferenciação e desempenham

papéis cuja importância transcende o valor monetário dos ativos. Ambos tem um papel de referência, de raiz, de fixação ao local, além de constituírem-se fatores estabilizadores, recurso de última instância para os casos de extrema necessidade.

A Tabela 26 reúne informações complementares sobre as condições de vida das famílias dos beneficiários. Algumas destas informações referem-se à própria moradia e à disponibilidade de serviços públicos —fonte de energia elétrica, de água para consumo humano e instalação sanitária. O tratamento da água e o destino do lixo dizem respeito aos hábitos e atitudes das famílias mais que à disponibilidade dos serviços. Ambos são indicadores importantes das condições de vida da família e do grau de educação lato sensu.

Em relação à fonte de água para consumo humano, observa-se que 27% tem acesso à rede pública —informações qualitativas apontam para falta corriqueira de água—, quase 50% usam água de poço e 25% outras fontes, entre as quais bicas públicas, caminhão pipa e água de nascente. Dos que não tem acesso à água encanada, 58% indicaram tratar a água antes de beber. O método mais comum é a filtração da água através de filtros domésticos (72%), seguido da cloração doméstica (55,4%) (um indicador da presença de agentes de saúde, especialmente no Estado do Ceará) e da fervura (8,5%). Aproximadamente 40% não utiliza nenhum tratamento da água, consumindo-a *in natura*.⁵³

⁵³ A explicação mais comum para tal atitude é que a água é pura, da fonte, ou de fonte boa.

**Tabela 26: Água, Condições Sanitárias, Eletricidade e Outros Serviços públicos
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
FONTE DE ÁGUA PARA CONSUMO FAMILIAR				
Pública (%)	27,0	3,3	21,6	32,4
Poço (%)	48,5	3,4	43,0	54,0
Outra (%)	24,5	2,9	19,8	29,3
FAMÍLIAS QUE TRATAM A ÁGUA ANTES DE BEBER(%)	58,0	4,2	51,1	64,9
TRATAMENTOS UTILIZADOS				
Filtração (%)	71,3	4,2	64,4	78,2
Fervura (%)	8,5	1,8	5,5	11,4
Cloração (%)	55,4	3,6	49,5	61,3
Outros (%)	0,8	(2)	(2)	(2)
CONDIÇÕES DE ACESSO A ÁGUA UTILIZADA PARA BEBER				
Distância média entre a moradia e a fonte (m)	582,4	109,9	402,2	762,6
Tempo médio para buscar água (minutos)	17,6	1,8	14,6	20,6
Frequência média semanal com que busca água	6,4	0,9	5,0	7,8
PRINCIPAL INSTALAÇÃO SANITÁRIA				
Pública (%)	6,4	2,1	3,0	9,8
Fossa séptica (%)	15,7	2,8	11,2	20,2
Fossa simples (%)	31,8	3,8	25,6	38,1
Outra (%)	46,1	3,9	39,6	52,6
PRINCIPAL DESTINO DO LIXO DOMÉSTICO				
Coleta (%)	20,0	3,2	14,7	25,3
Enterrado/queimado (%)	40,6	3,9	34,2	47,0
Outro destino (%)	39,4	3,9	33,1	45,8
PRINCIPAL FONTE DE ENERGIA ELÉTRICA DA CASA				
Geração própria ou coletivo (%)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)	(v.a.)
Rede pública (%)	54,8	3,9	48,4	61,2
Não tem (%)	45,2	3,9	38,8	51,6
DISPONIBILIDADE MÉDIA DIÁRIA DE ENERGIA ELÉTRICA (HORAS)	24,0	(2)	(2)	(2)
COMBUSTÍVEL PARA COZINHAR				
Gás (%)	30,3	3,9	23,9	36,6
Gás e carvão/lenha (%)	14,3	3,0	9,4	19,2
Carvão/lenha (%)	51,7	4,2	44,7	58,6
Querosene (%)	3,8	(2)	(2)	(2)

(1) Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

(2) O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

(v.a.) Valor ausente.

Estima-se que poucas casas (6,4%) tem acesso à rede pública de esgoto, 32% utilizam a fossa simples e 16% a fossa séptica. 46% não dispõe de nenhum sistema de coleta e lançam os excrementos em céu aberto, sem qualquer definição de local exclusivo para tal fim. Trata-se

de um indicador importante da precariedade das condições de vida e do baixo nível de educação sanitária de parte das famílias de beneficiários do Programa.

A informação de que aproximadamente 40% das famílias lança o lixo doméstico a céu aberto, em lugar não definido para este fim, confirma o baixo nível de educação sanitária e a precariedade das condições de vida de parte da população dos beneficiários do Cédula da Terra. 40% enterra ou queima o lixo e apenas 20% tem o lixo coletado através de serviço público.

Em relação à fonte de energia elétrica, o acesso é praticamente limitado às casas em centros urbanos (30,7%) e nos distritos e povoados rurais (21%). De fato, aproximadamente 55% das casas está ligada à rede pública, e 45% não tem energia elétrica. Nenhum beneficiário indicou a propriedade de gerador próprio de energia, nem mesmo de pequeno porte, indicando o baixo nível de acumulação dos que vivem nas zonas rurais e que não contam com energia através da rede pública. Desnecessário discorrer sobre o papel crucial da disponibilidade de energia para o desenvolvimento dos projetos.

11 Patrimônio

As informações sobre o patrimônio dos beneficiários corroboram as indicações das seções anteriores. Aproximadamente 6% (entre 3,8% e 8,2%) da população de beneficiários é proprietária de outro imóvel rural além da cota parte adquirida através do Cédula da Terra. Como se comentou atrás, tratam-se de pequenas parcelas, minifúndios insuficientes até mesmo para assegurar a reprodução da família.

Mais da metade é proprietária de casa, terreno urbano ou barracão. Não é possível avaliar o valor monetário deste patrimônio, já que a maioria dos entrevistados não prestou tal informação por não saber quanto poderia valer seus bens; dentre os que responderam, os valores indicados são de tal forma disparatados que deixam de fazer sentido. As casas são em sua maioria pequenas, com 2 e 3 cômodos, e área construída média de aproximadamente 42 m², localizadas em povoados rurais e periferia das sedes do municípios. A extensão dos terrenos variava entre 250 e 500 m².

Em relação ao patrimônio produtivo a situação é de penúria. Nenhum beneficiário indicou ser proprietário de máquina e implementos agrícolas; tampouco foi registrada a propriedade de rebanho, mas apenas de animais isolados, no máximo 3 entre os de grande porte. Aproximadamente 33% da população de beneficiários é proprietária de animais, aí incluídos os bovinos (18,2%), suínos (18,6%), caprinos (5,3%), ovinos (2,5%) e animais de tração (24,1%). É provável que os animais de tração e os bovinos refiram-se, pelo menos em

parte, aos mesmos animais. O número médio de bovinos é de 0,9 por beneficiário (menos de 3 cabeças caso sejam computados apenas os que indicaram ser propriedade de animais).

**Tabela 27: Patrimônio do beneficiário e da família
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
PROPRIETÁRIO DE IMÓVEIS				
É proprietário de outro imóvel rural (%)	6,0	1,3	3,8	8,2
É proprietário de casa, terreno urbano ou barracão (%)	52,6	3,7	46,6	58,6
PROPRIETÁRIO DE ANIMAIS (%)	32,6	3,9	26,2	38,9
Proprietário de animais de tração (%)	24,1	5,7	14,8	33,4
Proprietário de bovinos (%)	18,2	2,7	13,8	22,7
Proprietário de suínos (%)	18,6	3,5	12,9	24,3
Proprietário de caprinos (%)	5,3	1,5	2,8	7,9
Proprietário de ovinos (%)	2,5	(2)	(2)	(2)
PROPRIETÁRIOS DE PELO MENOS UM ITEM DE PATRIMÔNIO, EXCETO FERRAMENTAS (%)	76,0	4,0	69,5	82,5
EFEITO DOS ANIMAIS				
Número médio de bovinos (cabeças)	0,9	0,2	0,7	1,2
Número médio de suínos (cabeças)	0,9	0,2	0,6	1,2
Número médio de caprinos (cabeças)	0,6	0,3	0,1	1,0
Número médio de ovinos (cabeças)	0,2	0,1	0,1	0,3

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

As tabelas e gráfico abaixo relacionam o nível de escolaridade com a propriedade de animais e com o patrimônio II.⁵⁴ Observa-se que as diferenças no nível de escolaridade não parecem modificar, de maneira relevante, nem a propriedade de animais nem a de imóveis rurais e urbanos. A identificação das fontes de acumulação dos beneficiários requer estudos adicionais que transcendem os objetivos desta avaliação. O estudo posterior deve focalizar sobre os possíveis efeitos do patrimônio sobre a trajetória dos beneficiários nos próximos anos, em particular sobre a capacidade de alavancar recursos adicionais utilizando este patrimônio como garantia e/ou através da venda.

⁵⁴ Patrimônio I: proprietários de pelo menos 1 item de patrimônio, exceto ferramentas.

Patrimônio II: proprietários de imóveis (terras, casa, terreno urbano ou barracão).

Tabela 28: Propriedade de Animais e Nível de Escolaridade do Beneficiário
– Amostra –

			ESCOLARIDADE DO BENEFICIÁRIO			TOTAL
			ANALFABETO OU LÊ E ESCREVE	PRÉ ESCOLA A 4A. SÉRIE	5A. SÉRIE OU MELHOR	
PROPRIETÁRIO DE ANIMAIS	NÃO	Ocorrências	50	67	14	131
		Perfil Linha (%)	38,2	51,1	10,7	100,0
		Perfil Coluna (%)	63,3	69,1	58,3	65,5
	SIM	Ocorrências	29	30	10	69
		Perfil Linha (%)	42,0	43,5	14,5	100,0
		Perfil Coluna (%)	36,7	30,9	41,7	34,5
TOTAL		Ocorrências	79	97	24	200
		Perfil Linha (%)	39,5	48,5	12,0	100,0
		Perfil Coluna (%)	100,0	100,0	100,0	100,0

Perfil Linha: percentagem em relação ao total da linha.

Perfil Coluna: percentagem em relação ao total da coluna.

Tabela 29: Patrimônio II e Nível de Escolaridade do Beneficiário
– Amostra –

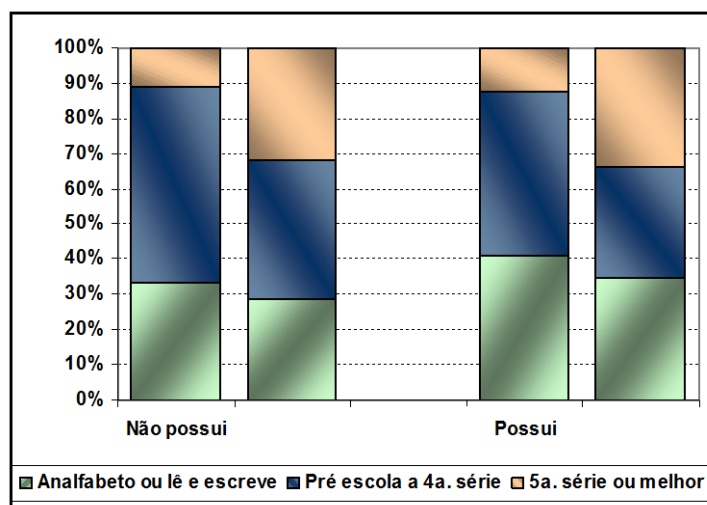
			ESCOLARIDADE DO BENEFICIÁRIO			TOTAL
			ANALFABETO OU LÊ E ESCREVE	PRÉ ESCOLA A 4A. SÉRIE	5A. SÉRIE OU MELHOR	
PATRIMÔNIO II	NÃO POSSUI	Ocorrências	15	25	5	45
		Perfil Linha (%)	33,3	55,6	11,1	100,0
		Perfil Coluna (%)	19,0	25,8	20,8	22,5
	POSSUI	Ocorrências	64	72	19	155
		Perfil Linha (%)	41,3	46,5	12,3	100,0
		Perfil Coluna (%)	81,0	74,2	79,2	77,5
TOTAL		Ocorrências	79	97	24	200
		Perfil Linha (%)	39,5	48,5	12,0	100,0
		Perfil Coluna (%)	100,0	100,0	100,0	100,0

Perfil Linha: percentagem em relação ao total da linha.

Perfil Coluna: percentagem em relação ao total da coluna.

Patrimônio II: propriedade de terra, imóveis em geral, terreno urbano, casa e barracão.

Gráfico 7: Patrimônio II e Nível de Escolaridade do Beneficiário



12 Perfil Produtivo do Beneficiário e Acesso à Informação

A construção do perfil produtivo deve ser baseada nas informações, ainda que precárias, sobre as atividades produtivas dos beneficiários, o nível de tecnologia empregado, as ocupações e história de migração, inserção nos mercados, acesso corrente e passado a serviços de créditos, assistência técnica, participação em cursos de formação profissional e o acesso a informações técnicas. Desde logo convém indicar que o perfil definitivo somente poderá ser traçado após o processamento detalhado de todas as informações colhidas na pesquisa de campo. Pelo momento é possível indicar os principais traços dos beneficiários como produtores, sem qualquer quantificação.

As informações sobre opções de produção e tecnologia utilizada indicam que os beneficiários tem um perfil de produtor tradicional, seja em relação às “opções” de produção seja em relação às práticas produtivas; poucos apresentam indicadores —uso de sementes selecionadas, adubos e outros insumos químicos, irrigação; adubação verde e/ou práticas de conservação de solo, vacinas, criação intensiva de quaisquer animais etc.— compatíveis com níveis tecnológicos mais desenvolvidos.⁵⁵

A inserção dos beneficiários nos mercados de produtos, insumos e serviços também é tradicional e precária. Poucos indicaram haver solicitado e/ou tomado crédito nos últimos 5 anos; poucos já tiveram ou tem conta bancária; a grande maioria vende seus produtos no

⁵⁵ A este respeito deve-se registrar uma falha de pesquisa: o questionário estava orientado para captar os indicadores tecnológicos da produção do ano de 1998, e não a experiência e conhecimento efetivo dos beneficiários em manejo de outras tecnologias e atividades produtivas. As ilações sobre este tema são, portanto, indiretas. Esta parte do pesquisa foi prejudicada pela seca. Como o questionário referia-se à produção do ano anterior, um número relevante de campos não foi preenchido.

mercado local, não participa de nenhuma cooperativa ou de qualquer arranjo especial para a comercialização de seus produtos.

A constatação do nível atrasado não significa necessariamente um problema para o Programa. A inserção dos beneficiários no sistema produtivo local, como diaristas ou produtores precários, nem induzia nem permitia o desenvolvimento de nível tecnológico, muito menos a “opção” por cultivos e/ou atividades mais dinâmicas. Mesmo os que tinham acesso a terras próprias e/ou da família dificilmente dispunham de recursos e estabilidade suficiente para implementar qualquer projeto significativo de melhoramento da produção. A hipótese a ser “acompanhada” e testada é que o Programa Cédula da Terra cria condições para romper com o círculo vicioso do atraso: insegurança e falta de terra, baixa produtividade, baixa renda, pobreza, baixa capacidade de acumulação, baixa produtividade, baixa renda, ...

Uma informação extremamente interessante refere-se à participação de membros da família dos beneficiários em cursos de treinamento ou capacitação técnica, independente da duração. Apenas 12,7% dos beneficiários indicaram que alguém participou deste tipo de capacitação. Isto poderia ser um indicador adicional de que os beneficiários não tem familiaridade com práticas tecnológicas mais exigentes, e que sua inserção em circuitos mais dinâmicos de produção exigirá certo esforço para qualificá-los tecnicamente. Esta qualificação é condição necessária mas não suficiente para a evolução sustentada dos projetos. Como outras experiências demonstram, o desenvolvimento de produtores familiares pobres depende da convergência de um conjunto de fatores, desde crédito, assistência técnica, acesso a mercados etc.

No entanto, o perfil sócio-econômico e produtivo dos beneficiários que está emergindo da avaliação preliminar — que de resto não traz nenhuma surpresa pois reflete a situação sócio-econômica geral do mundo rural nordestino — recomendaria a necessidade de um acompanhamento próximo dos projetos por parte dos organismos responsáveis pela implementação do Programa, especialmente nos primeiros meses, quando se configuram os projetos e a estruturação produtiva da propriedade adquirida. O desafio é acompanhar e apoiar sem inibir, proteger e tutelar.

A Avaliação Preliminar procurou colher informações que pudessem indicar, não apenas a experiência ocupacional dos beneficiários, mas também seu conhecimento e familiaridade com operações de mercado. A hipótese básica que orientou a pesquisa é que um programa do tipo do Cédula da Terra atrairia aquele segmento da população de beneficiários em potencial com maior experiência em “negócios”, acesso a informações, conhecimento básico das regras

financeiras e assim por diante. A contra-hipótese era que as condições sócio-econômicas prevalentes na Região Nordeste poderiam anular ou reduzir esta lógica de auto-seleção. Ou seja, a simples possibilidade de ter acesso a um pedaço de terra seria suficiente para incentivar a adesão ao programa de qualquer indivíduo que se enquadrasse nos critérios de elegibilidade, independente de sua capacidade empreendedora, experiência prévia ou em gestão de propriedades rurais. A hipótese mais forte é que, nestas condições de pobreza, marginalidade e falta de opções com as quais se defrontam os beneficiários potenciais do Programa, a seleção seria adversa, atraindo exatamente os grupos menos preparados para encontrar alternativas de sobrevivência que requerem maior dinamismo, autonomia e conhecimento.

O fato de a maioria da população de beneficiários ser constituída de trabalhadores rurais é um elemento importante desta análise, já que em muitos casos a atividade dos diaristas rurais passa a ser “especializada” —corte de cana, plantio de palma, etc.— e estes perdem o conhecimento e prática características dos produtores rurais. Além disso, os diaristas tendem a ser trabalhadores com baixa autonomia e reduzida experiência em gestão da produção⁵⁶. Por outro lado, o fato de que mais da metade da população de beneficiários ser composta de pequenos proprietários, agricultores não proprietários com múltiplas atividades, e de um número expressivo de diaristas ter tido algum tipo de experiência como agricultor —em terras da família ou de terceiros—, é um indicador positivo de que o Programa está atraindo população pobre com experiência em produção agropecuária. Para qualificar esta experiência é necessário analisar tanto o tipo de inserção dos beneficiários no mercado como os indicadores tecnológicos de sua produção típica.⁵⁷

⁵⁶ Estas hipóteses estão sujeitas à comprovação e merecem análise mais aprofundada.

⁵⁷ Esta parte do pesquisa foi prejudicada pela seca. Como o questionário referia-se à produção do ano anterior, um número relevante de campos não foi preenchido.

Tabela 30: Acesso à Informação

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
REGULARIDADE COM QUE OUVES RÁDIO OU ASSISTE TELEVISÃO				
Diária (%)	47,9	4,4	40,7	55,0
Semanal (%)	3,2	(2)	(2)	(2)
De vez em quando (%)	32,4	4,3	25,4	39,4
Não tem acesso (%)	13,3	3,5	7,5	19,1
Tem acesso mas não utiliza (%)	3,2	(2)	(2)	(2)
REGULARIDADE COM QUE LÊ JORNAIS				
Diária (%)				
Semanal (%)	1,1	(2)	(2)	(2)
De vez em quando (%)	10,7	2,7	6,4	15,1
Não tem acesso (%)	44,7	4,3	37,7	51,6
Tem acesso mas não lê (%)	5,7	2,1	2,3	9,2
Não sabe ler (%)	37,7	4,1	31,0	44,4
REGULARIDADE COM QUE LÊ REVISTAS TÉCNICAS OU FOLHETOS TÉCNICOS				
Mensal (%)	1,2	(2)	(2)	(2)
De vez em quando (%)	14,6	3,1	9,6	19,6
Não tem acesso (%)	38,9	4,4	31,8	46,1
Tem acesso mas não lê (%)	7,9	2,4	4,0	11,8
Não sabe ler (%)	37,4	4,1	30,7	44,1
RECEBE VISITAS DE				
Assistente social (%)	17,4	3,1	12,2	22,5
Representante de ONG (%)	6,9	2,2	3,3	10,5
Representante sindical (%)	19,6	3,2	14,3	24,8
Representante de movimento social organizado (%)	14,9	3,2	9,7	20,1
Representante de igreja (%)	46,2	4,2	39,3	53,1
Agente de saúde (%)	70,4	4,2	63,5	77,2
BENEFICIÁRIOS QUE RECEBERAM ASSISTÊNCIA TÉCNICA (%)	22,0	3,0	17,1	26,9
FAMÍLIAS QUE PARTICIPARAM DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO NO ANO PASSADO (%)	12,7	2,6	8,4	17,1

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

(v.a.) Valor ausente.

Como se pode ver nos dados da Tabela 30, a principal fonte de informação da população de beneficiários é a televisão e/ou rádio. Ainda assim, estima-se que menos da metade (48%) assistem TV/escutam rádio diariamente. 32% assistem/escutam de vez em quando e quase 14% não tem acesso à televisão e/ou rádio. Infelizmente, o questionário não

procurou qualificar os programas mais assistidos. Esta “falha” foi notada pouco antes do início da pesquisa de campo, e a opção foi instruir os coordenadores para coletar informações a este respeito. O resultado não traz nenhuma surpresa: novelas e programas de auditório concentram a atenção televisiva do beneficiário e família.

O fato de aproximadamente 37,7% da população de beneficiários (em torno de 2562 pessoas) não saber ler já indica os limites do acesso à informação escrita.⁵⁸ Com efeito, praticamente 45% da população não lê jornal, apenas 1% acusou ler uma vez por semana — informação com número de informações insuficiente para a determinação do intervalo de confiança e expandir os resultados da amostra para a população com confiança— e 5.7% tem acesso a jornais mas não lêem.

Estima-se que um número igualmente elevado de beneficiários não tem acesso (39%) com regularidade a informações de revistas e folhetos técnicos. 8% tem acesso mas não lêem e apenas 14,6% lêem de vez em quando.

Este conjunto de dados sobre acesso a informações, cruzado com as referências sobre o nível educacional dos beneficiários, permite concluir que o “beneficiário padrão”, além de auferir baixo nível de renda, ter baixa escolaridade, tem baixo acesso à informações gerais e técnicas.

13 Conhecimento das Regras do Programa

13.1 Nível de Informação dos Beneficiários sobre as Regras do Programa

Uma hipótese básica para sustentar que programas do tipo do Cédula da Terra tem possibilidade de sucesso é que a não doação do ativo terra coloca uma pressão virtuosa sobre os beneficiários. A necessidade de pagar a terra incentivaria os beneficiários a dedicar esforços necessários para gerar um fluxo de rendimento compatível com a sustentabilidade do Programa. Por outro lado, sabe-se a partir de análises de outros programa públicos, que pelo menos parte dos beneficiários não tem informações nem sobre seus direitos nem sobre suas obrigações.

A Avaliação Preliminar procurou identificar até que ponto os beneficiários do Cédula tem conhecimento das regras do Programa, particularmente das regras sobre o pagamento da terra. A Tabela 31 resume as informações a este respeito. A primeira informação refere-se ao

⁵⁸ O número dos que declararam não saber ler é superior ao número dos que se declararam analfabetos. É importante notar que uma informação diz respeito ao grau de escolaridade do beneficiário e sua família, e a outra a ler e escrever. Esta discrepância indica que parte dos que foram à escola não chegaram a aprender as letras.

número de beneficiários que tomou crédito nos últimos 5 anos: em torno a 22% da população. Considerando que na maioria dos casos o acesso à crédito depende do acesso à terra —como proprietário, arrendatário/parceiro legalizado—, e que 24% dos beneficiários são pequenos proprietários e produtores não proprietários sem atividade complementar —grupos que atendem as condições para tomar crédito—, pode-se concluir que o percentual de beneficiários que indicou haver tomado crédito (22%) cobre quase 100% dos beneficiários em condições de tomar crédito.

Estima-se que 63,8% dos beneficiários tenha participado de algum grupo para pegar crédito no ano passado. É interessante notar que muitos beneficiários respondiam que não, mudando de opinião após pergunta direta do entrevistador sobre o Cédula da Terra. Dos que responderam haver participado de grupo para tomar crédito, 56% declararam indicaram corretamente a fonte do crédito; 7,7% erraram a resposta e 3,5% declararam não saber a fonte. Respostas mais comuns para a fonte foram: Cédula da Terra, BNB, Banco Municipal e Governo. Estima-se que 66% da população conheça a finalidade do crédito (compra da terra, terra, fundiário, terra e infra-estrutura, terra e benfeitoria foram respostas comuns).

A situação muda quando se consideram as condições de pagamento. Em torno de 60% da população declarou não saber as taxa de juros que pagariam sobre o empréstimo para adquirir a terra. 11% respondeu incorretamente e apenas 0,2% acertou a resposta.

De 35,9 a 49,6% dos beneficiários (intervalo de confiança de 90%) não sabem que a propriedade comprada é utilizada como garantia para o crédito fundiário. Apenas de 3,1 a 9,8% (intervalo de confiança de 90%) conhecem este fato. Mas o mais sério é que em torno de 19% da população de beneficiários, correspondendo a aproximadamente 1270 pessoas, declarou que não havia sido pedido nenhuma garantia. Em torno de 30% declarou que não havia tomado crédito para aderir ao Cédula.

Estes dados indicam que, apesar do trabalho de divulgação que vem sendo feito pelos órgãos responsáveis no sentido de esclarecer os beneficiários sobre a natureza e condições do Programa, a maioria absoluta não tem clara noção deste elementos.

**Tabela 31: Acesso ao Crédito e Conhecimento das Regras
do Cédula da Terra
– População –**

INDICADORES	VALOR	ERRO PADRÃO	INTERVALO DE CONFIANÇA ⁽¹⁾	
			LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
TOMOU CRÉDITO NOS ÚLTIMOS 5 ANOS (%)	22,0	2,0	18,8	25,2
PARTICIPOU DE ALGUM GRUPO PARA PEGAR CRÉDITO RURAL NO ANO PASSADO (%)	63,8	2,1	60,4	67,2
SABE QUALFOI A FONTE DE FINANCIAMENTO?				
Declaração correta (%)	58,6	3,0	53,6	63,6
Declaração errada (%)	7,7	2,5	5,4	14,4
Não sabe (%)	3,5	(2)	(2)	(2)
Declinou que não tomou empréstimo (%)	30,2	1,7	25,1	30,9
SABE QUALFOI A FINALIDADE DO EMPRÉSTIMO?				
Declaração correta (%)	65,8	2,9	60,9	70,6
Não sabe (%)	4,0	(2)	(2)	(2)
Declinou que não tomou empréstimo (%)	30,2	1,7	27,5	33,0
SABE QUALFOI A TAXA DE JUROS?				
Declaração correta (%)	0,2	(2)	(2)	(2)
Declaração errada (%)	10,9	2,3	7,1	14,7
Não sabe (%)	58,7	2,8	54,0	63,3
Declinou que não tomou empréstimo (%)	30,2	1,7	27,5	33,0
SABE O QUE FOI UTILIZADO COMO GARANTIA?				
Declaração correta (%)	6,5	2,1	3,1	9,8
Declaração errada (%)	1,8	(2)	(2)	(2)
Não sabe (%)	42,8	4,2	35,9	49,6
Declinou que não foi pedida garantia	18,7	3,6	12,8	24,7
Declinou que não tomou empréstimo (%)	30,2	1,7	27,5	33,0

⁽¹⁾ Intervalo com coeficiente de confiança de 90%.

⁽²⁾ O número de observações não recomenda a determinação do intervalo de confiança.

Outro traço extremamente relevante é o desconhecimento quase total das condições de funcionamento do próprio Cédula da Terra. Quando indagados se haviam tomado crédito no último ano, a resposta espontânea da grande maioria foi “não”. Lembrados do empréstimo para comprar a terra, e perguntados sobre a fonte, montante, taxa de juros e tipo de garantia dada, praticamente a totalidade não soube responder. Alguns poucos indicaram partes do que poderia ser a condição de pagamento do Cédula da Terra (tipo “eu sei que tenho 7 anos para pagar, mas não sei quanto”), mas praticamente ninguém sabia as condições precisas do empréstimo.

Em poucos projetos (a princípio 2 ou 3 projetos) foram registrados e/ou observados grupos com experiência em cultivos e/ou práticas agropecuárias não tradicionais, assim como

com experiência em negociar contratos de comercialização, empréstimos bancários, projetos e com histórico que já revele maior grau de autonomia e de capacidade empreendedora.⁵⁹

13.2 Nível de Informação dos Presidentes das Associações

Através do contato direto entre os pesquisadores e os presidentes das associações, foi possível perceber que aparentemente o perfil dos presidentes de associações de beneficiários é distinto do “beneficiário padrão”. Enquanto muitos beneficiários apresentaram evidente dificuldade para responder às perguntas do questionário, inclusive aquelas referentes a sua própria família, a maioria dos presidentes parecia “articulada” e apresentaram relativo desembaraço durante as entrevistas.⁶⁰ Ainda assim, indagados sobre as condições de financiamento, um número significativo respondeu que não sabia e ou errou a resposta (Tabela 32). Na Bahia, Pernambuco e Ceará, aproximadamente 16% dos entrevistados conheciam as condições de financiamento; no Maranhão, apenas 12,5% responderam corretamente e em Minas Gerais este percentual foi de 25%. A proporção de respostas erradas variou de 25% em Minas Gerais a 68% no Ceará. Mais de 50% declararam não conhecer as regras nos Estados de Pernambuco e Minas Gerais, entre 40 e 50% nos Estados do Maranhão e Bahia e 16% no Ceará. Estes resultados podem refletir tanto um perfil diferenciado dos presidentes como as diferenças nos procedimentos adotados por cada órgão.

É grande o desconhecimento dos associados sobre os procedimentos operacionais do PCT. Não está claro para os entrevistados que entidades participam do Programa, nem o papel de cada uma. Exceto o prazo de carência e o tempo para o pagamento da terra, a grande maioria desconhece as condições de financiamento da propriedade, sobretudo o valor dos juros e das parcelas e, aparentemente, não sabe sobre as penalizações decorrentes do não pagamento. As informações sobre o valor dos juros são equivocadas. Eles tem uma idéia geral

⁵⁹ O caso mais destacado é o já conhecido projeto de Goiana, em Pernambuco, cujos beneficiários eram arrendatários produtores de inhame, a maioria em sistema de irrigação. O núcleo da liderança do projeto apresenta nível de educação acima da média, tem conta bancária, já tomaram crédito no passado em nome pessoal e da associação—inclusive para a aquisição dos grupos de irrigação—, fizeram curso de manejo básico de irrigação, operaram contrato para exportação de inhame no ano de 1996 e 1997 e assim por diante. No entanto, este grupo desperta controvérsias sobre a “legitimidade” de sua participação em um programa de combate à pobreza. Uma análise de todos os beneficiários deste projeto provavelmente indicaria que a maioria não se distingue do beneficiário padrão do Cédula, e que o *mix* de mais pobres e menos pobres, mais experientes e menos experientes, poderia ser não apenas desejável como recomendado.

⁶⁰ Segundo a avaliação dos próprios pesquisadores responsáveis pela Avaliação Preliminar, as duas principais falhas da pesquisa foram: (i) não ter incluído, no questionário dos beneficiários, perguntas relativas à associação e sua diretoria; (ii) não ter colhido informações para traçar o perfil sócio-econômico acurado dos presidentes das associações, incluindo seu nível de escolaridade, experiência de vida, ocupação etc. Muitas destas informações foram colhidas naturalmente durante as entrevistas, longas e informais, permitindo à equipe formar uma opinião sobre o assunto. No entanto, uma avaliação desta natureza não pode fundar-se em opiniões que podem não representar a realidade.

de que pagarão com base na TJLP e alguns consideram que “*os juros estão 50% abaixo do mercado*”. Ouviram falar que o Programa não se restringe aos seus Estados, mas desconhecem quais são eles. Salvo nas regiões em que a federação das associações é mais atuante e consegue aglutinar os associados, cada região vive praticamente isolada sem maiores contatos entre si.

Contraditoriamente, perpassa em quase todas as entrevistas uma grande preocupação com a viabilização da atividade produtiva e com o pagamento da propriedade. É significativo que dentre os critérios específicos apontados para ingressar na associação e no Programa os presidentes tenham ressaltado vários que refletem esta preocupação: *ser trabalhador, ter família, ser direito, não beber, não fazer arruaça*”, além daqueles exigidos formalmente pelas regras do Programa. A mesma preocupação aparece nas respostas sobre o papel da associação. As respostas mais comuns foram: facilitar a compra de sementes e de implementos agrícolas, a venda da produção, buscar assistência técnica para *melhor plantar*, organizar a recuperação de cercas, estábulos e o trabalho com a terra. Ou seja, apesar das condições desfavoráveis em que vivem, permanece a tentativa e o interesse em melhorar e produzir sob novas condições.

Os beneficiários também refletiam o mesmo tipo de decisão e segurança em relação às possibilidades de melhorar de vida e de pagar *certinho* a terra. O elevado número de respostas⁶¹, tanto dos presidentes como dos beneficiários, garantindo ter condições de pagar a dívida contraída com o Estado reflete o desejo e determinação de cumprir o estabelecido na negociação, independente do conhecimento preciso sobre as condições financeiras e valor estimado das prestações. Todos têm interesse em pagar porque sabem que a condição de proprietário passa pelo pagamento da terra.

Contudo, a grande maioria estabelece inúmeras condições para viabilizar o pagamento. São condições que retratam uma percepção acurada tanto das limitações e principais que deverão ser enfrentados como das medidas necessárias para a viabilização do uso econômico da propriedade. Elas dizem respeito às limitações climáticas, à garantia de acesso aos sub-projetos e ao acompanhamento técnico. Mas muitas respostas refletem também a relação de dependência em relação ao governo e a impotência diante da seca: *se chover e o governo ajudar a gente paga* apareceram com frequência entre as condições para o pagamento da terra.

⁶¹ Informação colhida a partir das conversas e entrevistas qualitativas e não passível de ser tabulada.

A desinformação sobre o Programa não se restringe aos associados.⁶² Do que foi possível perceber, exceto os bancos —com regras próprias e relativamente inflexíveis diante das especificidades e necessidades dos produtores rurais mais pobres—, nos demais órgãos governamentais, apesar do empenho e da boa vontade, é grande o desconhecimento das normas legais e dos possíveis desdobramentos. Face a algum impasse, os técnicos têm dificuldade para decidir qual o melhor encaminhamento. Normalmente o conhecimento mais aprofundado fica sob a responsabilidade de uma só pessoa. O restante apenas “cumpre as tarefas”. Além do mais, são poucos os que conseguem perceber quem são os associados e qual o perfil das associações. O contato entre técnicos e associados é restrito ao presidente e quando muito, à diretoria.

É verdade que há um acompanhamento mais direto e intenso no momento da criação das associações e da adesão ao Programa. A partir daí a presença dos técnicos é irregular e se restringe à questões pontuais, como por exemplo o encaminhamento dos subprojetos e a liberação dos recursos. A condução das reuniões entre técnicos e associados para explicação dos prazos, carências, valor da dívida, forma de pagamento, etc. são muitas vezes inadequadas e insuficientes, utilizando-se de painéis e outros materiais impróprios para o público meta do Programa.

Por sua vez, a socialização das informações é seletiva e não contempla igualmente todas as associações existentes. Por exemplo, a pesquisa de campo coincidiu com a ampliação do prazo de pagamento da terra e apenas alguns sabiam da mudança. No Ceará, das 19 associações criadas exclusivamente para participar do Cédula da Terra⁶³, poucas dispunham de uma cópia da ata de criação e nenhuma estava de posse do documento de compra e venda.

Esse desconhecimento do pessoal técnico e o modo como se relacionam com os beneficiários não se diferencia muito da realidade dos assentamentos rurais, já apontados em vários trabalhos que tratam do assunto.⁶⁴ Em certa medida, eles são responsáveis pela desinformação dos associados sobre as regras do Programa.

⁶² Deve-se ressaltar que a atuação dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa e de seus funcionários não foi objeto deste estudo. Tal limitação é apontada mais adiante, na Seção 18, página 220.

⁶³ A análise das associações (Seção 18) adota um corte analítico entre associações pré-existentes e aquelas criadas para participar do Cédula da Terra.

⁶⁴ Sobre o assunto ver, particularmente Neves, (1997).

Tabela 32: Conhecimento da Condições de Financiamento

		UNIDADES FEDERATIVAS									
		BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO	
		OCCORÊNCIAS	%	OCCORÊNCIAS	%	OCCORÊNCIAS	%	OCCORÊNCIAS	%	OCCORÊNCIAS	%
JUROS CODIFICAD OS	Certo	4	16,0	5	15,6	2	12,5	3	25,0	3	16,7
	Errado	17	68,0	12	37,5	7	43,8	3	25,0	5	27,8
	Não Sab	4	16,0	15	46,9	7	43,8	6	50,0	10	55,6
	TOTAL	25	100,0	32	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0

14 Mercado de terras e aquisição da propriedade

14.1 Algumas Considerações de Natureza Conceptual

A experiência de outros programas de assentamento e de projetos empresariais indica que o preço e a qualidade da propriedade estão entre os fatores que mais fortemente condicionam as possibilidades de êxito de projetos deste tipo. O objetivo desta seção é analisar os elementos que tem condicionado a aquisição das propriedades por parte das associações.

Uma hipótese básica para a consistência conceitual do Programa é que os beneficiários selecionam propriedades que ofereçam condições para a geração de renda suficiente para permitir melhoria sustentável em suas condições de vida assim como o pagamento do crédito fundiário. Além da racionalidade de cada indivíduo, por si só suficiente para justificar tal hipótese, a forma de aquisição da propriedade através e pelas associação, e não pelos beneficiários individualmente, reforça a consistência teórica desta hipótese por várias razões: contribuindo para reduzir eventuais erros de avaliação individual e para adequar mais plenamente as características da terra adquirida tanto às aptidões do conjunto de compradores como à disponibilidade de recursos.⁶⁵

Além disso, a forma associativa de aquisição, ao gerar compromissos solidários, incentiva o desenvolvimento da cooperação em geral, condição chave para a superação de muitos dos obstáculos enfrentados pelos pequenos produtores individuais devido à baixa escala e à indivisibilidade de certos insumos e ativos. Cria também incentivos para maior alocação do esforço da família e da associação em atividades que reforçam as potencialidades do projeto, e estimula a busca de melhores oportunidades de negócios por parte dos beneficiários.

A auto seleção eficiente dos beneficiários e o acesso a propriedade de terras com qualidade adequada aos projetos e a preços compatíveis com a sua exploração sustentável são, portanto, aspectos básicos da concepção do Cédula da Terra. Além do conjunto de fatores já mencionados atrás (ver nota de rodapé 22), e que afetam e condicionam o desempenho do Programa, o desempenho de cada projeto dependerá, ainda, da capacidade dos beneficiários para efetivar as expectativas de lucratividade formadas *ex-ante*, no momento de tomar a decisão de aderir ao Programa.

⁶⁵ O projeto de desenvolvimento seria adequado tanto às características da terra adquirida como à aptidão e experiência dos compradores.

A literatura que trata de contratos incompletos demonstra que um preço muito elevado de um ativo para a terra pode motivar uma seleção adversa dos agentes. Isto significa que preços muito elevados das propriedades disponíveis para o Programa poderiam anular os fatores responsáveis por uma escolha eficiente e determinar uma má seleção por parte dos beneficiários. Naturalmente que, sendo a propriedade o ativo de base para o projeto, uma opção de compra inadequada, ainda que não condene *ex-ante* o projeto, certamente afetará de forma significativa sua trajetória e desempenho.

A conclusão que se pode tirar desta introdução de caráter mais conceitual é que a viabilidade do Programa e seu bom funcionamento depende da disponibilidade de terras ociosas e do funcionamento transparente e ágil do mercado fundiário, fixando preços para as propriedades compatíveis com a potencialidade das terras e a capacidade empresarial dos beneficiário.

Apesar de inúmeros estudos recentes que ampliaram o conhecimento sobre o funcionamento do mercado de terra no Brasil (Reydon & Ramos, 1996 e Reydon e Plata, 1998), praticamente não existem estudos sobre sua dinâmica ao nível local. Apesar da importância atribuída por Reydon e Ramos (1996) aos fatores macro e gerais na determinação dos preços das terras, fatores locais também desempenham papel relevante na oferta e demanda de terras, e por conseguinte na formação dos preços. Reydon & Plata (1998:66) consideram que é falsa a idéia geral que sustenta que o mercado fundiário é bloqueado pela grande propriedade.

Mesmo aceitando tal hipótese, evidências informais e não sistemáticas indicariam que o mercado fundiário, pelo menos no interior do país e em regiões com agropecuária de baixo dinamismo, é incompleto e pouco transparente. De fato, Reydon & Plata (1998:66) concordam com este argumento e indicam que no interior do país o número de negócios é bem menor que os registrados em São Paulo.

A baixa liquidez do mercado fundiário, o pequeno número de negócios e a estrutura fundiária ainda muito concentrada, favorecem um processo de formação de "preços cartorizado", pouco transparente e fortemente influenciado por fatores extramercado. Tais preços, além de refletir a conjuntura macro, a conjuntura dos mercados agropecuários relevantes de cada região, as características da propriedade negociada, refletem também as particularidades de cada negócio, suas condições de pagamento, prazo, características e valor dos ativos envolvidos, risco e garantias, situação financeira do vendedor e muitos outros. A presença da infra-estrutura e outras externalidades dificulta ulteriormente a formação do preço dos imóveis. Por isso que dificilmente estes preços podem ser tomados como uma referência

direta para outras transações em todo o município⁶⁶. Mesmo quando os negociadores tomam os negócios realizados na região como ponto de partida, o próprio processo de negociação introduz tantas modificações que o preço final contratado termina por guardar pouca relação com a referência inicial.⁶⁷ Em mercados com esta estruturação, o processo de negociação é portanto fundamental na determinação do preço do ativo. Para o Cédula da Terra é uma etapa fundamental com forte influência sobre o desempenho futuro dos projetos e do próprio Programa. De uma boa negociação dependerá a adequação das propriedades às necessidades das associações, a qualidade das terras e o preço pago. Estas três variáveis, por sua vez, condicionam fortemente o futuro dos projetos.

A partir destas considerações, várias hipóteses tem sido lançadas acerca dos possíveis efeitos negativos do funcionamento do mercado fundiário sobre o Cédula. A primeira refere-se à possibilidade de que os preços das terras sejam “inflacionadas” pelo crédito fundiário; a segunda sustenta que os proprietários somente estariam dispostos a vender terras de má qualidade e com baixo potencial produtivo. Nenhuma destas hipóteses deriva das teorias sobre os temas, o que não significa que possam ser desprezadas.

A definição institucional de um preço teto para a terra —o valor máximo do benefício por família é de US\$ 11.200— reduz as possibilidades de distorções provocadas pela “inflação de demanda”, mas não as elimina, já que não há qualquer garantia de que o preço pago seja compatível com a sustentabilidade do projeto. Tampouco é possível evitar, *ex-ante*, que os proprietários coloquem no mercado suas piores terras⁶⁸. A questão central é a relação entre o preço, qualidade e adequação do ativo aos custos e objetivos do projeto. Neste sentido, a hipótese que orientou a avaliação preliminar é que a melhor solução para evitar as possíveis distorções provocadas pelo preço da terra é dada pela estrutura de governança do Cédula da Terra, em particular seu caráter associativo e o fato do acesso dar-se através de financiamento que deve ser pago solidariamente por todos os sócios.

Pelo menos teoricamente não há qualquer razão para sustentar que os compradores, responsáveis pelo pagamento da dívida contraída, aceitem pagar pelos ativos mais do que estes valem de fato; ou que estes adquiriram ativos cujo potencial produtivo seja incompatível com a geração do fluxo de renda necessário para pagá-lo. Estas distorções poderiam resultar de problema de informação, como o desconhecimento das terras e da região, possibilidade

⁶⁶ A própria natureza do ativo terra (fertilidade e localização) dificulta a formação de preços gerais, especialmente em regiões com características pouco homogêneas.

⁶⁷ Diante da carência de estudos sobre este tópico, é inevitável que as considerações acima assumam certa dose de especulação, o que antes de invalidá-las reforça a necessidade de mais estudos.

minimizada pelo caráter associativo e pela exigência de que os beneficiários tenham familiaridade com o mundo rural; poderiam decorrer ainda de outras falhas do mercado, cujas ocorrências são indiretamente associadas ao nível de desenvolvimento do próprio mercado, sendo portando mais provável no caso do mercado de terras em regiões menos dinâmicas do país; também poderiam resultar do significado que a terra tem para as populações pobres, que não tem nada a perder e que sempre “sonharam” com a propriedade de um “palmo de terra”. Neste caso, a “ansiedade” para ter a terra poderia justificar a aceitação de imposições extra-mercado e de escolhas de propriedade pouco adequadas para fundear o processo de desenvolvimento humano dos beneficiários.

14.2 O Processo de Negociação da Propriedade

O exame dos resultados obtidos sobre este tema ilustra bastante bem os vários aspectos mencionados acima e confirma dois pontos centrais: (i) os mercados locais de terra são incipientes e não definem parâmetros confiáveis para os negócios realizados; praticamente não existe preços de mercado que sirvam de referência para o valor da terra no local e para os negócios realizados através do Cédula. A conclusão é óbvia: em grande medida o preço pago depende da capacidade de barganha dos beneficiários —pequena, como será visto adiante— e da capacidade de negociação entre as partes (este tema também será retomada adiante, na análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras); (ii) a maioria das associações não parece estar preparada para liderar o processo de negociação, sendo fundamental uma arbitragem (que até o momento vem sendo executada pelo órgão estadual).

⁶⁸ Os mercados modernos são segmentados, e o “mesmo” produto, com qualidade diferenciada, é vendido a consumidores com diferentes perfis de renda e de preferência.

Tabela 33: Iniciativa do Negócio
– Amostra de Associações –

		FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
VÁLIDOS	Associação	63	60,58
	Ex-Proprietário	36	34,62
	Políticos	1	0,96
	Órgão Responsável pelo PCT	2	1,92
	Ex-Proprietário e Políticos	1	0,96
	TOTAL	103	99,04
VALORES AUSENTES		1	0,96
TOTAL		104	100,00

Em primeiro lugar, observa-se, na Tabela 33, que em 60% dos casos estudados, a iniciativa do negócio coube às associações; em 34,6%, foi o vendedor quem procurou a associação para oferecer sua propriedade. Em 2 projetos, os órgãos responsáveis pela implementação do Programa deram início ao processo de negociação e procuraram a associação para propor a aquisição de uma propriedade já pré-identificada. Apenas 1 negócio foi realizado por iniciativa de políticos locais e 1 de políticos com a participação do proprietário interessado na venda da terra.

A iniciativa do proprietário, por si só, não pode ser associada, de forma automática, a uma distorção, como vem sendo apontado por alguns críticos do Cédula. Em negócios de compra e venda, é perfeitamente legítimo e normal que os proprietários, interessados em vender algum ativo, façam ofertas no mercado, utilizando para tanto os meios disponíveis. Tanto estes meios como o "formato" das negociações e das transações —o próprio funcionamento do mercado—, dependem tanto do tipo de ativo como da estruturação dos mercados: tamanho, liquidez e intensidade da concorrência são apenas alguns dos fatores que afetam o comportamento dos mercados.

Em alguns casos, como nas bolsas de mercadores e valores, as transações são totalmente impessoais, podendo as identidades dos agentes serem protegidas por sigilo. Em outros, o caráter impessoal mantém-se, mas a natureza da transação quase impede o sigilo e quase sempre implica em um contato entre os contratantes, direto ou através de seus representantes legais. Em muitos mercados a impessoalidade cede lugar a transações diretas entre as partes, mesmo com a intervenção de um intermediário. Muitos dos negócios nestes mercados são inclusive determinados por este tipo de relação mais direta, deste a informação sobre a

disposição para comprar e vender, transmitida por meio do "boca a boca" dos conhecidos, até o contato inicial entre as partes e a fixação do preço. As próprias condições de pagamento não são independentes deste contato direto, já que os prazos, permutas, garantias etc. dependem das informações e impressões que cada parte tem sobre a outra. Esta característica parece estar presente nos mercados de ativos como a terra e com baixo grau de desenvolvimento. O exemplo mais claro é o das bolsas de imóveis em cidades do interior, em geral um ponto de encontro entre vendedores e compradores intermediada por corretores que captam ativos de uma clientela formada por "conhecidos" para vender a outros conhecidos.

Tabela 34: Iniciativa do Negócio
- Estado -

	OCORRÊNCIAS	ESTADOS					TOTAL
		BAHIA	CEARÁ	MARANHÃO	MINAS GERAIS	PERNAMBUCO	
ASSOCIAÇÃO	Total de Respostas %	21 84,0	15 46,9	6 37,5	11 91,7	10 55,6	63 61,2
EX- PROPRIETÁRIOS	Total de Respostas %	4 16,0	17 53,1	10 62,5	0 0,0	6 33,3	37 35,9
POLÍTICOS	Total de Respostas %	1 4,0	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 5,6	2 1,9
ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO PCT	Total de Respostas %	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 8,3	1 5,6	2 1,9
TOTAL	Total de Respostas %	25 24,3	32 31,1	16 15,5	12 11,7	18 17,5	103 100,0

Nota: Percentuais e totais baseados nas pessoas que responderam.
103 casos válidos e 1 valor ausente.

Mesmo fazendo o esclarecimento acima sobre a presença dos proprietários na iniciativa do negócio, é necessário indicar que a falta de experiência e a fragilidade de muitas associações recomenda cautela diante desta informação. Recomenda ainda a necessidade de um acompanhamento cuidadoso do processo de negociação, pautado em critérios técnicos e claros, a fim de identificar se, e em que medida, (a) a aquisição das terras está sendo condicionada, em termos de preço e qualidade, pela iniciativa do proprietário, ou, em termos mais gerais, pela oferta; (b) os preços da terra estão sendo afetados por fatores extra mercado; (c) as propriedades adquiridas correspondem ou não às necessidades dos beneficiários; (d) a qualidade e extensão das terras são compatíveis com a geração de renda para permitir a superação da pobreza e para pagar o empréstimo fundiário.

O mesmo tipo de argumento é válido para a intervenção direta dos órgãos gestores do Programa. Tal ação tanto pode ser "corretiva" como provocadora de distorções, cabendo à análise dos casos concretos a resposta sobre a natureza da intervenção.

Considerando as informações sobre a iniciativa do negócio, por estado, observam-se diferenças significativas. Em Minas Gerais e na Bahia, 91,7% e 84% dos projetos, respectivamente, foram de iniciativa da própria associação; nos demais estados este percentual foi muito mais baixo, ficando em 55,6% em Pernambuco, 46,9% no Ceará e 37,5% no Maranhão. A participação dos órgãos responsáveis pelo Programa na identificação inicial da propriedade que viria a ser adquirida foi nula nos estados da Bahia, Ceará e Maranhão. Os dois casos de iniciativa do órgão deram-se em Minas Gerais e em Pernambuco.

A análise das características e estrutura dos Subprojetos de Aquisição de Terras, realizada adiante, revela a ocorrência de “padrões” diferenciados de projetos entre os estados, com indicações de que os padrões estão vinculados às especificidades locais (disponibilidade e preço da terra, condições ambientais, indicadores sócio-econômicos) e às definições estratégicas e forma de atuação dos órgãos estaduais.

Tabela 35: Critérios de Escolha da Propriedade

	OCORRÊNCIAS	CASOS (%)
Qualidade da Propriedade	84	80,8
Preço da Propriedade	14	13,5
Morador, Parceiro etc.	16	15,4
Única Disponível	4	3,8

Nota: 104 casos válidos.

Antes de passar ao processo de negociação é interessante fazer algumas indicações sobre a escolha das propriedades, elemento que é analisado com mais detalhe na análise da associação e da estrutura dos projetos. Como se mencionou acima, a hipótese que orientou a avaliação é que os mercados de terra nas áreas de atuação do Cédula são precários e imperfeitos, e que a ação de mecanismos de financiamento fundiário para populações carentes —fato inédito no país— deveria ser acompanhada de perto para evitar possíveis distorções associadas ao mal funcionamento do mercado.

**Tabela 36: Avaliação Propriedade Adquirida
Segundo os Presidentes das Associações**

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO		UNIDADES FEDERATIVAS									
		BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO	
		OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%
EFICIÊNCIA NA PRODUÇÃO	Abandonada	6	24,0	7	21,9	3	18,8	3	25,0	4	22,2
	Pouco Utilizada	13	52,0	19	59,4	10	62,5	8	66,7	11	61,1
	Bem Utilizada	6	24,0	6	18,8	3	18,8	1	8,3	3	16,7
	TOTAL	25	100,0	32	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0

Apenas a título complementar, é interessante examinar a avaliação da propriedade feita pelos próprios compradores. Não se trata de avaliação da qualidade da terra, considerada quase unanimemente como excelente pelos presidentes que se manifestaram sobre este tema, mas do seu "estado" antes da aquisição.⁶⁹ A Tabela 36 resume estas informações. Na Bahia, dentre 25 propriedade pesquisadas, apenas 6 eram bem utilizadas, segundo a opinião dos presidentes das associações. 6 encontravam-se abandonadas e 15 eram pouco utilizada pelos ex-donos, totalizando 76% dos imóveis amostrados no estado. O quadro não é diferente no Ceará, Maranhão e Pernambuco, com aproximadamente 82% das propriedades classificadas como abandonadas e ou pouco utilizadas, e entre 18 e 20% como bem utilizadas. Apenas em Minas Gerais a participação das propriedades é inferior à 10% e a das consideradas abandonadas e pouco utilizadas superior a 90%.

Tabela 37: Utilização da Propriedade Adquirida

		UNIDADES FEDERATIVAS									
		BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO	
		OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%	OCORRÊNCIAS	%
PRODUÇÃO NO IMÓVEL	Pasto/Subsistência	4	16,0	1	3,1	2	12,5	2	16,7	3	16,7
	Pasto/Subsistência/Salada/Frutas	6	24,0	17	53,1	7	43,8			9	50,0
	Pasto	4	16,0	4	12,5	2	12,5	2	16,7	2	11,1
	Pecuária Bovino (corte e leite)	6	24,0	4	12,5	1	6,3	6	50,0	3	16,7
	Ovino/Caprino	1	4,0	5	15,6			1	8,3	1	5,6
	Extrativismo (babaçu, etc)			1	3,1	3	18,8	1	8,3		
	Reflorestamento	4	16,0								
	Sem Produção					1	6,3				
	TOTAL	25	100,0	32	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0

⁶⁹ O questionário aplicado não continha uma pergunta sobre a "qualidade" da terra, mas sim sobre sua ocupação prévia. Ainda assim, os pesquisadores da equipe responsável pela Avaliação Preliminar, os quais participaram da pesquisa de campo, tiveram oportunidade de colher informações adicionais sobre vários tópicos não contemplados no questionário.

Em relação à utilização das propriedades, as informações da Tabela 37 acima indicam que a maioria delas eram fazendas de pecuária combinadas com outras atividades (subsistência, frutas, salada e ovino e caprino).

Do lado da oferta, a avaliação procurou conhecer o ativo negociado e entender as razões para a venda. Considerando o cenário de expansão do Programa, é fundamental conhecer os fatores que respondem pela oferta de terra. Do lado da demanda, o objetivo foi conhecer os critérios de escolha e eventuais restrições dos demandantes que possam afetar a dinâmica dos mercados fundiário locais e do Programa. Uma hipótese importante que surgiu durante o teste da metodologia de avaliação de impactos realizada no Ceará em dezembro último indicava a baixa mobilidade dos beneficiários como um fator de rigidez no processo de escolha da propriedade. Pode-se adiantar que a avaliação preliminar colheu abundantes informações para sustentar tal hipótese, cujas implicações serão discutidas adiante.

As informações da tabela acima revelam que de fato a principal preocupação das associações foi com a “qualidade da propriedade”: 80,8% dos presidentes de associações entrevistados afirmou que o fator determinante da escolha foi a “qualidade”. É preciso notar que a qualidade não se refere unicamente à fertilidade do solo, mas a um conjunto mais amplo de fatores, tais como a topografia, localização em relação às estradas e aos centros urbanos e benfeitorias.⁷⁰

Outro critério relevante foi o conhecimento da propriedade: 15% dos presidentes indicou que a escolha deveu-se ao fato de que parte dos beneficiários era ou tinha sido morador, parceiro, diarista no imóvel escolhido, e que isto “facilitava as coisas”.

Tabela 38: Processo de Negociação

	OCORRÊNCIAS	CASOS (%)
Entre a associação e o ex-proprietário (entre as partes)	44	44,9
Associação e/ou Federação, o ex-proprietário e o Governo	23	23,5
Governo e proprietário diretamente	23	23,5
Governo e proprietário com intervenção de políticos	1	1,0
Entre as partes com intervenção de políticos	3	3,1
Entre as partes com a participação de entidades de representação dos associados (Sindicatos, Federações e Confederação das Associações)	3	3,1
Entre as partes com a participação da Igreja	1	1,0

Nota: 6 valores ausentes; 98 casos válidos.

⁷⁰ Os anexos técnicos que serão agregados explicam detalhadamente cada tabela.

Apenas 13,5% das associações considerou o preço como relevante no momento de escolher a propriedade. Tal informação necessita análise e discussão mais detalhada, mas tudo indica que muitos beneficiários estavam dispostos a pagar pela terra até o limite máximo permitido pelo Programa. Neste particular, foi registrado casos de associações que pressionaram os órgãos responsáveis para aceitar a oferta do proprietário, pois *tinham medo do homem desistir e a gente perder a maior chance da nossa vida prá sair dessa miséria toda*.

Estas informações devem ser qualificadas à luz da constatação (Tabela 39, abaixo) que 52% das associações adquiriu a propriedade sem procurar por outra. Questionados sobre este comportamento, as respostas mais comuns foram que “esta era a única disponível”, ou a “única que atendia as necessidades”, ou ainda “que é uma terra muito boa e que servia para a gente”.

Tabela 39: Procurou Outra Propriedade?

	CASOS	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
VÁLIDOS	Sim	54	51,92
	Não	48	46,15
TOTAL		102	98,08
VALORES AUSENTES	-2	2	1,92
TOTAL		104	100,00

**Tabela 40: Procurou Outra Propriedade?
- Estados -**

			ESTADOS					TOTAL
			BAHIA	CEARÁ	MARANHÃO	MINAS GERAIS	PERNAMBUCO	
PROCUROU OUTRAS PROPRIEDADES ?	Sim	Ocorrência %	18 75,0	10 31,3	5 31,3	12 100,0	9 50,0	54 52,9
	Não	Ocorrência %	6 25,0	22 68,8	11 68,8		9 50,0	48 47,1
TOTAL		Ocorrência %	24 100,0	32 100,0	16 100,0	12 100,0	18 100,0	102 100,0

Em relação ao processo de negociação, em 45% dos casos foi indicado que negociação deu-se “entre as partes”, ou seja, entre a associação e o proprietário. Em 23,5% dos casos, deu-se entre as partes com a participação do governo (órgão responsável). Na verdade, foi possível esclarecer ao longo das entrevistas que a grande maioria das associações, mesmo entre as que declararam ter negociado diretamente com o proprietário, desempenhou um papel

secundário no processo, limitando-se a colher a oferta, levá-la ao órgão responsável, voltar com contraproposta e assim por diante. As variantes deste processo são duas: em alguns casos o próprio órgão indicava um valor para a contraproposta e em outros apenas indicava que o proprietário estava pedindo muito e que era necessário baixar o preço.

Em 23,5% dos casos (23 entre 98), a negociação foi feita diretamente entre o proprietário e o governo, sem qualquer participação das associações. Foram ainda indicados alguns casos de participação de políticos (4 casos) e de outras instituições (sindicato, igreja) no processo de negociação.

As informações sobre o processo de negociação revelam padrões diferenciados segundo o estado. Na Bahia, 17 entre 25 presidentes entrevistados indicaram que a negociação foi entre as partes, mas na prática o órgão estadual participou ativamente no processo de negociação, analisando as ofertas e orientando as associações. No Ceará, grande parte das propriedades foi negociada pelas partes com a presença do governo (14 casos entre 29) ou diretamente entre o governo e o proprietário (14 casos). No Maranhão e Minas a negociação direta foi a mais mencionada, mas o conjunto das entrevistas indica uma forte intervenção do governo no processo. Em Pernambuco 5 propriedades foram negociadas diretamente entre governo e proprietário, 1 contou com a participação de políticos e as demais entre as partes, com ou sem a participação do governo.

Em todas as situações arroladas, a negociação é desigual. Os interessados encontram-se divididos em direitos desiguais, face ao mercado de terras e a suposta informação plena é uma ficção. Mesmo nas situações em que a negociação dá-se "entre as partes", ou seja, entre proprietários e associados sem a participação direta do governo, o que ocorre, na maioria dos casos, uma negociação entre os órgãos governamentais com o proprietários das terras. Para estes, o comprador potencial é o Estado e não lhes interessa se os associados terão ou não condições de pagar. Os proprietários sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, "convencem" as partes.⁷¹ Enfim, quem fecha o negócio é o governo e não a associação.

Para os entrevistados, por sua vez, esse processo não significa necessariamente uma negociação econômica em torno de valores e de preços e sim em torno do acesso à terra. Eles estão se agarrando a uma política que lhes forneceu a possibilidade da "terra própria". Em

⁷¹ Em conversas com os técnicos dos órgãos foram mencionados casos de proprietários que buscaram "padrinhos" supostamente fortes para viabilizar suas propostas, algumas claramente absurdas.

decorrência disso, algumas associações até “aceitam” pagar por fora ao ex-proprietário por benfeitorias que, supostamente, foram excluídas da negociação formal, como é o caso da Associação Comunitária Nova Vida, no Ceará, que pagou o cacimbão. Foram relatados vários casos em Pernambuco e Ceará nos quais a associação, diante da ameaça do proprietário de desistir do negócio, pressionavam o Prorural para aceitar a proposta com base em supostas qualidades excepcionais da propriedade.

Em nenhum destes casos foi possível identificar qualquer indicação de que a associação estivesse de alguma maneira mancomunada com o proprietário para beneficiá-lo. Tudo indica que estas atitudes extremas, isoladas mas significativas, refletem um misto de ansiedade para adquirir a terra e de medo de perder a oportunidade. Independente da motivação, tal comportamento das associações confirma a hipótese de que os compradores sempre buscam realizar o melhor negócio possível. No caso dos beneficiários do Cédula da Terra, o melhor negócio parece ser adquirir a propriedade já, sem qualquer demora e a qualquer preço que seja compatível com as regras do Programa. De livre e espontânea vontade, nenhuma associação queria perder o negócio disponível, procurar melhor e correr o risco de ficar de fora. Muitas negociações relatadas pelos presidentes não foram concretizadas devido ao veto dos órgãos responsáveis (preço muito elevado, terras impróprias, propriedade irregular foram as principais causas mencionadas) ou à falta de interesse dos proprietários. Em nenhum caso foi relatado que a associação desistiu por que o negócio não era bom. Embora a aquisição da terra seja de fato o melhor negócio para uma população que sempre sonhou em ter *um pedaço de chão*, é forçoso reconhecer que esta atitude compromete a capacidade de muitas associações realizarem uma boa negociação para adquirir a propriedade.

Sem minimizar os benefícios que podem advir da legalização das associações⁷², deve-se indicar que não basta “ser figura jurídica” para negociar igualmente entre as partes e ser interlocutor, de fato, junto às instituições governamentais, assim como não é suficiente participar de uma reunião sobre as regras do Programa, e mesmo assinar o contrato, para conhecer de fato tais regras.

⁷² Ver Seção 18.4 adiante.

Tabela 41: Processo de Negociação por Estado

		ESTADOS					TOTAL
		BAHIA	CEARÁ	MARANHÃO	MINAS GERAIS	PERNAMBUCO	
ENTRE A ASSOCIAÇÃO E O EX-PROPRIETÁRIO (ENTRE AS PARTES)	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	17 68,0	7 24,1	9 60,0	3 27,3	8 44,4	44 44,9
ASSOCIAÇÃO E/OU FEDERAÇÃO, O EX-PROPRIETÁRIO E O GOVERNO	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	0 20,0	14 24,1	3 13,3	1 45,5	5 22,2	23 23,5
GOVERNO E PROPRIETÁRIO DIRETAMENTE	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	0 0,0	14 48,3	3 20,0	1 9,1	5 27,8	23 23,5
GOVERNO E PROPRIETÁRIO COM INTERVENÇÃO DE POLÍTICOS	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	0 0,0	0 0,0	0 0,0	1 9,1	0 0,0	1 1,0
ENTRE AS PARTES COM INTERVENÇÃO DE POLÍTICOS	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	0 0,0	0 0,0	1 6,7	1 9,1	1 5,6	3 3,1
ENTRE AS PARTES COM A PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES DE REPRESENTAÇÃO DOS ASSOCIADOS (SINDICATOS, FEDERAÇÕES)	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	2,0 8,0	1,0 3,4	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0	3 3,1
ENTRE AS PARTES COM A PARTICIPAÇÃO DA IGREJA	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	1,0 4,0	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0	1 1,0
TOTAL	OCORRÊNCIA PERCENTUAL	25 25,5	29 29,6	15 15,3	11 11,2	18 18,4	98 100,0

Nota: Percentuais e totais baseados nas pessoas que responderam.
98 casos válidos e 6 valores ausentes.

Tabela 42: Relações com o Proprietário

	OCORRÊNCIAS	CASOS (%)
Ex-morador, diaristas, parceiros, arrendatários etc.	42	55,3
Parente	23	30,3
Política	1	1,3
Conhecia da Comunidade	39	51,3

Nota: 28 valores ausentes e 76 casos válidos.

14.3 Oferta Inicial e Preço Pago pela Propriedade

A Avaliação Preliminar não tinha entre seus objetivos a análise dos mercados locais de terras e do processo de negociação para a aquisição das propriedades pelas associações beneficiárias do Programa. As informações que serão apresentadas não têm, portanto, nenhuma pretensão de comprovar ou negar quaisquer das hipóteses que vem sendo levantadas sobre o processo de aquisição de terras através do Programa. Servem apenas como “pistas” que podem orientar a ação dos órgãos públicos no processo de negociação das propriedades e na definição de estudos complementares sobre a questão.

A aquisição e preço da propriedade adquirida pelos beneficiários do Cédula suscita duas questões de natureza distintas, as quais vem sendo confundidas no debate sobre o Programa.

A primeira, que vem concentrando as atenções, procura identificar se o preço pago é de fato um preço correto e que corresponde ao “valor” da propriedade adquirida, ou seja, existem ou não distorções no processo de negociação e na aquisição de terras em favor dos proprietários, supostamente membros das oligarquias locais. A segunda questão, que tem ocupado um plano secundário no debate, mas que nem por isso deixa de ser relevante, refere-se à compatibilidade entre o preço pago pela propriedade —e o fluxo de despesas gerado pelo empréstimo fundiário— e os fluxos de renda necessários para pagar as dívidas e promover a melhoria sustentada do bem-estar das famílias beneficiárias.

Não é possível entrar aqui no complexo (e inconcluso) debate sobre o “valor” da terra; em termos imediatos, um parâmetro válido para avaliar se um negócio qualquer foi bom ou ruim é comparar o preço pago ao preço de mercado do bem; outra possibilidade, utilizada pela avaliação de projetos, é precisamente examinar o custo de oportunidade e a taxa interna de retorno do investimento necessário para viabilizar o projeto. O debate sobre o preço da terra em programas de reforma agrária está restrito à comparação com um suposto preço de mercado ou valor do ativo. O problema central é que, para a maioria dos casos, os sinais de mercado não existem. Mesmo quando se tem notícias de negócios realizados, dificilmente se pode tomá-los como parâmetros diretos, seja devido às particularidades de cada propriedade, às benfeitorias incorporadas, às modalidades de pagamento, à situação do vendedor e ao interesse particular de cada comprador.

Neste contexto, uma possibilidade é comparar os preços pagos pelo INCRA e pelo Cédula da Terra. Reydon e Plata (1998) realizaram recentemente este exercício para vários projetos nos estados de Pernambuco e Ceará, e concluíram que os preços praticados pelo Cédula tem sido inferiores ao valor das desapropriações. No entanto, esta informação serve apenas para comparar, de forma grosseira, o “custo” de aquisição de terras para fins de reforma agrária⁷³, e não como indicador de que o preço pago pelo Cédula seja ou não apropriado. No caso das desapropriações estima-se um valor para o ativo, o qual deveria refletir o preço de mercado; não se trata de uma operação de compra e venda, na qual a avaliação do ativo tem como objetivo definir um parâmetro que oriente a negociação, entre as partes, do preço do ativo. Por mais que o valor definido pelos peritos aproxime-se do verdadeiro preço da propriedade, o valor pago não pode ser confundido com preço ou valor de mercado, já que foi administrativa ou legalmente definido.

⁷³ Mesmo assumindo que os valores sejam corretos, dificilmente o custo incorrido pelo Cédula para aquisição de terras pode ser comparado, sem mediações, com o custo incorrido pelo Incra. No primeiro caso, trata-se de

No caso do Cédula, trata-se de uma operação mercantil, de compra e venda de imóvel entre privados.⁷⁴ O comprador paga, à vista, um preço acertado com o vendedor. Alto ou baixo, ao ser pago, o preço deixa de ser uma simples avaliação e passa a ser um preço praticado no mercado, podendo incorporar algumas distorções decorrentes das falhas mercado. Como se tratam de duas variáveis distintas, a única coisa que se pode comparar nas duas operações é o custo para a aquisição da terra.

O grande problema encontrado é a inexistência de preços de terras que possam ser utilizados como referência para os negócios que vem se realizando. Diante desta ausência, as aquisições de terras pelo Cédula tendem a utilizar os métodos praticados pelos bancos ou pelo INCRA para avaliar as propriedades. A pergunta é até que ponto tais procedimentos, sem dúvida nenhuma adequados para as desapropriações e avaliações patrimoniais feitas pelos agentes financeiros, são adequadas para guiar uma operação de compra e venda entre privados, realizada à vista.

O caráter incipiente dos mercados é ilustrado pela discrepância entre o valor inicial pedido pelos proprietários e o valor definido pelos laudos técnicos e o valor final contratado. O primeiro conjunto de gráficos mostra a variação entre a oferta inicial e o valor do laudo e o preço final pago pela propriedade. A simples inspeção visual dos gráficos é suficiente para evidenciar que o valor inicialmente solicitado não tem qualquer correspondência com a avaliação e nem com o preço pago. Mais do que confirmar uma boa negociação, esta discrepância reflete a ausência de parâmetro. Nestas condições o vendedor pede pelo seu ativo o que ele acha que vale; como se trata de avaliação subjetiva, sem qualquer referência de mercado, é natural que a maioria dos vendedores avaliem generosamente suas terras. Em Pernambuco e no Ceará⁷⁵ os preços iniciais foram muito superiores aos valores do laudo e ao efetivamente pago; a discrepância foi particularmente elevada no Ceará, onde a maioria dos preços pedidos pelos proprietários, segundo informação dos presidentes de associações, superou em mais de 100% o preço pago e o valor do laudo.⁷⁶

desembolso à vista e no segundo de títulos de longo prazo (a maior parte, correspondente ao valor da terra nua).

⁷⁴ Na verdade, há indícios que os vendedores consideram o governo como interlocutor, e não a associação. Também muitos compradores indicaram que a terra tinha sido comprada pelo governo.

⁷⁵ É importante notar que, para o Estado do Ceará, as informações sobre o preço inicial pedido pelo proprietário foram obtidas a partir das entrevistas com os presidentes das associações de beneficiários. Para Pernambuco foram utilizadas informações do Prorural.

⁷⁶ Na Bahia, chamou a atenção a ocorrência de alguns poucos casos de preços iniciais muito mais elevados que os preços pagos, e principalmente a indicação de 11 casos onde os preços inicialmente solicitados teriam sido mais baixos que os preços pagos. Como já se indicou, a fonte destas informações são os presidentes das associações, e a Avaliação Preliminar não conseguiu cópia das propostas e contrapropostas feitas durante a negociação que pudessem checar as informações dos presidentes. As informações dadas pelos presidentes

A Avaliação Preliminar não tem informações para fazer inferências sobre a qualidade dos laudos. Na medida em que, na ausência de parâmetros de mercado, o laudo assume o papel fundamental de formador do preço —seu papel deveria ser o de balizador e não de formador—, fica claro a necessidade de definir e adotar critérios rigorosos para a elaboração de laudos, e de um maior controle sobre o negócio e aquisição das terras. Fica claro, ainda, a necessidade de realizar estudos adicionais sobre o funcionamento dos mercados de terras, os quais tenham como objetivo colher definir uma metodologia e colher informações de âmbito local que permitam, de maneira rápida e objetiva, avaliar, ao final do processo de negociação, se o preço acordado entre as partes corresponde ou não ao que o mercado atribuiria à propriedade em questão.

Estes mecanismos e salvaguardas são desnecessários quando se trata de negócios entre privados, sem envolvimento de recursos de terceiros, especialmente do setor público. No entanto, as evidências colhidas pela avaliação preliminar apontam que muitas das associações não estão em condições de negociar de igual para igual com os proprietários; aponta, também, para a rigidez da oferta diante da baixa disposição dos beneficiários em procurar terras em outras áreas. Indica, ainda, que o “sonho” da terra própria pode de fato estar contaminando o processo de negociação, na medida em que os beneficiários estão dispostos a aceitar preços mais elevados e níveis de endividamento também mais elevados para ter acesso à terra. Ainda que a análise dos Subprojetos de Aquisição das Terras não tenha indicado que o preço pago compromete os parâmetros estruturais que devem pesar sobre a sustentabilidade dos projetos, estes argumentos acima justificam, tanto a necessidade de um acompanhamento mais detalhado do processo de negociação como de levantamento adicional de informações sobre os mercados fundiários.

sobre o valor atribuído às propriedades pelos laudos e o valor final do negócio também são totalmente discrepantes dos valores efetivos, razão pela qual se decidiu não utilizar tais informações antes de conferir sua veracidade. De qualquer maneira, esta ocorrência comprova a necessidade de documentar melhor o processo de negociação, tal como fazem as imobiliárias.

Gráfico 8. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago
– Pernambuco –

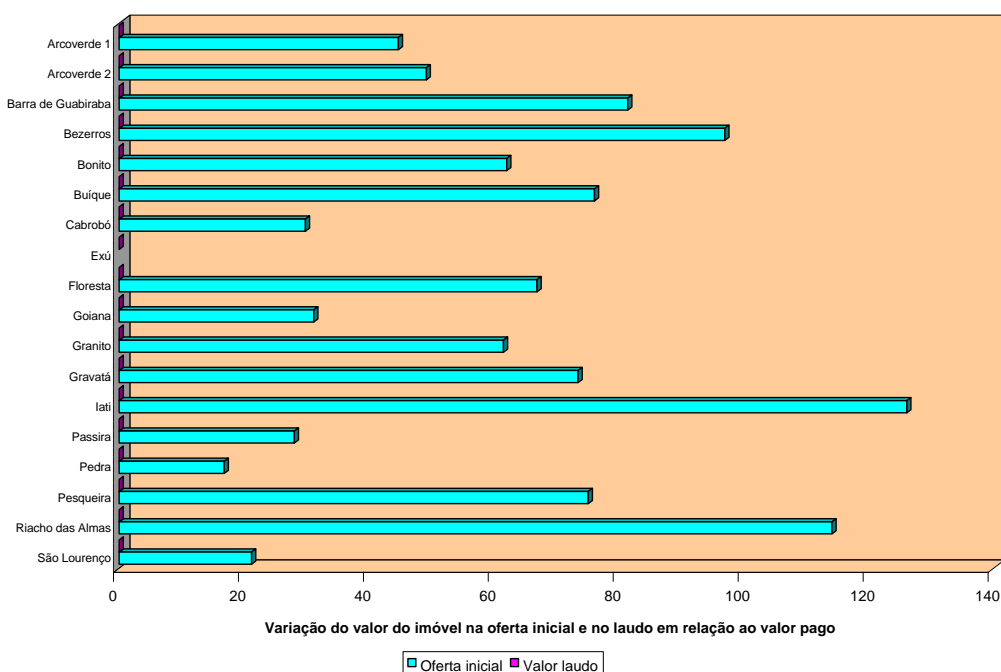


Gráfico 9. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago
– Minas Gerais –

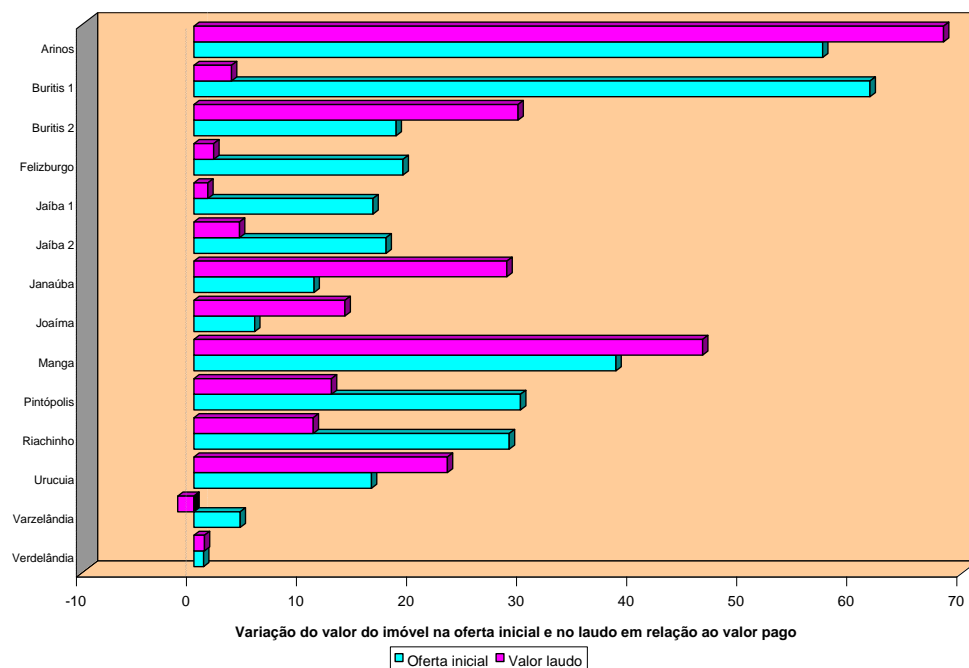


Gráfico 10. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago
- Bahia -

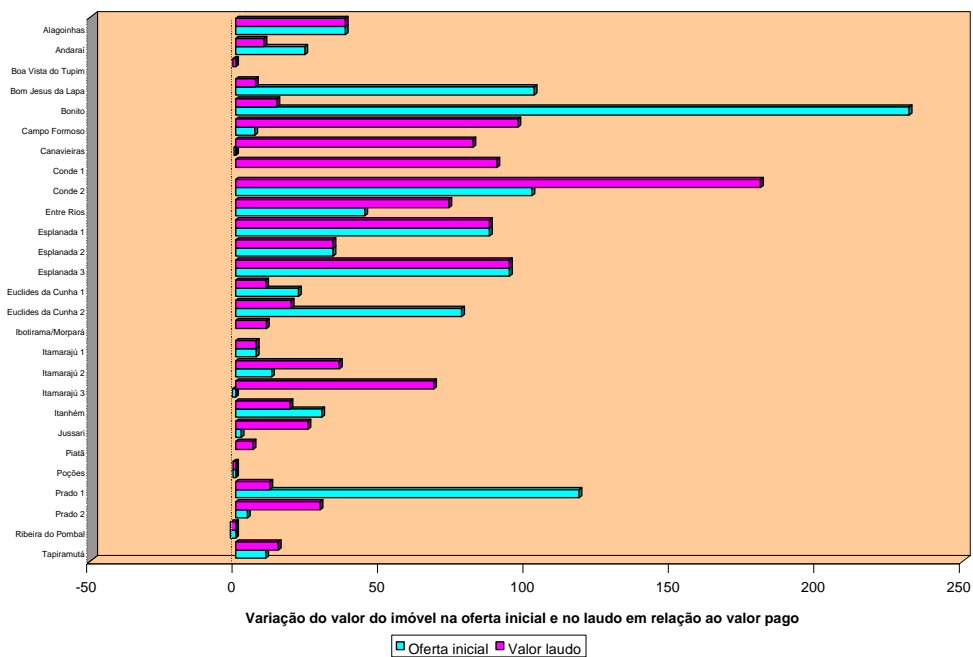
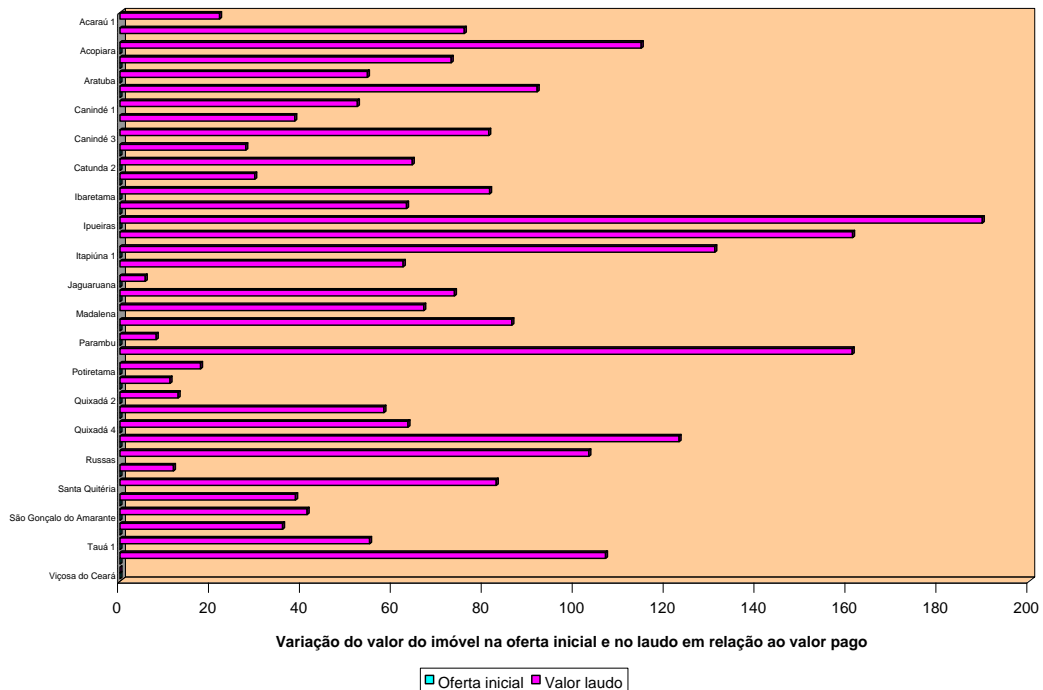
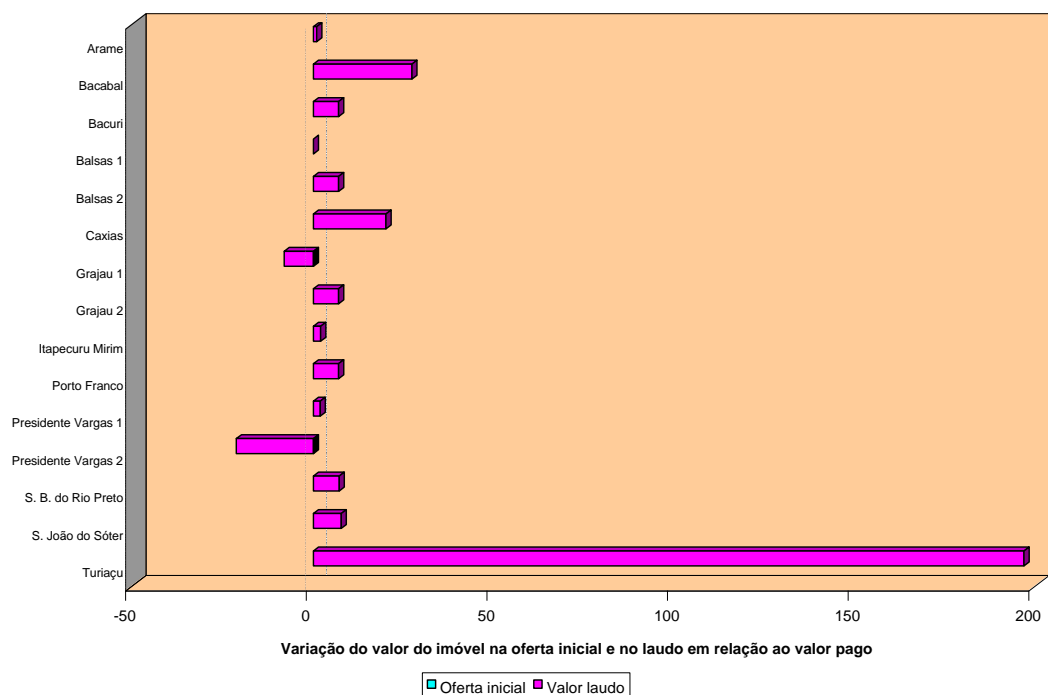


Gráfico 11. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no Laudo em Relação ao Valor Pago
- Ceará -



**Gráfico 12. Variação do Valor do Imóvel na Oferta Inicial e no
Laudo em Relação ao Valor Pago
- Maranhão -**



PARTE IV. ANÁLISE DOS PROJETOS DE FINANCIAMENTO

15 Caracterização geral dos Projetos do Cédula da Terra e dos Subprojetos de Aquisição de Terras (SATs)

O SAT é o instrumento inicial de financiamento do Programa Cédula da Terra. Sua análise permite revelar alguns condicionantes e potencialidades das explorações que serão conduzidas pelas associações. Por si só, as características da propriedade adquirida — particularmente a localização, tamanho, fertilidade natural e aptidão dos solos e benfeitorias — condicionam fortemente as alternativas e potencialidades dos projetos. Se por um lado as benfeitorias contribuem para elevar o grau de endividamento de cada família, por outro, condicionam a configuração futura dos projetos. O estudo da composição desta parcela das SAT torna-se então um importante indicador da direção a ser tomada pela futura exploração, ou até, de uma possível má alocação de recursos em benfeitorias de pequena relevância para um salto produtivo da comunidade.

A idéia básica deste item, seguindo as diretrizes apontadas na introdução do trabalho, é privilegiar o tipo de benfeitoria capaz de potencializar a passagem da comunidade de associados de pequenos produtores e/ou de trabalhadores sem-terra para uma associação de produtores rurais que explore ao máximo os efeitos sinérgicos da exploração coletiva, incluindo o campo da comercialização dos produtos.

15.1 Características Gerais dos Projetos

O ponto de partida é apresentar uma caracterização geral da amostra de 114⁷⁷ projetos do Cédula da Terra visitados pela pesquisa, por meio de uma análise descritiva do comportamento das variáveis Área Total dos PCTs e Número de Famílias por projeto.⁷⁸

Essa duas variáveis (área total e número de famílias) permitem caracterizar os projetos em relação ao seu tamanho físico e “social”. Em conjunto, podem dar uma idéia “grosso modo” do espaço disponível para a prática da agricultura pelas famílias e das formas associativa e individual. A variável área/família é apenas uma indicação inicial das situação das famílias, uma vez que os PCTs encontram-se espalhados em sub-regiões com notável diversidade climática e sócio-econômica, o que afeta o potencial de cada projeto. Isto

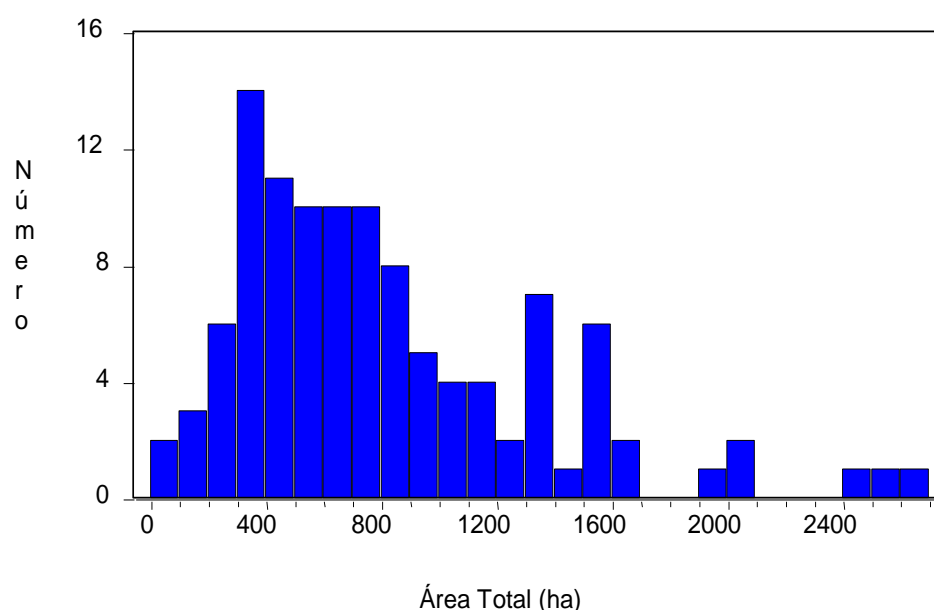
⁷⁷ Em Pernambuco foram visitados 18 projetos, e não os 19 existentes; entretanto, nesta parte do trabalho serão utilizadas as informações disponíveis sobre o projeto não visitado (Brejo da Madre de Deus). A análise de área total e número de famílias foi feita para 113 projetos visitados nos cinco estados.

significa que um projeto com uma menor área por família dê condições melhores de produção que um projeto com área elevada por família, mas situado, por exemplo, em região com elevado risco de ocorrência de secas.

A distribuição da área total dos projetos (AT) visitados é apresentada no Gráfico 19 abaixo.

Gráfico 13: Distribuição da Área Total (AT) dos PCTs

(n=113)



A área total média dos projetos amostrados nos 5 Estados é de 815,3 ha. Como mostra o Gráfico 13, em uma distribuição da área total por estratos por 100 ha, a classe modal encontra-se entre 300 e 400 há, e a distribuição concentra-se entre 300 e 800 ha, abaixo do valor médio (a mediana é de 703ha). Há poucos casos de projetos superiores a 2000 ha, assim como são raros os projetos com área muito reduzida (o menor projeto tem área de 68ha). Ainda assim, existem mais de 20 projetos com área maior que 1200 ha, normalmente localizados nas áreas de menor densidade populacional e de explorações extensivas. Em resumo, tem-se 31,86% dos projetos até 500 ha e 71,7% até 1000 ha.

Considerando uma distribuição em estratos de 500 ha, há uma distribuição relativamente homogênea dentro de cada estrato, o que reflete tanto a flexibilidade existente

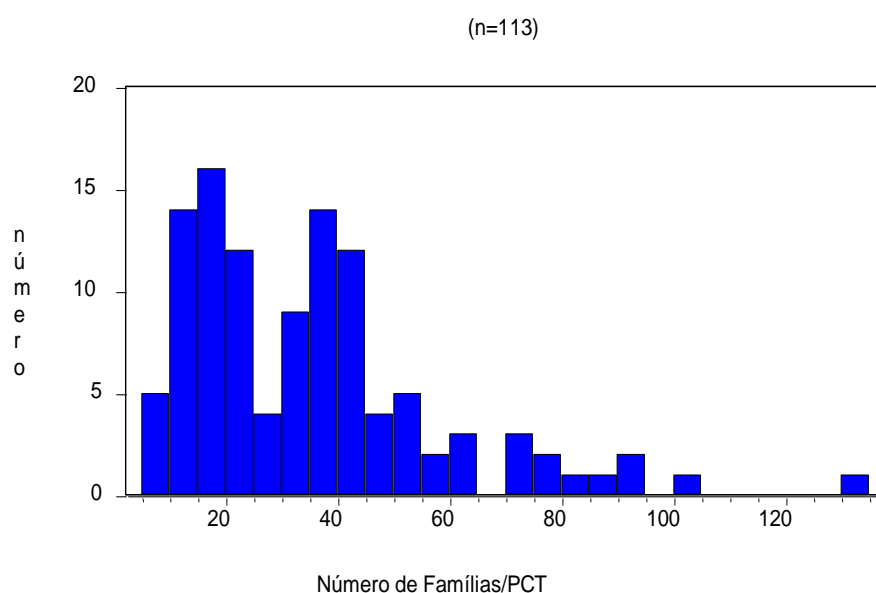
⁷⁸ As informações utilizadas são aquelas disponíveis nos projetos SAT e SIC, incluindo os laudos de avaliações e as recolhidas em questionários aplicados aos presidentes das associações.

na formação dos projetos como as limitações impostas pela estrutura fundiária das regiões onde o Cédula da Terra está sendo testado.⁷⁹

O ponto central é que os projetos do Cédula da Terra não podem ser identificados com projetos de assentamentos resultante de desapropriação de grandes propriedades improdutivas.

Os dados sugerem que é possível atender ao projeto de uma determinado grupo encontrando uma propriedade que seja adquirida pelo menos por parte de seus associados. A questão relevante é identificar em que medida o número de famílias ajusta-se à disponibilidade de terras, sem prejuízo da sustentabilidade dos projetos, ou, ao contrário, dada a pressão populacional e o tamanho das associações pré-existentes, o número de famílias é definido apenas (ou principalmente) pelos limites impostos pela própria regra do Programa.

Gráfico 14: Distribuição do Número de Famílias por Projetos (FAM)



O Gráfico 14 apresenta a distribuição do número de famílias por projeto (FAM) da amostra. A distribuição é bimodal. Nota-se que parte dos projetos agrupa-se entre nos estrados entre 15 a 20 famílias, enquanto outra concentra-se em torno ao número média de famílias (entre 35 a 40 famílias por projeto). É importante perceber que o número de famílias por projeto pode ser interpretada como resultado de uma decisão da comunidade, que em última análise tem autonomia para decidir o número de associados que participarão do SAT. A

⁷⁹ Como pode ser visto na parte dedicada à estrutura fundiária dos municípios onde estão localizados os projetos amostrados, propriedades muito grandes (>2000 ha) ou são pouco freqüentes ou mesmo não existem.

pesquisa de campo encontrou indicações de que, na prática, poucas associações tem condições de exercer tal autonomia e que o número de famílias por projeto reflete, de um lado, a oferta de terras —e a restrição imposta pela dificuldade em encontrar grandes propriedades ou várias propriedades contíguas— e de outro, a pressão para incluir o maior número de famílias que cada propriedade pode suportar sem ferir os limites máximos impostos definidos pelas regras do Programa. Nestas condições, não é seguro que o tamanho das propriedades e o número de famílias seja compatível com as exigências agronômicas.

Um aspecto verificado nas entrevistas, seja com presidentes de Associações, seja com representantes de órgãos estaduais responsáveis pelo Programa, é a existência uma faixa adequada de tamanho para os projetos.

Em primeiro lugar, há a percepção de que associações muito pequenas tornam-se pouco viáveis, pois a forma de acesso aos recursos do PCT —US\$ 11.200 por família— direciona as intenções produtivas e a capacidade de acumular capital fixo necessário para a adequada consecução dos projetos). A menor associação, localizada em Pernambuco tem 8 associados e certamente sofrerá as limitações impostas pela forma de governança adotada pelo Programa.

Em segundo, constata-se que existem também poucas associações muito grandes: a maior tem 130 associados (condição que dificilmente deve manter). As grandes associações estão relacionadas à existência prévia de comunidades antigas, muitas delas voltadas para projetos assistenciais, e que encontram dificuldades para selecionar candidatos e reduzir o número de beneficiários.

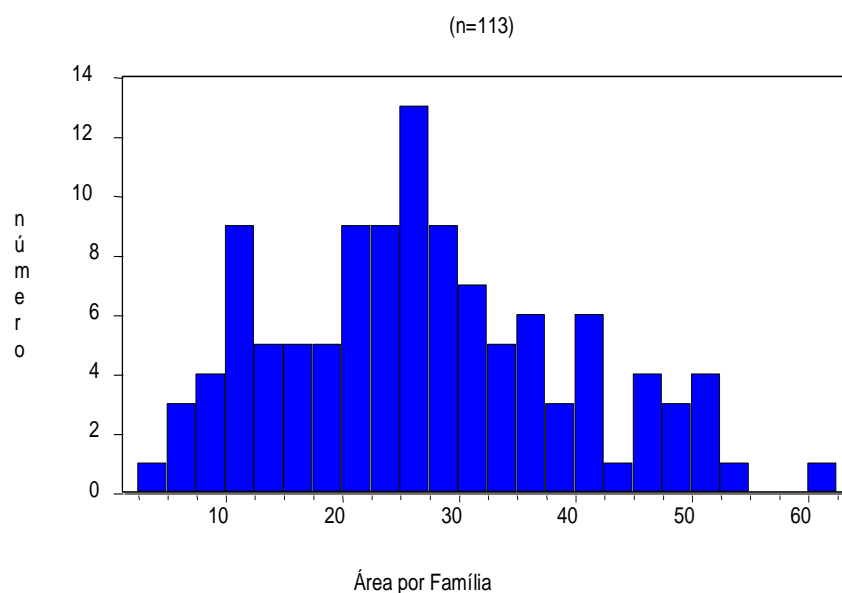
Esta distorção não é expressiva em termos quantitativos, tendo sido coibida pelos órgãos responsáveis. A reduzida porcentagem de projetos com mais de 60 associados (12,39% apenas, sendo que destes 7,08% encontram-se no estrato entre 60 e 80 famílias) reflete uma percepção —tanto dos beneficiários, quanto dos órgãos do governo— de que associações muito grandes geram muitos conflitos, de difícil administração, sendo por isto ineficientes do ponto de vista gerencial.

As dificuldades que podem surgir no processo de gestão de propriedades adquiridas por associações muito grandes podem contrabalançar as eventuais vantagens decorrentes do acesso —através do Subprojeto de Investimento Comunitário—a vários tipos de capital que são indivisíveis em certas faixas de valor. Como será visto adiante, as grandes associações estão relacionadas a uma queda na área média por família e à aquisição de grandes propriedades. Considerando que as propriedades muito grandes estão em geral associadas à menor qualidade da terra e a regiões mais secas, a área média por família indica que a

absorção de grupos numerosos pode estar comprometer a estruturação “equilibrada” do projeto.

A variável Área por Família em cada projeto (AFAM) é importante, pois está associada à idéia de módulo produtivo. Um predomínio de projetos com área por família muito reduzida seria um indicador de que estes projetos podem limitar-se a criar agrovilas sem impacto produtivo relevante, nem melhoria significativa da renda dos beneficiários. Todavia, áreas por família que estejam, por exemplo, abaixo do módulo da região, não devem conduzir a um veredicto apressado sobre a viabilidade dos projetos. Há sempre a possibilidade de ocorrer um tipo de exploração intensiva em mão-de-obra, que potencializada pelo capital físico (por exemplo, equipamentos de irrigação) e também humano adequado (este último representa um custo fixo elevadíssimo para um agricultor isolado, mas não para uma comunidade), leve a um resultado economicamente positivo.

Gráfico 15: Distribuição da Área por Família (AFAM) nos PCTs



O Gráfico 15 apresenta a distribuição da Área por Família (AFAM) para os projetos. O valor médio encontrado é de 27 ha e o valor mediano 25,2 ha, o que mostra que a área por família dos projetos não está distante das áreas detidas por pequenos produtores em regiões do interior do Nordeste. A classe modal, de 20 a 30 ha, inclui a média e a mediana e representa 35,40% dos projetos. De 10 a 40 ha por famílias são encontrados 85,2% dos projetos, uma vez que apenas 8 projetos tem uma Área por Família (AFAM) menor que 10 há e 20 acima de 40 ha. A análise por região permitirá identificar as condições em que estes projetos foram instalados; é possível adiantar que parte dos 8 projetos com áreas menores são projetos com

irrigação para horticultura e fruticultura, situação em que 5ha por família gera uma capacidade de pagamento —potencializada pela acumulação coletiva de capital— maior que 50 ha em áreas extensivas de sequeiro (ver, por exemplo, Garcia-Filho, 1998a, 1998b). Também será interessante investigar, em cada região, as áreas por família entre 10 a 15 ha, que “quebram” um pouco a continuidade da distribuição.

A interpretação dos extremos deve levar em conta fatos particulares, sejam eles determinados pelas características edafo-climáticas que limitam a exploração intensiva, sejam —e isto é mais importante— determinados pela dificuldade da comunidade para selecionar os beneficiários .

A Tabela 43 permite confirmar que a correlação entre as variáveis que tratamos até aqui dá-se na direção esperada, ou seja, uma maior área por projeto está positivamente correlacionada com a área por família e a área por família está negativamente associada ao número de famílias por projeto (que sugeriria a hipótese de dificuldade de ajustamento das Associações formadas ao processo seletivo e/ou à aquisição de imóveis do tamanho adequado). Também há uma correlação mais intensa entre Número de Famílias e Área Total, do que entre Área Total e Área por Família, que está de acordo com as observações que fizemos até aqui).

Tabela 43: Matriz de Correlação das Variáveis de Caracterização dos PCTs
(n=114)

Itens	Área por Família	Número de Famílias	Área Total
Área por Família	1,000	(0,367)	0,318
Número de famílias	(0,367)	1,000	0,661
Área Total	0,318	0,661	1,000

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

As observações acima, baseadas nos cálculos da Tabela 43, confirmam-se quando se distribui a variável Área por Família segundo estratos de Área Total: o valor médio de cada estrato aumenta progressivamente (sendo que os coeficientes de variação reduzem-se) e mais interessante, nos três estratos de 500 até 2000 ha, a área média praticamente fica estável, em torno de 29,5 ha, o que mostra que para o conjunto da amostra dos projetos há um ajuste à medida que a área cresce. Contudo, isto não impede que o número de famílias por projeto exerça uma pressão no sentido de reduzir a área disponível por família.

Isto pode ser visualizado na Tabela 44, que apresenta a distribuição da Área por Família dos PCT (AFAM) cruzada segundo estratos de Área Total (AT) e Número de Famílias (FAM). É ilustrativo observar que até 20 famílias não existem ocorrências (salvo uma) de projetos com áreas superiores a 1000 ha. A matriz de ocorrências cruzadas desloca-se para a direita à medida em que crescem estratos de área: projetos muito grandes “acomodam” um grande número de famílias, (de 40 a 80) resultando em áreas por família inferiores a 40 ha.

Tabela 44: Distribuição de Frequência da Área por Família (AFAM) segundo estratos de Número de Famílias (FAM) e Área Total

N Ú M E R O D E F A M Í L I A S	ÁREA TOTAL								
			[0, 500)	[500, 1000)	[1000, 1500)	[1500, 2000)	[2000, 2500)	[2500, 3000)	Todos
	[0, 20)	MÉDIA	29,00	40,95	62,18	NA	NA	NA	34,04
		DESVIO PADRÃO	10,29	8,08	NA	NA	NA	NA	11,95
		OBSERVAÇÕES	22	12	1	0	0	0	35
	[20, 40)	MÉDIA	11,64	27,22	38,88	45,90	NA	NA	26,14
		DESVIO PADRÃO	3,96	8,16	12,15	5,48	NA	NA	12,10
		OBSERVAÇÕES	9	25	5	2	0	0	41
	[40, 60)	MÉDIA	8,59	14,38	27,48	34,07	35,09	53,12	21,98
		DESVIO PADRÃO	1,95	4,56	2,86	4,85	NA	NA	11,91
		OBSERVAÇÕES	5	6	8	2	1	1	23
	[60, 80)	MÉDIA	NA	14,64	17,21	24,58	40,00	NA	22,18
		DESVIO PADRÃO	NA	1,15	17,45	0,00	NA	NA	8,48
		OBSERVAÇÕES	0	2	2	3	1	0	8
	[80, 100)	MÉDIA	NA	NA	NA	16,88	25,16	29,40	22,08
		DESVIO PADRÃO	NA	NA	NA	1,06	NA	NA	6,28
		OBSERVAÇÕES	0	0	0	2	1	1	4
	[100, 120)	MÉDIA	NA	NA	12,00	NA	NA	NA	12,00
		DESVIO PADRÃO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
		OBSERVAÇÕES	0	0	1	0	0	0	1
	[120, 140)	MÉDIA	NA	NA	9,14	NA	NA	NA	9,14
		DESVIO PADRÃO	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
		OBSERVAÇÕES	0	0	1	0	0	0	1
	All	MÉDIA	21,83	28,61	29,56	29,72	33,42	41,26	27,04
		DESVIO PADRÃO	12,31	11,57	13,75	11,33	7,56	16,77	12,54
		OBSERVAÇÕES	36	45	18	9	3	2	113

Há alguns casos que fogem este padrão: duas ocorrências de mais de 100 famílias em estratos entre 1000 e 1500 ha resultam em áreas médias bastante baixas, de 12 e 9,13 ha. Também neste mesmo estrato de área, um número reduzido de famílias ficou com 62,17 ha por família. Os casos de elevadas áreas por família (mais de 50ha) são bastante raros e devem estar relacionados às condições de exploração extensiva no semi-árido.

As linhas mostram um padrão regular de “ajuste” dos projetos às condições dadas pela propriedade adquirida ou pela capacidade de mobilização das Associações.⁸⁰

15.2 Análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras: a terra nua

A análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras (SAT) para a amostra de projetos incluídas na avaliação preliminar visa apenas fornecer alguns parâmetros de referência para a análise de cada Estado. A análise detalhada dos itens que os compõe será feita por Estado.

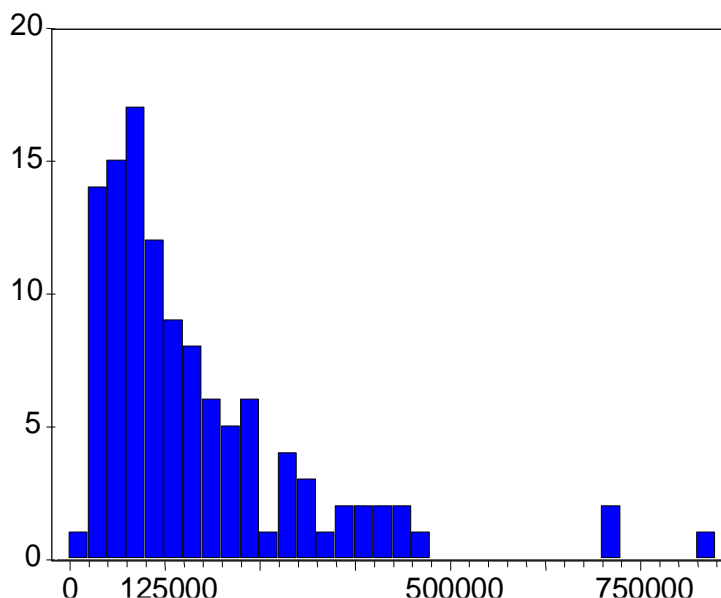
A parcela mais importante dos SAT, que é o valor da terra nua, reflete principalmente, as condições edafó-climáticas de cada região de cada um dos Estados analisados; mas reflete também um conjunto de externalidades gerados pela uso de bens públicos, especialmente estradas, linhas de transmissão de energia elétrica e facilidades para irrigação⁸¹. Reflete também a organização do mercado de terras e a habilidade dos órgãos responsáveis pelo programa, e que arbitram as negociações fundiárias realizadas no marco de cada projeto. Esta arbitragem, como foi visto atrás, é no sentido de reduzir o valor pago pela propriedade, seja em relação ao preço inicial —em grande medida absurda— seja em relação aos valores dos parâmetros da FGV e BNB. Como foi ressaltada na introdução, maiores valores do SAT podem significar terras melhores e um conjunto valioso de benfeitorias, mas pode significar também a interferência indevida de intermediários no processo de negociação da terra e a indenização de benfeitorias pouco úteis aos novos proprietários.

O Gráfico 16 apresenta a distribuição dos valores do SAT na amostra dos projetos. A distribuição tem uma assimetria à esquerda bastante acentuada, o que de certa forma “expõe” os projetos localizados à direita, ou seja, aqueles com valores superiores a R\$ 400000,00. O valor médio do contrato realizado é de R\$ 166424,3 e a mediana, R\$ 117737,1 mostrando que a metade dos Subprojetos de Aquisição de Terras tem valores abaixo de 75% do valor médio do total dos contratos envolvendo os projetos. Este é um dado importante, na medida que deixaria para a maioria das famílias em torno de R\$ 5.000,00 por família para o projeto de investimento comunitário (e individual). Isto será detalhado na análise de cada Estado.

⁸⁰ A ANOVA conduzida para esta distribuição cruzada tem teste F significativo a menos de 1% de probabilidade, confirmando as relações indicadas no texto.

Gráfico 16 Distribuição dos Valores do SAT dos PCTs

(n=114)



Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

Como mostra o Gráfico 16, apenas 8 contratos ultrapassam R\$ 400.000,00. Para que o SAT não comprima o crédito a fundo perdido para a “alavancagem” produtiva dos projetos, estes deveriam contar com um número de famílias superior a 60 —o que efetivamente ocorre, como se observa a distribuição dos SAT segundo o número de famílias (FAM). Todavia, observando a Tabela 44 (página 137), percebe-se que estes são projetos com área por família inferior a 30 ha (com uma única exceção, em que cada família tem 40 ha). Isto significa que estas comunidades deverão ser mais intensivas em mão-de-obra e encontrar um tipo de investimento em capital produtivo compatível com uma menor disponibilidade de terra por família. São 21 os casos em que a área por família é menor que 15 ha, sendo 10 deles (48%) com SAT maior que R\$200.000,00, o que se distancia da Amostra Geral em que esses casos representam apenas 28% do total. Esses 10 casos estão localizados em Pernambuco e Bahia.

A maioria dos Projetos encontram-se nos estratos de 0 a 40 de FAM e 0 a 1000 de AT, como vimos. Nesta faixa, é natural que o SAT seja maior em média quando se passa de uma faixa menor (por exemplo de 0 a 20 para FAM e 0 a 500 para AT) para uma estrato seguinte. Os casos que poderiam ser potencialmente problemáticos seriam aqueles em que a

⁸¹ O próprio BNB usa critérios deste tipo para avaliar as terras.

AT aumenta (consumindo-se parcela substancial do financiamento com o SAT e o número de famílias não). Todavia, os cruzamentos feitos indicam que o gasto com SAT em áreas maiores é compensado por um menor valor por hectare. São justamente os estratos intermediários de AT (500 a 1500 e FAM de 20 até 60) que apresentam maior comprometimento com SAT.

Em linhas gerais, pode-se dizer que há acomodação dos SAT no sentido que o valor de aquisição das terras das propriedades não pressiona ou reduz em demasia o restante do crédito SIC a ser obtido para a “alavancagem” produtiva. Se a quantia restante na maioria dos casos é insuficiente e o uso feito pelas comunidades inadequado ao projeto produtivo são questões que dependem de uma análise conjunta dos SAT e SIC⁸².

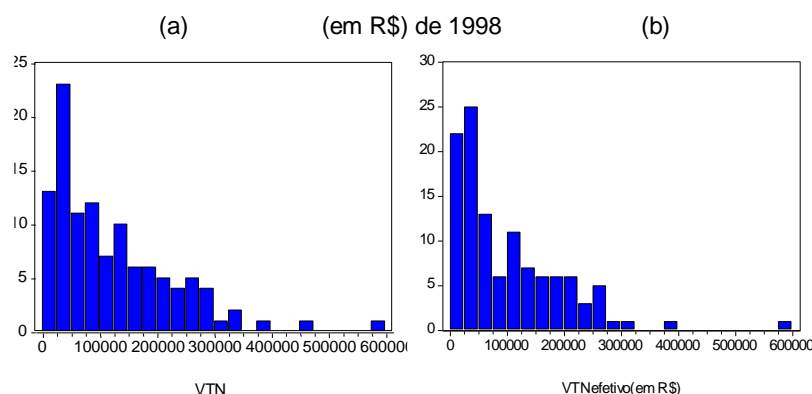
O Valor da Terra Nua (VTN) é o componente mais importante dos SAT. Em algumas regiões a diferença entre SAT e VTN efetivo apresenta alguns picos, mas fica clara a importância de que a negociação entre Associação e proprietário vendedor resulte em um baixo VTN⁸³. A distribuição de frequências do VTN segundo laudo (VTNL) de avaliação é apresentada no Gráfico 17a e o VTN efetivamente praticado na compra das associações.(VTNef) no Gráfico 17b. As duas distribuições assemelham-se à apresentada para o SAT, sendo fortemente assimétricas à esquerda. Os valores médios verificados foram, respectivamente, para VTNL e VTNef de R\$ 124.366,2 e R\$ 102.498,4 e as medianas R\$ 94.125,00 e R\$ 69.462,0. Observa-se que a segunda distribuição tem maior assimetria decorrente do efeito do processo de negociação na aquisição da terra.

Os contratos relativos a VTNef até R\$100.000,00 representam 57,9% dos casos e a frequência acumulada até contratos de R\$ 200.000,00 somam 84,2%, o que certamente motiva um posterior estudo particularizado dos casos que superam este montante. Quando as distribuições são truncadas para valores de VTNef menores que R\$50.000,0 praticamente não existem ocorrências em Pernambuco, Bahia e Minas Gerais (apenas 5 em 60), no estado do Ceará poucas mudanças são verificadas em relação às distribuições originais. No Maranhão tem-se maior número de projetos em que ocorre uma diferença significativa entre VTN e VTNef, possibilitando uma elevada porcentagem da ocorrência de valores menores que R\$ 50.000 para o VTNef e uma porcentagem ainda elevada de casos de VTN com valores superiores a este limite, ou seja, a negociação foi importante neste estado.

⁸² É importante lembrar que os órgãos estaduais que cuidam da formação dos PCTs impõe restrições a valores mínimos de área por família nos projetos. Isto não invalida a análise das diferenças significativas que se dão para além destes valores.

⁸³ Não é objetivo deste item tratar do mercado de terras e do processo de negociação e sim constatar suas características e impacto sobre o crédito disponível às Associações. É importante lembrar que calculou-se o VTNefetivo com base na proporção da redução ocorrida entre SAT laudo e SAT efetivo. O VTN Laudo é,

Gráfico 17: Distribuição do VTN laudo (a) e do VTN efetivo (b) nos PCTs



A análise das relações entre VTNef e VTNef/ha com a variável Área Total (AT) permite esclarecer alguns pontos interessantes. A idéia é que, dentro de uma certa faixa, a busca por imóveis com maior área para acomodar os Associados reduzia a negociação da associação, contribuindo para a elevação do VTNef.

Tabela 45: Distribuição do VTN efetivo segundo estrato de Área Total (AT)

(em R\$) 1998

NÚMERO DE FAMÍLIAS	OCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	35	48.132,50	28.317,88	51.965,60	1,0796364
[500, 1000)	45	94.890,31	75.190,50	71.256,36	0,750934
[1000, 1500)	19	133.636,07	102.442,45	99.198,98	0,7423069
[1500, 2000)	10	224.808,02	222.200,59	146.023,55	0,6495478
[2000, 2500)	3	218.844,48	242.329,38	49.076,32	0,224252
[2500, 3000)	2	143.206,41	143.206,41	62.903,62	0,4392514
TOTAL	114	102.498,36	69.461,76	94.589,22	0,9228364

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária.

A Tabela 45 indica que, à primeira vista, exista uma correlação positiva entre VTNef e estratos de área total (AT) nos PCTs. Todavia, esta não se verifica para o dois últimos estratos, em que a qualidade da terra deve ser inversamente proporcional à área disponível para a venda.

Em todos os estratos de área total percebe-se uma grande variabilidade nos preços da terra (VTNef/ha), o que contribui para os elevados coeficientes de variação verificados na Tabela 45. Todavia, nos dois primeiros estratos, o viés de assimetria da distribuição é em favor de valores menores de VTNef, nos estratos intermediários o viés se inverte, aparecendo, com mais frequência, dentro de cada estrato, negócios realizados com preços da terra maiores,

pois, o VTN calculado a partir do SAT laudo, subtraídos os valores de Benfeitorias e Custo de Transferência, obtidos junto aos órgãos estaduais.

resultando na mediana maior que a média⁸⁴. Isto poderia sugerir duas hipóteses não excludentes: a primeira é que o estrato intermediário de área total concentra propriedade de maior valor por hectare, seja devido à localização, seja devido à qualidade/fertilidade da terra. Estas características refletem-se na potencialidade produtiva da propriedade, levando os compradores a pagarem preços mais elevados que a média do estrato. A segunda hipótese é que os compradores acertam os preços mais elevados devido à falta de alternativas e ao “risco” de perder a oportunidade de ingressar no Programa e adquirir terras próprias.

Há uma percepção clara de que as comunidades estão competindo entre si pelos poucos recursos (projetos) disponíveis. Neste contexto, a estratégia é não deixar para amanhã o que pode ser realizado hoje, mesmo se isto exigir sacrificar alguns componentes do projeto. A demora em adquirir terra pode ser fatal.

Acima de 2000 ha há uma clara correlação inversa entre área dos imóveis e qualidade da terra, que se reflete em VTNef muito baixos. Tais resultados estão em conformidade com a realidade da região Nordeste, em que as diferenças edafo-climáticas podem ser decisivas para a capacidade de uso agrônômico de um imóvel. Destaca-se como de interesse o comportamento do VTNef dos estratos intermediários de área, que são os que combinam uma AFAM adequada a um tamanho de imóvel e número de famílias compatível com a estrutura de financiamento proposta pelo PCT. A análise de cada região auxilia na investigação dos casos que fogem do padrão esperado.⁸⁵

Cabe um comentário sobre as diferenças entre os parâmetros das distribuições VTN (laudo) e VTNef e sobre a existência de uma diferença positiva e significativa entre as duas séries. As diferenças apresentadas entre SAT laudo e SAT efetivo refletem as diferenças entre VTNL e VTNef. No caso dos Estados de Minas, Ceará e Maranhão, a diferença foi o resultado do processo de negociação entre os envolvidos —associação, proprietários e órgãos dos governos estaduais— que lograram reduzir o preço da terra nua de um estrato de R\$ 100.000 a R\$ 200.000 para um estrato de valores de até R\$ 100.000. No caso de Pernambuco, o laudo funcionou como ponto de chegada da negociação, não havendo, pois, diferença entre as duas séries nesses Estados. O número de casos observados nos estratos que

⁸⁴ Quando se limita a distribuição a $VTNef < R\$200.000,0$ são justamente os estratos de AT entre 1000 e 1500 e também o seguinte, que maiores discrepâncias apresentam em relação à distribuição irrestrita. Isto confirma a observação anterior que os VTN mais elevados correspondem a esta faixa de área total dos Projetos

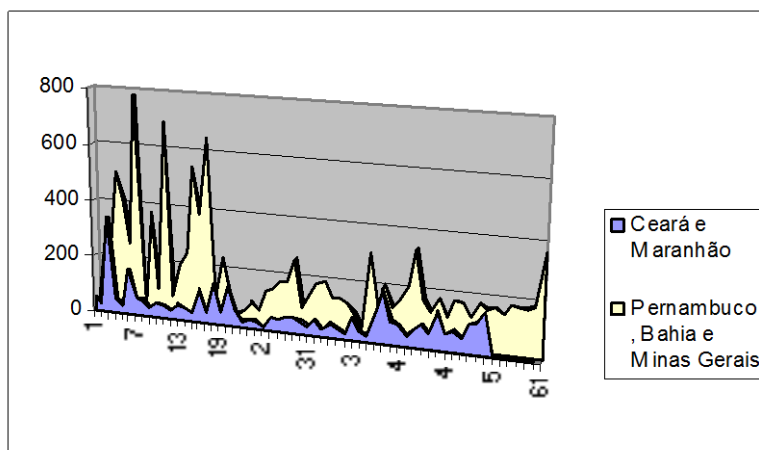
⁸⁵ Seria interessante observar 5 contratos referentes ao primeiro estrato de área (0 a 500ha) que apresentam valores de VTN/ha acima de R\$300/ha, fugindo ao padrão da maioria e da hipótese de que a disponibilidade de áreas menores daria aos Associados um maior poder de barganha nas negociações de compra da terra. Esses projetos localizam-se em Pernambuco.

continham contratos acima de R\$ 200.000,00 caiu de 24 para 18, reduzindo suas participações a apenas 15,8% dos contratos cujo VTN foram efetivamente pagos.

Cabe reafirmar(ver nota de rodapé n.62) que principalmente em Minas Gerais e no Maranhão a economia realizada com a redução do VTN/ha foi substancial, o que sugere posterior investigação sobre a atuação institucional nesses Estados.

Gráfico 18: Valor da Terra Nua efetivo/ha dos PCTs

(em R\$/ha) 1998



O Gráfico 18 apresenta os VTNe/ha dos PCTs. Uma vez que os dados estão ordenados por Estados, é clara a diferença de preços entre eles (Ceará e Maranhão a frente e atrás, sempre da esquerda para a direita, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais⁸⁶). A análise de variância, ainda que a amostra não tenha precisão por estado, mostra que existe alguma diferença significativa entre e dentro os dois grupos, sendo o teste F significativo a 1% de probabilidade.

A Tabela 46 abaixo, entretanto, permite observar que existe grande variabilidade dos VTNe/ha dentro de cada Estado. Indica também que as médias entre os dois grupos são distintas, uma vez que o limite inferior do intervalo de confiança a dois desvios padrões da média de Pernambuco não cruza com o limite superior pelo mesmo critério para o Maranhão.

Esta informação sobre as diferenças de preços das terras nuas poderia sugerir diferenciais de produtividade esperada para o uso agrícola da terra (incluindo a capitalização de rendas diferenciais associadas à localização e a presença de externalidades); como a avaliação preliminar não colheu dados técnicos que permitem classificar as terras segundo seu potencial, e muitos laudos falhos neste aspecto, não é possível testar com mais rigor tal

⁸⁶ São 39 projetos no Ceará e 15 no Maranhão. Atrás, 19 Projetos em Pernambuco, 27 na Bahia e 14 em Minas Gerais.

hipótese. No entanto, independente de sua validade, pode-se afirmar, que pelo menos em parte, as diferenças de preços refletem também a diferenças na atuação dos Órgãos governamentais ligados à Reforma Agrária no processo de negociação das propriedades. O importante é avaliar até que ponto utilizar um limite único para todos os Estados de crédito total, para SAT+SIC, poderia inviabilizar projetos em áreas com potencial superior para a exploração agrônômica caso as externalidades e benfeitorias existentes não sejam adequadas ao que é proposto pelos PCTs. Ou ao contrário, se, e em que medida, o limite único não estaria empurrando os projetos para áreas de menor potencial, com preço mais baixo. Neste caso, restaria indagar se o acesso ao SIC e o caráter associativo seriam suficientes para compensar as desvantagens associadas à própria terra.

Tabela 46: Parâmetros da Distribuição do VTN por Estado

Em R\$ de 1998				
Estados	Ocorrências	Média	Desvio Padrão	Erro padrão da média
Minas Gerais	14	176.617,9	54.049,9	14.445,5
Bahia	27	127.770,7	85.813,9	16514,9
Pernambuco	19	157.915,4	124.224,0	28.499,0
Maranhão	15	93.210,6	69.597,6	17970,0
Ceará	39	33.584,7	49.775,0	7.970,4

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no

Finalizando a discussão sobre valor da terra, tem-se a Tabela 47, que apresenta a distribuição da VTNef/ha por estrato de número de famílias (FAM) nos PCTs. Ela mostra que até o 3^o estrato de FAM o valor médio do VTNef/ha cresce, voltando a cair para os estratos maiores, nos quais se observa uma correlação com as áreas totais maiores. Controlando por estrato de Área Total (AT) fica evidente a correlação altamente positiva entre a variável do preço da terra e o número de famílias por projeto.

Tabela 47: Valor da Terra Nua efetivo por Área nos PCTs (VTN_{área}) distribuídos segundo estratos de Número de Famílias por Projeto (FAM)

(em R\$ por ha) de 1998

Número de Famílias	Ocorrências	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
[0, 20)	35	74,40	49,77	107,65	1,45
[20, 40)	41	157,43	121,16	146,16	0,92
[40, 60)	23	185,11	151,11	155,00	0,84
[60, 80)	8	165,38	137,42	94,00	0,57
[80, 100)	5	168,34	120,38	114,46	0,68
[100, 120)	1	116,29	116,29	NA	NA
[120, 140)	1	328,67	328,66	NA	NA
Total	114	139,70	109,71	137,82	0,99

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas feitas no local.

Com base nestas observações bastante preliminares, realizou-se um exercício econométrico simples (a) tem de testar algumas das hipóteses levantadas. Estimou-se o seguinte modelo abaixo:

$$\text{Log}(VT_{\text{nefarea}}) = c + \beta_1 \text{Log}(AT) + \beta_2 \text{Log}(FAM) + \beta_3 \text{Dum1} + \varepsilon,$$

em que *Dum1* é uma variável binária valendo 1 para os Estados de Pernambuco, Minas Gerais e Bahia. Esta variável visa controlar os efeitos que determinam o preço da terra que não aqueles relacionados ao PCT ou às causas de variação dentro de cada grupo de Estados, definidos a partir da Tabela 47.

Os resultados são apresentados abaixo.

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	t-Statistic	Prob.
C	7,270	0,487	14,634	0.0000
LOG(AT)	-1,003	0,111	-8,870	0.0000
LOG(FAM)	1,040	0,151	6,767	0.0000
DUM1	0,622	0,155	3,920	0.0000
Qualidade do Ajustamento				
R ²	0,708	Valor média da V.dep.		4,58
R ² -ajustado	0,696	Desvios da V.dep		0,917
SQD reg.	0,505	Akaike info criterion		1,501
SQD res.	24,252	Schwarz criterion		1,605
Log likelihood	-71,061	F-statistic		77,646
Durbin-Watson	1,647	Prob(F-statistic)		0.000000

Os resultados apontam na direção esperada, sendo que os sinais dos parâmetros estimados confirmam as apreciações feitas sobre a influência das variáveis AT e FAM sobre o VTN/ha. Ainda que persistam vários problemas derivados das características das distribuições utilizadas (por isto a especificação em logaritmos neperianos), os resultados sugerem que a variável Número de Famílias no PCT (FAM) cria uma pressão pela aquisição do imóvel que resulta em preços mais elevados dos VTNef/ha (VTNarea) e que as maiores propriedades encontram-se, dentro de cada Estado, em regiões de pior qualidade da terra, o que explica o sinal negativo encontrado para o Log da variável Área Total (AT). Os testes dos parâmetros da regressão são significativos a 1% e o teste de White não foi significativo para heterocedasticidade nos resíduos, cuja presença seria esperada, dada a natureza dos dados utilizados. Também a variável DUM1 confirma o diferencial de preços entre as duas regiões. (ver Gráfico 18).

Tais resultados suscitam questões importantes para o que Buainain *et alii* (1999) denominaram “estrutura de governança” dos PCTs, particularmente para seu desenho institucional. Por um lado, projetos com Áreas Totais (AT) menores que 500 ha levam a áreas por família (AFAM) muito reduzidas e/ou a um número reduzido de famílias por projeto (ou seja, um baixo valor de FAM), com implicações sobre o montante de recursos disponível para aquisição de certos itens de capital que apresentam indivisibilidades e são necessários para a consolidação dos projetos definidos pelas Associações. Áreas totais muito grandes (AT) estão correlacionadas com terras de pior qualidade, determinando um uso extensivo que pode comprometer a capacidade de pagamento das Associações. A isto se soma associações com

grande número de famílias e a queda da área média por família, fator que pode dificultar a organização preventiva do projeto.

15.3 Análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras: as benfeitorias

Uma análise ideal dos SATs deveria considerar o valor pago pela propriedade e examinar a adequação deste valor ao potencial de geração de renda pelos compradores. A separação entre valor da terra nua e benfeitorias, amplamente utilizada em desapropriações é, de certa forma, um artifício, uma vez que o mercado valora a propriedade como um todo, e não cada um de seus componentes. Feita tal consideração inicial, convém explicitar que a análise das benfeitorias interessa mais pela possibilidade de revelar melhor as propriedades que vem sendo adquiridas pelo Cédula do que pelo valor a elas atribuído.

O Gráfico 19 mostra que a distribuição das benfeitorias é fortemente assimétrica à esquerda, com valor médio das benfeitorias (BENF) de R\$ 63.925,90, e um valor da mediana de R\$ 43.674,63 restando apenas 17 casos (15%) em que o montante pago a benfeitorias ultrapassa R\$ 100.000,00. O valor relativamente baixo das benfeitorias é de certa forma positivo, já que não apenas libera mais recursos para o SIC como reduz eventuais problemas associados à sua adequabilidade ao projeto de exploração do PCT.

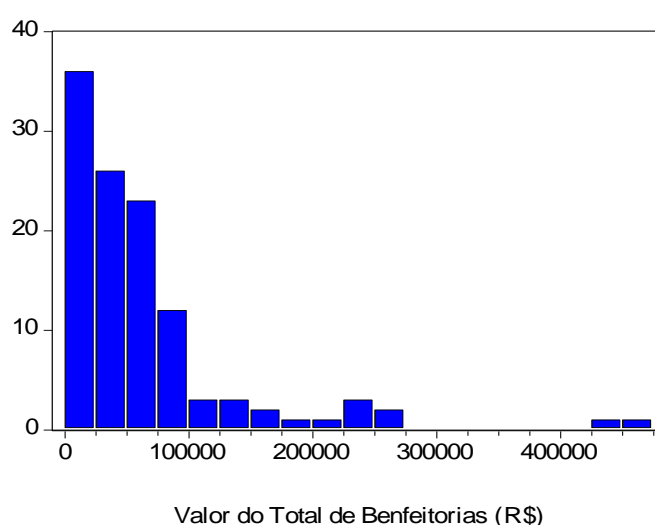
Todavia, é necessário observar que há grande variabilidade em todos estratos de área, sendo a maioria dos coeficientes de variação superiores a 1. O valor das benfeitorias deveria aumentar com área total (AT), mas a variabilidade e a assimetria à esquerda, em cada um dos estratos, mostra que há imóveis grandes com baixo investimento em benfeitorias. Isto é transparente no estrato de 1500 a 2000 ha. Por outro lado, há indicadores claros de que o valor das benfeitorias aumenta com a variável FAM, o que pode, na linha da hipótese feita para o VTNef/ha, significar que grupos maiores tem mais dificuldade em barganhar a remuneração das benfeitorias. Este maior poder de barganha estaria associado à rigidez da oferta de propriedades grandes, com capacidade para absorver —ainda que de maneira não ideal— os membros da Associação. Uma hipótese alternativa é que o número e famílias —ou a associação— foi ajustado ao tamanho de propriedade. Neste caso, ficaria difícil explicar a falta de poder de barganha sem recorrer a fatores extra mercado. O fato de que algumas associações grandes tenham sido “completadas” à última hora sugere que esta última hipótese não é descabida.

Outra relação interessante é que o Valor das Benfeitorias (BENF) está negativamente correlacionado com a área por família, controladas as influências das regiões e da variável área total (AT), ou seja, neutralizando a fraca correlação positiva existente entre as duas

variáveis. À primeira vista, tal relação causal poderia ser um indicador de que os gastos com benfeitorias estariam determinando uma relação capital/produto mais elevada, ao invés de uma relação terra/produto. A análise desta variável por Estado e desagregada, apresentada nos próximos itens, será fundamental para avaliar a hipótese de que essas benfeitorias estão realmente cumprindo um papel de potencializar os recursos humanos disponíveis nas associações ou se demonstram algum tipo de assimetria de poder no processo de negociação dos SATs.

Gráfico 19: Distribuição do Valor das Benfeitorias nos PCTs

(em R\$) de 1998 (n=114)



A análise do índice que relaciona o valor das benfeitorias (BENF) com o valor dos SAT (SAT) nos projetos, aqui denominado BENFSAT, permite identificar os casos em que o pagamento de benfeitorias adquire uma relevância para o endividamento das famílias. Neste caso, estas benfeitorias deveriam estar associadas à “alavancagem” de projetos que permitam que o trabalho comunitário, intensivo em mão-de-obra, seja potencializado. Um exemplo típico está relacionado a projetos de irrigação, que será tratado à parte no item 2.4. Caso isto não ocorra, é um indicador da fragilidade da negociação ou de uma avaliação incorreta das Associações da importância destas benfeitorias para o rendimento esperado futuro de seu investimento.

A Tabela 48 apresenta a distribuição dos índices BENFSAT segundo estrato de área e estratos do próprio BENFSAT. Isto permite observar mais detalhadamente como a importância das benfeitorias está distribuída em cada estrato da variável.

Tabela 48: Distribuição do Índice BENFSAT segundo estratos de Área Total (AT) e BENFSAT

(em %)							
		[0, 0.2)	[0.2, 0.4)	[0.4, 0.6)	[0.6, 0.8)	[0.8, 1)	TOTAL
[0, 500)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,08 0,09 6	0,31 0,08 6	0,50 0,05 4	0,71 0,06 17	0,82 0,01 2	0,52 0,26 35
[500, 1000)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,06 0,07 16	0,32 0,06 10	0,53 0,04 7	0,69 0,06 9	0,82 0,02 3	0,37 0,28 45
[1000, 1500)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,09 0,07 8	0,31 0,05 3	0,54 0,03 3	0,66 0,08 4	0,83 NA 1	0,35 0,27 19
[1500, 2000)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,10 0,06 6	0,33 0,02 2	0,42 0,01 2	NA NA 0	NA NA 0	0,21 0,15 10
[2000, 2500)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS		0,32 0 2	0,47 NA 1	NA NA 0	NA NA 0	0,37 0 3
[2500, 3000)	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,00 1	0,24 1	NA 0	NA 0	NA 0	0,12 0,17 2
TOTAL	MÉDIA DESVIO PADRÃO OCORRÊNCIAS	0,07 0,07 37	0,32 0,06 24	0,51 0,05 17	0,70 0,06 30	0,82 0,01 6	0,39 0,27 114

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

A primeira observação interessante refere-se à distribuição por estratos de BENFSAT. Há um maior número de casos observados nos estratos extremos, mas a distribuição é bastante homogênea em quase todos os estratos. Como o primeiro estrato inclui os casos em que não houve indenização de benfeitorias (um número significativo, como pode ser visualizado no Gráfico 19), ele tende ser assimétrico à esquerda. Esta distribuição homogênea dentre os estratos e também a distribuição balanceada dos estratos do índice mostra que há casos em que o gasto com benfeitoria é pequeno, mas acompanhado por valores menores do SAT; o que faz com que o Índice seja elevado.

Em segundo, a observação das distribuições marginais por área mostra uma correlação negativa. PCTs em estratos menores teriam maior probabilidade de remunerar proporcionalmente mais as benfeitorias. Isto pode estar indicando uma maior intensidade de capital por área e também por família nas menores áreas, pelo menos até 1500 ha. Todavia, há um estrato bastante significativo: o de menor AT(0,500) e com elevado índice BENFSAT é o

estrato modal da distribuição, contrastando com outro com AT entre (500,1000) e mais baixo valor de BENFSAT, também com elevado número de ocorrências. Isto pode estar revelando a proximidade de alguns Projetos de AT mais baixa de regiões mais capitalizadas.

Nos estratos maiores é conveniente analisar os casos de interesse, pois a frequência encontrada é muito baixa, dificultando a análise; é possível afirmar que eles tendem a apresentar um menor valor para BENFSAT.

A análise por Estado visa circunstanciar melhor estas observações e hipóteses.

16 Análise do SAT por Estado

16.1 O Programa Cédula da Terra em Pernambuco: análise do SAT

Em Pernambuco foram visitados os 18 dos 19 projetos existentes em 31 de dezembro de 1998. Ainda assim, grande parte dos dados apresentados foram coletados para os 19 projetos.⁸⁷

As Associações estão presentes em todas as regiões do Estado, ainda que de maneira não uniforme. Do total, 4 Associações localizam-se na região do Sertão, 2 delas em uma região típica do semi-árido e 2 localizadas próximas ao rio São Francisco (Sertão Pernambucano do São Francisco). Em seguida, tem-se 4 projetos em uma região de fronteira entre o Sertão (Sertão de Moxotó) e o Agreste (Arcoverde), região já com maior nível de pluviosidade e mais 8 projetos no Agreste (vale do Ipojuca, Agreste Setentrional e Agreste Meridional). Finalmente, foi visitado 1 projeto na região de Recife e outro na Mata Seca Pernambucana.

Observa-se que quase metade dos projetos encontra-se na região do Agreste Pernambucano (Vale do Ipojuca, Agreste Meridional e Setentrional), que se soma a uma parte mais próxima da região do Sertão (incluindo Arcoverde, como zona de transição) e outra mais próxima da capital. Esta seria uma região de menor incidência de seca que o Sertão (fato que não se verificou em 1998-99) e com terras mais acessíveis que a Zona da Mata e proximidades de Recife. Deste ponto de vista, os projetos do Cédula emergiriam em regiões mais favoráveis e com maior densidade populacional. Quais as características dos projetos em Pernambuco e o quanto elas revelam um ajuste de algumas variáveis importantes, como área total, número de famílias e área por família às condições encontradas no Estado?

⁸⁷ A análise que se segue é baseada em Moura *et alii* (1998).

16.1.1 Área total, número de famílias e área por família

Os projetos tem uma área média de 711ha, sendo a área mediana bem menor, de 521 ha. Tais dados são explicados pela região do Agreste —onde emergiram a maioria dos projetos do Estado—, mais densa em termos populacionais e com melhor distribuição fundiária em relação à do Sertão. Vale lembrar que os dois parâmetros da distribuição de Pernambuco estão abaixo do valor dos parâmetros da amostra geral de projetos do Cédula da Terra.

Pernambuco tem os projetos com a maior e com a menor área de toda amostra. A área máxima é de 2602 ha e a mínima de apenas 68,4 ha, discrepância que obviamente está relacionada ao tipo de região em que os projetos estão instalados (área maiores no Sertão e menores nas regiões mais próximas aos centros urbanos, ou pelo menos, com possibilidade de irrigação e produção com maior valor adicionado). A diferença entre o valor máximo e mínimo na distribuição revela também que os Órgãos Governamentais do Estado responsáveis pela Reforma Agrária, como o PRORURAL, não impuseram um limite para o tamanho dos projetos.

Ainda assim, segundo a Tabela 49, a classe modal corresponde ao estrato de 0 a 500 ha, com área média de apenas 305 ha e um coeficiente de variação de 0,41. Como pode ser observado, há no Estado uma maior frequência de projetos com área nos estratos menores, o que pode ser explicado pelas limitações impostas pela estrutura fundiária da região do Agreste, onde estão localizados grande parte dos projetos.

Tabela 49: Distribuição da Área Total dos PCTs em Pernambuco

(EM HA)

ESTRATO DE ÁREA TOTAL	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	9	305,51	125,6	0,41
[500, 1000)	6	634,02	118,9	0,19
[1000, 1500)	1	1.134,00	NA	NA
[1500, 2000)	2	1.613,00	36,77	0,02
[2500, 3000)	1	2.602,70	NA	NA
TOTAL	19	711,39	628,0	0,88

Fonte: PRORURAL e Entrevistas no local

A distribuição do Número de Famílias por projeto em Pernambuco está mais próxima do “segundo pico”, da distribuição apresentado no Gráfico 14 (página 132), relativo à amostra de todos os estados. A média e a mediana coincidem em 37 famílias —bem acima dos parâmetros correspondentes à amostra geral— com um número máximo de 90 e mínimo de

9⁸⁸. Trata-se de uma distribuição com maior densidade nos estratos de 20 até 60 famílias (73,7% das associações), o que pode evidenciar uma pressão por acesso a terra, com efeito sobre a Área por Família no Estado.

A Tabela 50 permite confirmar que os dados estão bastante agrupados em torno do valor médio e mediano de 37 famílias por projeto. Este maior número de famílias por projeto não deve ser interpretado, precipitadamente, como um problema, pois se ajusta à hipótese de que exista uma “convenção” orientando a formação das associações: associações muito grandes são ineficientes devido a problemas de gestão e associações pequenas apresentam dificuldades em superar as indivisibilidades apresentadas pelo capital, notadamente causadas por benfeitorias e equipamentos.

Tabela 50: Distribuição da Número de Famílias no PCT em Pernambuco

(N=19)

NÚMERO DE FAMÍLIAS	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 20)	3	13,0	3,5	0,27
[20, 40)	8	29,6	7,7	0,26
[40, 60)	6	44,3	3,9	0,09
[60, 80)	1	71,0	NA	NA
[80, 100)	1	90,0	NA	NA
TOTAL	19	37,0	19,7	0,53

Fonte: PRORURAL e Entrevistas no local

A análise da área por família em Pernambuco revela uma distribuição da área por família em Pernambuco bastante assimétrica à esquerda, sendo o Estado do Nordeste que contribui para que a distribuição da variável Área por Família (AFAM), da amostra geral de projetos, tenha um primeiro pico, fora da média, em torno de áreas por família de 10 a 15 ha (ver Gráfico 15, página 134).

Os dados apresentados na Tabela 51 mostram uma área por família (AFAM) de 19,2 ha e uma mediana muito menor, de 14,7 ha; um valor máximo de 53,1 ha e mínimo de 7,1ha. Há uma forte concentração no estrato de 10 a 20 ha, que é a classe modal, com 57,9% dos projetos e um baixo coeficiente de variação. Tomando os casos até 20 ha, tem-se 73,7% dos

⁸⁸ Este número máximo 90 é resultado claro da dificuldade da Associação de IATI em selecionar entre os 118 associados um número de beneficiários compatível com a área da fazenda, de 1537 ha. Ainda assim, a área por família está próxima ao primeiro pico apontado na análise do Gráfico 2, não sendo pois, o principal problema. O número mínimo, 9, corresponde a uma Associação de irrigantes que viu no PCT a oportunidade de ampliar o acesso a uma área irrigada para cultura do inhame para alguns dos associados. Considerando que nem todos os

projetos de Pernambuco, que contribuem com 40% dos 35 casos situados no primeiro estrato da distribuição da amostra geral apresentada na Tabela 44.

Tabela 51: Distribuição da Área por Família dos PCTs em Pernambuco

(EM HA)

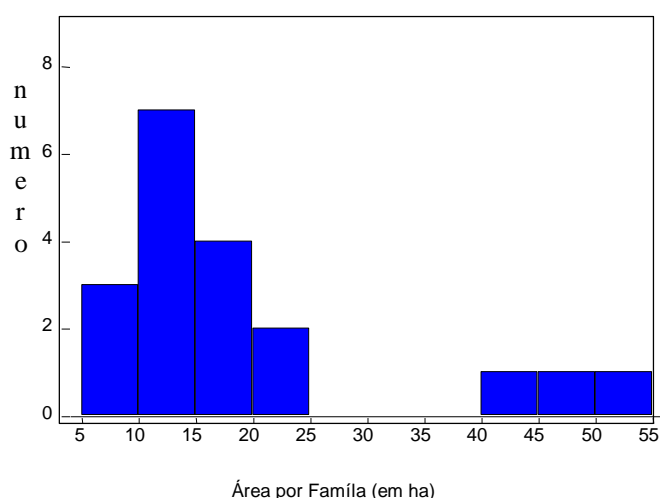
ÁREA POR FAMÍLIA	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 10)	3	7,31	0,26	0,03
[10, 20)	11	14,16	2,93	0,21
[20, 30)	2	23,31	2,18	0,09
[40, 50)	2	43,80	2,50	0,06
[50, 60)	1	53,12	NA	NA
TOTAL	19	19,21	13,32	0,69

Fonte: PRORURAL e Entrevistas no Local

O Gráfico 20 permite observar de que não se verifica nenhuma área por família entre 25 e 40 ha., que é a região de maior frequência desta variável na Amostra Geral, como visto na Tabela 2. Os 3 projetos com área por família acima de 40 ha estão localizados na região do Sertão, dois deles distantes do Rio São Francisco, o que caracteriza uma produção mais extensiva. Também revela que em outros 3 projetos a área por família é menor que 10 ha, excessivamente reduzida, mesmo considerando que estão localizados mais próximos aos centros urbanos e/ou disponibilidade de irrigação para cultivos mais intensivos.

Gráfico 20: Distribuição da Área por Família (AFAM) em Pernambuco

(n=19)



associados potencialmente habilitados foram atendidos, este é um caso em que a disponibilidade de áreas adequadas para serem adquiridas limitou o alcance do PCT.

A distribuição da variável AFAM segundo os mesmos estratos de área apresentados abaixo, na Tabela 52, permite observar que dos 15 projetos que tem área total até 1000 ha, apenas 1 tem uma área por família superior a 20 ha. Das três áreas superiores a 1500 ha, a área por família é maior que 40 ha. Há um caso excepcional em que em uma área menor que 1000 ha existe um número reduzido de famílias e portanto uma área elevada por família⁸⁹. Outros dois casos revelam a pressão da comunidade sobre a terra, ou seja, ainda que a área total do projeto seja elevada, maior que 1000 ha, a área por família está no primeiro estrato.⁹⁰

Uma conclusão importante é que, apesar da área média reduzida em relação à amostra geral de projetos e um número médio de famílias por projeto acima da média de amostra geral, observa-se um ajuste, no sentido de que quando a área total é menor (pertencendo ao primeiro estrato, de até 500 ha), as comunidades são menores, resultando em uma estabilidade do valor de AFAM quando o tamanho das famílias (FAM) encontra-se entre 20 e 40 famílias e 40 a 60 por projeto.

Tabela 52: Distribuição da Área por Família segundo Estratos de Área Total dos PCTs em Pernambuco (ha/família)

(HA/FAM)				
ESTRATOS DE ÁREA TOTAL	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	9	12,42	5,85	0,47
[500, 1000)	6	20,75	12,72	0,61
[1000, 1500)	1	15,97	NA	NA
[1500, 2000)	2	29,83	17,25	0,58
[2500, 3000)	1	53,12	NA	NA
TOTAL	19	19,21	13,32	0,69

Fonte: PRORURAL e entrevistas no local

Em resumo, a análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras através das variáveis relacionadas ao tamanho das associações beneficiárias e da propriedade, revela que há um ajustamento do número de associados ao tamanho da propriedade; mas mostra também que a área média por família é menor que a média da amostra geral, evidenciando que o tamanho

⁸⁹ Projeto Riacho do Navio, em Floresta. Trata-se de um projeto bastante indefinido e cuja formação não se deveu à atuação de uma comunidade ativa, ou seja, a comunidade não “ajustou” a disponibilidade de terras ao potencial das famílias da associação (que foi criada apenas para o PCT). Este é tipicamente um dos casos em que a Associação adquiriu um dívida na compra de terras (a preço muito baixo, a bem da verdade) sem ter um projeto comunitário produtivo correspondente.

⁹⁰ Um dos casos ocorre em IATI, já citado anteriormente. Outro refere-se a um dos projetos de Gravatá. Nos dois, as associações de origem (denominadas como associação-mãe) tinham um grande número de associados (mais que 100). No caso de Gravatá, a possibilidade de irrigação e exploração coletiva de uma cultura intensiva em mão-de-obra pode atenuar o efeito da reduzida área por projeto, quando comparada com a amostra geral.

das propriedades restringem o acesso adequado das comunidades à terra produtiva. O ajuste através da área média por família e não do número de associados, resultando em área média inferior à média da amostra geral, pode refletir a aquisição de terras com maior potencial e ou simplesmente a decisão de incluir o maior número possível de beneficiários. A grande concentração de projetos no Agreste e no Sertão parecem descartar a primeira hipótese.

16.1.2 Subprojeto de Aquisição de Terra

A análise do valor do SAT em Pernambuco permite constatar uma forte variabilidade que tem implicações importantes para o projeto de investimento das Associações. Os contratos de aquisição de terras analisados apresentaram uma grande amplitude, com valor mínimo de R\$ 41366,00 chegando até R\$ 758604,7, refletindo as significativas diferenças no preço da terra entre as distintas regiões do Estado. O valor médio dos contratos foi de R\$ 268175,5 e a mediana de R\$ 205126,4, valores superiores à média da Amostra Geral, a despeito das áreas dos projetos serem, em média, menores. Esses projetos com área reduzida e/ou com um número pequeno de famílias contribuem para a assimetria à esquerda da distribuição, que é mais acentuada no segundo estrato.

Tabela 53: Distribuição em Estratos dos Valores dos SAT contratados em Pernambuco

SAT	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 200000)	8	118.560,40	63.174,85	0,53
[200000, 400000)	7	252.031,40	58.693,66	0,23
[400000, 600000)	2	449.639,60	14.174,10	0,03
[600000, 800000)	2	741.676,20	23.940,49	0,03
TOTAL	19	268.175,50	203.380,80	0,76

Fonte: PRORURAL e entrevistas no local

A Tabela 53 mostra uma predominância dos contratos nos dois estratos entre R\$ 0 e R\$ 200000 e entre R\$ 200000 e R\$ 400000. O coeficiente de variação é muito maior no primeiro que no segundo estrato devido à existência de contratos bastante modestos. Um ponto interessante é que o valor médio do próximo estrato está abaixo da média geral e próximo do limite inferior. Isto mostra uma concentração dos negócios em torno do valor mediano, apesar da grande variabilidade nos tamanhos dos projetos, apresentada anteriormente. As classes dos estratos mais altos tem poucos contratos, que todavia tem valores muito próximos dentro do estrato.

O VTN efetivo pago pelas terras em Pernambuco também tem valor médio de R\$ 157930 e mediano de R\$ 126958, que são superiores aos da amostra geral.⁹¹ Um ponto importante é que Pernambuco contribui para o “pico à direita” observado no Gráfico 17b (página 141), referente à distribuição do VTNef na amostra geral. A classe modal, quando se dividi o VTN em estratos de R\$ 50000,00, está entre R\$ 100000,00 e R\$150000,00, confirmando o deslocamento à direita em relação à distribuição dos VTNef da amostra geral.

A distribuição dos VTNef em Pernambuco é mais assimétrica à esquerda que a distribuição do SAT, indicando que em Pernambuco outros componentes do SAT ganham importância relativa maior do que o apresentado na Amostra Geral, conforme pode ser visualizado no **Error! Reference source not found.** e no Gráfico 17b (respectivamente páginas **Error! Bookmark not defined.** e 141).

A análise do VTNef/ha (VTNarea) conduzida no item anterior havia colocado os PCTs de Pernambuco no grupo que contribui positivamente para o deslocamento do nível da série. Os testes estatísticos que, diferentemente dos VTN no caso dos VTNef/ha, as médias, medianas e os desvios padrões diferem significativamente a menos de 5% de probabilidade.⁹²

Isto indica claramente dois pontos: a) em Pernambuco o preço da terra foi mais elevado que na média das regiões; b) há forte variabilidade dos preços da terra dentro do Estado, refletindo a existência de distintas condições edafo-climáticas e do uso do solo, o que não deve obscurecer o fato de a maior dos PCTs está localizada na região Agreste.

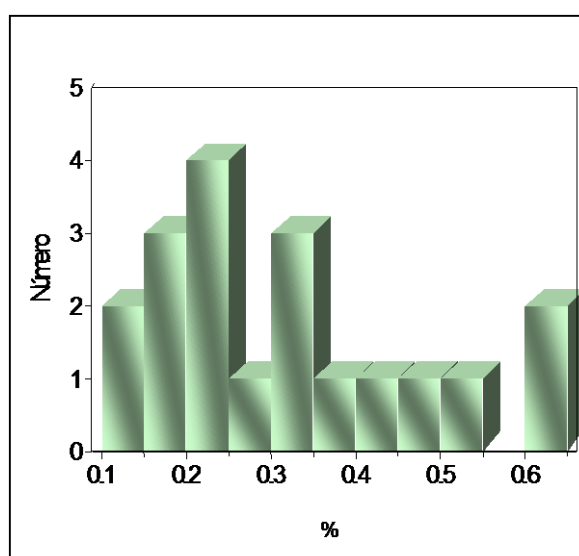
A análise das benfeitorias adquiridas pelo PCT em Pernambuco revela que o valor médio foi de R\$ 96609,28 e a mediana muito menor, R\$ 68522,00, valores que estão acima do observado na amostra geral. Isto se observa também pela maior frequência de contratos acima de R\$ 100000,00 (26%) que na amostra geral, Pernambuco segue o padrão da amostra quando se condiciona sua distribuição aos estratos de AT e SAT. Apenas contribui mais que os outros Estados para valores elevados de BENF em estratos de área pequena e para casos extremos, por exemplo, em estratos de área elevados e baixos valores de SAT e vice-versa. Todavia, os valores das benfeitorias (BENF) em Pernambuco contribuem menos para o fato que os parâmetros do SAT estejam acima da média em relação à A.G. que o VTN/área.

⁹¹ As duas médias são significativamente diferentes, em favor de Pernambuco a 10% de probabilidade, isto devido ao fato de que nos dois casos os coeficiente de variação são muito elevados e também os erros padrão das respectivas médias.

⁹² No caso da mediana, aplicou-se testes não paramétricos de Kruskal-Wallis O *rank* médio dos VTN/ha em Pernambuco foram de 80,1 contra 51,2 na média geral, com 114 posições consideradas. Tanto o teste t para diferença das médias e o teste F para diferença entre variâncias foram significativos a menos de 5% de probabilidade.

Isto fica mais claro quando se observa o comportamento do índice BENFSAT, apresentado no Gráfico 21 abaixo. A classe modal vai de 0,2 a 0,4 com quase 47% dos casos, seguida pela classe anterior, que vai de 0,2 a 0,4. Há poucos casos fora desses estratos. Ainda assim, pode-se dizer que o índice BENFSAT aumenta com a variável AT até 1500 ha e depois volta a cair, como na A.G. Isto é indicativo de que as áreas muito grandes, principalmente em Pernambuco, estão localizadas em regiões menos desenvolvidas, com menor incorporação de capital nas propriedades. A análise detalhada do tipo de benfeitoria será feita mais adiante auxiliará a confirmar este aspecto.

Gráfico 21: Valor da Benfeitorias/SAT dos PCTs de Pernambuco



16.2 O Programa Cédula da Terra na Bahia: análise do SAT

No estado da Bahia, foram visitados 25 dos 27 PCTs da amostra, porém várias informações foram também levantadas para os PCTs não visitados.⁹³

As associações estão presentes em várias microrregiões do estado, sendo que 5 se localizam na microrregião do Litoral Norte Baiano, caracterizadas pela produção de coco-da-bahia, baixo índice de incidência de seca (0 - 20%) e classificada como região em contração segundo o desempenho agrícola; outras 4 associações se encontram na microrregião Interiorana do Extremo Sul da Bahia, classificada como região dinâmica segundo o desempenho agrícola, caracterizada pela produção de banana, mandioca, cacau e café e baixo índice de incidência de seca (0 - 20%). Na microrregião Cacaueira encontram-se 2 associações; é uma região dinâmica, com baixo índice de incidência de seca e produção de

⁹³ Análise baseada em Moura *et alii* (1998).

banana, mandioca, cacau e coco-da-bahia; Duas associações localizadas na microrregião Litorânea do Extremo Sul da Bahia, região dinâmica, com baixo índice de incidência de seca e produção de mandioca, cacau e coco-da-bahia; Na microrregião do Baixo Médio São Francisco, encontra-se apenas uma associação; trata-se de região em contração, com baixa-média incidência de seca e produção de mandioca e mamona. Na microrregião do Médio São Francisco, caracterizada pela produção de algodão e mamona, baixa-média incidência de seca (21 - 40%) e classificada como uma região emergente, mais 2 associações do PCT foram criadas. Trata-se de uma região em que existe possibilidade de irrigação e os lotes próximos ao rio são muito valorizados.

Essas regiões têm inserção diferenciada por estarem menos sujeitas à seca e possibilitarem cultivos com maior retorno de mercado.

Na microrregião de Piemonte de Diamantina tem-se 3 associações. Está classificada como região estacionária com médio índice de incidência de seca (41 - 60%) e produção de banana, feijão, sisal, mandioca, mamona e tomate; 2 associações estão na microrregião da Chapada Diamantina Meridional, região emergente com baixo-médio índice de incidência de seca e produção de feijão, mandioca e mamona. Trata-se de região com solos de cerrado, com várias localidades com mais de 600 metros de altitude, o que propicia o cultivo de café, preferencialmente irrigado (pois existe o risco de seca); Duas associações se encontram na microrregião do Planalto da Conquista, região dinâmica, com produção de banana, mandioca, café, mamona e tomate e baixa-média incidência de seca (21 - 40%).

Entramos finalmente uma região mais problemática: 2 associações se localizam na microrregião do Sertão de Canudos, classificada como uma região em contração e caracterizada pela produção de sisal e com alta-média incidência de seca (61 - 80%); 2 associações se encontram na microrregião do Agreste de Alagoinhas, região em expansão e baixo-médio índice de incidência de seca (21 - 40%), com produção de feijão, laranja, mandioca, milho, fumo, abacaxi e coco-da-bahia; Área total, número de famílias e área por família

A Área Total (AT) dos imóveis adquiridos pelos PCTs visitados na Bahia apresentam uma distribuição bastante homogênea, segundo os estratos de área definidos anteriormente, ao contrário do ocorrido em Pernambuco e mesmo com a amostra geral, que tem um coeficiente de assimetria muito mais elevado, o que não se esperaria para amostras geradas ao acaso. Os coeficientes de variação dos estratos com maior frequência são baixos, confirmando que os valores estão bem distribuídos nos estratos. O valor médio foi de 967,61 ha, o valor máximo de 2013 ha e o mínimo de 245 ha, o único representante das áreas menores que 250 ha. O

valor extremo corresponde a um PCT que está localizado em uma região de cerrado, em que grandes desapropriações já ocorreram e cuja extensão não implica ocupar terras impróprias para o uso agrícola.⁹⁴

Tabela 54: Distribuição da Área Total dos PCTs na Bahia

(em ha)

ÁREA TOTAL	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	5	365,71	398,00	72,37	0,18
[500, 1000)	9	732,91	800,00	146,94	0,18
[1000, 1500)	8	1.192,36	1.193,93	130,96	0,11
[1500, 2000)	4	1.537,25	1.500,00	745,00	0,50
[2000, 2500)	1	2.013,00	2.013,00	NA	NA
TOTAL	27	967,61	968,00	457,10	0,47

Fonte: CORA-BA e entrevistas no local.

Esta surpreendente distribuição vem acompanhada por uma distribuição do Número da Famílias por projeto (FAM), se não tão bem comportada (existe uma certa assimetria à esquerda), também melhor distribuída que a da amostra geral. O valor médio foi de 52 famílias e a mediana 40, dividindo as duas classes de maior frequência. Apesar das características desejáveis da distribuição, é na Bahia em que estão as maiores associações (30% com mais de 60 associados, contra 12,4% no conjunto dos estados), ao mesmo tempo que não são encontradas associações menores que 26 famílias. Logo, trata-se de uma distribuição assimétrica à esquerda com um valor de FAM médio e mediano muito acima do encontrado na amostra geral. A Bahia é quem contribui para a formação do pico à direita da distribuição bimodal apresentada no Gráfico 14 (página 132).

Tabela 55: Distribuição do Número de Famílias por PCT (FAM) na Bahia

NÚMERO DE FAMÍLIAS	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[20, 40)	9	32,56	34,00	3,88	0,12
[40, 60)	10	43,20	40,00	5,29	0,12
[60, 80)	4	68,75	70,00	6,29	0,09
[80, 100)	2	86,50	86,50	9,19	0,11
[100, 120)	1	100,00	100,00	NA	NA
[120, 140)	1	130,00	130,00	NA	NA
TOTAL	27	51,96	40,00	25,30	0,49

Fonte: CORA-BA e entrevistas no local

⁹⁴ Trata-se do Projeto Cédula da Terra de Andaraí, na Chapada Diamantina.

Como isto poderia interferir nas características básicas do PCT pode ser melhor compreendido por meio da análise da variável Área por Família.. O valor médio da variável AFAM, de 20,0 famílias por ha, está abaixo do valor médio da amostra geral, ainda que a mediana de 23,0 esteja mais próxima, indicando que o redutor da média da AFAM na Bahia é um grupo localizado de PCTs, e não a maioria dos projetos. Todavia, a maioria dos projetos com AFAM reduzida estão fora da região do chamado semi-árido, localizando-se, com duas exceções,⁹⁵ ou na região Sul do Estado (Cacaueira) ou no Recôncavo Baiano, ambas com maior potencial.

Tabela 56: Distribuição da Área por Família (AFAM) segundo Estratos de Área Total nos PCTs da Bahia

(EM HA)

ÁREA TOTAL	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	5	9,72	2,33	0,24
[500, 1000)	9	20,40	7,10	0,35
[1000, 1500)	8	22,40	8,77	0,39
[1500, 2000)	4	25,50	8,87	0,35
[2000, 2500)	1	25,20	NA	NA
TOTAL	27	20,00	8,60	0,43

Fonte: CORA-BA e entrevistas no local. (cálculo dos autores)

De resto, o padrão da AFAM por estrato de área na Bahia acompanha o padrão da amostra geral. A média em cada estrato cresce com a área, ficando evidente que há um número de projetos com AFAM reduzida em função da área reduzida dos imóveis, que não foram capazes de acomodar o número de famílias selecionadas pelas Associações. Fica evidente neste ponto, a necessidade de qualificar a importância da variável em questão. Do ponto de vista estrito da propriedade individual, as áreas por família encontradas no primeiro estrato da Tabela 56 são muito reduzidas. Entretanto, no caso de uma produção coletiva, intensiva em mão de obra, potencializada por algum tipo de cultura perene de alto valor, como a do cacau, a AFAM elevada pode não ter a importância que teria em uma área destinada a exploração de caprinos e culturas de subsistência. De qualquer maneira, o tamanho da Área da Família (AFAM) e sua distribuição reafirmam o papel crucial da forma de organização e gestão das propriedades para a viabilidade dos PCTs na Bahia.

⁹⁵ Os Projetos de Euclides da Cunha e de Tapiramutã, este último em uma região com menor risco de seca, por

16.2.1 Subprojeto de Aquisição de Terra

Os valores das SAT na Bahia são muito superiores ao da Amostra Geral. O valor médio encontrado foi de R\$ 213.163,2 e a mediana de R\$ 150.960,4. Os extremos também são significativos para um Estado em que as diferenças de Área Total entre projetos não é tão acentuada: o menor valor encontrado foi de R\$ 49.084,0e o maior R\$ 846.792,5⁹⁶. Tomando estratos de R\$ 100.000,00 tem-se que a classe modal na Bahia é encontrada entre R\$ 100.000,00 e R\$ 200.000,00, enquanto que na amostra geral, localiza-se no estrato anterior. No estado da Bahia a diferença entre a distribuição do SAT laudo e do SAT efetivo altera principalmente o valor da mediana e bem menos da média. Isto é percebido quando se distribui o SAT laudo e SAT efetivo por estratos de AT. Percebe-se claramente que no estrato de 1000 até 1500 ha ocorreram mudanças significativas que afetaram principalmente a mediana, indicando que a negociação afetou grande parte dos Projetos. No geral, o processo de negociação deslocou toda distribuição dos SAT na Bahia para a esquerda, acentuando a assimetria e atenuando a importância dos valores extremos à direita.⁹⁷

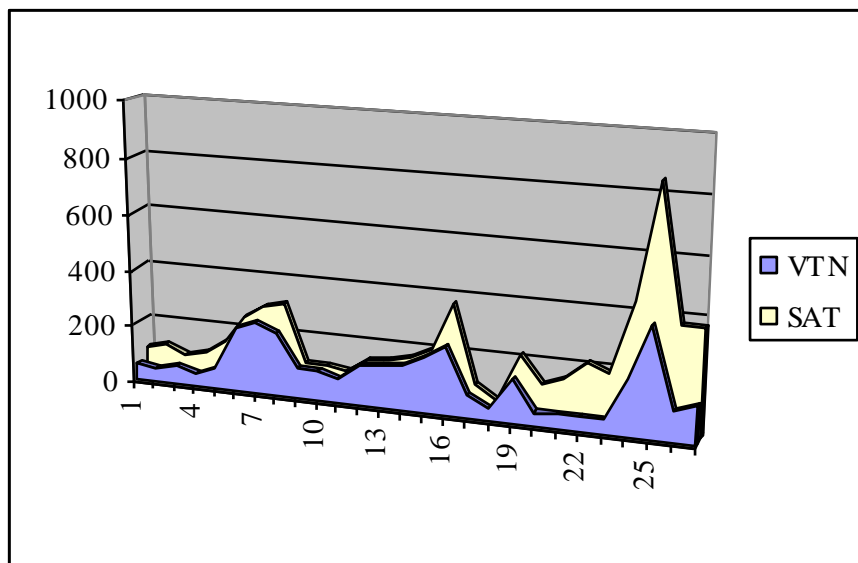
O Valor da Terra Nua efetivamente pago pelas Associações (VTNef) contribuiu significativamente para o nível elevado dos SATs. Isto fica evidente no Gráfico 22, uma vez que o VTNef acompanha a série em quase todas as regiões, distanciando-se apenas na região cacauzeira do Sul do Estado, em que ocorre uma quebra da série para cima, motivada principalmente pelo valor das benfeitorias pagas.

ser uma área de altitude superior a 600 m e maior pluviosidade que o semi-árido.

⁹⁶ Trata-se do maior valor de SAT da Amostra e coincide com a maior Associação, a de Itanhén. Já o menor valor do SAT (que é o dobro do menor valor da amostra) corresponde a uma Associação grande, a de Piatã, na Chapada Diamantina.

⁹⁷ O teste deKruskall-Wallis mostra que há significativa redução da mediana após o processo de negociação, mas ainda em torno de uma mediana geral muito elevada, de R\$206.462,3.

Gráfico 22: Valores das SAT e Valor da Terra Nua Efetivamente Pagos pelos PCTs na Bahia (em R\$1000)



A série de Valor da Terra Nua efetivamente paga apresenta um valor médio de R\$ 129.770,70, superior à média do resto da amostra.

O Valor da Terra Nua por hectare apresenta uma distribuição levemente assimétrica à esquerda, (o coeficiente de *kurtosis* próximo de 3,5 e a assimetria próxima de 0,8, resultado do processo de negociação na aquisição da terra.. Ainda que bastante dispersos, os VTNarea dos PCTs na Bahia estão entre R\$ 100 a R\$ 175/ha, à direita da classe modal da VTNarea da Amostra Geral. O VTNef/ha médio da Bahia, de R\$ 139,71 também é superior ao do resto da amostra. A diferença entre as medianas é mais acentuada, mostrando que as 2 séries diferem nos valores dos 50% maiores, ou seja, que a Bahia contribui mais para a segunda metade da distribuição que tem VTNef mais elevados.⁹⁸ Um dos resultados é que os VTNarea máximo e mínimo na Bahia , de R\$ 328,10 e R\$ 31,09, respectivamente, estão contidos no intervalo criado pelos extremos da Amostra Geral, ocupando uma parte mais central distribuição, ou seja, os VTNef na Bahia apresentam uma variabilidade significativamente menor que no resto da amostra, coerente com sua distribuição.

⁹⁸ O *rank* médio da mediana da série de VTNef para Bahia foi 77,26 e da série do resto da A.G foi de 51,36. O teste de Kruskal-Wallis foi significativo a menos de 1% de probabilidade. Quando são comparadas as médias do VTNef dos estados de Pernambuco, Bahia, Maranhão e Ceará, o *rank* médio da Bahia é de 63,81 inferior apenas ao de Pernambuco e a mediana está acima da mediana da Amostra dos 4 estados.

**Tabela 57: Distribuição do Valor da Terra Nua Efetivo
por Hectare dos PCTs da Bahia**

(EM R\$/HA)

ÁREA TOTAL	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	5	168,39	147,42	58,04	29,48
[500, 1000)	9	159,10	160,90	71,95	17,88
[1000, 1500)	8	124,35	102,72	93,46	12,84
[1500, 2000)	4	119,34	136,00	57,65	34,00
[2000, 2500)	1	120,38	120,38		120,38
TOTAL	27	143,20	131,86	72,62	0,51

O VTNarea na Bahia não difere do padrão apresentado pela Amostra Geral: o preço mantém uma correlação negativa com os estratos de área, refletindo principalmente o menor preço das regiões de chapada e do semi-árido. Há exceções, nos municípios de Itanhém, Prado e Alagoinhas, que são grandes propriedades adquiridas a um preço muito acima da média do Estado e da Amostra Geral.

Observa-se que tanto a distribuição da Área Total quanto do Valor da Terra Nua/ha refletem a diversidade da situação edafo-climática, mas também das potencialidades de exploração agrônômica na Bahia. Áreas maiores acomodam comunidades maiores, que podem explorar coletivamente a pecuária de caprinos e bovinos, enquanto que em áreas menores, com preços maiores da terra, acomodam-se comunidades menores em terras como maior potencial de exploração intensiva em mão-de-obra e com capital investido em forma de culturas perenes e benfeitorias, caracterizando os projetos da região Sul do Estado. A análise das benfeitorias permite complementar estas observações.

Na Bahia a amostra dos PCTs apresentou enorme variabilidade em relação às benfeitorias. Isto pode indicar por um lado o fato positivo de que não está se impondo um padrão de desapropriação que privilegie a aquisição de propriedades com benfeitorias. A variabilidade seria um indicador de que ao escolher as propriedades as Associações considerariam a conveniência ou não de adquirir aquelas cuja aquisição implicaria remunerar benfeitorias pouco adequadas a seu projeto futuro.

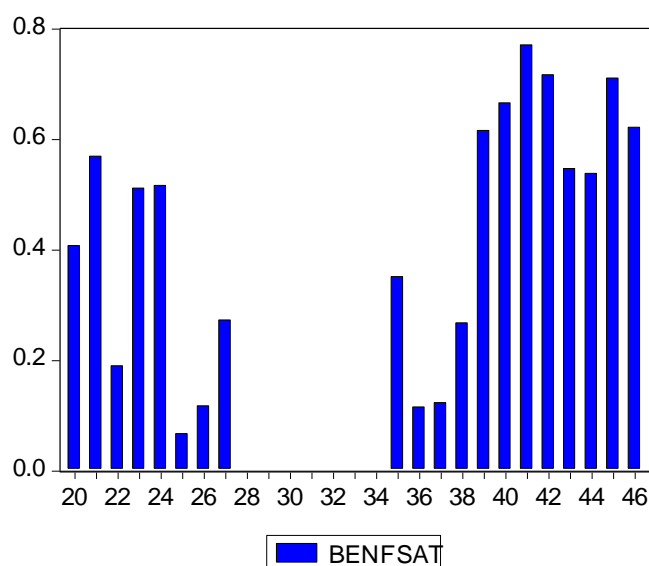
O valor médio das benfeitorias foi de R\$ 102753,6, bem acima da média da amostra. Todavia, a diferença entre as medianas foi muito pequena. Isto se deve basicamente ao fato de que as benfeitorias de maior valor na Bahia estão localizadas nos PCTs da região Sul do Estado, região de cacau, que apesar de contribuírem para a queda do nível da série de VTN/ha, contribuem decisivamente para o aumento do valor das SAT, através do valor elevado das benfeitorias. Basta lembrar que o maior valor pago a benfeitorias corresponde a

um PCT encontrado nesta região. Por outro lado, o baixo valor da mediana se deve aos projetos da região Litorânea Norte do Estado, que não remuneraram benfeitorias, o que pode ser vantajoso, mas que também depende do VTN pago (ver Gráfico 22, página 162, que mostra que os VTNeF pagos pela região Litorânea Norte estão um pouco acima do nível da série). A ausência total de benfeitorias pode também significar ausência de infra-estrutura básica no local e um custo muito elevado para obtê-la, como se observa em Andaraí.

O índice BENFSAT, cujos valores são apresentados no Gráfico 23, evidenciam a irregularidade apresentada em BENF e como ela está fortemente determinada pela região uma vez que os PCTs estão ordenados por região, a parte direita do gráfico correspondendo ao Sul da Bahia e a central à Litorânea Norte. Há 1/3 de ocorrências em que o índice supera 0,5 ou seja, que as benfeitorias representam mais de 50% do SAT, muito próximo do que ocorre com a Amostra Geral. Mais característico da Bahia está o fato de quase metade dos PCTs que não remuneraram benfeitorias são do Estado, e como visto, praticamente da mesma região. Dada a dispersão da distribuição, o índice médio tem pouco significado. O índice mediano de 0,25 reflete o fato de que a classe modal é justamente aquela em que as benfeitorias não são remuneradas.

A relação com a variável AT é pouco clara. Os perfis com os menores valores de BENFSAT, de 0 a 0,2 e de 0,2 a 0,4 estão distribuídos pelos estratos de área intermediários., enquanto que os maiores de BENFSAT concentram-se nos estratos de área menor, estabelecendo uma correlação negativa entre BENFSAT e AT, que está de acordo com o observado na A.G. Novamente, a análise da composição das benfeitorias é fundamental para concluir se existe um mecanismo de compensação entre menor AFAM e um maior gasto com benfeitoria, ou seja, se o capital imobilizado nas propriedades potencializa um trabalho coletivo e intensivo em mão-de-obra. É importante perceber que na Bahia a maior importância relativa das benfeitorias está regionalmente localizada e está relacionada à presença de certo tipo de benfeitoria, como culturas perenes.

Gráfico 23: Valor da Benfeitorias/SAT dos PCTs da Bahia (%)



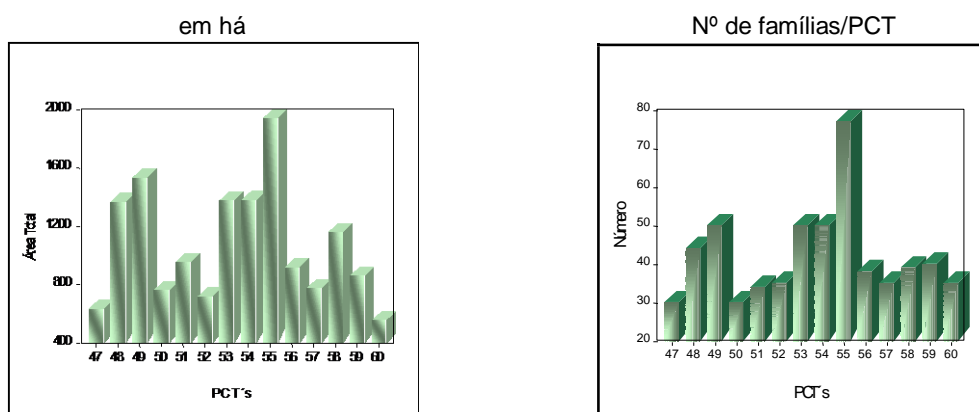
16.3 Programa Cédula da Terra em Minas Gerais: análise do SAT

No estado de Minas Gerais foram visitados 12 dos projetos amostrados em 3 mesorregiões, 2 associações na mesorregião do Jequitinhonha, 8 no Norte de Minas e 2 no Noroeste de Minas.

16.3.1 Área total, número de famílias e área por família

Os projetos em Minas Gerais têm área total acima de 500 ha, o que coloca a distribuição à direita da amostra geral. O valor médio da área total é de 1066,70 e a mediana 936,6 ha. A classe modal vai de 750 a 1000 ha. São projetos grandes, refletindo mais que a estrutura fundiária local, a atuação dos órgãos estaduais de Reforma Agrária (SUDENOR e CORA-MG), que parecem orientar as aquisições em favor de propriedades maiores. A distribuição do Número de Famílias por PCT (FAM) também é truncada à direita, com valor médio de 42 famílias e mediano de 38,5. A classe modal vai de 20 a 40 famílias, mas com área média e mediana mais próxima do valor médio geral. Em relação à Amostra Geral, Minas Gerais é o Estado que mais contribui para os valores de FAM entre 30 e 40 famílias por projeto. O Gráfico 24 mostra os valores de AT e FAM nos projetos de Minas Gerais, os quais e como os valores estão dentro de limites mais estreitos que os encontrados na amostra geral.

Gráfico 24: Valor da Área Total (AT) e do Número de Famílias (FAM) dos PCTs em Minas Gerais



A ausência de valores extremos nas duas distribuições é indicador da interferência governamental. Isto tem implicações para a Área por Família (AFAM). O menor valor é 16ha por família e o maior 31 ha. O valor médio é 25 ha e a maioria das áreas está distribuída em torno deste valor. Este “módulo” está próximo do valor mediano da amostra geral, o que é significativo para uma região que tem menor risco de incidência de secas que o resto do semi-árido, necessitando pois, menos áreas dedicadas a reservas de pasto, no caso da exploração pecuária. A Tabela 58 mostra uma pequena variação nos valores médios de AFAM por estrato de área. Projetos com menor AT tem AFAM médio apenas ligeiramente inferiores ao projetos de maior área.

Em resumo, em Minas Gerais os projetos apresentam a distribuição mais “calibrada” da amostra geral, ou seja, mais próxima dos valores centrais desta distribuição, refletindo uma possível convenção de que a área por família (AFAM) deva ser adequada ao desenvolvimento do projetos. Ao contrário da hipótese de Buainain et al. (1999), de que a estrutura de governança do Programa seria suficiente para assegurar que as variações chaves e estruturadora dos projetos – preço da terra, qualidade da propriedade, número de famílias, área por família – se ajustariam às exigências de desenvolvimento do projeto, as evidências preliminares que estão emergindo desta avaliação preliminar é que, pelo menos na fase inicial do Programa, a estruturação balanceada dos projetos vem exigindo um nível de intervenção mais elevado do que inicialmente os mesmos autores supunham necessários.

Tabela 58: Distribuição da Área por Família (AFAM) segundo Estratos de Área Total (AT)

(HA/FAMÍLIA)					
ÁREA TOTAL	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[500, 1000)	8	22,37	21,86	3,62	0,16
[1000, 1500)	4	28,95	28,67	1,72	0,06
[1500, 2000)	2	27,91	27,91	3,86	0,14
TOTAL	14	25,04	25,31	4,39	0,18

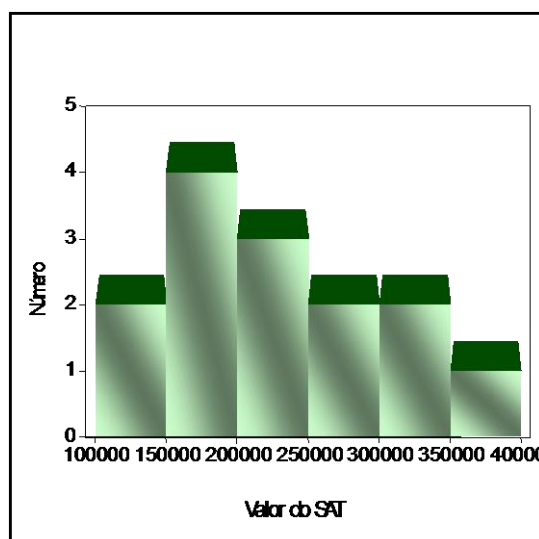
Fonte: Sudenor, CORA-MG e entrevistas no local.

16.3.2 Subprojeto de Aquisição de Terra

Coerentemente com o perfil apresentado para as variáveis que definem o tamanho dos projetos e com sua localização, os SATs de Minas Gerais tem um valor médio de R\$ 225796,1 e mediano de R\$221222,5, muito superiores aos parâmetros da amostra geral. Por outro lado, os PCTs de Minas Gerais não contribuem para nenhum valor acima de R\$ 400000,00, o qual parece ser um limiar importante além do qual o nível de endividamento inicial seria excessivo. Não se trata de saber se a propriedade vale ou não R\$ 500.000,00, R\$ 600.000,00 ou mais. A questão é saber se este valor – ainda que correto – pode se traduzir em fluxos de renda compatíveis com a sustentabilidade dos projetos PCTs. Somente em casos excepcionais a propriedade de suas benfeitorias poderia ajustar-se as necessidades dos beneficiários. Daí a hipótese de que, salvo exceções, a melhor estratégia dos beneficiários seria a opção por propriedades de valor médio, bem localizadas, terras agricultáveis boas e com poucas benfeitorias. Isto permitiria utilizar o SIC para organizar o processo produtivo e potencializar a capacidade de acumulação dos projetos da associação. A distribuição do valor das SAT em Minas Gerais é apresentada no Gráfico 25.

A maioria dos PCT amostrados em Minas Gerais encontra-se no estrato de 500 a 1000 ha, com 20 a 40 famílias por projeto e um valor médio dos SAT, neste grupo, de R\$ 169249,9, muito próximo à média da amostra geral. Pode-se afirmar que Minas Gerais ocupa o centro da distribuição da amostra, em grande parte, devido aos parâmetros de intervenção definidos pelos órgãos que cuidam da Reforma Agrária no Estado. Este é um aspecto diferencial importante do Estado em relação aos demais.

Gráfico 25: Distribuição do Valor das SAT em Minas Gerais

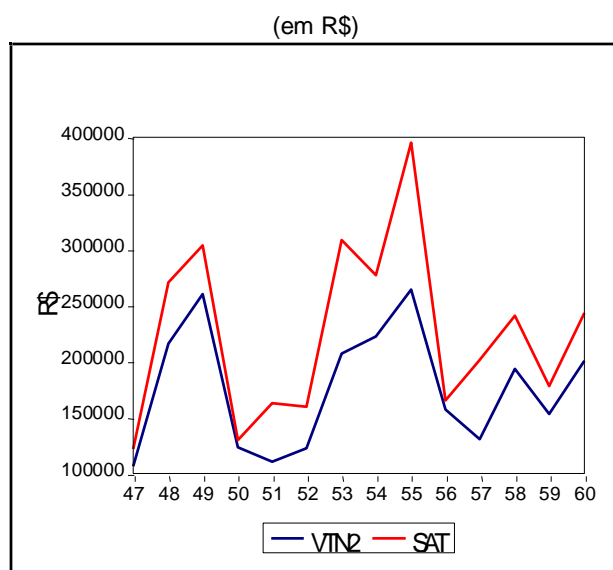


É interessante analisar o quanto esta “normalidade” dos PCTs em Minas Gerais está relacionada ao VTN efetivamente (VTNef) pago pelas comunidades, ou seja, até que ponto a menor oscilação do valor dos SATs e sua colocação no centro da distribuição da amostra geral estaria relacionada com a escolha das propriedades e o processo de negociação para aquisição da terra.

A relação entre as SAT e o VTNef é apresentada no Gráfico 26. Como na maioria dos Estados, o VTNef é o principal componente dos SATs. O valor médio foi de R\$ 176.617,9. A distribuição é ainda “melhor comportada” que a dos SATs, mas deslocada à direita da distribuição da amostra geral, sem todavia, contribuir para valores extremos, uma vez que valor máximo foi de R\$ 264.393,9 e o mínimo de R\$ 107.073,7. Como mostra o gráfico, os SATs amplificaram os picos da distribuição: PCTs com maiores VTNef também tiveram SATs mais elevados.⁹⁹

⁹⁹ Estatisticamente (ressaltada a menor precisão imposta pelas características da amostra) os valores médios das duas séries não diferem a 5% da probabilidade, mas as medianas sim (Kruskal-Wallis), em função dos picos acentuados nos valores das SAT. Isto é diferente do que ocorre com a A.G. em que as duas séries diferem significativamente a menos de 1% de probabilidade.

Gráfico 26: Valor das SAT e VTNef em Minas Gerais



Como visto na Tabela 46 (página 144), o VTN por hectare (VTNarea) em Minas Gerais é em média o mais alto de todos os Estados

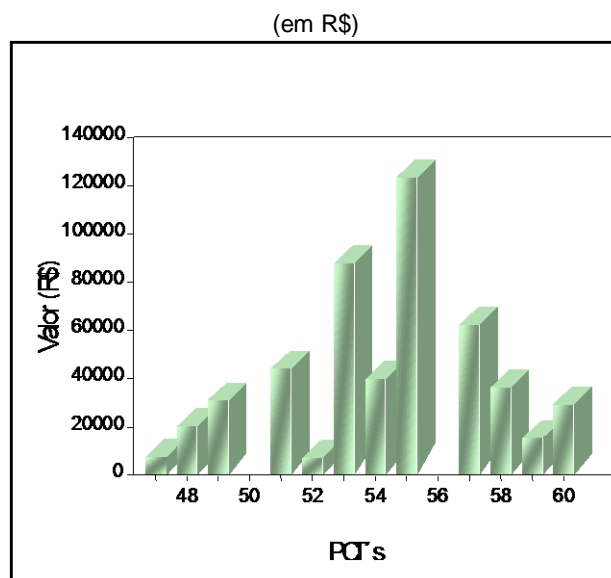
Tomando como base os Valores da Terra Nua segundo os laudos da SUDENOR (VTNlaudo), é possível fazer algumas considerações sobre o ganho obtido no processo de negociação. Basicamente as diferenças entre os valores médios e VTNlaudo e VTNef não são significativas. Ainda assim, o processo de negociação aumentou as ocorrências na faixa de R\$ 150 a R\$ 200,00, reduzindo a uma a ocorrência acima do limite superior deste estrato.¹⁰⁰ Ao se observar a amostra geral, percebe-se que Minas Gerais contribui com 61% dos casos observados nesta faixa, o que sugere que existe algum parâmetro de referência imposto institucionalmente ao VTN/ha efetivamente pago pelos PCTs de Minas Gerais.

Com relação às benfeitorias, o valor médio encontrado foi de R\$ 35933,44 e mediano de R\$ 30031,30. Apenas um valor supera R\$ 100000,00 (Fazenda Marabá, em Janaúba), estando a maioria dos valores contribuindo para a assimetria verificada na distribuição da amostra geral. Em outras palavras, em Minas Gerais as benfeitorias têm pequeno impacto na dívida dos beneficiários, o que mais uma vez pode ser indicativo de um padrão imposto institucionalmente ao processo de negociação das propriedades. Isto também é confirmado pela pequena participação do valor das benfeitorias no valor das SAT, ou seja, o Índice BENFSAT tem valor médio de 0,14, com um máximo de 0,31. Minas Gerais contribui com 8,8% dos BENFSAT até 0,2, que representam 28% da amostra, ou seja, aproximadamente 1/3

¹⁰⁰ O único caso fora deste estrato ocorreu em Joáima, com área de 558 ha, cabendo analisar as razões deste diferencial. Ainda assim existem 8 casos com VTN/ha maiores que este.

dos PCTs com valores reduzidos do índice BENFSAT são de Minas Gerais (sendo que o Estado contribuiu com apenas 14% da amostra);

Gráfico 27: Valor das Benfeitorias nos PCTs de Minas Gerais



16.4 O Programa Cédula da Terra no Ceará: análise do SAT

No estado do Ceará, foram visitados 39 PCTs da amostra.¹⁰¹ As associações estão presentes em várias microrregiões do estado, sendo que 7 se localizam na microrregião do Sertões de Quixeramobim, caracterizadas pela produção de algodão e milho, alto índice de incidência de seca (81 - 100%) e classificadas como região em expansão segundo o desempenho agrícola. Outras 5 associações se encontram na microrregião da Serra do Baturité, classificadas como região em contração segundo o desempenho agrícola, caracterizada pela produção de banana e caju e alto índice de incidência de seca (81 - 100%); 4 associações estão na microrregião dos Sertões de Canindé, classificadas como região em contração com alto índice de incidência de seca (81 - 100%); 3 associações se encontram na microrregião do Sertão dos Inhamuns, caracterizada pela produção de milho, algodão e mamona, alta incidência de seca (81 - 100%) e classificadas como uma região estacionária e mais 3 associações estão na microrregião do Litoral de Camocim e Acaraú, região estacionária com alto índice de incidência de seca e produção de mandioca, caju, coco-da-bahia e mamona.

Na microrregião do Sertão do Salgado são encontradas mais 2 associações, classificadas como uma região em contração e caracterizada pela produção de e com alta incidência de seca

(81 - 100%); 2 associações se encontram na microrregião dos Sertões de Crateús, região em expansão, com produção de laranja, milho, algodão e mamona e alta incidência de seca (81 - 100%); 2 associações se encontram na microrregião de Ibiapaba Meridional, região em expansão e alto índice de incidência de seca (81 - 100%); 2 associações na microrregião de Uruburetama, região estacionária, com alto índice de incidência de seca e produção de mandioca, algodão, caju e coco-da-bahia;

Na microrregião do Baixo Jaguaribe, região estacionária, com alto índice de incidência de seca e produção de arroz, banana, feijão, algodão, caju e coco-da-bahia encontram-se duas associações; 1 associação na microrregião do Baixo Médio Acaraú, região em expansão com alta incidência de seca (81 – 100%); 1 associação na microrregião de Ibiapaba, região em contração, com alta incidência de seca (81 – 100%) e produção de banana e tomate; 1 associação na microrregião de Serra do Pereiro, região estacionária com alto índice de incidência de seca (81 – 100%); 1 associação na microrregião de Iguatu, região em contração, com alta incidência de seca e produção de arroz e algodão; e finalmente 1 associação na microrregião de Chapada do Araripe, região em contração, com alto índice de incidência de seca e produção de feijão e algodão.

Como se pode notar, o impacto das secas nessas regiões é muito forte e em parte irá explicar o comportamento das variáveis que analisaremos a seguir.

16.4.1 Área total, número de famílias e área por família

No Ceará, os PCTs têm predominantemente Área Total (AT) reduzida. A área total média é de 584 ha e a mediana de 504 ha. Mesmo o projeto com maior área tem apenas 1593,00 ha. Já o menor tem área muito reduzida, de 87 ha, lembrando o padrão de tamanho encontrado no Projeto São José.¹⁰² A maioria dos projetos encontra-se entre 300 e 500 ha, contribuindo para 48% dos casos nesta faixa. Até 1000 ha encontram-se 89,74% dos casos (71,74% na amostra geral.). O Gráfico 28 apresenta a distribuição da área total no Ceará.

O número de famílias por projeto (FAM) localiza-se na faixa entre 10 e 20. O valor médio é 17,26 e o mediano 16. O maior projeto conta com 60 famílias e o menor com 8 ¹⁰³, o que também serve para caracterizar a distribuição como contribuindo para a assimetria à esquerda da amostra geral. Este ajuste entre área e número de famílias resultou em uma Área por Família (AFAM) elevada, acima da média observada na amostra geral. O valor médio de

¹⁰¹ Segue-se uma análise baseada em Moura *et alii* (1998).

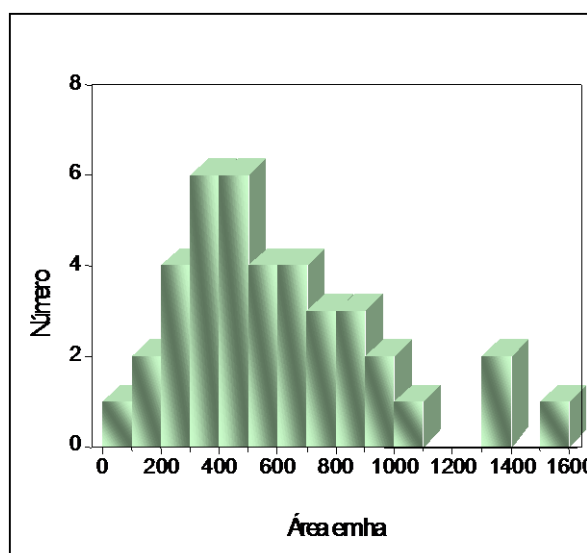
¹⁰² Os maiores e os menores projetos estão respectivamente em Ocara e Aratuba.

¹⁰³ Respectivamente um projeto de Jaguaruana e outro de Salitre. Como se vê, não coincidem com o projeto de maior e menor área total.

AFAM foi de 36,35 ha, com um máximo de 62,18 ha por família e um valor mínimo de 10,9 ha, o que se constitui em um caso isolado.

Os projetos do Estado do Ceará contribuem para o 2o e mais importante pico da distribuição da AFAM na amostra geral. A análise da distribuição de AFAM condicionada pelos estratos de AT e FAM mostra claramente que exceto em poucos casos em que a área é reduzida ou que o tamanho do projeto ultrapassa 40 famílias, o valor de AFAM não é menor que 25 ha, compatibilizando as condições do projeto ao tipo de exploração predominante do semi-árido cearense, que seria a pecuária extensiva de caprinos e ovinos.¹⁰⁴

Gráfico 28: Distribuição da Área Total dos PCTs no Ceará



16.4.2 Subprojeto de Aquisição de Terra

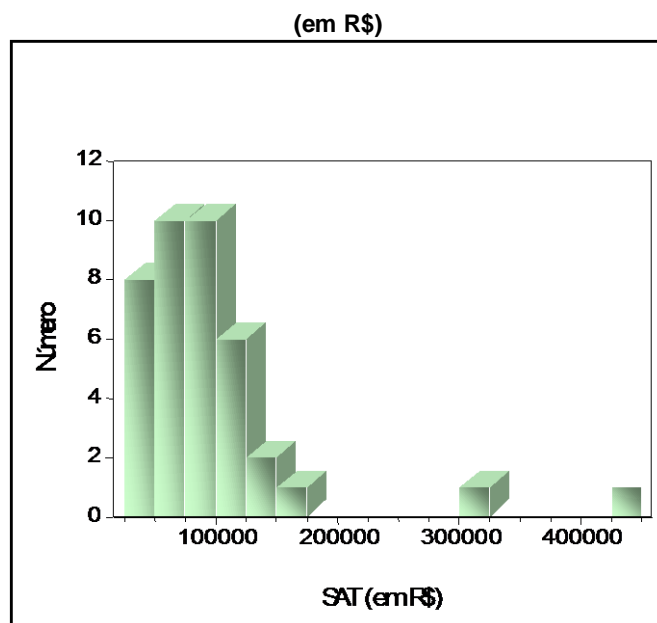
Os subprojetos da Aquisição de Terra (SAT) no Ceará tem um valor médio de R\$ 94355,13 e mediano de R\$ 79348,95, ambos muito abaixo do valor da Amostra Geral. O maior valor da distribuição não ultrapassa R\$ 450000,00 e o menor é o valor mínimo encontrado na amostra geral, de R\$ 26500,00¹⁰⁵. Segundo pode-se analisar a partir do Gráfico 29, 72% dos PCTs tem as SAT até R\$100000,00, praticamente o dobro do observado na amostra geral. Condicionado pelas características do tamanho dos PCTs, os SAT no Ceará aumentam com o número de famílias (o que não é trivial, como visto, uma vez que não haveria teoricamente como vincular os valores dos SAT e o FAM) e com AT (cuja vinculação

¹⁰⁴ Predominam dois tipos básicos: a) área de 0 a 500 ha com projetos de até 20 famílias; áreas de 500 a 1000 com também projetos de até 20, com que o valor de AFAM aumenta em média de 31,3 ha para 40,5 ha.

¹⁰⁵ O maior número de famílias e uma das menores áreas por família ocorre em Jaguaruana, enquanto em Canindé há um projeto que conta com apenas 11 famílias associadas.

parece óbvia, mas não é, segundo nos revela a Amostra Geral). No Ceará fica muito clara a vinculação entre o fato de que quase a metade dos PCTs estarem situados nos menores estratos de AT e FAM e o baixo valor dos SATs.

Gráfico 29: Distribuição do Valor das SAT nos PCTs do Ceará



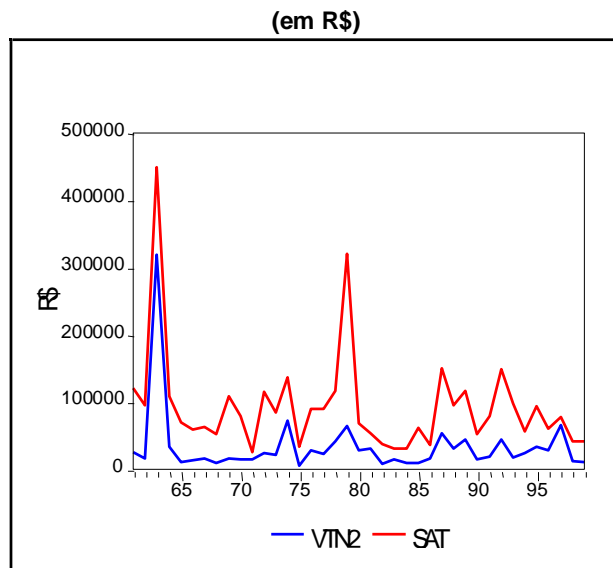
Há uma relação interessante entre o valor dos SAT e a Área por Família (AFAM), que ocorre principalmente no estrato de área total modal, de 0 a 500 ha: quanto maior a AFAM menor o valor dos SAT neste estrato, podendo sugerir que a percepção de uma terra de pior qualidade tenha levado os beneficiários e o IDACE e a Emater a limitar o tamanho das famílias por projeto. No estrato de área total seguinte, tal correlação negativa não aparece de forma tão clara, mas no geral ela continua sendo negativa. Isto sugere analisar o Valor da Terra Nua efetivamente pago no Ceará.

O Gráfico 30 mostra que, para a maioria dos projetos, há uma diferença relativa apreciável entre o valor do SAT e dos PCT. Isto indica que os VTNef no Estado do Ceará têm valores muito baixos¹⁰⁶. O valor médio é de apenas R\$ 33764,80 e mediano de R\$ 22747,50 e mesmo a distância entre o maior e o menor valor é pequena em relação à amostra geral. Isto não se deve à grande diferença entre o Valor da Terra Nua segundo o Laudo dos órgãos

¹⁰⁶ O VTNef/ha médio e mediano (Kruskal-Wallis) do Ceará e do resto da A.G. diferem a menos de 1% de probabilidade. Só para ter-se uma idéia da diferença, o *rank* médio do Ceará foi de 32 e do resto da A.G. 71 e apenas 5 posições do Ceará ficaram acima da mediana geral.

técnicos (IDACE) e o valor efetivamente pago, e sim aos baixos valores da terra nua, quando comparados com o resto da amostra.¹⁰⁷

Gráfico 30: Valor das SAT e Valor da Terra Nua Efetivo no Ceará



Há pouco que acrescentar sobre o VTNef/ha no Ceará. O preço da terra aumenta com o número de famílias por projeto (FAM) e diminui com a área, como o observado na Amostra Geral. Também o VTNef/ha (VTNarea) cai significativamente com o aumento da Área por Família (AFAM), principalmente no estrato de área de 0 a 500 ha, confirmando o observado para os SATs. Há claramente um “ajuste” entre AFAM e a qualidade da terra à medida que o preço desta é menor. Este fato é um importante indicador de que o PCT respeita os parâmetros de qualidade da terra como resultado das negociações entre proprietários e beneficiários.

A análise do Valor das Benfeitorias (BENF) revela um ponto interessante: os projetos do Ceará contribuem com 60% dos casos nos estratos de BENF que vão de R\$ 50000,0 a R\$ 75000,00 e o estrato seguinte, o que é significativo em termos de perfil, uma vez que tais projetos perfazem apenas 34% da amostra geral. Por outro lado, há apenas dois valores de benfeitorias acima de R\$ 100000,00, sendo que um deles no faixa de R\$ 200000,00 a R\$250000,00.¹⁰⁸

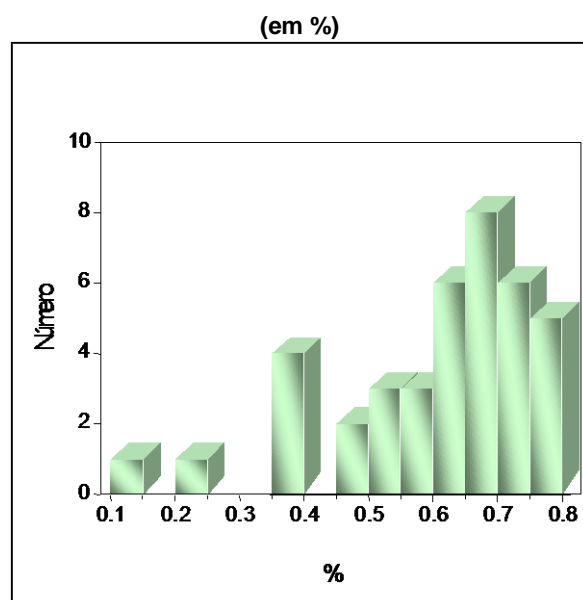
Este padrão mais elevado no valor das Benfeitorias no Ceará faz com que o valor médio seja de R\$ 54654,10, não muito abaixo do valor médio das BENF na amostra geral. Isto leva a

¹⁰⁷ Não existem diferenças significativas entre os valores médios do VTNLaudo e VTNef no Ceará, segundo o teste de diferença de médias, o mesmo ocorrendo com a diferença entre variâncias. Apenas as medianas diferem segundo o teste de Kruskal-Wallis, pelo fato de que os acordos terem deslocado para a esquerda todos os VTN maiores que R\$ 75000,00 (com uma exceção, já citada, de Jaguaruana).

um padrão característico do Estado: os elevados valores do Índice BENFSAT. Apenas 4 projetos tiveram índices inferiores a 0,2. O Gráfico 31 apresenta a distribuição do Índice BENFSAT no Ceará, confirmando esta assimetria à direita, que faz com que os projetos do estado contribuam com peso para o lado direito da distribuição do BENFSAT na amostra geral.

Apesar dos valores reduzidos dos SAT, esta maior participação das benfeitorias no valor dos contratos pode sugerir algum mecanismo de compensação, ou em outros casos, algum tipo de benfeitoria de importância vital, como instalações voltadas para irrigação, açudes, barragens ou poços. Separar uma situação da outra no Estado do Ceará fornece uma indicação muito clara do poder de barganha das associações no processo de negociação na aquisição da propriedade.

Gráfico 31: Valores do Índice BENFSAT nos PCTs do Ceará



16.5 O Programa Cédula da Terra no Maranhão: análise dos SAT

No estado do Maranhão foram visitados 15 dos 16 projetos amostrados.¹⁰⁹ As associações estão presentes em várias microrregiões do estado, sendo que 4 se localizam na microrregião do Alto do Mearim e Grajaú, caracterizadas pela produção de arroz e milho, baixo índice de incidência de seca (0 – 20%) e classificada como emergente segundo o desempenho agrícola; outras 4 associações se encontram na microrregião do Alto Munim,

¹⁰⁸ Corresponde a uma associação localizada em Barroquinha, que é um projeto com AT elevada, FAM elevado e VTN/área elevado, saindo totalmente do padrão identificado para o Ceará.

¹⁰⁹ No entanto, foram coletados vários dados referentes aos 16 PCTs da amostra.

classificada como região em contração segundo o desempenho agrícola, caracterizada pela produção de arroz e mandioca e baixo índice de incidência de seca (0 a 20%); 2 associações estão na microrregião das Chapadas do Sul Maranhense, classificada como emergente, caracterizada pela produção de arroz e soja e com baixo índice de incidência de seca (0 a 20%); outras 2 associações se encontram na microrregião da Baixada Ocidental Maranhense, caracterizada pela produção de arroz e mandioca, baixa incidências de seca (0 a 20%) e classificada como uma região em expansão; apenas uma associação se localiza na microrregião do Gurupi, classificada como uma região emergente e caracterizada pela produção de arroz e mandioca e com baixa incidência de seca (0 a 20%); Uma associação se encontra na microrregião do Mearim, região em contração, com produção de arroz e milho e baixa incidência de seca (0 a 20%); Na microrregião do Itapecuru existe apenas 1 associação do PCT, região em contração, e com produção de arroz e milho e médio índice de incidência de seca (41 a 60%); finalmente temos 1 associação localizada na microrregião de Imperatriz, classificada como emergente, com produção de arroz e milho e baixa incidência de seca (0 a 20%)

16.5.1 Área total, número de famílias e área por família

A situação do Maranhão difere da dos demais estados em dois pontos básicos: (a) a disponibilidade de terras é maior e o mercado fundiário não está determinado pela seca ou crise de alguma lavoura específica. No Maranhão a oferta de terras parece ser associada à baixa intensidade da exploração das terras no Estado e à possível falta de condições / alternativas para sua exploração por parte dos atuais proprietários;¹¹⁰ (b) o Estado não é atingido pela seca, que como visto, vem condicionando a implantação do Programa nos demais estados.

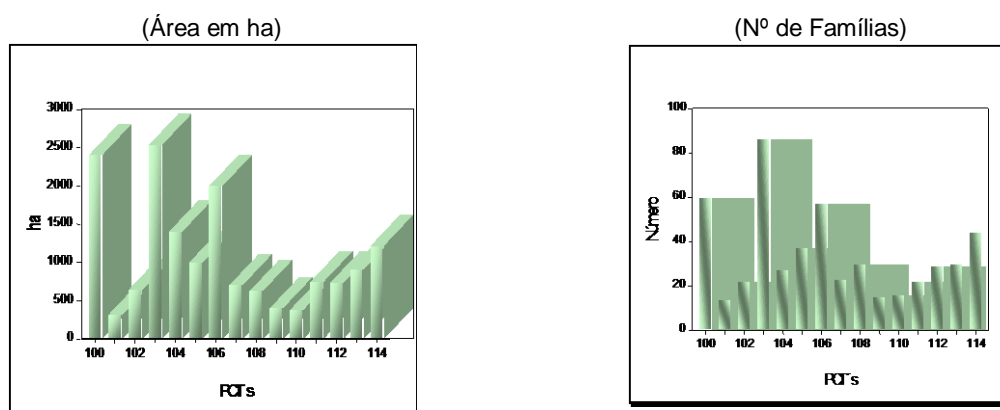
A disponibilidade de terras reflete-se na Área Total dos PCTs que tem valor médio de 1066,50 ha e mediano de 741ha. Contribui com 60% dos PCTs com mais de 2000 ha da amostra geral, sendo que o Estado participa com um pouco mais de 10% do total de PCTs.¹¹¹ Ainda assim, a classe modal de 500 a 1000 ha coincide com a da amostra geral. Já a menor área é de 316 ha, valor bastante provável em qualquer outro Estado. O Gráfico 32 apresenta os valores de área total dos projetos no Maranhão, evidenciando a aquisição de grandes áreas (pelo menos em relação ao tamanho das propriedade adquiridas nos demais estados).

¹¹⁰ Este ponto remete ao padrão de apropriação das terras nas regiões de ocupação mais recente e às dificuldades para colocá-las em exploração associadas à questão do financiamento e da infra-estrutura.

¹¹¹ Um dos maiores projetos em termos de área total fica em Grajaú, com 2528 ha.

Como os projetos estão ordenados, pode-se perceber claramente um certo “*matching*” entre área total e número de famílias por projeto (FAM), ainda que os parâmetros da distribuição de FAM no Estado sejam muito semelhantes aos da amostra geral. O valor médio é de 34,13 famílias e a mediana de 29. Como era de se esperar, o maior projeto em área total é também o com maior número de famílias (FAM). Os três projetos no estrato de 10 a 20 (primeiro estrato) correspondem a projetos no menor estrato de área. O Estado não é, pois, caracterizado por projetos com um grande número de famílias. Isto tem reflexos na Área por Família (AFAM).

Gráfico 32: Área Total dos PCTs do Maranhão (a) e Número de Famílias por Projeto (b)



Fica claro que há um ajuste da área por família (AFAM), cuja média fica um pouco acima da média e medianas da amostra geral. O ponto básico é que a distribuição de AFAM coincide com a parte de maior densidade da distribuição de frequência da amostra geral, truncada a esquerda por um valor mínimo de 20,5 ha, bastante aceitável. A Tabela 59 relaciona AFAM com os estratos de Área Total (AT). Percebe-se que a AFAM aumenta com a área até o estrato de 1000 a 1500 ha, voltando a cair nos estratos maiores (que tem poucas ocorrências). Há uma indicação de que nos estratos menores de área ocorre uma certa limitação na área por família dos projetos, mas nada que possa assemelhar-se ao que ocorre em Pernambuco.

Tabela 59: Distribuição da Área por Família (AFAM) nos PCTs do Maranhão

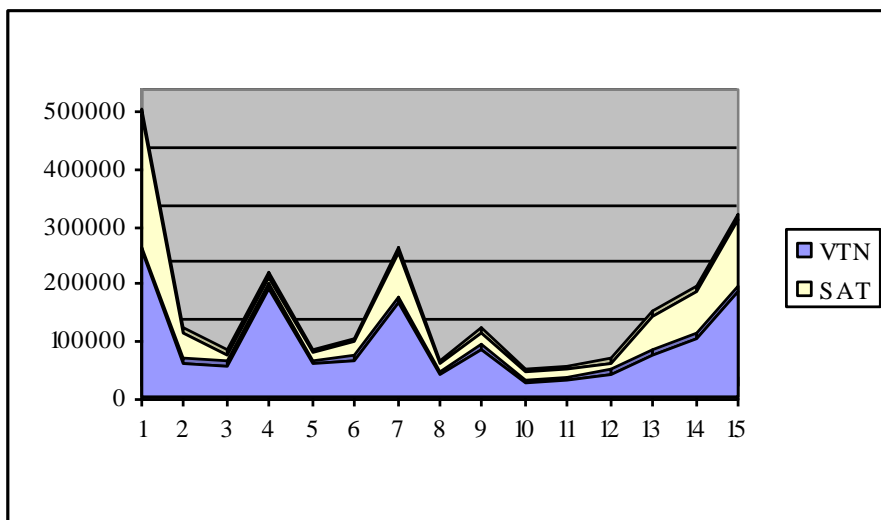
(HA/FAMÍLIA)					
ÁREA TOTAL	OCCORRÊNCIAS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO
[0, 500)	3	24,23	23,44	2,16	0,09
[500, 1000)	6	28,36	29,86	4,55	0,16
[1000, 1500)	2	39,44	39,44	1,24	0,03
[1500, 2000)	2	37,54	37,54	3,47	0,09
[2500, 3000)	1	29,40	29,40	NA	NA
TOTAL	14	30,44	29,29	7,74	0,25

Uma outra característica dos projetos do Maranhão é a pouca importância dada a instalações. O preço das terras no estado resultaram permitiram a aquisição de propriedades por valores relativamente baixos em comparação aos demais estados. Tal resultado afeta os parâmetros da distribuição dos SAT. O valor médio é de apenas R\$ 130.477,3 e o mediano de R\$ 91.962,62. O Estado apresenta o menor valor do SAT de toda a amostra geral (R\$ 22.897,00). A distribuição é bastante assimétrica à esquerda e apresenta um padrão semelhante ao da amostra geral, truncada por um limite superior de R\$ 471.700,60.

Contribui para isto o resultado positivo das negociações na aquisição dos imóveis, cujos resultados podem ser visualizados no Gráfico 33. No Maranhão o VTN efetivamente pago permitiu uma economia que trouxe os valores do SAT para baixo, sem que tenham ocorrido compensações no pagamento das benfeitorias, diferenciando este Estado do ocorrido no Ceará, onde as vantagens do valor da terra nua mais baixo foram anuladas, pelo menos parcialmente, pelo valor das benfeitorias mais elevado. O valor médio do VTNe/ha no Maranhão foi de R\$ 90,78 e a mediana de R\$ 81,22. A distribuição é truncada à direita em relação à amostra geral, pois o maior valor pago foi de apenas R\$ 187,10. Isto faz com que os parâmetros desta distribuição difiram dos da Amostra Geral, como o ocorrido no Ceará.

Gráfico 33: Valor das SAT e Valor da Terra Nua no Maranhão

(em R\$)

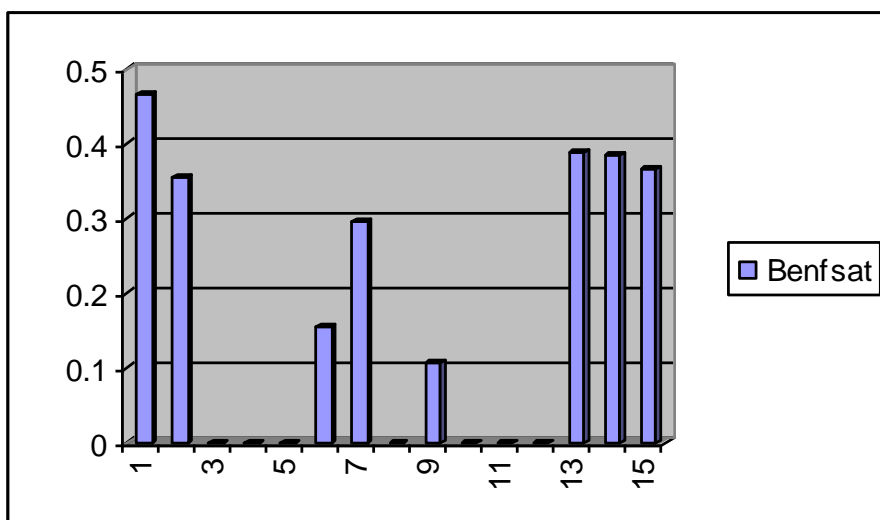


O quanto o resultado da negociação contribuiu para reduzir o VTNe em relação ao VTNe laudo pode ser visualizado no Gráfico 34. Pode-se perceber que há um ganho efetivo, ainda que o número de casos reduzidos não permite rigorosamente afirmar que isto ocorre de maneira significativa no Estado.¹¹²

Uma observação adicional é que, apesar do valor já reduzido do preço da terra, mantém-se a correlação negativa entre VTNe/ha e área total dos projetos, o que tanto pode indicar que os maiores projetos estão em regiões menos férteis, quanto que as áreas maiores incorporam terras com menor capacidade de uso para agricultura, o que estaria sendo considerado no processo de negociação.

¹¹² O processo de negociação deslocou para a esquerda não somente valores mais altos do VTNe/ha, mas também valores menores, afetando mais significativamente a mediana. Isto significa que mais PCTs ficaram abaixo da média devido às negociações terem sido bem sucedidas em vários locais.

Gráfico 34 Relação entre Benfeitoria e SAT no Maranhão (%)



Finalmente, em apenas dois projetos o valor das benfeitorias foi superior a R\$ 100000,00. O que é característico dos projetos do Estado é que 66% dos valores de BENF estão no primeiro estrato, enquanto que na amostra geral apenas 32%. Quase 1/3 dos valores até R\$ 250000,00 pagos a benfeitorias são de projetos localizados no Estado, e em uma parte considerável deles não houve remuneração de benfeitorias, como ocorreu em algumas regiões do Estado da Bahia. O Índice Benfsat, apresentado no Gráfico 34, mostra valores inferiores a 0,5, sendo em média muito baixo.

17 Análise dos Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC)

Como foi visto na análise do SAT, houve significativas diferenças no processo de aquisição de terras pelas associações nas diferentes regiões dos estados em que o Programa está instalado. Essas diferenças estão de acordo com o esperado, dado as características da estrutura de governança engendrada pelo Programa. Entretanto, o processo de aquisição de terras é determinado pelas características de “bem parcialmente não reprodutível”, cuja oferta é limitada, seja pela estrutura fundiária, seja pelas limitações decorrentes do baixo nível de investimento na terra em propriedades antes destinadas a explorações extensivas, como a pecuária ou decadentes, como a cultura da cacau.

Os Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC) são pois, um elemento central para a passagem das associações de entidades voltadas para reivindicações comunitárias e atendimento social para a situação de empreendimento produtivo. A análise que se segue visa mostrar até que ponto o financiamento do SAT+SIC revela-se adequado, ou pelo menos suficiente, para a alavancagem pretendida pelo Programa.

Para tanto, será feita uma análise dos subprojetos para a amostra e por Estado, apenas com o objetivo de dimensioná-la e descrever as características de sua distribuição. Em seguida, a análise buscará estabelecer uma aproximação à idéia de financiamento produtivo das associações, tomando como referência tanto o capital adquirido junto com a propriedade (e que onera as comunidades, assim como o VTN) quanto a parte do SIC intencionalmente dedicada ao projeto de instalação das comunidades. Com isto, busca-se contornar as dificuldades trazidas tanto pela situação causada pela seca quanto pelo fato do programa estar apenas se iniciando para a maioria das comunidades. As associações que não tomaram SIC — 3 na Bahia, 1 em Minas Gerais e 8 no Maranhão — não foram incluídas pois muitas delas ainda não estão instaladas e virão a solicitá-lo tão logo estejam. O Estado do Maranhão, por não ter dados suficientes, não será analisado em detalhes como será feito para os outros Estados.

Uma vez que a maioria das associações não tem mais que 2 anos de vida e que grande parte tomou posse da terra há pouco mais de um ano, a análise do andamento dos projetos será feita através de um indicador, construído com base na proporção das associações que já utilizaram o SIC em sua totalidade. Um resumo sobre o grau de utilização do SIC é apresentado na Tabela 60. Note que há diferenças significativas entre os Estados e que as evidências somam-se a aquelas apresentadas na análise do SAT. Em Minas Gerais e Bahia, onde o grau de participação das instituições governamentais na organização das Associações e dos projetos foi maior, os resultados são diferenciados em relação aos demais Estados. Por outro lado, são poucas as associações que ainda não solicitaram SIC, a maioria delas sequer havia tomado posse da terra quando o levantamento foi feito, como em Boa Vista do Tupim na Bahia e em algumas localidades no Maranhão.

Tabela 60: Grau de Utilização do SIC pelos Projetos

Estados	Porcentagem das Associações que utilizaram 100% das SIC (em %)	Número de Associações que ainda não solicitaram SIC
Pernambuco (n=19)	26,3	
Bahia (n=27)	89,9	3
Minas Gerais (n=14)	100,0	
Ceará (n=39)	28,2	
Maranhão (n=15)	0,0	8
Amostra Geral (n=114)	52,6	11

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas locais.

A existência de um “saldo”, cuja utilização ainda não está definida, que ocorre principalmente em Pernambuco e parte de Minas Gerais, cria problemas para análise do SIC. Na Tabela 61 são apresentados dados que mostram a existência de associações onde uma considerável proporção dos SIC ainda não teve seu uso definido.

À primeira vista não existiria o problema de se definir a repartição do “Saldo” do SIC em 74,04% dos casos, uma vez que um pequeno resíduo (valores menores que R\$ 5000,00 ainda por utilizar) pode ser distribuído igualmente nos principais itens. No Estado da Bahia detectou-se que a despeito de quase todas as associações terem demandado SIC, desconhece-se o valor do “Saldo”. O órgão responsável, CORA, não informou sobre o assunto e mesmo nas entrevistas locais não foi possível obter este valor. Além disso, em grande parte das associações havia dúvidas sobre os próximos passos a serem dados na execução dos componentes do SIC. Na Tabela 61, os dados da Bahia foram incluídos no primeiro estrato, isto significa que o saldo foi tomado como sendo zero, o que não é verdadeiro.¹¹³

Assim, destes 74,04% tem-se que subtrair 23,68% correspondente ao Estado da Bahia, em que a despeito da utilização em vários itens e o baixo uso para sobrevivência, há ainda componentes do SIC a receber, possivelmente destinados para atividades produtivas. Dos 37 casos em que se conhece o valor do “Saldo” (25,96%), em 4 deles mais de 50% dos recursos ainda não foi alocado. Certamente, isto torna a análise que se segue bastante preliminar, sujeita a atualização à medida que novas informações forem obtidas.

Tabela 61: Distribuição do Valor do Saldo do SIC nos Projetos

(n=104)

Valor	Num	%.	num acumulado	% acumulada
[0, 0.1)	77	74.04	77	74.04
[0.1, 0.2)	3	2.88	80	76.92
[0.2, 0.3)	7	6.73	87	83.65
[0.3, 0.4)	9	8.65	96	92.31
[0.4, 0.5)	3	2.88	99	95.19
[0.5, 0.6)	1	0.96	100	96.15
[0.6, 0.7)	2	1.92	102	98.08
[0.7, 0.8)	2	1.92	104	100.00
Total	104	100.00	104	100.00

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local.

Ressaltadas as limitações apontadas, passa-se à análise do SIC, iniciando pelo estudo dos valores efetivamente recebidos, seguida de uma análise a partir de uma estimativa do

¹¹³ Há um caso curioso em Prado, tendo pago um elevado preço da terra, que corresponde a um SAT elevado, a Associação também recebeu um valor para o SIC muito superior ao que teoricamente teria direito. Todavia, o uso do SIC pela Associação São Francisco será considerado em várias análises.

valor máximo a ser recebido em cada PCT, referência importante no atual estágio de desenvolvimento do PCT.

17.1 Análise Geral dos Subprojetos de Investimento Comunitário

Os parâmetros da distribuição dos valores totais do SIC recebido (ou já aprovado) pelas associações que serão utilizados na análise são apresentados na Tabela 62, para a amostra total e por estado.

A distribuição do valor do SIC recebido da amostra geral mostra que a forma da distribuição é bimodal, característica já evidenciada na distribuição do número de famílias por projeto (variável FAM), apresentada anteriormente (Gráfico 14, página 132). A distribuição bimodal reflete por um lado os menores valores encontrados no Ceará em contraponto com Bahia e Minas Gerais, por razões distintas. Bahia apresenta uma distribuição truncada à esquerda, não apresentando nenhum SIC com valor inferior a R\$ 50000,00. Minas Gerais apresenta um valor elevadíssimo da mediana, contribuindo para o “pico à direita da distribuição”¹¹⁴. Esta segmentação confirma a análise feita para o SAT, que também apontava estes dois Estados como tendo dimensionado melhor os projetos. Pernambuco apresenta o maior coeficiente de variação, o que também corresponde à análise feita para o SAT.¹¹⁵

Em resumo, a distribuição do SIC está fortemente condicionada pelas decisões tomadas no momento da aquisição da terra e está fortemente influenciada pela atuação dos órgãos governamentais responsáveis pela Reforma Agrária. Isto tirou “graus de liberdade” das decisões das Associações quanto a seu desenvolvimento futuro, ainda que neste estágio do programa não tenha sido negativo, uma vez que os parâmetros melhor equacionados estão nos Estados em que ocorreu um maior grau de intervenção governamental.

¹¹⁴ Considerando que as três distribuições são aproximadamente normais, testou-se a diferença de médias entre elas. Tanto a média do SIC para Bahia quanto Pernambuco diferem significativamente a 1% em relação ao valor médio encontrado para o Ceará. Os teste de Kruskal-Wallis e Wilcoxon/Mann-Whitney mostram que em termos da distribuição em torno da mediana as distribuições de Pernambuco e Bahia também não diferem significativamente, mas novamente são significativamente distintas da distribuição do Ceará.

¹¹⁵ Pode-se adiantar que em Pernambuco os maiores valores do SIC correspondem a associações com elevado número de famílias por projeto (variável FAM) ou localizadas no Sertão, onde o preço da terra apresenta diferenças significativas em relação ao resto do Estado.

**Tabela 62: Parâmetros da Distribuição do SIC no Programa – Amostra e Estados
(em R\$)**

Amostra e Estado	Média	Mediana	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação	Limites superior e inferior
Amostra (n=104)	144685,50	114599,90	79297,00	0,55	423775,00 36249,94
Pernambuco (n=19)	169674,50	148661,40	97839,74	0,58	369248,00 97839,74
Bahia (n=24)	151785,00	132257,00	60666,22	0,40	259496,60 50750,00
Minas Gerais (n=14)	227292,00	212279,50	65152,34	0,29	423755,00 164487,00
Ceará (n=39)	96709,71	82722,54	53625,37	0,55	265587,00 36249,94
Maranhão (n=8)	153357,60	151977,90	62233,74	0,41	258804,70 52565,83

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

O valor do SIC por família —um indicador de extrema importância— não necessariamente deve ser comparado com os parâmetros utilizados para avaliar o financiamento da pequena produção (definidos claramente conforme os limites dados pelo financiamento do PRONAF e PROCERA), uma vez que o SIC não é a única fonte de financiamento disponível e pelo fato de que há ganhos na exploração comunitária de certos itens de capital fixo que não estariam disponíveis a famílias individuais.¹¹⁶

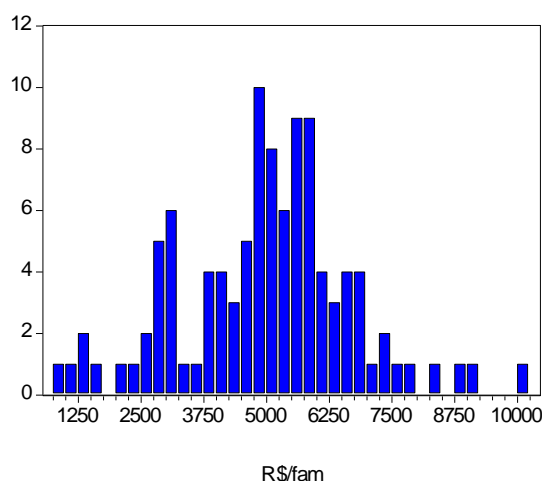
O valor médio por família encontrado no conjunto de projetos da amostra é de R\$ 5018,20 (Tabela 63) e a distribuição aproxima-se da normalidade, com um baixo coeficiente de variação. Trata-se de um valor muito inferior ao limite de crédito definido pelo PROCERA para a pequena produção (R\$ 2000,00 para custeio e R\$ 11000,00 para investimento), não ficando bem caracterizado em sua função primordial de permitir a transição da comunidade que mencionamos. Além disso, apesar da distribuição ser normal e o valor médio ser representativo da amostra (o valor da *kurtosis* está próxima de 3 e assimetria de 0), ocorrem diferenças significativas entre o maior e o menor valor do SIC por família. Isto sugere que uma parcela significativa das associações fica sem um financiamento mínimo adequado por família. No Gráfico 35 é apresentada a distribuição dos valores do SIC por

¹¹⁶ Um exemplo ilustrativo do argumento é dado no Rio Grande do Sul pelas “cooperativas de leite”, que são produções associativas envolvendo 5 a 10 famílias e estabelecem uma divisão do trabalho motivada, pelo custo fixo do equipamento para resfriamento de leite e pelo incentivo de 18% no preço recebido pelos produtores com mais de 2000 litros/dia - estrutura de governança definida recentemente pelas Cooperativas de comercialização do produto. Este tipo de indivisibilidade é bastante intensa na faixa em que atuam os pequenos produtores e deve agravar-se com a elevação do investimento básico requerido para a entrada e permanência

família nos projetos amostrados, evidenciando a normalidade da distribuição e sua continuidade na ampla variação do montante do SIC por família.

Ainda que R\$ 5018,20/família pareça ser o resultado da convergência de um conjunto de práticas adotadas pelo Programa¹¹⁷, parte da variabilidade encontrada corresponde às diferenças entre Estados, que criam grupos estatisticamente distintos; e com exceção de Minas Gerais, aqueles estados que apresentaram valores do SAT significativamente maiores em função dos maiores valores pagos para a terra (ver o papel da variável dum1 no modelo explicativo do VTNarea efetivamente pago, apresentada no item anterior) são justamente os que receberam em média, valores menores do SIC (médias que têm significado para a maioria dos Estados).

Gráfico 35: Distribuição do Valor do SIC por Família
n=104



Esta estrutura de distribuição é apresentada na Tabela 63. Os valores da média e do erro padrão da média permitem perceber a existência de diferenças significativas entre os Estados. Ceará e Minas Gerais formam um grupo e Pernambuco e Bahia estão separados.¹¹⁸ Esta ordenação difere daquela obtida quando se realiza o teste de igualdade entre medianas para os

no negócio. Os exemplos são vários: desde os comedouros automáticos da criação de frangos até a necessidade crescente de inseminação artificial de pequenos e grandes animais.

¹¹⁷ O conjunto de práticas adotadas pelo Programa refere-se: a) ao ajuste da área total (AT) e do número de famílias por projeto (FAM) para regular a área por família dos projetos (AFAM); b) ao fato de que os projetos com maior área total estão localizados em regiões de menor preço da terra; c) ao fato de que regiões de menor área por família são aquelas com maior incorporação de capital produtivo no SAT, ou seja com maior índice de benfeitorias/SAT, diminuindo a quantidade de recursos disponíveis para o SIC.

¹¹⁸ O teste de Kruskal-Wallis ordenado é significativo a menos de 1% de probabilidade rejeitando a hipótese igualdade entre as medianas. Os “postos médios” calculados são também apresentados na ordem sugerida também pelos testes de diferença de médias: Ceará e Minas Gerais não apresentam diferenças significativas entre os postos, seguidos de Pernambuco e finalmente Bahia.

valores do SIC. Nesta última (veja Tabela 62), Minas Gerais é diferente dos outros Estados, Bahia e Pernambuco não se diferenciam e o Estado de Ceará apresenta o menor valor da mediana, indicando que 50% dos projetos recebem um SIC menor que R\$ 82722,54.¹¹⁹

**Tabela 63: Parâmetros da Distribuição do Valor do SIC por Família
(em R\$)**

Amostra e Estados	Média	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Erro padrão da média	Limites superior e inferior	Mediana
Amostra (n=104)	5018,20	1714,00	0,34	NA	10192,48 879,77	5058,80
Pernambuco (n=19)	4746,84	1741,75	0,37	399,58	9231,20 2865,50	4422,04
Bahia (n=24)	3184,34	1438,23	0,45	293,58	6436,01 879,77	2945,11
Minas Gerais (n=14)	5456,50	509,67	0,09	136,21	6156,07 4488,20	5611,05
Ceará (n=39)	5765,62	1234,94	0,21	194,64	10192,48 4146,61	5564,35
Maranhão (n=8)	6607,24	1266,19	0,19	NA	6607,24 6910,92	6910,923

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

A comparação entre as duas variáveis —o valor do SIC e o valor do SIC por família— torna-se relevante, na medida em que mostra a insuficiência da análise baseada apenas no financiamento por família. Primeiro um contraponto entre os casos extremos: Bahia e Ceará. Observando-se apenas a primeira variável, percebe-se que 50% dos projetos na Bahia recebem mais de R\$ 132257,00 de SIC/projeto, o que potencializa uma combinação dos investimentos produtivos, de equipamentos e manutenção que podem ser mais intensamente utilizados por um número maior de famílias. Já no Ceará, a despeito de que a mediana do SIC recebido por família seja o dobro da mediana na Bahia, apenas 4 projetos receberam mais que R\$ 150000,00 e 87,2% dos projetos do Estado receberam não mais que R\$ 125000,00.

Um exercício preliminar, que não leva em consideração as particularidades das séries (algumas variáveis são “censuradas” por medidas legais em alguns Estados e não em outros, o que pode trazer distorções nos resultados), ilustra o aspecto apresentado e que se constitui

¹¹⁹ Existe diferenças significativas a menos de 1% de probabilidade entre as medianas dos 4 Estados citados, segundo o teste de Kruskall-Wallis.

num *trade off* importante, acarretado pela estrutura de governança desenhada pelo programa e acentuado pela intervenção dos Órgãos Estaduais de Reforma Agrária¹²⁰.

O modelo ajustado foi o seguinte:

$$Csicfam = c + \beta_1 SVTN2 / \text{área} + \beta_2 GFam + \beta_3 d1 + \beta_4 d2 + \beta_5 d3 + \beta_6 d4 + \varepsilon, \text{ onde:}$$

- a variável dependente:
 - *Csicfam* é o valor em R\$ do SIC/família e;
- os regressores são variáveis conhecidas:
 - *SVTN2/área* é o valor da terra nua/ha efetivamente pago pelos imóveis;
 - *GFam* é o número de famílias por programa;
 - *d1* a *d4* são variáveis binárias, que correspondem - pela ordem - aos Estados de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Ceará.

Os resultados, apesar de frágeis do ponto de vista econométrico, indicam que o número de famílias por projeto (GFAM) está negativamente relacionado com a o valor do SIC por Família (*Csicfam*), assim como era esperado para o valor da terra nua por hectare efetivamente pago. Os dados mostram que o Estado do Maranhão (que corresponderia à quinta variável binária, caso o modelo passasse pela origem) tem um nível de valor do SIC por família acima dos outros Estados (ver Tabela 63), o que explica os sinais negativos das demais variáveis binárias¹²¹.

Os resultados são apresentados na Tabela 64, a abaixo.¹²²

Pode-se supor um modelo de ajuste em que as associações e os órgãos governamentais controlam a variável área por família (AFAM), seja selecionando imóveis com maior extensão para a aquisição, seja selecionando os beneficiários a partir das associações de origem ou da lista de interessados cadastrados no Programa. Isto posto, associações maiores em área total, mantida a qualidade da terra, gastam parcelas maiores do valor total a eles indicado com aquisição das propriedades (a correlação positiva entre área total do projeto (AT) e SAT, vista anteriormente). Estas associações adquirem uma dívida maior, mas por outro lado, habilitam-se a um SIC de maior valor. Isto explica, por exemplo, a comparação feita antes entre o ocorrido na Bahia e Ceará. Maiores valores de SIC podem ser utilizados de forma associativa, aproveitando a indivisibilidade de alguns investimentos.

¹²⁰ Ressaltamos que a variável *dum2* visa controlar o fato de que a forma de registrar a variável dependente CSICFAM no caso da Bahia não considerou a existência do “Saldo”.

¹²¹ Os resultados são aproximadamente os mesmos quando se retira o Estado do Maranhão, mudando apenas os sinais das três variáveis binárias restantes.

Tabela 64: Modelo Ajustado para o Estudo do Valor do SIC por Família

Variável Dependente: CSICFAM (SIC recebido por família)				
Amostra: 1 111 Observações incluídas: 104				
Variável	Coefficiente	Erro padrão	valor de t	Prob,
C	7305,869	474,4489	15,39864	0,0000
GFAM	-23,30018	7,277272	-3,201774	0,0018
SVTN2/GAT	-2,400640	1,097144	-2,188081	0,0311
D1	-932,8492	597,2582	-1,561886	0,1216
D2	-2405,930	568,4385	-4,232525	0,0001
D3	-453,7559	578,0629	-0,784959	0,4344
D4	-956,9172	483,9086	-1,977475	0,0508
Medidas de qualidade do Ajustamento				
R ²	0,505313	Mean dependent var	5018,192	
R ² ajustado	0,474714	S.D. dependent var	1714,045	
S.E. of regression	1242,282	Akaike info criterion	17,15222	
Sum squared resid	1,50E+08	Schwarz criterion	17,33021	
Log likelihood	-884,9156	F-statistic	16,51393	
Durbin-Watson stat	2,074393	Prob(F-statistic)	0,000000	

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

Por outro lado, associações mais numerosas (maior FAM) além de pagarem maior valor a terra nua (até uma certa faixa de área, ocorre também uma correlação entre VTN/ha, o que induz um certo grau de multicolinearidade na especificação proposta na regressão apresentada acima) obviamente reduzem o valor do SIC por família, principalmente nas regiões em que o valor da terra nua por ha foi maior, justamente Bahia e Pernambuco.

É neste ponto que o Estado de Minas Gerais aparece como uma referência importante, principalmente quando se tem claro que houve uma intervenção maior na condução dos projetos que nos outros Estados. A distribuição da área por família apresenta-se à direita da distribuição geral, ou seja, os VTN/ha são elevados em relação à distribuição geral e a distribuição do índice de valor das benfeitorias/SAT (BENFSAT) está localizada à esquerda da distribuição geral - ou seja, as benfeitorias não oneram os projetos- e com isto obtêm-se uma distribuição do valor do SIC e valor do SIC por família (SICFAM) à direita da

¹²² Não se rejeita a hipótese nula de resíduos homocedásticos pelo método de White. Testou-se a presença de redundância nas variáveis GFAM e SVTN2/GAT, pela razão de verossimilhança, que indicou que as variáveis

distribuição geral, sem que ocorram valores extremos. Ainda que o valor do SIC por família mineira não seja muito superior aos encontrados nos projetos dos outros Estados, o menor valor do SIC do projeto é de R\$ 164487,00, muito maior que qualquer valor inferior encontrado em outros Estados. A hipótese da “calibragem”, pelos órgãos governamentais de Reforma Agrária, sugerida anteriormente, é reforçada pela análise do SIC.

Para dar um passo à frente na discussão é preciso estabelecer uma divisão básica entre os gastos com manutenção das famílias e o financiamento da transição para o projeto produtivo da associação, seja ele predominantemente comunitário, seja de produção predominantemente em lotes individuais, mas com uso de facilidades propiciadas pelo coletivo.

Entra então o aspecto decisivo: até que ponto a parte do SIC utilizada para sobrevivência das famílias beneficiárias não compromete a “alavancagem do empreendimento produtivo”? Mais ainda, até que ponto é necessária a construção de casas nos projetos (em sua maioria na forma de agrovilas, que parece mais racional, mas em outros, na forma de casas isoladas nos lotes) e caso seja importante, qual seu impacto?

Propõe-se, portanto, iniciar a análise indicando a importância relativa do componente do SIC intitulado de “manutenção”, que engloba as quantias utilizadas para sobrevivência das famílias em processo de instalação e para construção (e reforma) de casas. Em alguns estados parte dos recursos utilizados para a sobrevivência das famílias corresponde, formalmente, à remuneração do fator trabalho alocado coletivamente nas propriedades adquiridas pelo Programa e que muitas vezes recebe um adicional (não computado na análise) proveniente das “frentes de trabalho”, cuja arquitetura atual permite o trabalho nos assentamentos e nos imóveis do Programa.

Este é um modelo típico do Estado da Bahia, em que o CORA explicitamente estimula esta prática¹²³. Já no Estado do Ceará, libera-se um recurso mensal de R\$ 130/família para sobrevivência, independente da participação coletiva, o que não impede que algumas associações decidam vincular o recebimento ao trabalho coletivo.

A análise que se segue será feita a partir de dados preliminares e que refletem um estágio de transição na avaliação das famílias nos projetos. Por exemplo, uma família beneficiada pelo Programa pode estar recebendo SIC para sua manutenção e até mesmo construindo uma casa no imóvel do projeto, mas ainda mantém uma série de atividades

devem ser mantidas, apesar da elevada correlação entre elas.

¹²³ Paga-se na Bahia uma diária de R\$ 5 a 6/dia de trabalho, um pouco acima do valor pago por dia de serviço nas fazendas da região.

paralelas, seja na propriedade de parentes, seja como arrendatário, meeiro ou diarista. Esta dificuldade aparece também na análise da composição do SIC.¹²⁴ O primeiro tipo de análise que faremos é conservadora, no sentido que compara o valor recebido para a “manutenção das famílias” com o valor total do SIC, incluindo todos seus componentes solicitados. Esta análise não considera que uma parte do saldo adicional poderia ainda ser direcionado para a manutenção da família. No próximo sub-item (Seção 17.2, página 191), ocorrerá o inverso, pois todas as comparações serão feitas com base no valor total disponível para o SIC, geralmente (com apenas uma exceção, no município de Conde, Bahia) acima da soma do valor do SIC já utilizado e do “saldo” ainda por ser alocado.

Por outro lado, uma parte do valor destinado à manutenção da família pode ser utilizado na produção, o que foi constatado nas entrevistas locais, mas cujo controle é extremamente difícil. Quando o SIC for decomposto nos seus principais componentes, por vezes se assumirá que a parcela do “saldo” não alocado não mais será utilizada para a manutenção das famílias, o que introduzirá um certo grau de arbitrariedade na distribuição nos casos de comunidades que ainda não definiram o projeto. Para tal, serão utilizadas indicações das entrevistas locais sobre as intenções de gasto das comunidades para repartir o saldo.

Observa-se na Tabela 65 que 94,17% dos projetos amostrados gastaram até R\$ 150000,00 com os itens que compõe os gastos com manutenção das famílias e que a maior parte deles está na faixa entre R\$ 50000,00 e R\$ 100000,00. Utilizando o valor médio desse estrato e um projeto fictício com o número médio de 34 famílias chega-se a aproximadamente R\$ 2100,00 por família gasto para manutenção no período de transição (que podemos estimar um ano, utilizando as normas do Ceará) e para a construção e reforma dos imóveis. Visto por este prisma, os valores são até modestos.

¹²⁴ Em síntese, o item manutenção consiste na soma dos gastos com sobrevivência e construção/reforma de imóveis.

**Tabela 65: Parâmetros dos Gastos com Manutenção das Famílias
(n=103)**

SIC com Manutenção	Média	Mediana	Desvio padrão	Coefficiente de variação	Número de projetos	Frequência acumulada
[0, 50000)	34450,16	35057,20	9464,55	0,27	35	33,98
[50000, 100000)	66053,00	62866,46	13152,10	0,20	42	74,76
[100000, 150000)	120229,10	115084,30	13580,50	0,11	20	94,17
[150000, 200000)	183920,20	183559,50	7735,90	0,04	4	98,06
[200000, 250000)	214774,10	214774,10	NA	NA	1	99,03
[250000, 300000)	263185,00	263185,00	NA	NA	1	100
Todos	73768,98	60237,25	46219,41	0,62	103	-

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária e entrevistas no local

Quando observamos os resultados por Estado - divisão relevante dada às diferenças institucionais captadas nas visitas a campo - percebemos que há diferenças na importância relativa dos Estados quando se analisa o valor gasto com manutenção das famílias (habitação e sobrevivência) e quando se analisa a importância deste gasto por família. Este ponto ficará mais claro na análise conjunta que faremos a seguir que, como citamos, manterá um denominador comum na análise da importância relativa de cada componente do SIC, inclusive aquele que envolve o gasto para sobrevivência das famílias e para construção (ou reforma) de habitações, que chamamos de gastos com manutenção.

17.2 Análise dos Componentes dos Subprojetos de Investimento Comunitário

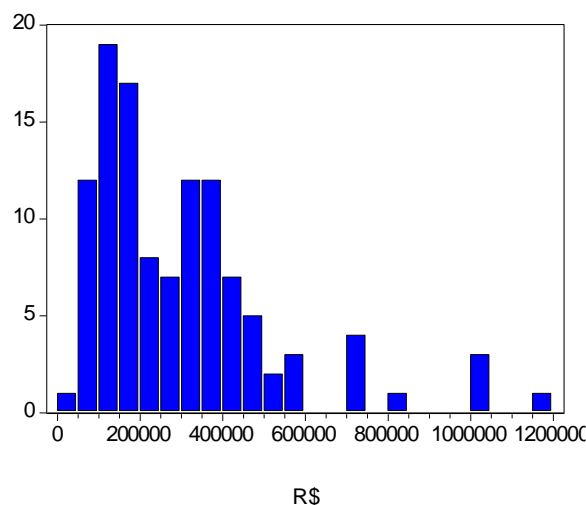
Para uma melhor avaliação do problema será criada uma variável que permita obter uma aproximação do valor total disponível como SIC em cada projeto, em função do valor máximo financiado por família (de US\$ 11200,00/família¹²⁵) e do número de famílias, subtraído dos gastos com a aquisição do imóvel (SAT). A distribuição dos valores obtidos disponíveis para o SIC é apresentado no Gráfico 36. O valor médio é de R\$ 302520,60 e o mediano é de R\$ 254242,80. Há grande variabilidade entre os extremos, com um valor máximo de R\$ 1194380,00 e mínimo de R\$ 10418,77.¹²⁶ Como se pode notar, além de forte assimetria à esquerda, a distribuição concentra-se em torno de R\$ 100000,00 a R\$ 200000,00.

¹²⁵ Considerando também que US\$ 1,00 valia R\$ 1,30, ou seja, a cotação mais próxima àquela do momento em que o levantamento de dados foi feito, no final de 1998 e início de 1999.

¹²⁶ Respectivamente os casos da Associação Grajaú- Faz. Pau ferrado no Maranhão e da Associação São Francisco, em Prado no Sul da Bahia. No primeiro caso, a Associação é grande, tem 80 famílias, logo um potencial grande de recebimento das SICs e um baixíssimo valor de SAT. Na outra, o inverso ocorre, tendo principalmente as benfeitorias (incluindo culturas perenes) reduzido o valor da SIC potencial

Gráfico 36: Distribuição do Valor Total Disponível para o SIC

(n=114)



A Tabela 66 mostra uma concentração de projetos nos menores valores do SIC. Como existe apenas uma associação com direito ao valor de SIC inferior a R\$ 50000,00 (fato que não ocorreu na prática, pois a associação em questão teve uma liberação de valores acima do valor total disponível para o SIC) a distribuição no primeiro estrato é assimétrica à direita, assim como a distribuição no estrato seguinte. Já no próximo estrato a distribuição torna-se assimétrica à esquerda, evidenciando que são poucos os casos verificados com valores acima de R\$ 500000,00. A análise detalhada por Estado desta variável não se faz necessária, pois ela reflete as condições de negociação para a aquisição de terras pelas associações, já analisada anteriormente (item 16, a partir da página 150).

Tabela 66: Parâmetros do Valor Disponível para o SIC
(n=114)

Valor disponível para o SIC	Número de projetos	Média	Mediana	Desvio padrão	Coefficiente de variação
[0, 200000)	49	131356,3	138150,0	44064,56	0,34
[200000, 400000)	39	308877,4	317748,0	60354,35	0,20
[400000, 600000)	17	470963,5	453892,0	60459,61	0,13
[600000, 800000)	4	728853,8	727846,7	16497,00	0,02
[800000, 1000000)	1	827267,9	827267,9	NA	NA
[1000000, 1200000)	4	1063902,	1027190,	87866,83	0,08
Todos	114	302520,6	254242,8	221714,4	0,73

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária.

Apenas para ilustrar como o valor total disponível para o SIC é afetado pelas variáveis relacionadas ao processo de negociação da compra da terra apresentado anteriormente, ajustou-se um modelo em que o valor total disponível (Vcontrol) é a variável dependente, contra o valor da terra nua por hectare (VTN/ha) e o número de famílias por associação (FAM), controlado por 3 variáveis binárias, para os Estados de Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. O modelo e os resultados são apresentados na Tabela 67 abaixo.¹²⁷

Os resultados confirmam o observado anteriormente sobre a importância da negociação sobre o valor da terra nua e do número de famílias por projeto na determinação do valor residual destinado ao SIC. Ainda que o número de famílias por projeto esteja diretamente relacionada ao cálculo da variável dependente, ela depende também do valor do SAT, o qual apresenta grande variabilidade como visto anteriormente. A diferença apresentada pela variável *d2* evidencia que a combinação entre a negociação pelo valor da terra nua, benfeitorias e o número de famílias por projeto no Estado da Bahia, colocam o valor máximo (teórico) de recursos disponíveis para o SIC neste Estado, significativamente acima da média.

¹²⁷ Tem-se claro que o modelo é tautológico. Neste caso, o uso da regressão visa apenas ilustrar a relação entre as variáveis. O melhor resultado em relação ao modelo apresentado no sub-item anterior (Tabela 64, página 188) deve-se justamente ao fato de que no caso anterior diferentes situações contribuíram para o componente aleatório da variável dependente, enquanto que neste caso este componente está inteiramente relacionado ao valor das SAT.

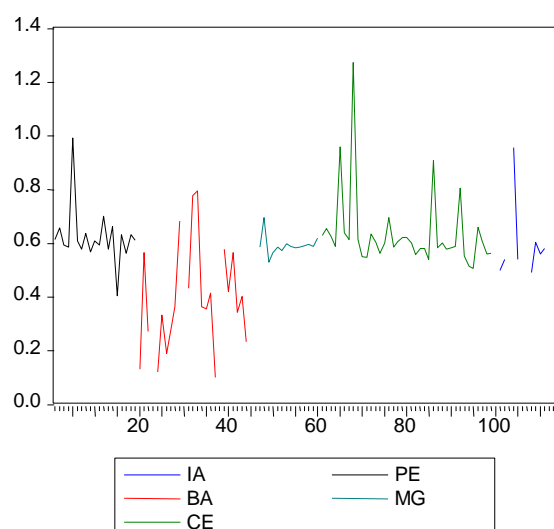
Tabela 67: Modelo Ajustado para o Estudo do Valor Total Disponível para o SIC

Variável Dependente: Vcontrol (SIC total disponível)				
Modelo				
$(Vcontrol) = c + \beta_1 (VTN2 / \text{área}) + \beta_2 (Fam) + \beta_3 d1 + \beta_4 d2 + \beta_5 d3 + \varepsilon$				
Amostra: 1 111 Observações incluídas: 104				
Variável	Coeficiente	DevPd	t-Statistic	Prob
C	43837,22	18856,46	2,324785	0,0223
VTN2/AT	-276,8716	86,33764	-3,206847	0,0018
FAM	7486,483	544,1258	13,75874	0,0000
D1	37805,38	36761,71	1,028390	0,3064
D2	81944,85	32860,91	2,493687	0,0144
D3	47623,58	35353,55	1,347066	0,1812
Medidas de qualidade do Ajustamento				
Qualidade do Ajustamento				
R-squared	0,796982	Mean dependent var	293828,8	
Adjusted R-squared	0,786067	S.D. dependent var	211497,0	
S.E. of regression	97823,49	Akaike info criterion	25,87841	
Sum squared resid	8,90E+11	Schwarz criterion	26,03569	
Log likelihood	-1274,981	F-statistic	73,01747	
Durbin-Watson stat	1,638683	Prob(F-statistic)	0,000000	

Uma forma de visualizar a participação do SIC já recebido (o que inclui o “saldo” para os Estados que forneceram esta informação) no valor máximo disponível, dá-se por meio da variável que foi intitulada “Índice de Controle”. Esta é resultado da divisão entre o valor do SIC demandado em projeto (que ainda não iniciaram execução) pelas associações e o valor máximo disponível apresentado acima. Os valores obtidos para o índice são apresentados no Gráfico 37, discriminados por estado. Observa-se que há poucos casos acima de 70% e apenas dois casos ultrapassando 100%.¹²⁸

¹²⁸ Além do caso já citado anteriormente na Bahia, há também um projeto no Ceará, que por ter apenas 8 famílias, tem seu valor total de financiamento um pouco acima de R\$ 110000,00. Este é um caso extremo que mostra como vincular o valor total do financiamento ao número de famílias por associação cria problemas que não tem relação alguma com as decisões tomadas pela associação ou com as características do projeto produtivo.

Gráfico 37: Valores dos Índices de Controle para os Projetos por Estado



Os testes para igualdade dos parâmetros (média e mediana) mostram que as diferenças entre os índices dos Estados não são significativas, quando não se leva em conta a Bahia. A análise que será feita com base no SIC efetivamente demandado pelas associações e sua utilização, conquanto na Bahia tenha sido definida a utilização do que já foi demandado, deve sempre se ter em conta que neste Estado não foi computado o “saldo” a receber.

A análise dos parâmetros associados ao Índice de Controle, conduzida na Tabela 68, permite observar que há uma sincronia no ritmo de condução dos programas na maioria dos Estados, sendo que a diferença encontrada para a Bahia refere-se a um problema de registro do “Saldo”¹²⁹. Percebe-se que há pouca variabilidade dentro de cada Estado e os intervalos de confiança em relação ao nível médio de utilização são bastante estreitos.

Todas as evidências obtidas em entrevistas mostram que o “atraso” na formulação dos projetos para obtenção do SIC tem relação com dois pontos básicos: a ocorrência das secas e a dificuldades das associações em obterem uma assistência técnica regular que permita “afunilar” a percepção das comunidades sobre qual o projeto mais adequado às suas condições. De qualquer forma, a maioria das associações já montou subprojetos relacionados a cerca de 60% do valor máximo disponível para o SIC. A análise dos componentes do SIC está —convém repetir— é preliminar e dá indicações sobre as escolhas feitas pelos PCTs no início de suas atividades.

¹²⁹ Entre os projetos dos Estados de Minas Gerais, Ceará, Maranhão e Pernambuco não existem diferenças significativas entre as médias. Como as distribuições não são normais, utilizou-se o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis, que apresenta diferenças significativas na ordenação entre as medianas na seguinte ordem: Pernambuco, Ceará, Minas Gerais e Maranhão. Também as diferenças são não significativas a 5% de probabilidade.

Alguns indicadores importantes podem ser obtidos a partir do valor máximo disponível para o SIC: a) um índice de participação dos gastos com manutenção (intenções ou uso efetivo do SIC com habitação e sobrevivência das associações), chamado INDMAN; b) um índice referente ao que foi destinado efetivamente para produção (animais e culturas perenes e temporárias), INDPROD e c) índice relacionado à infra-estrutura, INDINFRA. Estes dois últimos serão discutidos mais adiante.

**Tabela 68: Parâmetros do Índice de Controle dos Projetos por Estado
(em %)**

Estados	Número de projetos	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média	Mediana
Pernambuco	19	0,62	0,10	0,02	0,61
Bahia	23	0,38	0,21	0,04	0,36
Minas Gerais	14	0,59	0,03	0,01	0,59
Ceará	39	0,63	0,14	0,02	0,60
Maranhão	8	0,60	0,15	0,05	0,55
Todos	103	0,57	0,17	0,02	0,59

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária

Estes índices são obtidos sem considerar os valores do “saldo”, uma vez que quaisquer regras de repartição seriam arbitrárias (em alguns estados os componentes do SIC são teoricamente encadeados, o que torna cada projeto um caso seqüencial distinto, de difícil generalização). Outra ressalva é que dadas as diferenças na forma de computar o SIC nos diferentes Estados, a comparabilidade entre eles fica comprometida quando se desagrega o SIC em componentes segundo a utilização destes. Por isso evitar-se-á o uso de testes estatísticos na comparação entre Estados. Deve-se buscar isto sim, analisar as diferenças de composição dentro de cada Estado, como indicador da “tendência” do uso do SIC, refletindo a intervenção diferenciada dos órgãos de Reforma Agrária.

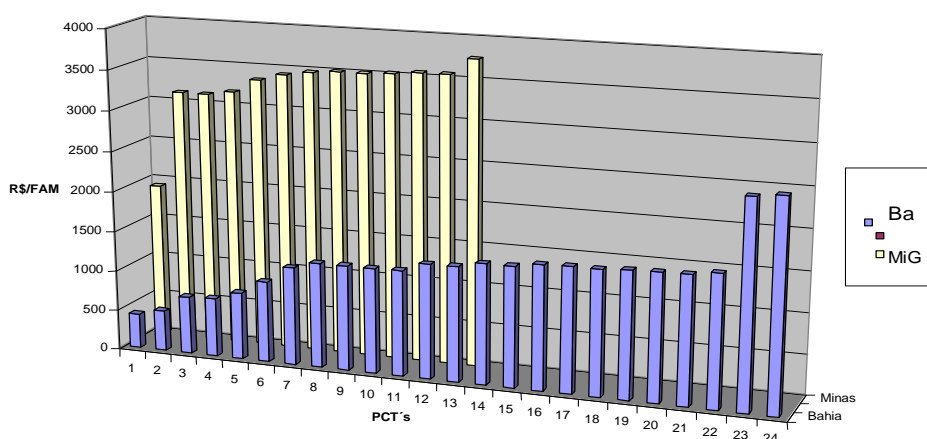
Um dos principais componentes de utilização do SIC refere-se aos gastos com “manutenção”, que englobam dois itens: gastos com sobrevivência das famílias, em muitos Estados considerado como uma quantia mensal de R\$ 130/família, independente de participação em atividades coletivas e gastos com construção e/ou reforma de residências, que também sofre interferência diferenciada dos órgãos estaduais de Reforma Agrária. Uma vez que em alguns estimula-se ou induz-se à construção de Agrovilas para caracterizar o

Programa, em outros ao contrário, procura-se aproveitar ao máximo as facilidades existentes nas comunidades.¹³⁰

Esta diferença na intervenção e na condução dos gastos das associações fica evidente no Gráfico 38 e no Gráfico 39. Enquanto que na Bahia apenas 2 associações gastaram mais de R\$ 2000,00 por família com sobrevivência e habitação, definidos como gastos com “manutenção”, em outros Estados, como Minas Gerais, Ceará e Pernambuco —estes dois últimos apresentados no Gráfico 39— este gasto atinge 76,3%, com o restante entre R\$ 1000 e R\$ 2000. Na Bahia, por seu turno, R\$ 70,7% gastaram entre R\$ 1000,00 e R\$ 2000,00, gasto este predominantemente dirigido para a construção das habitações.

Ressalta-se mais uma vez que a forma de governança dos gastos das associações é distinta entre os Estados, afetando não somente a interpretação dos dados, mas também a forma de condução dos projetos. A forma conduzida na Bahia vincula a sobrevivência à condução de projetos comunitários, o que de certa forma, funciona como um desincentivo à divisão de uma grande parcela dos imóveis em lotes individuais.

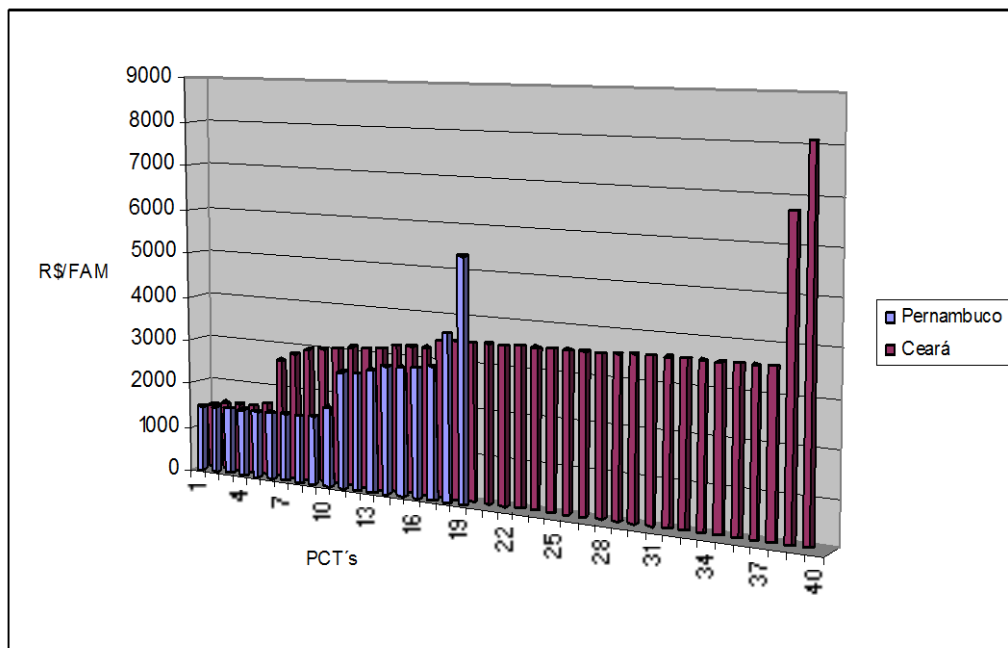
**Gráfico 38: Gastos do SIC com “Manutenção” por Família
– Bahia e Minas Gerais –**
(dados ordenados)



¹³⁰ No caso do Estado do Maranhão, que não analisaremos com profundidade por falta de informações detalhadas, as entrevistas locais revelaram que em muitos projetos parte dos recursos da “manutenção” é utilizada na compra da madeira e telha para montagem do alicerce e telhado das habitações. As paredes são de taipa e as portas e janelas são construídas com materiais locais.

**Gráfico 39: Gastos do SIC com “Manutenção” por Família
– Pernambuco e Ceará –**

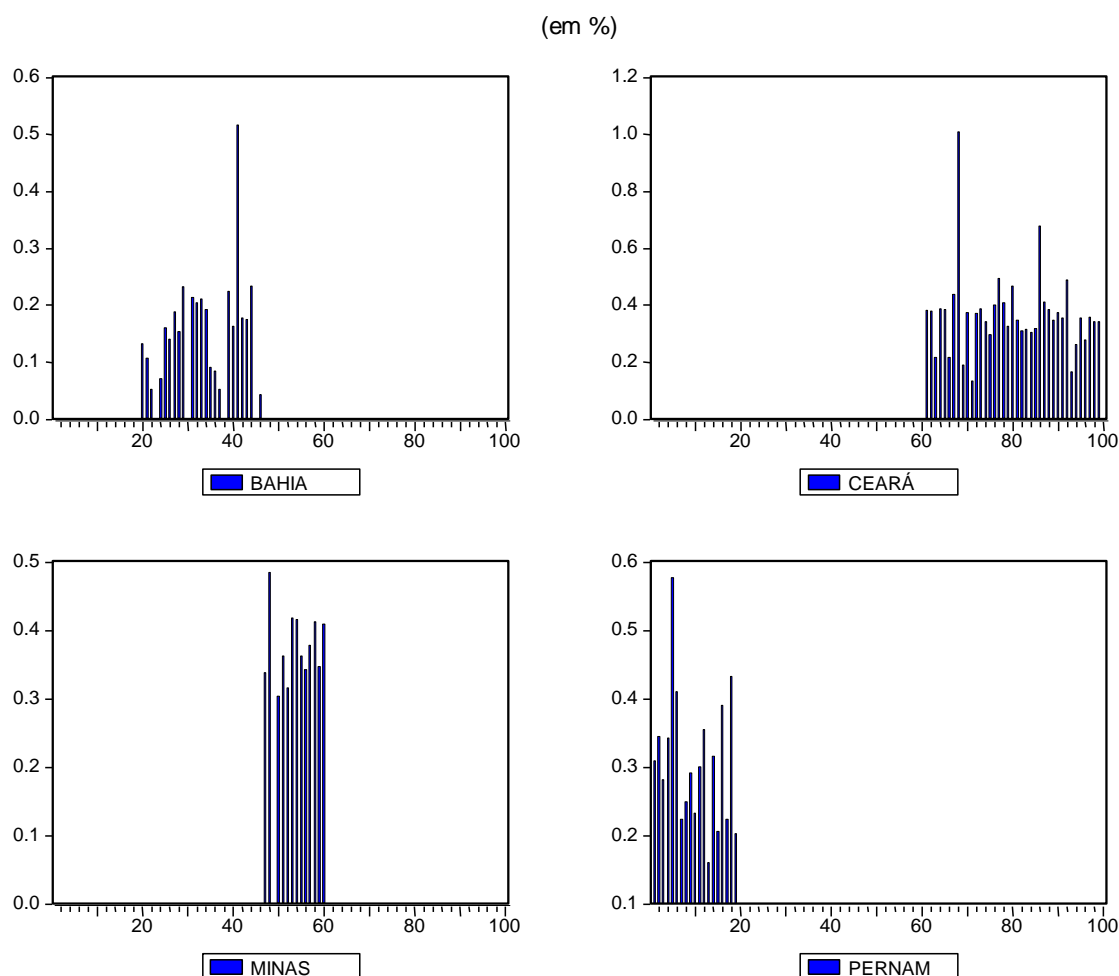
(dados ordenados)



A análise detalhada por Estado reflete as diferenças na condução dos projetos, mas confirma a elevada frequência da solicitação deste item, o que não deverá ocorrer em outros componentes do SIC, como será visto adiante.

Os valores do índice de participação dos gastos com “manutenção” em relação ao valor máximo disponível para o SIC (INDMAN) são apresentados, por Estado, no Gráfico 40. Este confirma que ocorre um comprometimento significativo dos gastos com este item, o que como foi visto, reflete o caráter emergencial da situação em que está ocorrendo a transição das associações.

Gráfico 40: Índices de Utilização do SIC em Manutenção (INDMAN) por Estado¹³¹



Segundo a Tabela 69, os índices apresentados no Gráfico 40 acima, têm um valor médio um pouco acima de 30% e com exceção da Bahia, onde a decisão do gasto com sobrevivência difere dos demais estados. O coeficiente de variação está em torno de 30%, não sendo muito elevado. Pode-se afirmar então, que independentemente de como venham os projetos a definir a utilização futura de seus recursos, mais de 30% do SIC que cada Estado poderia receber está comprometido com a manutenção e a instalação das associações no imóvel adquirido.

¹³¹ Os dados deste gráfico estão indexados, ou seja, cada número corresponde a um determinado projeto, ao contrário dos Gráfico 38 e Gráfico 39, em que a numeração corresponde a uma ordenação crescente segundo o valor das variáveis.

**Tabela 69: Parâmetros do Índice de Utilização do SIC em Manutenção
nos Projetos por Estado**
(em %)

Estados	Número de projetos	Média	Desvio padrão	Erro padrão da Média	Mediana
Pernambuco	19	0,31	0,10	0,02	0,30
Bahia	23	0,15	0,11	0,02	0,15
Minas Gerais	14	0,35	0,11	0,03	0,36
Ceará	39	0,37	0,14	0,02	0,36

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária

O índice relativo aos gastos com produção - INDPROD - engloba todas as atividades que apresentam retorno produtivo, independente de considerações sobre seu prazo de maturação.

Cabe, antes disso, introduzir uma pequena discussão com Garcia-Filho (1998:21), que sugere uma diferenciação dos componentes do SAT-Benfeitorias e do SIC, o qual serve como referência para a discussão que será conduzida a seguir. Para ele os créditos do SIC deveriam ser divididos segundo os prazos: aqueles investimentos de retorno mais longo deveriam ser evitados, como por exemplo, cercas, estábulos, tratores, etc. pois nos “10 primeiros anos estes investimentos não provocam incrementos de renda suficientes para cobrir as anuidades do empréstimo, mesmo quando subsidiados”. Dada a natureza estrutural destes programas, nas regiões do semi-árido eles poderiam ser financiados por programas de combate à seca, segundo o autor. Ao mesmo tempo propõe que os recursos do SIC sejam aplicados para “investimentos produtivos e em infra-estrutura básica, como casas, eletrificação —de preferência relacionada à irrigação— e finalmente propõe que os programas como PROCERA atendam a itens de pequena monta, como compra de animais, mudas e equipamentos de irrigação.

Um primeiro ponto é que aceitar esta forma de orientação na distribuição de recursos implica ampliar o escopo de créditos disponíveis, o que é perfeitamente desejável, mas não faz parte das regras de criação dos projetos. Implicaria também em aumentar o grau de monitoramento dos órgãos governamentais de Reforma Agrária, intervenção esta que varia de Estado para Estado, conforme apontado neste relatório.

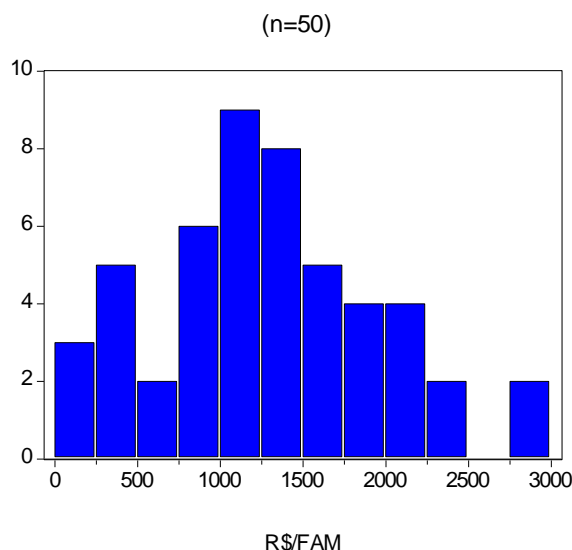
Por seu turno, a prática da compra de propriedades próximas às associações-mãe, observada na maioria dos projetos reduz o escopo da seleção da composição das benfeitorias

adquiridas.¹³² Logo, as associações herdaram um conjunto de benfeitorias que, embora não tenham um valor elevado (apenas 17,5% da amostra geral superam R\$ 100000,00), cobrem uma parcela do que Garcia-Filho (1998) arrolou como sendo passível de financiamento pelo SIC e parte como sendo de retorno de longo prazo, como cercas e currais. Normalmente há pouco controle sobre esta composição, estando as associações mais preocupadas com a disponibilidade de recursos hídricos para abastecimento humano, consumo dos animais e até para irrigação.

Os gastos com produção foram definidos como a soma dos gastos projetados (ou efetivados no caso da Bahia) com aquisição de animais e pastos; culturas perenes e temporárias. Quando são considerados os 50 projetos que solicitaram SIC para este item, percebe-se que a distribuição está bastante concentrada na faixa entre R\$ 1000 e R\$ 1500 por família (o valor médio é de R\$ 1283,85). Um dado importante é que os projetos constantes do Gráfico 41, estão concentrados nos estratos de área por família (AFAM) de 10 a 30 ha. Os projetos com maior área por família são justamente aqueles que não solicitaram ainda projetos produtivos, o que complementa a análise feita para o SAT, na qual os projetos de maior área por família apareceram como uma forma de compensar as condições adversas. Isto ocorre principalmente no Estado do Ceará, onde as condições desfavoráveis são agravadas pelo uso emergencial do SIC. Além disso, mesmo sem incluir os 49 projetos que não solicitaram SIC (há casos em que o SIC ainda não foi demandado pelo fato do projeto estar em seu início), a distribuição ainda é levemente assimétrica à esquerda.

¹³² Indica-se aqui, novamente, que a avaliação das benfeitorias segundo o laudo técnico é outra prática institucional herdada do sistema de desapropriação utilizado pelas instituições que conduzem a Reforma Agrária no Brasil, como o INCRA. Resta saber o quanto esta avaliação contribui para tornar mais claro o processo de negociação ou quanto o afasta daquele que seria conseguido entre as partes interessadas no mercado.

**Gráfico 41: Distribuição do Valor do Gastos com Produção por Família
nos Projetos que Solicitaram SIC para Produção**



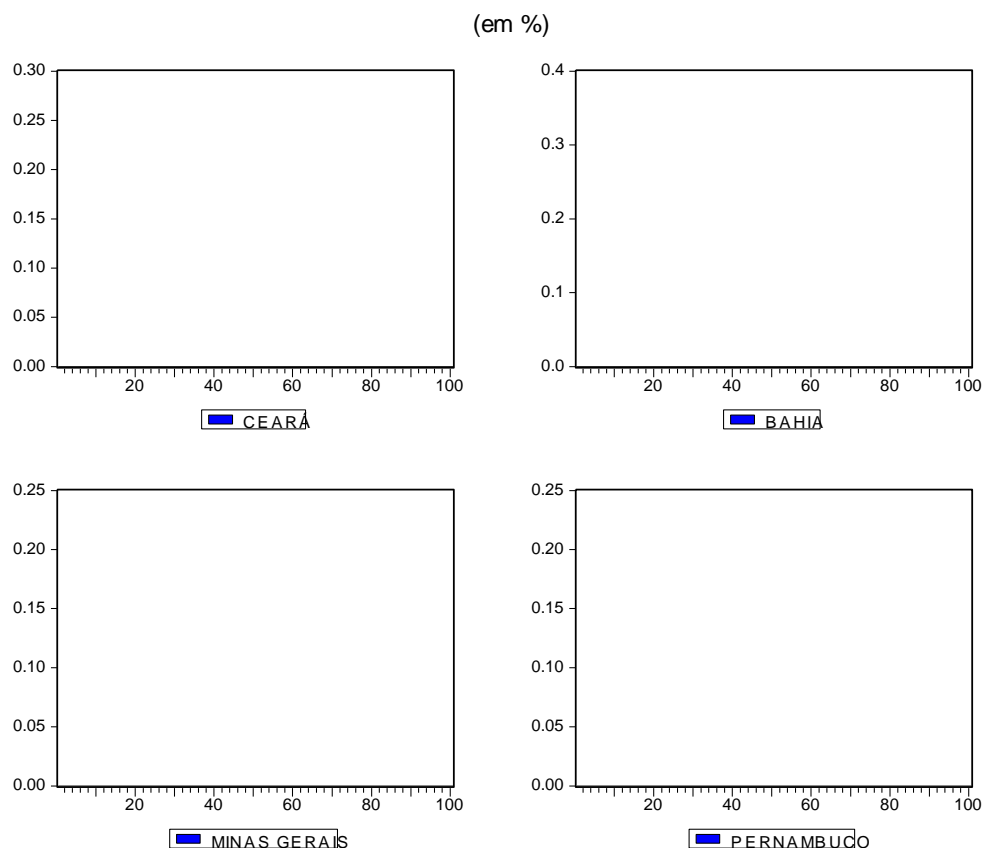
Detalhando um pouco mais a análise por Estado, segue-se através do estudo do índice que fornece a porcentagem dos gastos com produção em relação ao valor máximo disponível para o SIC (INDPROD). Como fica claro no Gráfico 42, as demandas através do componente do SIC voltado para as atividades relacionadas à produção de qualquer tipo, mesmo aquelas que envolvem pecuária capaz de aproveitar os recursos já disponibilizados pelo SAT, têm pequena relevância, seja nos subprojetos prontos e parte deles já encaminhados (Pernambuco, Ceará e Minas Gerais), seja nos subprojetos em fase de execução, onde as atividades produtivas já estão sendo efetivamente conduzidas (Bahia).

Na Bahia foi detectado o maior número de ocorrências de INDPROD, ainda que sua proporção em relação ao valor total disponível para o SIC seja em média de 10,7%, com um valor máximo de 38,2%. Cerca de 77% dos projetos da Bahia utilizaram parte do SIC para a produção agrícola, aquisição de animais ou a formação de pastos (inclusive pastos de reserva, com *Leucena* ou *buffel grass*). Em Minas Gerais o número de ocorrências no componente produtivo também é elevado. Todos os projetos nesse Estado (com exceção de um, do qual não obteve-se a informação desagregada para os componentes do SIC) demandaram produção, com um índice médio de 14,1% e um valor máximo de 21,0%. Também em Pernambuco há uma porcentagem elevada, de 68,0% de projetos que buscaram o SIC para a produção, com um valor médio do INDPROD de 11,6% e máximo de 23,7%.

Ainda que se possa argumentar que existe um “saldo” significativo para o uso pelas associações, como mostram os índices da Tabela 68, é preocupante o fato de que as atividades que possam gerar retorno não tenham sido privilegiadas, ainda que por razões plenamente

aceitáveis. Isto se agrava quando se detectou nas visitas ao local que uma significativa parcela das associações não teve acesso a outras formas de crédito.

Gráfico 42: Valor do Índice de Produção (INDPROD) nos Projetos por Estado



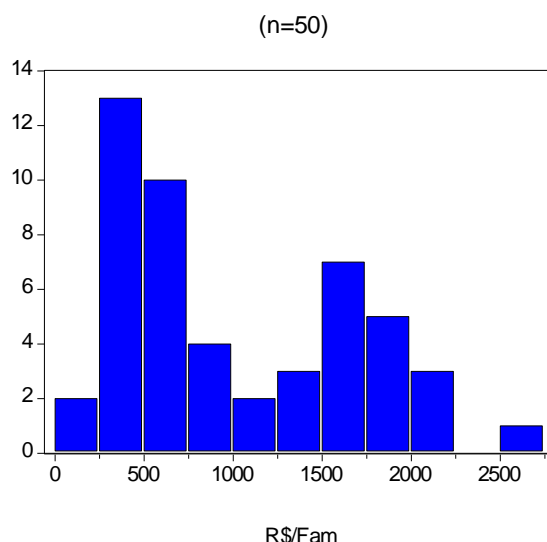
Outro componente importante, com um igual número de solicitações que o anterior — 50 projetos— refere-se aos gastos com infra-estrutura. Este componente engloba os gastos com recursos hídricos (instalações hidráulicas para uso doméstico e consumo animal), energia elétrica e estradas. De certa maneira ele complementa o componente relativo à construção de residências, mas mantém uma interface produtiva de longo prazo. Os menores valores esperados devem-se em parte, à complementaridade com os valores gastos com benfeitorias, que como será visto adiante, não é tão acentuada.

O gasto médio por família com infra-estrutura é de apenas R\$ 1019,00 e mesmo excluindo os 49 casos em que este tipo de gasto não foi solicitado ainda (Bahia) ou não está especificado em projeto (nos demais Estados), a distribuição é um pouco assimétrica à direita, como mostra Gráfico 43. A maioria dos casos vai de R\$ 250,00 a R\$ 750,00 por família, e o valor máximo encontrado foi de R\$ 26665,50.¹³³ Logo, gasta-se menos com infra-estrutura do

¹³³ No Ceará, Parambú- Faz Boa Esperança.

que com produção e os projetos que mais se comprometem com este item são os que menos empenho apresentaram no esforço produtivo.

Gráfico 43: Distribuição do Valor da Participação dos Gastos com Infra-estrutura por Família

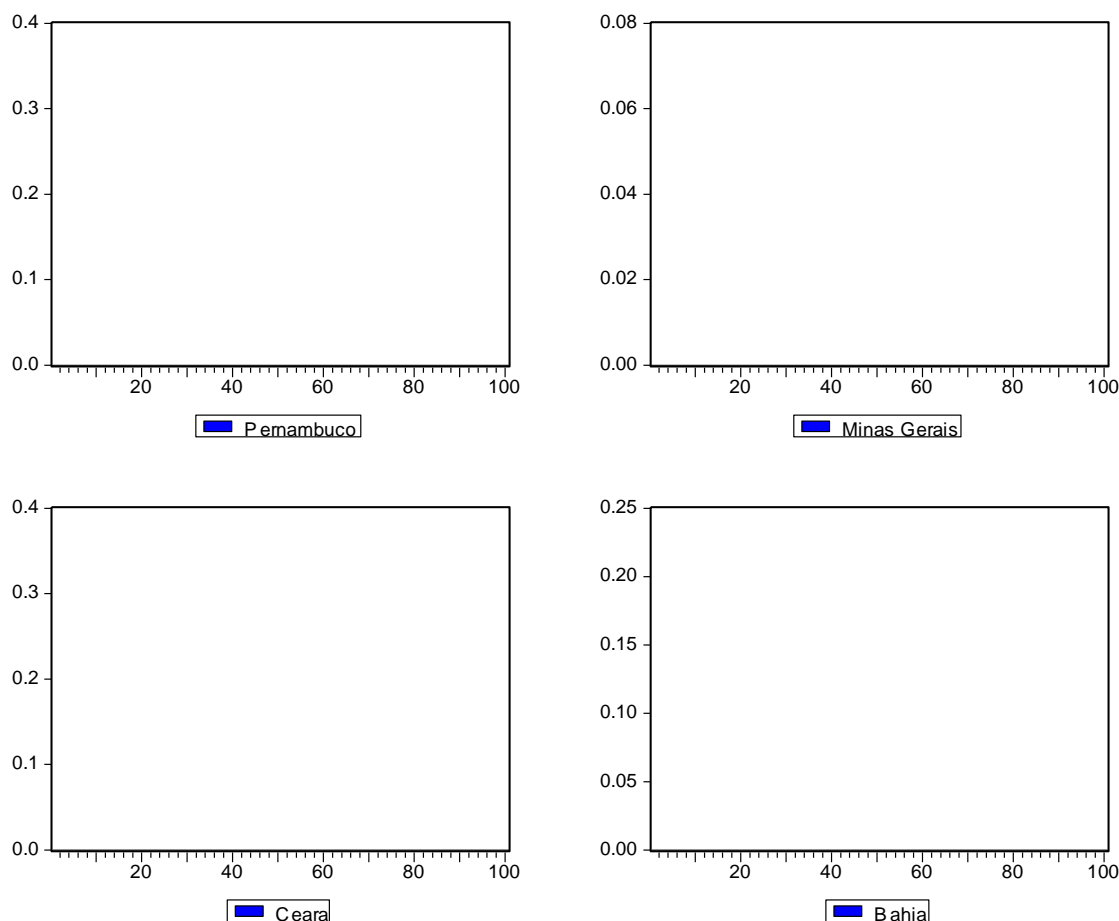


No Gráfico 44 é apresentada a distribuição dos gastos com infra-estrutura dentro do valor total destinado ao SIC (INDFRA), analisado a seguir. Minas Gerais é o Estado com maior porcentagem projetada de gastos com infra-estrutura; com 85,7% de seus projetos planejando utilizar os recursos para este fim. Todavia, seja pelo elevado valor do SIC total do Estado, seja pelo pequeno montante (R\$ 15100,29 em média, ou cerca de R\$ 400,00 por família), a participação deste item no valor máximo do SIC (INDFRA) é muito reduzida, em média 4%, chegando no máximo a 6%. Cerca de 75% das associações em Pernambuco “projetaram” gastos com infra-estrutura, mas neste Estado a participação média é elevada, sendo o valor médio do INDFRA de 10,4%, muito próximo do que foi projetado para ser aplicado em produção (INDPROD). Também o valor máximo do índice é um dos mais elevados, de 30%. Em Pernambuco, 4 projetos ‘gastaram’ mais de 20% do valor disponível para o SIC com infra-estrutura. Esta porcentagem de casos de INDFRA acima de 20% também é significativa no Ceará (1/3 dos 18 projetos que gastaram com infra-estrutura).

O valor médio do INDFRA no Ceará é menor do que o índice que mostra a importância relativa com gastos de produção, sendo de 7,5%. No Ceará encontra-se o projeto com o maior INDFRA. Finalmente, no Estado da Bahia apenas 5 projetos demandaram investimento em infra-estrutura até o presente momento, o que em parte deve-se às benfeitorias incorporadas pelo SAT. Observou-se em entrevistas que muitos projetos ainda têm a intenção de demandar

fundos para gasto com Infra-estrutura. Logo, tanto o reduzido número quanto o baixíssimo valor médio de INDFRA devem ser relativizados em face à forma diferenciada de condução dos projetos no Estado.¹³⁴

**Gráfico 44: Participação dos Gastos com Infra-estrutura
no Valor Máximo Disponível para o SIC (INDFRA)**



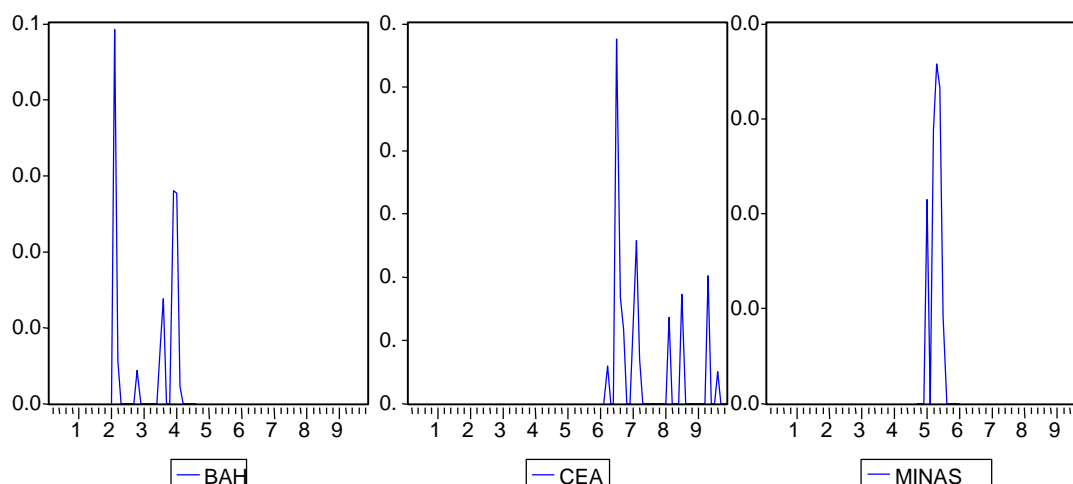
A utilização do SIC para aquisição de benfeitorias está concentrada no Estado do Ceará. O item benfeitorias compreende currais, cercas, galpões e outras instalações (casas de farinha e instalações para cura de produtos como queijo), sendo muito raras as referências a instalações agroindustriais (o que muitas vezes é demandado pelas associações-mãe a outras fontes de financiamento, como mostraram as entrevistas). Também inclui a construção de centros comunitários e Escolas, itens que têm um peso muito pequeno.

¹³⁴ O fato é que dada a forma de alocar recursos nos projetos baianos, muitas atividades de desenvolvimento de infra-estrutura intensivas em mão-de-obra são conduzidas com recursos de manutenção. É o caso de uma associação, onde a captação de água de um poço próximo à sede do município está sendo “financiada com diárias pagas ao trabalho coletivo”. Isto ocorre em vários projetos na Bahia.

Apenas 24 projetos registraram este tipo de demanda e quase metade deles corresponde a um gasto por família de até R\$ 500,00. Apenas 8 casos apresentam valores acima de R\$ 1000,00 por família e somente 2 associações no Ceará apresentam um gasto superior a R\$ 2000/família em benfeitorias.

O Gráfico 45 comprova que apenas para o Estado do Ceará o INDBENF atinge valores acima de 10% em 8 projetos, existindo, como já foi apontado, poucos casos em que o comprometimento com benfeitorias é relevante. O valor médio do INDBENF neste Estado foi de 17,6%. Os valores médios para os Estados da Bahia e Minas Gerais - apenas para aqueles que demandaram benfeitorias através do SIC - foram, respectivamente, de 3,5% e 2,6%. No caso da Bahia, percebeu-se pelas entrevistas que os casos de solicitações para Benfeitorias corresponderam justamente a projetos com baixíssimos valores do SAT neste item, como nos municípios de Bonito e Andaraí. Nestes casos, assim como em Bom Jesus da Lapa, a construção de cercas de 9 fios para criação de caprinos é um indicativo favorável de que o projeto produtivo está em andamento.

**Gráfico 45: Índice de Gastos com Benfeitorias
em Relação ao Valor Total Disponível para o SIC (INDBENF)**
(em %)



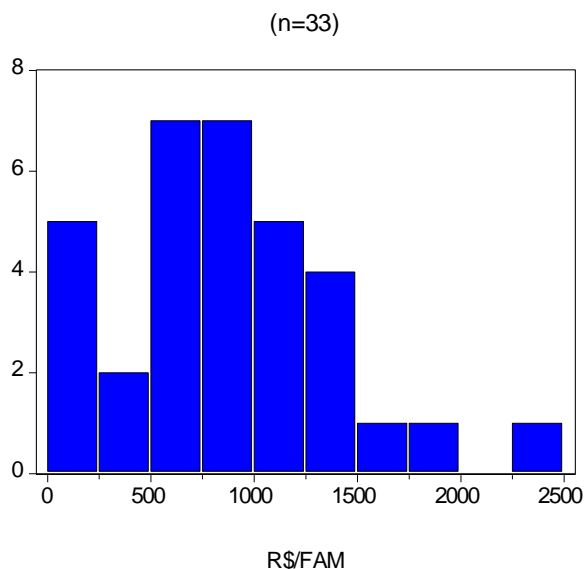
Mais importante que o SIC para benfeitorias é o subprojeto para compra de equipamentos: tratores, implementos (grade, arado, subsolador), distribuidoras de calcário (principalmente nas regiões de Cerrado da Bahia), carretas. Em muitas entrevistas a compra desses itens foi evidenciada como sendo uma fonte adicional de renda para a associação,

principalmente para aqueles casos em que a importância das parcelas individuais é relevante, como em vários projetos da região Central da Bahia e de Pernambuco.

Os presidentes identificam nos equipamentos um elo significativo entre os associados e a associação, além de representarem uma fonte de renda por meio do aluguel para proprietários. Em alguns casos, aponta-se que será cobrado “apenas o custo do óleo”, mas em outros, o valor do aluguel cobrado aos associados é uma parcela do valor de mercado (entre 50 e 70%). O principal argumento crítico refere-se ao fato de que muitos projetos, por exemplo, centrados na criação de caprinos (coletivo) e em culturas de subsistência nos lotes individuais, não necessitariam, pelo menos de início, deste tipo de equipamento, que acabaria por reduzir o montante disponível para outros itens e com isto, reduziria também a “alavancagem” da capacidade de pagamento via SIC.

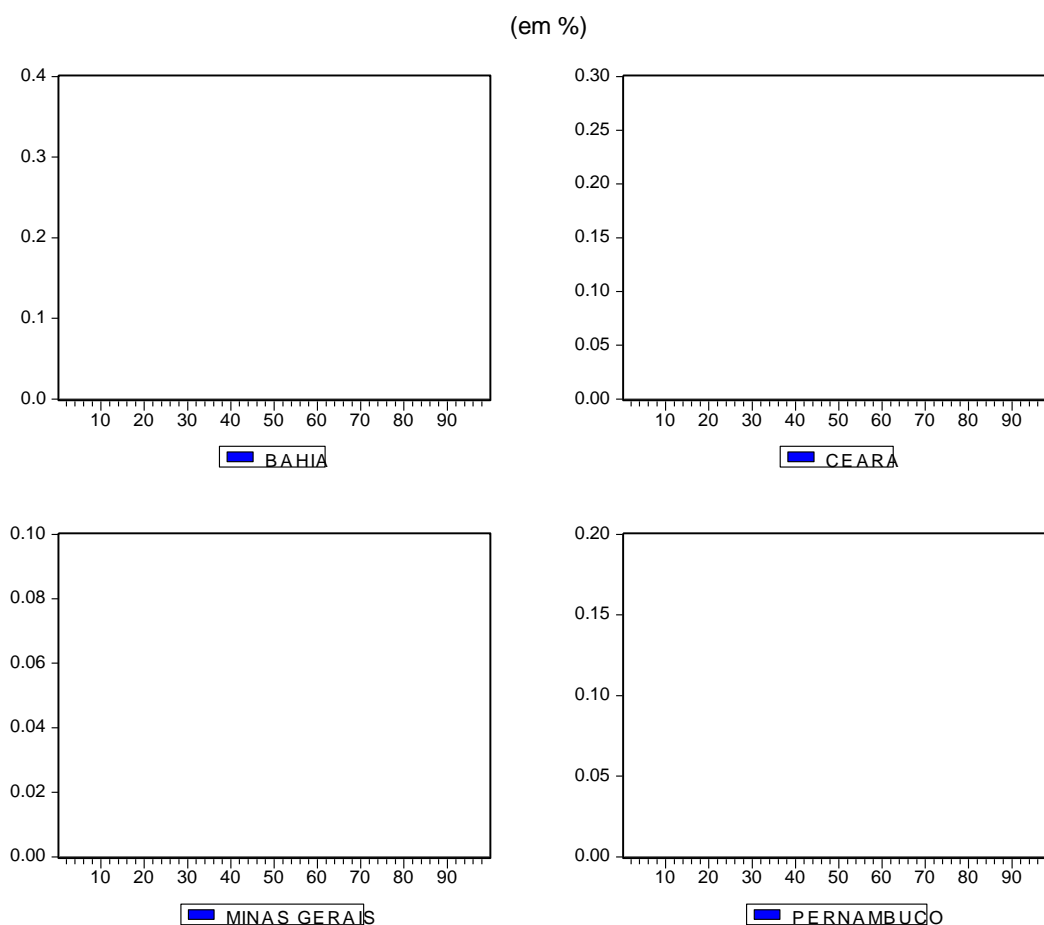
O Gráfico 46, referente a distribuição dos gastos programados ou efetivados (Bahia) com equipamentos, envolve apenas 1/3 dos projetos, que são os que solicitaram estes itens. O valor médio dos gastos por família foi de R\$ 884,13, com valor máximo de R\$ 2485,33. Grande parte das demandas localiza-se entre R\$ 500,00 e R\$ 1000,00, abaixo do destinado à produção, referência mais importante para esta análise.

Gráfico 46: Valor dos Gastos para Aquisição de Tratores e Equipamentos por Famílias nos Projetos



Tal situação obviamente reduz a participação dos gastos com tratores e equipamentos no valor total do SIC (INDTRAT). Tal como os gastos com infra-estrutura (INDINFRA), este aparece em uma parcela significativa dos projetos (58%) onde “gasta-se” abaixo de 10% do valor do SIC total com este componente.

**Gráfico 47: Gastos com Tratores e Equipamentos como Porcentagem do
Valor Total do SIC (INDTRAT) por Estado**



Um fato revelado pelo Gráfico 47 é a participação mais intensa dos projetos da Bahia e Pernambuco neste item. Isto pode estar indicando uma complementaridade deste tipo de gasto com a aquisição de infra-estrutura e benfeitorias através do SAT, que somadas às menores necessidades de recursos para manutenção, liberam recursos para compra de máquinas e implementos agrícolas.

Considerando que estes dois Estados têm grande parte da participação do INDTRAT, parte-se para a análise de seus parâmetros. O índice médio na Bahia foi de 5,5%, sendo o INDTRAT máximo de 30,3%, bastante elevado. Como 10 projetos do Estado (ainda) não submeteram subprojetos do SIC para aquisição de máquinas e implementos, é óbvio que o valor mediano seja mais baixo, de 2,3%. Dos 16 projetos que solicitaram financiamento para este componente, o valor médio é de 9%, mas o valor mediano também é muito menor, 6%. O comprometimento foi maior que 20% em 4 projetos. Situação um pouco distinta de Pernambuco, em que dos 10 projetos (53%) que demandaram financiamento para este componente, 7 têm INDTRAT acima de 10%, mas nenhum acima de 20%. Isto em parte se

explica pela menor área total da maioria dos projetos do Estado em relação ao Estado da Bahia, onde os projetos do Sul do Estado têm na exploração do cacau uma fonte de renda esperada no curto prazo originada através do SAT, o que torna este nível mais elevado de comprometimento menos crítico do ponto de vista da capacidade de pagamento futuro.

Finalmente, cabe analisar os gastos com irrigação. O índice de comprometimento do valor total do SIC com irrigação (INIRRIG) mostra um dado interessante: O número de projetos envolvidos é pequeno, malgrado o interesse evidente da agricultura irrigada no semi-árido. Um ponto importante é o relativo à indivisibilidade dos projetos de irrigação: aqueles que dispõem de infra-estrutura para tanto (energia elétrica e recursos hídricos), ainda enfrentam a necessidade de um gasto em média de R\$ 42678,67, o que faz com que a parcela comprometida do valor total do SIC seja superior a 10% em muitos casos (Gráfico 48) e o gasto por família ultrapasse R\$ 1000,00 que é superior à media do gasto das SIC para a produção agrícola e pecuária, que também envolve aquisição de animais. Estas considerações ficam claras no desenho do Gráfico 49.

Gráfico 48: Subprojetos para Gastos com Irrigação em Relação ao Valor Total do SIC (INIRRIG): Outros Estados e Minas Gerais

(n=18)

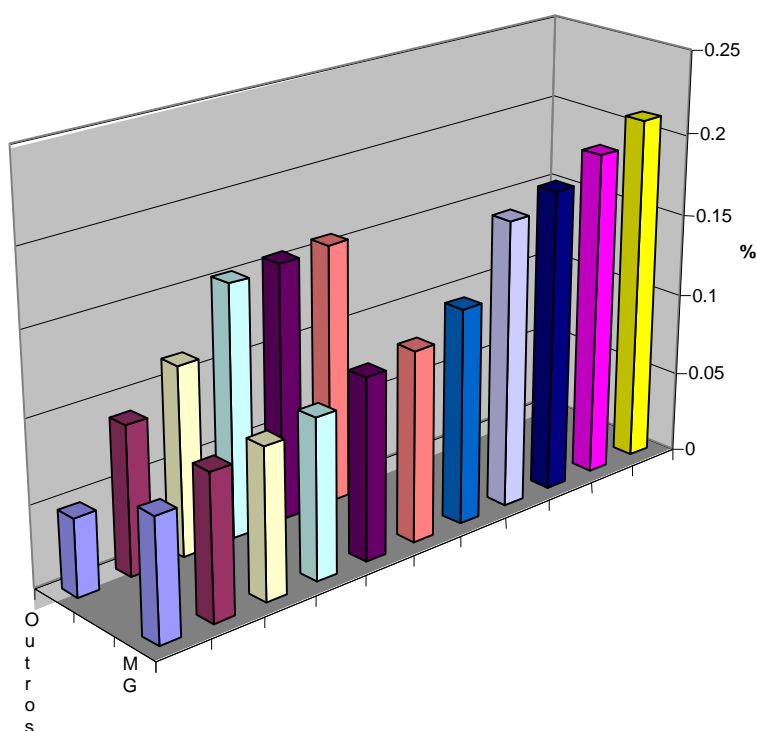
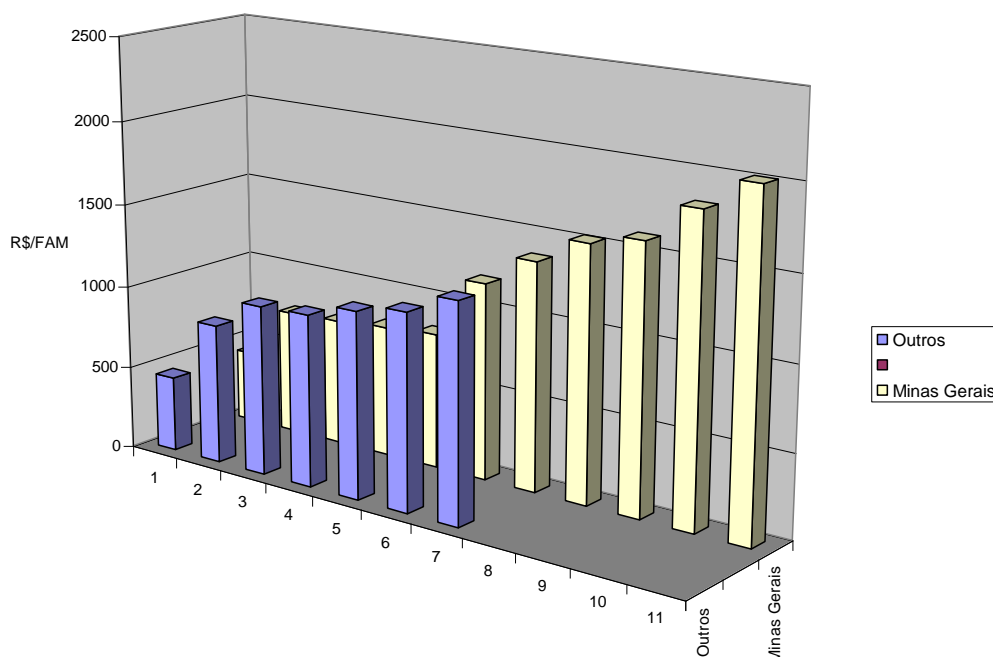


Gráfico 49: Gastos por Família com Subprojetos de Irrigação nos Projetos

(n=18)



A análise do SAT, feita anteriormente, já indicava uma posição diferenciada dos Projetos localizados em Minas Gerais, que além de uma área por família acima da média também tinham um número de famílias acima da média, sem com isto ter SAT mais elevados. Estas condições explicam o fato de que 61% do total de subprojetos para irrigação da amostra foram feitos pelas associações mineiras. Deve-se investigar também a presença de externalidades geradas por outros projetos de irrigação existentes nas proximidades, como o Projeto Jaíba.

Existem diferenças significativas no comportamento dos projetos entre os Estados, como procurou-se mostrar e, isto tanto se deve à diferenças edafo-climáticas existentes quanto às formas de governança diferenciadas e mesmo às diferenças na condução dos projetos pelos órgãos estaduais responsáveis pela Reforma Agrária. No próximo item será feito um balanço da análise detalhada do SIC apresentada até o momento, visando estabelecer os padrões predominantes dos subprojetos e sua correlação com os “componentes de benfeitorias do SAT”.

17.3 Balanço Preliminar dos Subprojetos de Investimento Comunitário e dos Subprojetos de Aquisição de Terras

O balanço preliminar do SIC será feito com base na análise do financiamento “potencial” (máximo) feito às associações, uma parte exigindo como contrapartida a criação

de capacidade de pagamento através do SAT e a outra na forma de um crédito a fundo perdido, que poderia ser utilizado para alavancagem da produção. Este valor serve então de referência para construir alguns indicadores de interesse, por exemplo, a participação significativa do pagamento aos itens de infra-estrutura nas SAT em relação ao valor potencial do financiamento.

Em seguida, será feito um balanço da relação entre os diferentes itens voltados à alavancagem das atividades produtivas no SAT e SIC. Optou-se por fornecer apenas algumas indicações, uma face à situação transitória das associações, fato ressaltado ao longo de todo o texto.

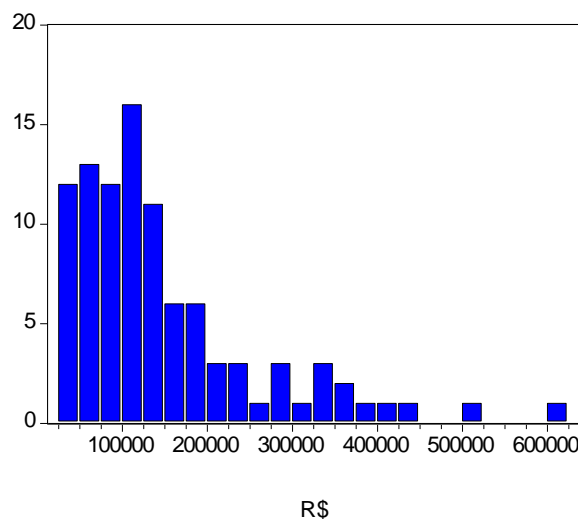
O balanço terá início pela construção da variável que indica o valor potencial financiado às associações. Para tanto, da soma SAT+SIC desconta-se o gasto com o pagamento da terra nua,¹³⁵ a remuneração com itens voltados para habitação no SAT, os gastos com sobrevivência (exceto na Bahia) e com a construção de habitações para se obter um “total potencial de financiamento produtivo” (TOTALPOT). Todavia, está embutido neste índice uma superestimação, uma vez que parte do SAT não necessariamente implica na criação de capacidade de pagamento, tendo a função de promover o bem-estar das comunidades em um prazo mais longo.

A distribuição da variável TOTALPOT é apresentada no Gráfico 50. O valor médio é de R\$ 150765,10, mas 50% das Associações receberam como financiamento menos de R\$ 112000,00, o que resulta num valor médio de R\$ 234,00/ha. Como se pode perceber, há dois casos extremos, localizados no litoral da Bahia (Conde), que merecem uma atenção particular por ultrapassar o limite oficial de financiamento disponível para os projetos. Os menores valores, inferiores a R\$ 40000,00 localizam-se em Pernambuco e Ceará. Todavia, os projetos com menores valores de TOTALPOT/ha (abaixo dos irrisórios R\$40/ha) encontram-se na Bahia e em Minas Gerais. O primeiro caso, justificado pelo próprio projeto de exploração extensiva de caprinos.

¹³⁵ Lembrando que tal prática ocorre em função da forma de avaliação das propriedades pelos Órgãos Estaduais Responsáveis pela Reforma Agrária, que separam o Valor da Terra Nua da Avaliação das “benfeitorias”, que não corresponde ao realizado pelo mercado.

**Gráfico 50: Distribuição do Valor Potencial
de Financiamento Produtivo (TOTALPOT)**

(n=97)



Uma comparação do TOTALPOT/ha e o Valor da Terra Nua/ha efetivamente pago pelos projetos também leva a conclusões interessantes. Considerado que no Gráfico 51, os projetos estão ordenados da esquerda para direita segundo os Estados, pode-se perceber claramente que a despeito dos problemas enfrentados e do uso predominante do SIC para implantação de infra-estrutura, o Estado do Ceará contribui quase que integralmente para os 20% de projetos que tiveram disponibilizados como financiamento 4 vezes mais do que o que foi pago pela terra. Neste sentido, o Programa Cédula da Terra no Ceará é o que mais claramente assume um papel de financiador da construção de uma infra-estrutura que permita às comunidades enfrentar a situação adversa por eles vivida. Isto coloca a discussão do quanto esta situação estaria de acordo com a estrutura de governança proposta pelo Programa, que pressupõe em grande parte a busca de incentivos à capacitação produtiva das associações.

Gráfico 51: Relação entre o Total Potencial de Financiamento Produtivo e o Valor da Terra Nua Efetivamente Pagos pelas Associações (INDFIN)

(n=97)

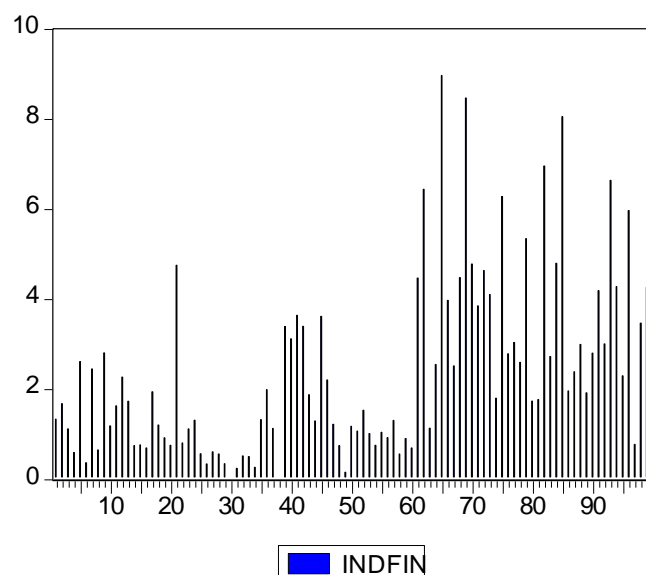


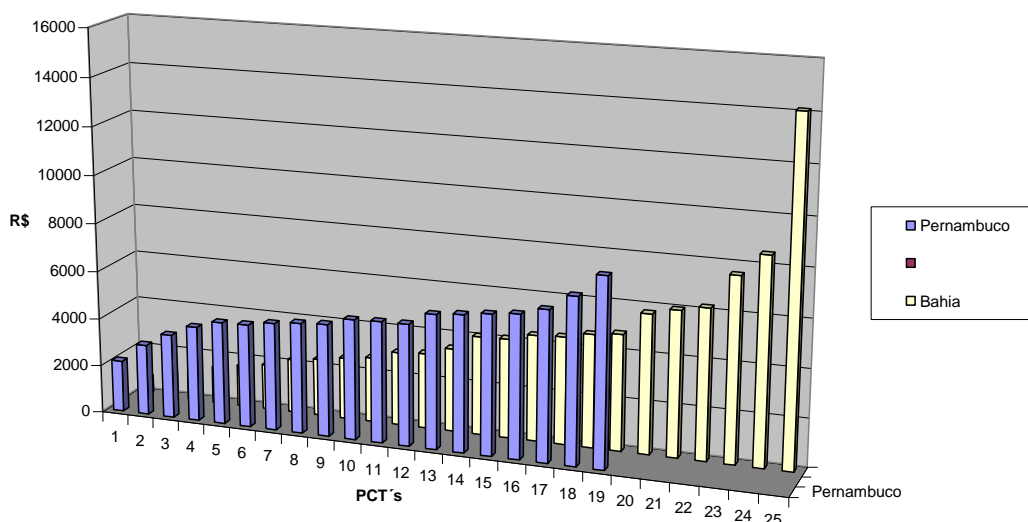
Tabela 70: Distribuição do Valor Total Potencial Financiado para Atividades Produtivas por Família (TOTALPOT/FAM)

Valor total potencial financiado	Número de ocorrências	Frequência (em %)	Número de ocorrências acumuladas	Frequência acumulada (em %)
[0, 2000)	8	8,25	8	8,25
[2000, 4000)	19	19,59	27	27,84
[4000, 6000)	52	53,61	79	81,44
[6000, 8000)	14	14,43	93	95,88
[8000, 10000)	3	3,09	96	98,97
[14000, 16000)	1	1,03	97	100,00

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária

Finalmente, é interessante analisar a distribuição de frequência e por Estados da variável TOTALPOT/família. A Tabela 70 mostra que grande parte dos projetos recebeu até R\$ 6000,00 por família para financiar atividades produtivas, sendo que grande parte envolve itens cujo retorno do investimento dar-se-á no longo prazo, itens de infra-estrutura. Ainda assim é positivo observar que a participação de valores abaixo de R\$ 4000,00 é inferior a 30%, sendo que alguns casos estão localizados em regiões com menos restrições edafo-climáticas, como os projetos de Minas Gerais.

Gráfico 52: Financiamento Produtivo Total Potencial por Família
– Pernambuco e Bahia –
(em R\$/Família)

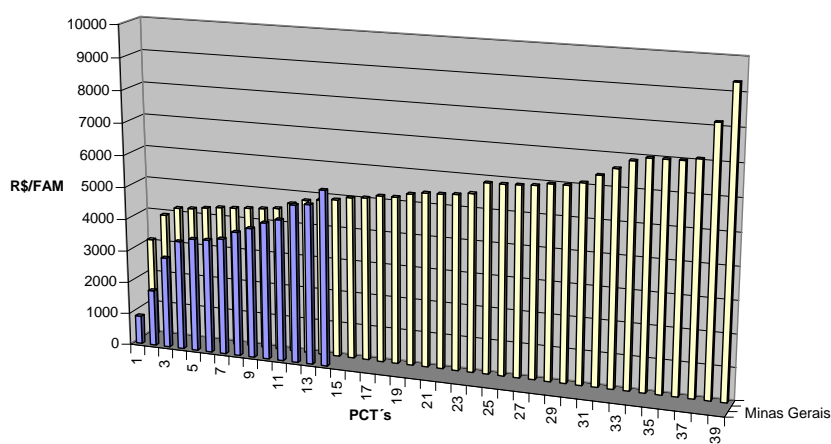


Fica claro no Gráfico 52 a maior variabilidade de situações encontradas na Bahia, sendo que os maiores valores envolvem os projetos da região Sul do estado, que têm um projeto produtivo bem definido e com maior capacidade de pagamento. Ainda assim, há claramente “um ponto fora da reta”, no município de Conde, que merece uma análise detalhada. Já em Pernambuco, os maiores valores localizam-se na mesma microrregião do Agreste, o que sugere um melhor resultado.

Mais interessante é o contraste apresentado para os valores da mesma variável entre os Estados de Minas Gerais e do Ceará. A análise do item anterior mostrou o contraste entre as alocações dos componentes do SIC que permitiram tomar como dois extremos a situação de Minas Gerais e do Ceará, do ponto de vista do financiamento estritamente produtivo. Enquanto os projetos de Minas Gerais, recebendo um montante menor por família, tinham um volume de recursos compatível com projetos produtivos, principalmente de irrigação, o principal item de gasto do SIC do Ceará eram os gastos de infra-estrutura, o que se soma ao fato de que neste Estado compensou-se parte do ganho com a negociação da terra com um maior índice Benfeitorias/SAT, ou seja, tinham maior participação dos itens de “benfeitorias” no valor total do SAT - principalmente os de infra-estrutura.

Observa-se que nas regiões menos favorecidas (e isto inclui também o que ocorre no Estado do Maranhão, segundo entrevistas locais) os projetos representados pelo financiamento produtivo total potencial por família (TOTALPOT/família) são voltados para a construção de sua infra-estrutura, o que se soma - como um problema para a capacidade de pagamento - à maior importância dada nesses locais aos gastos com manutenção e sobrevivência das famílias.

Gráfico 53: Financiamento Produtivo Total Potencial por Família
– Minas Gerais e Ceará –
(em R\$/Família)



A importância da “herança” da infra-estrutura aparece na Tabela 71. Nota-se, como é esperado, que uma maior participação dos itens de infra-estrutura no SAT mantêm uma correlação negativa com os valores do SIC. Além disso cerca de 60% dos projetos assumiram, em média, mais de 13,4% do valor potencial do financiamento voltado para produção como uma dívida para remunerar infra-estrutura dos projetos. Vale ressaltar que grande parte dos projetos com maiores valores para o índice (INSINFRA) localizam-se no Estado do Ceará.

Tabela 71: Distribuição dos Valores Gastos em Infra-estrutura no SAT em Relação ao Financiamento Potencial Produtivo Total (INSINFRA), Segundo Estratos de SIC

Estratos de SIC	Média	Mediana	Desvio padrão	Número de projetos
[0, 50000)	0,246971	0,250486	0,154032	6
[50000, 100000)	0,192120	0,168803	0,139873	31
[100000, 150000)	0,134403	0,081133	0,147437	21
[150000, 200000)	0,041283	0,016740	0,062694	15
[200000, 250000)	0,075834	0,008696	0,112821	12
[250000, 300000)	0,073522	0,059608	0,055461	7
[300000, 350000)	0,095793	0,095793	NA	1
[350000, 400000)	0,117518	0,117518	0,024366	2
[400000, 450000)	0,038081	0,038081	NA	1
Todos	0,132009	0,090298	0,135401	96

Fonte: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária

A partir deste ponto inicia-se o resumo da análise conduzida ao longo do item 4. O primeiro ponto é que de 96 projetos em que existem dados para uma análise pormenorizada, a modalidade mais solicitada de SIC foi infra-estrutura, com 50 casos, seguido de aquisição de animais e da modalidade tratores e equipamentos.¹³⁶

Como já foi visto, tais diferenças também correspondem a uma certa especialização por Estado, que “grosso modo” seria:

- Benfeitorias: Ceará;
- Aquisição de Animais: Minas e Pernambuco e uma parte no Sul da Bahia;
- Produção Agrícola: praticamente localizada na Bahia, principalmente na região Sul;
- Tratores e equipamentos: Pernambuco e Bahia e;
- Irrigação, Minas Gerais. A modalidade Infra-estrutura é disseminada por quase todos os Estados, com menor ênfase na Bahia.

Ainda que empiricamente seja muito difícil de detectar, ocorre uma certa complementariedade entre SIC e SAT. Por exemplo, a principal ocorrência de modalidades ligadas à produção no SAT estão localizadas, ainda que em baixíssimo valor, no Ceará, estado em que o SIC é predominantemente direcionado para infra-estrutura. Há vários casos de

¹³⁶ As modalidades do SIC trabalhadas são agregações. CSHAB: gastos com sobrevivência e habitações (construção e reforma); CINFRA: abastecimento de água, eletrificação e outros itens de infra-estrutura, como abertura de estradas e construção de escolas; CAQUIS: compra de pequenos animais, animais de pecuária leiteira e corte e também a formação de pastos e plantio de palma, logo este item transcende a simples compra de animais; CPROD: gastos para formação de culturas anuais e perenes, como café; CTRAT: tratores, itens de

projetos em que às benfeitorias “herdadas” na aquisição dos imóveis, correspondem projetos de compras de animais e um gasto em benfeitorias voltadas a este tipo de atividade produtiva.

Tabela 72: Parâmetros das Modalidades do SIC nos Projetos em que Ocorreram

Modalidade do SIC		Valor médio	Valor mediano	Valor máximo	Desvio padrão	Coeficiente de variação	Número de projetos
Infra-estrutura	Infra-estrutura	26580,11	19760,00	79965,00	18320,96	0,69	50
	Benfeitorias	17094,66	13948,00	51583,50	12929,19	0,76	24
Produção	Aquisição de Animais	52533,34	49403,00	121900,00	24180,46	0,46	37
	Produção Agrícola	33923,23	30674,55	94131,21	26929,30	0,79	20
Tratores e Equipamentos		36994,95	40964,00	63374,00	15833,50	0,43	33
Projetos de Irrigação		42678,67	40602,00	66776,20	13953,00	0,33	18

Fontes: Órgãos Estaduais de Reforma Agrária

Além da análise das ocorrências, a distribuição do SIC implica a análise dos valores envolvidos, o que fica evidenciado na Tabela 72, que mostra os valores médios e a mediana das modalidades obtidos sem considerar os projetos que não as escolheram.

Como anteriormente evidenciado, o menor coeficiente de variação na modalidade Irrigação, seu valor médio elevado e o número reduzido de casos, correspondem a características encontradas em projetos de um certo porte. O mesmo ocorre com o item tratores e equipamentos, em que a distribuição é assimétrica à direita, sugerindo que a escolha desta modalidade envolve um gasto superior ao custo de aquisição do trator.

A flexibilidade é um dos atributos importantes dos projetos associativos descentralizados, mas fica evidente que, nos casos de projetos com menor número de famílias, há clara necessidade de créditos complementares, além do SIC, criando mais uma fonte de variação entre projetos. Outro item que chama a atenção está relacionado aos gastos com aquisição de animais, basicamente matrizes de bovinos, caprinos e ovinos em claro contraste com a modalidade Produção Agrícola, o que reflete a adaptação dos projetos às condições apresentadas no semi-árido.

patrulha mecanizada, implementos, carretas. CIRRIG: material de irrigação, associada a projetos, o que possivelmente restringiu um pouco a definição e sua ocorrência e; CBENF: cercas, destoca, benfeitorias.

Apenas para visualizar melhor a existência de correlação entre modalidades do SAT e do SIC aplicou-se o teste de correlação não-paramétrica de Spearman-R. Este mostrou alguns resultados interessantes, como a correlação negativa entre os gastos com remuneração de habitação no SAT e solicitações para Produção pelo SIC. Como o trabalho demonstrou, há uma correlação positiva entre os gastos de Infra-estrutura, no SAT e SIC, e uma correlação altamente significativa e negativa (principalmente devido ao Estado da Bahia) entre os gastos com Infra-estrutura no SAT e subprojetos para produção (SIC).

Outro resultado coerente foi a correlação entre a remuneração de equipamentos no SAT e aquisição de animais no SIC, o que faz sentido, na medida que os equipamentos do SAT geralmente estão relacionados ao manejo de animais. Também coerente é a forte correlação positiva entre benfeitorias e cercas e a aquisição de animais. Modalidades com valores muito baixos, como as remunerações de culturas no SAT, opõe-se a modalidades de valores elevados (como modalidades do SIC para infra-estrutura, aquisição de animais e tratores), o que adiciona pouco à análise.

Uma tentativa preliminar de organizar “*clusters*” das modalidades de SIC e SAT deram um resultado razoável:¹³⁷

- a) iniciando pelo nível mais baixo de variabilidade, formariam um *cluster*: o uso do SIC para aquisição de tratores e implementos; para produção agrícola; os projetos de irrigação e o SIC para aquisição de benfeitorias, envolvendo os gastos para reforma e construção de cercas;¹³⁸
- b) um outro *cluster* envolveria a combinação da infra-estrutura adquirida junto com o imóvel por meio do SAT, a infra-estrutura a ser instalada no local do projeto - rede elétrica, recursos hídricos e estradas, financiados pelo SIC e os gastos com manutenção das famílias (sobrevivência na transição e construção de habitações);
- c) mais distantes, estariam os gastos para aquisição de animais e criação de condições para a exploração pecuária; e os recursos adquiridos junto com os imóveis envolvendo culturas perenes e equipamentos;
- d) à parte, apareceram os gastos financiados pelo SIC para sobrevivência e habitação; e também os recursos “herdados” na aquisição de imóveis com benfeitorias voltadas para atividade pecuária, principalmente pecuária bovina, que nem sempre são aproveitáveis em outras modalidades de pecuária, explicando assim, sua distância de outras atividades mais afinadas.

¹³⁷ Utilizou-se o método da classificação hierárquica através do método de WARD.

¹³⁸ O que melhor classificado estaria junto com os gastos com aquisição de animais.

Os *clusters* apresentados mostram uma certa coerência, exceto nos que concerne aos projetos de pecuária. É difícil afirmar que isto se deva ao fato de que existam diferenças significativas entre os objetivos da exploração de bovinos e outras explorações pecuárias, principalmente caprinos e ovinos, ou ao fato de que os projetos ainda estão bastante indefinidos em sua fase inicial.

As diferenças por Estado, dentro das regiões dos Estados (principalmente Pernambuco e Bahia), e as diferenças marcantes na composição de cada projeto quanto ao *mix* de modalidades apresentado pelo SIC e itens do SAT, sugerem que as condições iniciais, somadas às distintas formas de intervenção dos Órgãos Estaduais de Reforma Agrária, podem conduzir à uma grande variedade de resultados no futuro. Isto é um indicador favorável de que realmente o sistema tem um caráter descentralizado. Todavia, aponta para custos elevados de monitoramento caso não sejam pensadas formas de compensar e incentivar aqueles projetos que praticamente destinaram-se à sobrevivência, instalação e construção de uma infra-estrutura básica para seus associados.

PARTE V. AS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E O PROJETO CÉDULA DA TERRA

18 Caracterização Geral e Dinâmica das Associações Beneficiárias do Programa Cédula da Terra

São relativamente escassas as análises até hoje produzidas no Brasil sobre o perfil e a dinâmica das associações comunitárias de pequenos produtores familiares, em especial no Nordeste. Apesar do tema estar presente na maioria dos estudos sobre movimentos sociais no campo, questão agrária e políticas públicas, poucas análises elegem a dinâmica associativista dos pequenos produtores familiares como objeto de reflexão.¹³⁹ Do que é possível apreender, vemos que, de um modo geral, as associações expressam a tentativa de construção de redes de sociabilidade comunitárias com o intuito de suprir as carências e as necessidades básicas das populações que vivem no campo e nas pequenas comunidades rurais. Estudos sobre o assunto tem enfatizado que as associações funcionam também como um canal de encaminhamento das demandas e de intermediação das relações entre as comunidades e o Estado.

Nos debates e relatórios sobre o Programa Cédula da Terra, há algumas menções sobre a instrumentalização das associações pelo poder local e a possibilidade de manipulação dos agricultores *“que poderiam ser induzidos a formar associações, sem pleno conhecimento das condições e convicção de suas intenções de integrar o processo”*.¹⁴⁰ Há também várias referências sobre a constituição de associações *“fantasmas”* ou a fundação *“indiscriminada de associações comunitárias com o objetivo de habilitar um grupo para o recebimento do projeto sem que haja um processo de conscientização prévio”* (Navarro, 1998).

Por sua vez, as associações comunitárias foram eleitas, pelo Programa Cédula da Terra (PCT), como principais protagonistas de um novo modelo de política fundiária junto às populações carentes no campo. Dentre as principais recomendações, o Cédula da Terra estabelece como uma das exigências para o acesso aos benefícios do Programa, a organização dos trabalhadores rurais sem terra e minifundiários em associações comunitárias legalmente constituídas. Tais associações teriam como função indicar a terra a ser adquirida, mediante financiamento disponibilizado pelo Programa, reembolsável em prazo estipulado, gerir os recursos a fundo perdido e implementar as atividades de infra-estrutura de apoio e de

¹³⁹ Para uma caracterização geral do associativismo ver, em especial: Esterici (1984) Novaes, Regina.(1984) e Carvalho, Horácio (1998).

¹⁴⁰ Ver Navarro(1998)

produção¹⁴¹. As associações também são concebidas como espaços de gestão das atividades produtivas.

Há uma clara prioridade em integrar, produtivamente, aqueles setores considerados os mais carentes, situados na fronteira da exclusão, historicamente “*destinados ao fracasso*”. Como se mencionou na Seção 3, o Programa define como público meta os trabalhadores rurais sem terra e minifundiários que se enquadrem nos seguintes critérios: “*estejam em situação de comprovada carência sócio econômica e/ou estejam desempregados ou sem emprego fixo; sejam legitimados, reconhecidos, priorizados pelas lideranças locais mais vinculadas à questão das terras (sindicatos de trabalhadores rurais, prefeituras, igreja, EMATER);(...) constituam um grupo comunitário com coesão social, preferencialmente originários de uma mesma comunidade rural, com passado comum de organização comunitária*” (Carvalho, 1998).

As associações comunitárias, legalmente constituídas, não são apenas beneficiárias do Programa Cédula da Terra. São também componente fundamental tanto de sua concepção geral como da estratégia de implementação. Depois do acesso à terra propriamente dito, é provável que as associações constituam-se na principal alavanca para viabilizar o desenvolvimento das comunidades pobres beneficiadas pelo Cédula. O papel destinado às associações determinou a incluí-las como parte da avaliação preliminar sobre o Programa, tarefa inicialmente não prevista, e da reflexão sobre a problemática agrária e agrícola no Brasil.

Com o intuito de entender o processo de mediação entre a comunidade e os órgãos do governo responsáveis pelo Programa, as relações entre a diretoria das associações e a comunidade (gestão), as principais potencialidades e impasses existentes para que as associações desempenhem os papéis a elas atribuídos pelo Programa, a presente pesquisa traça um perfil das associações e analisa algumas questões relativas aos processos sociais que acontecem no seu interior e à sua volta, procurando abordar, dentre outros aspectos, como o Cédula da Terra é concebido pelos associados; quais as diferentes estratégias adotadas pelas associações e os instrumentos utilizados para viabilizar o acesso ao Programa.

As reflexões que se seguem sobre as associações beneficiárias do Cédula da Terra tem caráter exploratório, sendo produto de um estudo baseado fundamentalmente em entrevistas

¹⁴¹ Uma das principais metas estabelecidas pelo Programa Cédula da Terra é a “*implantação de um modelo alternativo e complementar de redistribuição fundiária, baseado na compra de terra no mercado*” com o objetivo de combater à pobreza e integrar os trabalhadores rurais sem terra e minifundiários ao mercado. Projeto Piloto de apoio à Reforma Agrária em Minas Gerais- PARATERRA. Sumário Executivo.

junto aos presidentes ou responsáveis pelas associações amostradas.¹⁴² Tais informações ressentem-se de uma pesquisa mais aprofundada sobre o assunto, sobretudo porque a pesquisa restringiu-se tão somente à “versão” de um dos inúmeros atores desse processo (e o fato de serem presidentes nem sempre os qualifica a conhecer os demais associados). Uma análise mais completa exigiria conhecer e investigar a percepção dos demais associados e beneficiários do Programa; a avaliação de técnicos e instituições direta ou indiretamente envolvidos nesse processo, assim como o levantamento e análise da documentação existente, como por exemplo, as avaliações técnicas sobre as associações, pareceres jurídicos, ficha cadastral para a seleção dos beneficiários; documentação sobre os cursos de gestão e capacitação dos associados e as atas de criação das associações.

18.1 O Processo de Constituição das Associações Beneficiárias do Cédula da Terra.

Não se trata aqui de realizar uma análise histórica do processo de constituição das associações, mas apenas de indicar, de forma sumária, alguns traços marcantes que podem estar. Foram vários os fatores intervenientes no processo de constituição das associações beneficiárias do Cédula da Terra. Para efeito de sistematização dos dados obtidos, foi possível identificar os mais expressivos, quais sejam: as razões da criação das associações, as formas de organização pré-existentes, a presença de outros agentes na criação e na adesão ao Programa e o ano de criação e as razões na demora da legalização.

18.1.1 Razões da criação das associações

Com relação as razões para criação das associações beneficiárias do Programa, foi possível identificar seis situações mais gerais: as associações criadas exclusivamente para o PCT; aquelas constituídas com o objetivo de acesso a programas governamentais e não governamentais; associações formadas visando a organização comunitária como condição de acesso a benefícios e à melhoria de vida; associações que priorizam o acesso a serviços sociais básicos; as que buscam o acesso à terra através da aquisição de terra própria e, finalmente, as associações criadas com vistas a comercialização da produção e aquisição de insumos.

SUDENOR/Governo de Minas Gerais, dezembro, 1997. p.2. Vale ressaltar que, apesar das diferenças de orientação, mantém-se as diretrizes gerais do Programa em todos os Estados beneficiários.

¹⁴² Devido ao curto tempo disponível para o estudo da Avaliação Preliminar, não foi possível incluir neste estudo todas as associações entrevistadas. Ficaram sem tabulação 12 associações, todas do Estado do Ceará, e o conjunto de dados refere-se a 104 associações (de um total de 222 projetos existentes em 31 de dezembro de 1998). O fato de as informações não terem sido tabuladas não significa que não foram utilizadas para a análise.

Tais situações expressam tendências dominantes e se distinguem entre si devido à prioridade estabelecida no momento da criação. Mas têm em comum o reconhecimento de que é fundamental organizar-se em associações como meio de melhoria das condições de vida e de trabalho.

18.1.1.1 Associações criadas exclusivamente para o PCT

A primeira situação, recobrindo 50,0% da amostra (ver Tabela 73), envolve as associações criadas exclusivamente com o objetivo de acesso ao PCT. Nesses casos, tratam-se de processos cuja dinâmica de funcionamento é marcada pelo objetivo que lhe deu origem: ter acesso à terra através do crédito governamental, o direito à moradia, uma ajuda de custo inicial de R\$ 120,00 durante os dez primeiros meses e encaminhar os Sub-projetos de Investimento Comunitário (SIC).

As associações que se enquadram nessa situação são bastante diversificadas e heterogêneas. Seu perfil depende de inúmeros fatores, tais como a natureza do grupo e a trajetória de cada um dos interessados, o modo como se dá a relação com os técnicos das instituições governamentais; a presença ou não de mediadores e órgãos de representação de classe; as particularidades regionais e as relações com o poder político institucional local e com os ex-proprietários das terras, etc.

Existem, contudo, alguns traços comuns e dominantes a todas as associações inseridas nesta categoria. Em primeiro lugar, são predominantemente constituídas à partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao PCT. Também merece destaque a participação de prefeituras, políticos locais e proprietários, interessados na venda de suas terras incentivando, através de expedientes diversos, a constituição de associações e a adesão dos trabalhadores ao PCT.

Em alguns estados, há uma pré-seleção dos candidatos. Em outros, os órgãos governamentais montam uma “comissão de seleção” composta por representantes dos trabalhadores rurais, lideranças da comunidade e políticos, com o objetivo de organizar os interessados em admissão no Programa. Esta equipe indica os possíveis beneficiários e encaminha uma lista às instituições do governo, em algumas situações, mediada pela prefeitura local.

Muitas vezes, o momento do cadastramento transforma-se num espaço de barganha e de disputa entre presidentes de associações, lideranças comunitárias, técnicos de órgãos

Como a exclusão não foi programada, ficaram de fora as que não estavam prontas na data limite para a entrega do relatório.

governamentais, políticos e prefeituras locais. Vários entrevistados relataram suspeitas de irregularidades na seleção dos beneficiários, como a inclusão de nomes não aprovados pela comissão de cadastramento. Ou seja, desconfianças e práticas típicas de uma cultura política clientelista. Salvo Ceará e Pernambuco, nos demais predominam associações inseridas nesse primeiro processo.

18.1.1.2 Acesso a recursos governamentais e não governamentais

Um segundo processo (18,3% da amostra) diz respeito às associações criadas com o objetivo de acesso aos programas governamentais e não governamentais como, por exemplo, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), Polonordeste, Projeto Sertanejo, etc. Muitos desses programas contaram com a participação de agências multilaterais de financiamento internacional, e estabeleceram como condição de acesso aos recursos, a organização da população em associações. Mas, não havia, segundo os entrevistados, uma política de incentivo à legalização tal como ocorre atualmente. Estas associações foram formadas em meados dos anos 80 e primeira metade dos anos 90, portanto antes do lançamento do PCT, e surgiram como decorrência do incentivo oficial à participação e ao associativismo e à difusão de políticas de desenvolvimento rural cujos objetivos seriam a alocação de recursos humanos e financeiros para a promoção da agricultura de base familiar, realizada pelos pequenos produtores e a absorção dos trabalhadores rurais sem terra com vistas a aumentar a produção e a produtividade e enfrentar o empobrecimento e a exclusão social.

De fato, fruto da crescente demanda por terra e das transformações ocorridas no campo nas últimas décadas, o Estado teve a necessidade de implementar políticas sociais junto aos pequenos agricultores familiares e à população carente no campo e das pequenas cidades do interior, de forma a minimizar o quadro de exclusão e de miséria evidentes e neutralizar as possíveis tensões sociais.¹⁴³ Vários são os programas de desenvolvimento rural que buscam inserir e integrar os pequenos produtores. São políticas voltadas para o fortalecimento da pequena produção de base familiar e a liberação de recursos destinados a projetos de irrigação, tecnologia, insumos, capacitação para produção, comercialização e gestão.

Segundo os entrevistados, os principais bens adquiridos com os recursos dos programas governamentais foram tratores, a construção de alguns açudes, barreiros, casas de farinha, galpões e usinas de beneficiamento de arroz, aquisição de moto-serras, charretes, construção de habitações, compra de animais, etc. Ou seja, apesar da preocupação de integrar os

agricultores familiares ao processo produtivo, o perfil tecnológico, disponibilizado pelos programas, é muito baixo e rudimentar.

Algumas associações contaram, inclusive, com a participação dos sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) e o apoio das Igrejas locais e aderiram ao PCT porque os associados, apesar de já terem sido beneficiados por programas anteriores, ou não possuíam a terra e trabalhavam nas terras de terceiros ou de familiares, ou então eram pequenos proprietários e a terra era insuficiente para o trabalho e a sobrevivência da família.

18.1.1.3 Organização comunitária

Na terceira situação, diversas associações analisadas (12,5% da amostra) foram constituídas, nos anos 80 e início dos 90, a partir da idéia de que a comunidade deve organizar-se e criar laços estruturados como condição de acesso a benefícios e à melhoria de vida. Contaram principalmente com o apoio dos órgãos governamentais de assistência técnica, da Igreja e do movimento sindical dos trabalhadores rurais - principais agentes incentivadores do desenvolvimento comunitário dos anos 80¹⁴⁴. Há também uma outra vertente, muito expressiva no Ceará, de associações criadas por lideranças externas aos pequenos produtores familiares (professores, funcionários públicos, pequenos empresários, etc) preocupados em “fazer o bem à comunidade”

Além de diversificadas, as atividades das associações são irregulares, pois dependem da disponibilidade de recursos dos programas assistencialistas. Recebem doações, como, cadeiras de rodas, óculos e remédios e têm acesso a recursos a fundo perdido, destinados à construção de armazéns e creches comunitárias. Essas associações também funcionam como mediadoras para o ingresso nos cursos profissionalizantes do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), no de alfabetização de adultos do Movimento de Educação de Base (MEB) e no trabalho de “conscientização das mulheres” e em curso para “ensinar os jovens a conviver com a seca”. Dentre as principais instituições financiadoras, arroladas pelos entrevistados temos: Cruzada de Ação Social, Legião Brasileira de Assistência (LBA), Caritas Brasileira, SENAR, MEB, Pastoral Rural, Federação das Associações Comunitárias e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Além da possibilidade de acesso à terra própria, os principais fatores alegados, pelos entrevistados, para a adesão dos associados ao PCT, são, a

¹⁴³ Sobre o assunto ver : Leite, Sérgio. e Palmeira, Moacir. (1997

¹⁴⁴ A Igreja Católica teve (e ainda tem) grande influência junto às comunidades do Nordeste, mas a sua atuação é menos visível devido, em parte, a sua visão de trabalho comunitário e de mediação. As instituições de assistência técnica e extensão rural apresentam uma linha mais social e sua visibilidade é maior.

falta de recursos e a irregularidade dos programas assistencialistas. Os estados do Ceará e de Pernambuco, são os que apresentam a maior concentração desse tipo de associação.

18.1.1.4 Serviços sociais básicos

O quarto processo (9,6% da amostra) envolve associações criadas com o objetivo de acesso a serviços sociais básicos. Trata-se de situações que dizem respeito a demandas relacionadas com a implantação de postos de saúde, construção de creches e escolas, recuperação de estradas e instalação de redes elétricas e também distribuição de alimentos e de ferramentas de trabalho (enxadas, foices, etc). A demanda por escola é, sem dúvida, a mais freqüente e reflete a valorização do ensino como um dos meios que possibilita a melhoria de vida e a mobilidade social. Quando conseguem os recursos para a instalação de escolas, as associações “*ganham credibilidade*” junto à comunidade. E isso as incentiva a buscar novos projetos e recursos, inclusive o acesso ao PCT.

A maioria foi fundada nos anos 90 (em especial no ano de 1996) e contou com o incentivo de políticos, da prefeitura, lideranças preocupadas em “*solucionar as carências da comunidade*” e pessoas externas ao grupo. No Ceará registrou-se a presença de uma organização não governamental (ONG) canadense. Algumas associações despontaram em períodos de campanha eleitorais, incentivadas por candidatos a cargos políticos (vereadores, prefeitos, deputados) que orientam a população a se organizar em associações com o objetivo de “*melhor gerir as doações políticas*” (terrenos urbanos para construção de moradia, escolas e postos de saúde; material para a construção de casas, etc), e também ter a garantia de acesso aos recursos públicos, após as campanhas eleitorais. As associações também funcionam como espaço para arregimentação de cabos eleitorais e lideranças locais, que freqüentemente, se transformam em presidentes. As associações também participam da distribuição das cestas básicas e indicam pessoas para as frentes de emergência, o que lhes confere prestígio e poder junto à comunidade. Os estados do Ceará e de Pernambuco apresentam maior concentração de associações inseridas nessa situação. No Maranhão, há apenas um caso. Em Minas Gerais e na Bahia, nenhuma das associações pesquisadas se inclui nesse processo.

18.1.1.5 Acesso à terra

O quinto processo relacionado a constituição de associações (8,7 % da amostra) refere-se à busca para aquisição de terra própria, seja através de recursos de programas governamentais que se propõem a financiar a aquisição de terras, seja pela procura de

financiamento diretamente junto às instituições bancárias, ou então por meio de algum tipo de negociação informal com os proprietários de terra.

Todas as associações inseridas nessa situação foram criadas nos anos 90, e na sua base social, encontramos trabalhadores rurais que participaram de ocupações, moradores expulsos de terras indígenas, meeiros, diaristas e até mesmo pequenos proprietários com terra insuficiente para o sustento da família, que resolvem fundar uma associação com o intuito de “consequir um chão para trabalhar por conta própria”. Muitas contaram com o incentivo da Igreja, dos sindicatos dos trabalhadores rurais e até mesmo de órgãos governamentais ligados à assistência técnica e extensão rural e, salvo exceção, dificilmente conseguem realizar seu objetivo. Encontramos exemplos de criação de associações visando prioritariamente à aquisição de terras no estado do Ceará e, principalmente, na Bahia.

18.1.1.6 Comercialização da produção e insumos

Na última situação, sem nenhuma expressão em termos estatísticos, mas altamente significativa, pois reflete a realidade do padrão produtivo da agricultura familiar no Brasil, e em especial nas regiões mais pobres, temos uma única associação, em Pernambuco, criada com vistas a comercialização da produção e aquisição de insumos.

Tabela 73 - Tipo de Associações Segundo as Razões da Criação

TIPOS	TOTAL	%
EXCLUSIVA PARA O PCT	52	50,0
ACESSO A RECURSOS GOVERNAMENTAIS	19	18,3
ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA	13	12,5
SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS	10	9,6
ACESSO À TERRA	9	8,7
COMERC. DA PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO DE INSUMOS (*)	1	-
TOTAL	104	100,0

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

As razões da criação de associações, por si só, não são um fator explicativo da dinâmica associativa mas são, seguramente, as mais expressivas. O perfil das associações, bem como as relações que os associados estabelecem com o Programa, deve-se em grande medida, ao modo como foram criadas.

Em meio a tal diversidade, é possível identificar dois grandes blocos distintos de associações: de um lado, aquelas criadas exclusivamente para o PCT, e de outro as pré-existent, que aderiram ao Programa nos últimos dois anos. Como veremos posteriormente,

no primeiro bloco, a presença de prefeituras, políticos e ex-proprietários de terras, na constituição das associações, é mais freqüente e o apoio dos órgãos governamentais é mais expressivo. Via de regra, são associações em que os fins claramente instrumentais são mais nítidos que as demais. Há também uma maior instabilidade, sobretudo nas situações de agregação das pessoas as quais, muitas vezes, não portam maiores vínculos entre si e se integram basicamente motivadas pelo interesse na aquisição da terra.

No segundo bloco, independente dos fatores que lhes deram origem, o que se observa é a gradativa absorção às normas do Programa. Frequentemente, tais associações mudam de objetivo e às vezes mudam até mesmo de perfil, ao se concentrarem quase que exclusivamente nas atividades do Programa. De um modo geral, não há diferenças significativas na qualidade da ação política dessas associações, quando se tem em conta o primeiro bloco. As diferenças, quando existem, vão estar relacionadas a outros elementos que serão tratados mais adiante, em especial a presença de outros agentes no momento da criação e, em algumas situações, a presença de algum tipo de sociabilidade pré-existente.

As associações criadas com o objetivo de acesso a recursos governamentais e não governamentais, são as que mais se aproximam do primeiro processo, sobretudo porque ambas buscam mais diretamente melhorias econômicas e a natureza instrumental é mais marcada. Além disso, elas também tiveram origem a partir de estímulo/mediação de órgãos governamentais ou não governamentais.

É importante ressaltar também que, apesar da diversidade, em certa medida, todas apresentam um perfil meio instrumental, quer mais centrado em um tipo de atividade, quer mais difuso. Isso é decorrência da precariedade social, econômica e política em que vivem os trabalhadores rurais e da natureza das relações institucionais e políticas existentes.

18.2 Formas Organizativas Pré-existentes à Criação das Associações

Utilizou-se a expressão “formas organizativas” para dar conta, de maneira genérica, de todas as possibilidades de cooperação organizada entre pessoas para a realização de um determinado objetivo. É importante ressaltar que a experiência anterior de organização não se configura em condição necessária ao bom andamento do Programa Cédula da Terra, mas em geral é decisiva para uma atuação mais efetiva e uma maior iniciativa dos associados junto ao mesmo, devido, sobretudo, à vivência de uma história e de uma luta em comum. Mesmo nas situações em que, por alguma razão, houve a desmobilização ou a desintegração das associações, os laços de sociabilidade tendem a permanecer como referência e a experiência em comum, faz parte da memória do grupo.

A pesquisa preliminar possibilitou divisar a existência de algumas formas organizativas precedentes às associações beneficiárias do PCT. Os dados coletados evidenciaram que em 31 das 104 associações pesquisadas (ver Tabela 74), havia alguma forma de organização pré-existente. A Bahia é o estado que apresenta a maior concentração, (12 dentre 25 associações), seguida por Pernambuco (6 dentre 18 associações). Em contrapartida no Maranhão (4 dentre 16) e sobretudo no Ceará, são poucas associações (5 dentre 33) em que havia alguma forma de organização pré-existente. Em Minas Gerais não foi possível identificarmos com mais precisão, devido ao elevado número de respostas sem informação. Mas, independente do grau de concentração, chama a atenção o fato de que, em todos os estados são exatamente as associações caracterizadas como exclusivas para o PCT, que apresentam alguma forma de organização pré-existente.

Tabela 74 - Existência de Formas Organizativas Anteriores/Estados

	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
SIM	12	48,0	5	15,2	4	25,0	4	33,3	6	33,3	31	29,8
NÃO	7	28,0	28	84,8	12	75,0	-	-	12	66,7	59	56,7
SEM INFORMAÇÃO	6	24,0	-	-	-	-	8	66,7	-	-	14	13,5
TOTAL	25	100,0	33	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0	104	100,0

Nota: A palavra "casos" refere-se ao número de ocorrências.

Sabe-se que é grande a diversidade das formas organizativas vivenciadas pelos agricultores e suas famílias. Numa mesma comunidade, podem coexistir diferentes tipos de cooperação e de organização, distintos entre si, que se combinam e se complementam¹⁴⁵. Para efeito de análise dos dados, pudemos identificar três situações mais comuns:

Na primeira delas, correspondendo a 51,4 % dos casos, (ver Tabela 75) temos associações que foram criadas como desdobramento de associações anteriores. A situação mais freqüente é a de um grupo de associados que, ao tomar conhecimento do PCT, decide ou é incentivado a sair da associação que participa para formar uma nova, com o objetivo de integrar-se ao Programa. Existem também casos em que as associações passam, na verdade, por uma *maquiagem*. Quando surge o PCT, o grupo faz uma nova eleição, adequa o estatuto às necessidades do Programa e muda o nome da associação.

Na Bahia, é elevada a concentração (10 dentre as 18 pesquisadas) de novas associações, criadas como desdobramento de associações anteriores. O que nos leva a supor que existe algum tipo de incentivo institucional ou político para a criação de novas associações. Um dos

entrevistados, por exemplo, relatou que “*a notícia ouvida pelo rádio informava que, para ser proprietário do PCT era preciso criar outra associação, independente da já existente*”.

Os casos observados naquele estado mostraram que não há, necessariamente, uma ruptura com a “*associação-mãe*”. Em muitas situações, ela permanece como referência para os associados, participando, inclusive, da seleção dos interessados e das negociações com os ex-proprietários. Na Associação dos Produtores Rurais Coroa do Chico, em Bom Jesus da Lapa, por exemplo, um grupo de associados “*continua contribuindo financeiramente (com a “associação-mãe”) e participando da luta por melhores condições de vida e acesso à terra*”. Havia, inclusive, a iniciativa de se plantar de mandioca com o objetivo de viabilizar “*a casa de farinha da associação- mãe*”.

Por outro lado, observa-se que, em diversas situações, o processo de criação de uma nova associação beneficiária do PCT, se dá mediante alterações substanciais na base social da associação de origem. Este processo que, muitas, vezes ocasiona uma desagregação da associação de origem, ocorre, como veremos mais adiante, sobretudo em função da necessidade de seleção de beneficiários que correspondam às exigências do Programa.

A Associação dos produtores rurais de Mucambo Alto, também na Bahia, é um exemplo de desagregação da “*associação-mãe*”. Ali já existia uma associação de moradores da comunidade, criada para reivindicar escola, melhoria das estradas, etc. Uma nova associação foi criada com o incentivo de um dos associados e o apoio de um engenheiro agrônomo da Secretaria de Agricultura de Ibotirama. Na seleção, os pequenos proprietários de terras foram excluídos, restando apenas 22 famílias do povoado. Posteriormente, foram agregadas à nova associação pessoas de povoados próximos e da “*beira da estrada*”, que liga Salvador a Ibotirama. Segundo o entrevistado, a ampliação foi necessária para poder contemplar as exigências determinadas pelas quotizações do financiamento da compra da terra e resultou, no início, em uma grande instabilidade na sociabilidade do grupo. A inexistência de vínculos fez com que não fosse possível obter maiores informações sobre o atual funcionamento da associação de origem.

No Ceará e nos demais estados, a tendência geral é de ruptura, sendo raras as situações em que há alguma ligação mais sistemática com o grupo de origem. Na maior parte dos casos, as associações anteriores gradativamente se desfazem e deixam de funcionar devido a “*falta de incentivo*” e a “*incapacidade de se conseguir recursos*”, mesmo que permaneçam como referência de experiência coletiva.

¹⁴⁵ Sobre o assunto ver CARVALHO(1988) Op. cit

A segunda modalidade de formas organizativas pré-existentes às associações beneficiárias do PCT, refere-se a grupos informais, recobrando 8 dentre as 37 associações. Trata-se, em geral, de processos envolvendo um grupo de pessoas, muitas vezes parentes e conhecidos ou inseridos em uma mesma situação de trabalho, que começa a se reunir regularmente para discutir seus problemas, os da coletividade e a forma como resolvê-los. A diferença entre esta situação e a anterior é a informalidade. O que todos têm em comum, é a percepção de que se encontram em situação semelhante. Os estados do Maranhão e de Pernambuco são os que apresentam maiores concentrações desta forma organizativa pre-existente.

Na terceira situação, correspondendo a apenas 4 casos sobre 37, a associação origina-se de um grupo de ex-assentados ou de participantes de movimentos de ocupação de terras. Devido a inúmeros fatores, tais como demora na desapropriação da terra, expulsão da área ocupada ou divergências políticas, o grupo se desvincula do “movimento” para criar uma associação com o objetivo de acesso aos benefícios do PCT.

Na Bahia, por exemplo, há um caso em que a associação surge de um grupo “*que havia ocupado a fazenda Capianga e resolve sair por não concordar com a direção do movimento e devido à demora na desapropriação da área*”. Então o INCRA os orientou a “*formar uma associação*”.

Tabela 75 - Tipos de Organizações Pré-Existentes

TIPOS	TOTAL	%
OUTRA ASSOCIAÇÃO/COOPERATIVA	19	51,4
GRUPOS INFORMAIS	8	21,6
MOV. SOCIAL/ASSENTAMENTO RURAL	4	10,8
SEM INFORMAÇÃO	6	16,2
TOTAL	37	100,0

Como exemplo de vivência de uma luta em comum que permanece como referência do grupo, merece ser aqui relatada a experiência da Associação Comunitária dos mini produtores de Vaquejadosouro, no estado da Bahia. Havia uma associação pré-existente, criada em 1988, com a participação dos habitantes do lugar e de um povoado vizinho, para a defesa das terras comunitárias utilizadas por todos para o pastoreio. Por falta de orientação, ninguém solicitou o usucapião das terras, que foram vendidas. Segundo os entrevistados, há uma história de grilagem inicial. Através de sucessivas vendas, foi-se “*legalizando a apropriação e o*

fechamento dos campos”. Os primeiros grileiros foram os gaúchos que chegaram ao local para plantar soja. Posteriormente, um suposto proprietário vendeu as terras para os atuais, também “*chamados gaúchos, mas de origem paranaense*”. Desde 1985, tem acontecido um processo gradativo de expulsão de moradores e de matança de animais, que, aos poucos, foi desestruturando a fonte de renda da população e levou ao empobrecimento da comunidade. A associação, que no início tinha em torno de 100 famílias, foi gradativamente tendo seu quadro de associados reduzido. Segundo os entrevistados, todos hoje participam do PCT, e apesar do número de beneficiários ser acima do recomendável (69), não podiam deixar de fora nenhum dos associados da antiga comunidade, pois o Programa viria em parte, “*remediar uma injustiça que já durava 14 anos*”.

Observe-se também que, de uma maneira ou de outra, muitos daqueles que participaram de experiências coletivas anteriores possuem uma noção geral da dinâmica e das regras das políticas públicas voltadas para a pequena produção familiar, e estão cientes das dificuldades existentes e das possibilidades de conseguir algum benefício. Contudo, na maioria dos casos pesquisados, esse capital político, não é suficiente para questionar ou neutralizar as situações de ingerência e de controle interno e externo ao grupo, nem tampouco para implementar e gerir, de forma eficaz, as atividades exigidas pelo Programa.

18.3 A Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações

Um outro aspecto definidor do processo de constituição das associações comunitárias e que, de certa forma, também define a maneira como se dá a relação entre os associados e o PCT diz respeito à presença de pessoas e instituições no momento da criação das associações, seja apoiando ou até mesmo participando, seja no controle e manipulação das decisões. De fato, são poucas as associações (9 sobre o total de 98) que se constituíram sem a participação, direta ou indireta, de uma ou mais entidades ou agentes. Ela é informal e oficiosa. Exceto os órgãos governamentais, legalmente orientados para o incentivo à criação de associações e, em alguns casos, as prefeituras locais, na condição de parceiras oficiais das demais instituições do governo, praticamente não há, no regimento das associações, nenhum cargo destinado a terceiros, nem mesmo a discriminação das regras de participação.

Conforme nos mostra a Tabela 76, dentre os principais mediadores, destacam-se (39,8% dos casos) os políticos e prefeituras locais. Minas Gerais (10 dentre as 18 associações) e também o Maranhão (10 dentre as 16 associações) são os estados onde as prefeituras e os políticos locais estão mais presentes. Como veremos mais adiante, ao analisarmos a natureza da participação, em Minas Gerais a presença das prefeituras é mais institucional, faz parte das

diretrizes estabelecidas pelo órgãos governamentais responsáveis pelo Programa. Enquanto que, no Maranhão e nos demais estados, frequentemente a atuação das prefeituras locais é informal e oficiosa.

Em segundo lugar, correspondendo a 37 casos, encontram-se os órgãos estaduais responsáveis pelo PCT e demais instituições governamentais, que desenvolvem algum tipo de trabalho junto aos produtores familiares, aí incluindo os Bancos do Nordeste e do Brasil. Os estados da Bahia (15 associações dentre as 25 pesquisadas) e de Minas Gerais (8 dentre as 12 pesquisadas) são os que apresentam maior concentração de associações que tiveram a participação, no momento de sua constituição, de instituições governamentais.

Os órgãos de representação de classe (sindicatos dos trabalhadores rurais, associações e federações das associações) e outras instituições de apoio, tais como organismos de Igrejas, vêm em terceiro lugar, recobrando 29 das 98 associações. Em algumas situações, a Igreja participa ativamente, disponibilizando a paróquia para as reuniões e orientando os interessados no encaminhamento da documentação necessária. Em Pernambuco, a presença do movimento sindical dos trabalhadores rurais, devido a própria história de mobilização e de participação do sindicalismo rural, é bem maior que nos demais estados.

A participação dos ex-proprietários das terras na criação das associações é pequena. Registrou-se a presença de ex-proprietários em apenas 8 associações dentre as 98 arroladas. Não há dúvidas que esta participação aumenta significativamente ao se ter em conta o fato de que dificilmente os proprietários explicitam diretamente seu apoio ou participação na criação de associações beneficiárias do PCT. Na verdade, estes personagens quase sempre são mediados por políticos, prefeitos, técnicos de instituições governamentais, associados, lideranças comunitárias, cabos eleitorais, administradores das fazendas e até mesmo as Federações das associações comunitárias. Na Bahia, por exemplo, uma das associações pesquisadas contou com a presença do fiscal da fazenda que os auxiliou no cadastramento das pessoas. Os entrevistados informaram, que o fiscal agiu segundo instruções do proprietário, interessado em vender a terra.

Lideranças comunitárias e de pessoas influentes (agentes de saúde, por exemplo), assim como de certas instituições privadas como, por exemplo, o SEBRAE, com uma presença ativa na Bahia, também participam do processo de criação das associações. Cabe observar que os Conselhos Municipais, mesmo que incluídos nos documentos operacionais como uma das

principais instâncias de apoio e participação no desenvolvimento do Programa, tem uma presença inexpressiva em todas as situações investigadas.¹⁴⁶

Tabela 76 - Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações

PRESENÇA DE OUTROS AGENTES E INSTITUIÇÕES NA CRIAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
Políticos	6	24,0	8	25,0	10	62,5	10	83,3	5	38,5	39	39,8
Instituições Governamentais	15	60,0	9	28,1	2	12,5	8	66,7	3	23,1	37	37,8
Órgãos de Representação dos Associados e Outras Instituições de Apoio	14	56,0	5	15,6	2	12,5	3	25,0	5	38,5	29	29,6
Ex-Proprietário da Terra ou Prepostos	1	4,0	2	6,3	2	12,5	1	8,3	2	15,4	8	8,2
Outros	4	16,0	8	25,0	2	12,5	2	16,7	0	0,0	16	16,3
Nenhum Apoio	1	4,0	6	18,8	1	6,3	0	0,0	1	7,7	9	9,2
TOTAL DAS ASSOCIAÇÕES	25		32		16		12		13		98	

OBS: 06 associações sem informação

Nota: A palavra "casos" refere-se ao número de ocorrências.

Mais importante do que a presença de atores e de instituições no momento da criação das associações, é a identificação da natureza dessa participação. Para efeito de análise das informações, foram arroladas três situações mais gerais. Na primeira situação, o agente externo limita-se a informar as regras e a orientar como proceder. Na segunda, ao contrário, há uma presença mais efetiva na organização da associação que se traduz na participação de reuniões, na ajuda para obter documentos e, às vezes, na contribuição financeira. Finalmente, ocorre uma terceira situação, caracterizada pelo controle explícito, intromissão e manipulação das decisões.

Situações de apoio e de orientação são, segundo os entrevistados, as mais frequentes. (ver Tabela 77), concentrando-se nos órgãos governamentais. Contudo, há um maior empenho desses órgãos, junto as associações criadas exclusivamente para o PCT. Nesses casos, a presença das instituições governamentais não se limita ao apoio. Elas também participam da organização dos associados e havendo casos de controle explícito.

Já a presença dos políticos e das prefeituras locais caracteriza-se, sobretudo, pela organização e o controle das associações, em especial naquelas criadas exclusivamente para o aderir ao Cédula. Em inúmeros casos, e em grande parte no Maranhão, vereadores, prefeitos, deputados, funcionários da prefeitura, ou então os parentes de políticos, pagaram as despesas de legalização da associação e a documentação dos beneficiários; “mandaram buscar” funcionários dos Institutos de Identificação para “tirar carteira de identidade e CPF” dos

¹⁴⁶ O SEBRAE tem uma atuação expressiva no extremo sul da Bahia, participando ativamente na elaboração de projetos.

beneficiários e, em alguns situações, informaram as associações sobre proprietários da região interessados em vender suas terras ao Programa ou apresentaram corretores de terra.

Em Minas Gerais a presença das prefeituras parece ser mais institucional, não se limitando à arregimentação de beneficiários e viabilização dos projetos. Ela parece traduzir-se na busca de uma efetiva parceria, objetivando a descentralização da implementação do Programa e o apoio direto e local aos associados. Tal prática, se não exclui a possibilidade de uso das associações nas campanhas eleitorais, pelo menos permite uma maior visibilidade e controle por parte da sociedade, dos órgãos governamentais e da própria associação.

Não por acaso os depoimentos sobre as irregularidades existentes envolvendo as prefeituras, concentram-se em Minas Gerais, onde tal presença é formalizada oficialmente. O simples fato de tornar pública as irregularidades já é um primeiro passo para tentar coibir esse comportamento das elites políticas locais. O que não ocorre, por exemplo, nos demais estados, em especial no Maranhão, onde a presença de prefeitos e de políticos é informal e oficiosa, aparentemente guiada pelas práticas políticas tradicionais que transforma a obrigação do Estado em promover o bem estar social em concessão especial do governante— o que o coloca como credor em relação aos beneficiários— realizada através dos políticos e não das instituições.

Este modelo de participação direta, adotado pelas prefeituras mineiras e pela SUDENOR, em especial na seleção dos candidatos, não é necessariamente eficaz. Ao estabelecer formas de controle e práticas sociais estranhas aos associados, ao invés de alcançar os objetivos explicitados pelo Programa, pode criar grupos artificiais, com reduzida chance de consolidação dos vínculos associativos requeridos para implementar os projetos; também pode contribuir para reforçar a dependência dos grupos em relação ao poder público, assim como para desagregá-los —um dos fatores que mais afeta a capacidade de iniciativa própria.

Quanto à participação mais direta na criação das associações, destacam-se os políticos, as prefeituras locais e os proprietários interessados em vender suas terras.

As situações típicas de controle e intromissão não são muito frequentes e, aparentemente, não há concentração em determinado agente ou instituição.

Tabela 77 - Criação das Associações: Natureza da Participação de Agentes Externos

AGENTES/INSTITUIÇÕES	EXCLUSIVO PCT						OUTRAS SITUAÇÕES					
	ORIENTAÇÃO ⁽¹⁾		ORGANIZAÇÃO ⁽²⁾		CONFIAR ⁽³⁾		ORIENTAÇÃO ⁽¹⁾		ORGANIZAÇÃO ⁽²⁾		CONFIAR ⁽³⁾	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS	9	40,9	8	40,0	1	-	9	42,9	1	-	1	-
POLÍTICOS E PREFEITURAS	12	54,5	12	60,0	2	-	8	38,1	5	41,7	-	-
SINDICATOS, ASSOCIAÇÕES E MOVIMENTOS SOCIAIS E IGREJAS	6	27,3	4	20,0	1	-	11	52,4	3	25,0	-	-
EX-PROPRIETÁRIO	2	-	4	20,0	1	-	-	-	2	-	-	-
OUTROS	3	13,6	2	10,0	1	-	2	9,5	2	-	-	-
Nº DE ASSOCIAÇÕES	22		20		2		21		12		1	

OBS: Dentre as 104 associações pesquisadas, só foram consideradas as que responderam sobre a natureza da participação dos agentes externos.

(1) Quando a participação dos demais agentes limita-se a orientar os membros da associação, sem intervenção em suas decisões e ações.

(2) Refere-se ao apoio dado por outros agentes na fase da organização da associação, tal como: providência de documentos, pagamentos de taxas, preparação de documentos legais etc.

(3) Quando a participação inclui interferência direta nas decisões e na condução da associação.

18.4 Ano de Criação e Razões da Demora na Legalização

As associações beneficiárias do Programa Cédula da Terra são, em sua grande maioria, de formação recente. Sendo que, apenas 11 das 104 associações pesquisadas (ver Tabela 78) foram criadas nos anos 80. As demais se constituíram na década de 90, principalmente nos anos de 1997-1998, momento de implantação do Programa.

Quando se tem como referência o ano de criação, é possível perceber três tipos de situações mais gerais: as associações “antigas”, originadas nas décadas de 70 e 80; as associações “recentes”, constituídas durante a década de 90, em particular a partir de 1994; e as associações “novas”, criadas nos anos de 1997-1998, especialmente em função do Programa Cédula da Terra.

Quando relacionamos esse recorte temporal com as razões da criação, perceberemos que, dentre as “antigas” encontram-se associações de natureza e motivação diversificadas, em especial aquelas constituídas para o acesso aos serviços sociais básicos e as organizações comunitárias. As “recentes” foram, em sua totalidade, criadas para permitir o acesso aos benefícios de programas de desenvolvimento rural implementados pelo Estado ao longo dos anos noventa. Uma análise da evolução das “antigas” e “recentes” mostra que todas passaram por conjunturas de intenso funcionamento, mobilizando um número considerável de associados, e outras de refluxo, caracterizadas pela falta (ou insucesso) de iniciativas, ou à ausência de programas oficiais voltados para os pequenos produtores rurais.

De um modo geral, os “ciclos” das associações estão diretamente vinculados à conquistas de benefícios, à disponibilidade dos recursos governamentais e ao desalento:

quando a associação consegue algo, as pessoas retornam; em outros momentos, quando pouco tem para oferecer, os associados “*não aparecem e abandonam a luta*”.

As associações “recentes” são as que, aparentemente, mais sofrem com as “*mudanças da política*”, para utilizar a expressão de um entrevistado. Criadas fundamentalmente para o acesso a recursos dos programas públicos, os quais em geral eram liberados através de canais tradicionais da política local e estadual, muitas destas associações tiveram dificuldades para assumir uma função mais reivindicativa, sobretudo durante os períodos “*de vacas magras*”¹⁴⁷ e sofreram um forte esvaziamento no período anterior à adesão ao Programa Cédula da Terra. Algumas, encontravam-se virtualmente abandonadas, existindo apenas no papel e na memória dos associados como referência de organização.

A Tabela 78 também nos informa que os estados do Ceará e de Pernambuco são os únicos que registram associações criadas nos anos 80. Isso se deve, sobretudo à trajetória associativista e as especificidades regionais desses estados. Coincidentemente, são os estados em que o Projeto encontra-se implantado em praticamente todas as regiões. O que não ocorre, por exemplo, nos demais (ver mapa sobre a distribuição espacial das associações).

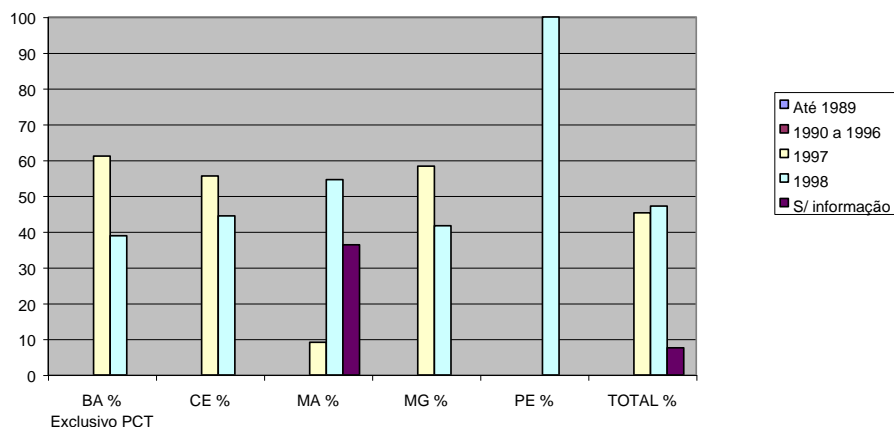
Tabela 78 - Ano de Criação das Associações/Estados

ANO DE CRIAÇÃO	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
Até 1989	-	-	6	18,2	-	-	-	-	5	27,8	11	10,6
1990 a 1996	3	12,0	17	51,5	5	31,3	-	-	8	44,4	33	31,7
1997	14	56,0	6	18,2	1	(*)	7	58,3	1	(*)	29	27,9
1998	8	32,0	4	12,1	6	37,5	5	41,7	4	22,2	27	26,0
SEM INFORMAÇÃO	-	-	-	-	4	25,0	-	-	-	-	4	3,8
N.º DE ASSOCIAÇÕES	25	100,0	33	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0	104	100,0

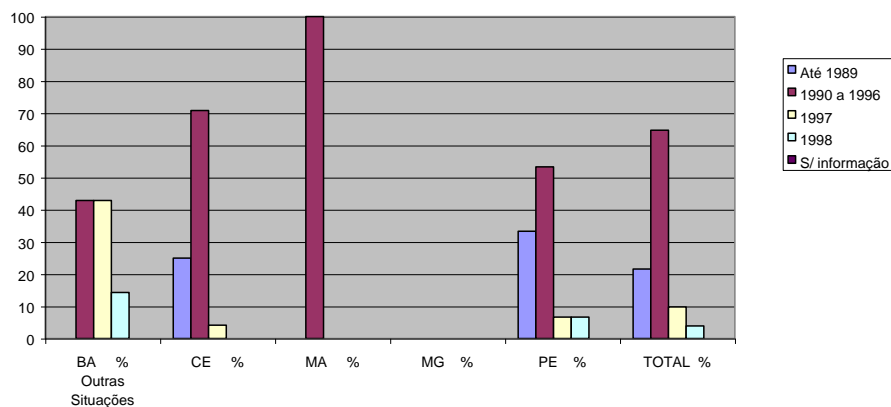
(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

¹⁴⁷ Em muitos casos, a escassez de recursos (“*vacas magras*”) refletia apenas o deslocamento, para a posição marginal, do canal político necessário, para a aprovação do projeto, apoio à solicitação e liberação dos recursos disponíveis.

**Gráfico 54. Ano de Criação das Associações criadas
Exclusivamente para o PCT**



**Gráfico 55. Ano de Origem das Associações criadas não
Exclusivamente para o PCT**



Mas, nem todas as associações pesquisadas foram imediatamente legalizadas. Algumas, em especial as mais antigas, passam anos para serem devidamente legalizadas. Conforme mostra a Tabela 79, das 90 associações pesquisadas, 66 foram legalizadas imediatamente após a criação e em 24 delas houve demora na legalização.

Tabela 79 - Demora na Legalização

	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
HOUVE DEMORA	4	10,3	20	39,2	24	26,7
NÃO HOUVE DEMORA	35	89,7	31	60,8	66	73,3
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	39	100,0	51	100,0	90	100,0

OBS: Sem Informação - 13 associações exclusivas para o PCT e 01, demais situações

A falta de recursos financeiros (29,2% dos casos) é a principal razão apontada pelos entrevistados, para esta demora (Tabela 80) e é expressivo o número de entrevistados (20,8%) que alegaram a falta de interesse como um dos fatores da demora na legalização das associações. Muitos, hoje, reconhecem que “*naquela época*” não tinham clareza sobre a importância da legalização. O terceiro motivo refere-se à questões de ordem burocráticas (12,5%) como, dificuldades no encaminhamento da documentação ou na obtenção de informações de como proceder.

Problemas relacionados à demora na legalização quase não existem nas associações criadas exclusivamente para o PCT. Não por acaso, as associações de Minas Gerais foram excluídas. Mesmo enfrentando dificuldades financeiras, o grupo de associados procura inúmeras alternativas para obter o dinheiro necessário ao encaminhamento da documentação e registro no cartório. Fazem vaquinha, rifas, pedem dinheiro emprestado a amigos ou recorrem a políticos e a prefeituras locais e ainda contam com o apoio dos proprietários de terras.

Apesar da burocracia no encaminhamento da documentação e da dificuldade em entender e pôr em prática as normas legais, o incentivo e a exigência de legalização das associações são vistos hoje, pelos entrevistados, como um ganho, porque permite uma maior visibilidade política e social da associação, fortalecendo assim o associativismo.

De fato, o PCT ao exigir como uma das condições de adesão, a criação de associações legalmente constituídas, isto é, com registro no cartório, ata de criação, regras votação, cadastro com o número de associados, eleições, estatutos, carteira de identidade, CPF etc, não só contribui para a legalização de associações que funcionavam informalmente, como permite

o acesso a outros espaços institucionais, até então vedados e inacessíveis aos associados, como, por exemplo, a participação nos Conselhos Municipais,

Mas o “associativismo legalizado” pode, em determinadas situações, conduzir a ‘instrumentalização’ das associações - em especial nas situações onde as relações societárias são incipientes e o espírito comunitário é particularmente frágil – pois permite a subordinação da associação às redes políticas e institucionais locais.

Tabela 80 - Razões para a Demora na Legalização

RAZÕES ALEGADAS	TOTAL	%
DIFICULDADE FINANCEIRA	7	29,2
FALTA DE INTERESSE	5	20,8
BUROCRACIA	3	12,5
FALTA DE INFORMAÇÃO	2	8,3
OUTROS	3	12,5
SEM INFORMAÇÃO	6	25,0
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	24	-

Obs.: Exclusivo Minas Gerais

18.5 As Especificidades Regionais

Seria importante relacionar as especificidades regionais das associações ao contexto de cada estado como, por exemplo, o perfil dos governos, as trajetórias de luta e de organização dos trabalhadores rurais, a presença de mediadores e a natureza das políticas governamentais implementadas ao longo dos anos. Uma análise dessa natureza, porém, foge aos objetivos da pesquisa. O que se segue, portanto, é apenas um esboço geral das particularidades de cada estado, quando se tem como referência a origem das associações beneficiárias do Programa Cédula da Terra e os principais fatores intervenientes nesse processo.

Existem dois grandes blocos com perfis próximos quanto à origem das associações. Como se pode ver na Tabela 81, os estados de Minas Gerais (100,0%), Bahia (72,0% dos casos) e Maranhão (62,5% dos casos) apresentam uma grande concentração de associações criadas com o objetivo de acesso ao PCT, enquanto que em Pernambuco (16,7%) e no Ceará (27,5%) o percentual é menor e há uma maior diversidade.

18.5.1 Bahia

Na Bahia, 18 dentre as 25 associações pesquisadas foram criadas exclusivamente para o PCT. Formadas nos anos de 1997 e 1998, muitas delas como desdobramento de associações

pré-existent, contaram com a participação ativa e a coordenação da CORA e da CEALNOR. Na maioria dos casos, um grupo de amigos e/ou parentes, ao tomarem conhecimento do Programa, resolveram a ele aderir por considerá-lo uma forma de acesso à terra “*sem conflitos*” e “*mais rápida do que a reforma agrária tradicional*”. No entanto, muitos entrevistados afirmam que falta um maior espírito associativista, o que dificulta o trabalho na terra. Isso se deve sobretudo à natureza do processo de seleção, que no cadastramento prévio vetou vários integrantes do grupo “*por não possuírem o perfil exigido pelo PCT*”. Ao mesmo tempo, em que permitiu a ampliação do número de associados “*para poder contemplar as exigências determinadas pelas quotizações do financiamento*”. De um modo geral, os associados são basicamente trabalhadores rurais sem terra, arrendatários e diaristas. Apesar de o governo restringir a entrada de pequenos proprietários, em algumas associações registrou-se a presença de minifundiários. Segundo os entrevistados, são aceitos pelo Programa aqueles que apresentam um perfil de liderança e que sejam “*muito ativos na comunidade*”.

As demais associações pesquisadas (28,0% dos casos) tiveram como objetivo a aquisição de terra própria. Três situações chamam a nossa atenção. Na primeira, o grupo de trabalhadores interessados em “*adquirir terra para trabalhar, através de outros créditos*”, mesmo sabendo das dificuldades, procura, incansavelmente, vários meios para atingir o seu objetivo. Praticamente todos os entrevistados afirmaram que nada conseguiram “*até o surgimento do PCT*”. Para eles, o PCT, desponta como o único programa que, finalmente, viabilizou a compra da terra. Na segunda situação, é o caso da Associação Rural da Comunidade de Santa Luzia das Gamelas na Chapada Diamantina – única entre as investigadas a conseguir a terra – as dificuldades foram tais, que em nada modificou as condições de vida dos associados. Os antigos moradores adquiriram parte da fazenda, transformaram-se em minifundiários, mas continuaram o trabalho de diaristas para sobreviver “*pois a terra era insuficiente para o sustento da família*”. A terceira situação, envolve um grupo de “posseiros” em terras de reserva indígena que após serem expulsos da área pela FUNAI, devido à demarcação das mesmas, decide participar do PCT “*porque era mais ágil e lhes dava oportunidade de escolher a terra que queriam*”.

18.5.2 Ceará

No estado do Ceará as associações criadas exclusivamente para o PCT correspondem a apenas 27,3% dos casos. Um grupo de associados (amigos, familiares e sobretudo membros da diretoria da associação), ao ser informado do PCT, decide por conta própria, e muitas

vezes sem o aval dos demais, encaminhar o projeto em nome da associação. Como o Programa só admite o encaminhamento de um só projeto por associação, os demais que foram excluídos, se desejarem integrar-se ao Programa, deverão constituir uma nova associação, o que nem sempre é possível, devido, sobretudo, aos custos da legalização e à escassez de lideranças. Num primeiro momento, as pessoas que “saíram para ingressar no PCT”, até procuram manter alguma ligação com os não beneficiários, desdobrando as reuniões e procurando reorganizá-los com vistas ao acesso ao Programa mas, inevitavelmente, à medida em que se consolidam como beneficiários, aos poucos vão se afastando dos demais. Tais situações tendem a fragmentar as associações e a gerar conflitos.

Há uma maior diversidade da presença institucional na condução do processo de criação das associações e na adesão dos associados ao Programa. Além dos órgãos governamentais, em algumas regiões, como por exemplo em Quixadá e Quixeramobim, a Federação das Associações participa ativamente. Por sua vez a maioria dos atuais beneficiários do Programa Cédula da Terra, tem uma história de participação nos inúmeros programas oficiais implementados nas duas últimas décadas. Dentre as 33 associações pesquisadas, 19 já haviam demandado recursos a algum programa. Governamental.

É expressivo o número de associações (15,2%) em que os entrevistados alegaram como objetivo principal da sua criação, o acesso a serviços sociais básicos. Foram criadas com o objetivo de “*beneficiar as populações carentes*”, através da demanda de infra estrutura, “*junto as autoridades*”, em particular escolas, implantação de redes de elétrica, sistema de transporte, abastecimento d’água e tratamento de dessalinização.

Essas associações também orientam os trabalhadores na obtenção da documentação necessária à aposentadoria, participam na distribuição das cestas básicas e fazem parte da seleção de pessoas para as frentes de trabalho, indicando quem deverá integrar-se. Isso confere grande poder, ao presidente das associações, junto à comunidade. Várias associações contaram com o apoio e o incentivo de prefeitos e políticos. São compostas, em sua maioria, por trabalhadores rurais sem terra, rendeiros e moradores e aderiram ao Cédula com o objetivo de acesso à terra.

Apenas duas associações foram formadas visando a aquisição de terras através de outros recursos institucionais, apesar de, legalmente, o Projeto São José (PJC), segundo os entrevistados o “*pai do PCT no estado*”, haver estabelecido como um de seus objetivos, a compra de propriedades por parte de trabalhadores rurais sem terra e com pouca terra¹⁴⁸.

¹⁴⁸ XAVIER, Uriban (1999) Op. cit.

18.5.3 Maranhão

No Maranhão, 62,5% das associações foram criadas exclusivamente para o PCT. Em segundo lugar, correspondendo a 25,0% dos casos, encontramos aquelas constituídas com o objetivo de acesso a recursos governamentais. Apenas duas foram criadas com fins comunitários e serviços sociais básicos.

O principal traço das associações do estado, em especial as originadas exclusivamente para o PCT, é a presença direta e informal de políticos e das prefeituras locais. O caso da Associação Comunitária de Bacabal é exemplar. A associação foi criada “*em tempos de campanha eleitoral*”, quando um grupo de médicos, juntamente com o entrevistado, (na época cabo eleitoral do candidato indicado pelo grupo), ao pedir votos aos “*compradres*”, obtiveram como resposta que dariam seus votos, em troca de uma casa. Então, por sugestão dos políticos, um grupo de, aproximadamente 300 pessoas, se reuniu e resolveu fundar a associação, com a promessa de que, se elessem os tais políticos, estes os ajudariam a construir as casas. Ao final da eleição, os associados receberam o terreno e o dividiram entre si. No entanto, quando foram solicitar recursos para a construção das casas, o prefeito não mais os apoiou. Logo depois soube do PCT e então, ele e um pequeno grupo, decidiram aderir ao projeto.

Dentre as associações criadas exclusivamente para o PCT, chama a atenção a estreita relação entre os conflitos de terra e a opção dos proprietários em vendê-las. Segundo os entrevistados, há pelo menos quatro casos no Estado de venda da propriedade, seja devido à existência de conflitos fundiários ou então pela presença de posseiros na área.

18.5.4 Minas Gerais

Minas Gerais apresenta um situação peculiar de participação e intervenção institucional. Com base nas informações de campo vemos que todas as associações da amostra incluem-se no primeiro processo: foram criadas exclusivamente para o PCT. No caso de Minas, a presença das instituições governamentais, em especial da SUDENOR, tanto nesta etapa de constituição, como posteriormente, nas decisões sobre expulsões e substituições, é particularmente marcante. Primeiro, há um cadastramento prévio dos interessados, a cargo de uma comissão específica composta por trabalhadores rurais, políticos, representante da prefeitura, a EMATER, um representante da sociedade civil (Igreja, Promotoria, ONG) e lideranças locais “*capazes de aglutinar as pessoas*”. Além do cadastramento, há um modelo único de documento para criação das associações estabelecendo os objetivos gerais, direitos, deveres e penalidades. O ingresso de uma nova pessoa, escolhida pela assembléia, passa pela

avaliação da SUDENOR para posterior aprovação. Da mesma forma, quando a associação não aceita alguém, recorre ao órgão responsável pelo PCT no estado para legitimar a sua decisão.

Tal postura institucional, se de um lado, incentiva o grupo a tomar a iniciativa na procura da terra, a negociar com os proprietários e a formar sub-comissões responsáveis pelas atividades de produção e de administração dos recursos, de outro o fragiliza, ao estabelecer todas as regras e limites e reforçar os laços de dependência dos associados aos órgãos governamentais.

Outro traço peculiar às associações de Minas Gerais é a participação de políticos e das prefeituras municipais na seleção dos associados e formalização das associações. Isso se explica em parte porque, um dos principais critérios de seleção dos municípios contemplados pelo programa, foi a possibilidade de “*cooperação e interesse das prefeituras e lideranças locais*”¹⁴⁹.

18.5.5 Pernambuco

Em Pernambuco, a distribuição é mais ou menos equitativa, 38,9 % das associações foram criadas com o objetivo de acesso a recursos governamentais e não governamentais. Exceto a Associação dos pequenos produtores rurais do sítio dos Remédios (município de Bezerros), criada em 1989, para “dirigir os trabalhos das frentes contra a seca”. As demais se constituíram na primeira metade dos anos 90 e tiveram como objetivos: facilitar o acesso aos “projetos e ao crédito governamental”, em especial o PAPP e o Pró-Rural, para a compra de tratores, aquisição de insumos e de equipamentos de irrigação, e a construção de poços artesianos. Uma das associações também esperava obter maiores chances na comercialização dos produtos.

Em Pernambuco, apesar das dificuldades de se obter esses recursos, há uma certa estabilidade entre os associados e o índice de evasão é baixo. A maioria das associações recebeu novos sócios ao longo do anos. Quase todos se conhecem há muito tempo, e os vínculos de parentesco e religiosos são particularmente fortes. Devido, talvez, a força do movimento sindical dos trabalhadores rurais de Pernambuco e a participação da Federação e dos sindicatos nos projetos governamentais implementados no período, é bastante significativa a presença de associados ligados ao sindicato (tesoureiros, membros do conselho

¹⁴⁹ No estado de Minas Gerais, os demais critérios de escolha dos municípios a serem contemplados foram: “existência de conflitos agrários latentes ou explícitos; situação de pobreza acentuada; existência de sindicatos de trabalhadores rurais; capacidade operacional da Unidade Técnica”. “Projeto Piloto de apoio à Reforma Agrária em Minas Gerais” op cit p.3

fiscal, secretários, delegados de base, etc.). Um dos presidentes, inclusive, foi delegado das Ligas Camponesas¹⁵⁰ No entanto, chama a atenção a frequência com que ocorreu conflitos entre a direção e os associados em torno de questões quanto ao uso do bem comum.

A base social dessas associações é constituída, principalmente, por trabalhadores rurais sem terra e rendeiros, sendo expressiva a presença de pequenos proprietários entre os associados. Destes, alguns são beneficiários da lei dos dois hectares¹⁵¹. E outros possuem “terras de partilha”. Tanto no que se refere à presença de outros agentes no momento da criação, como em relação ao conhecimento do PCT, a diversidade de ‘mediadores’ é grande, não existindo uma predominância. Na constituição das associações, várias entidades e pessoas estiveram presentes, seja apoiando, seja orientando na documentação. Da mesma forma para o PCT. Eles tomaram conhecimento do Programa através de vários meios: imprensa, televisão, rádio, instituições governamentais, bancos, sindicatos, políticos, conhecidos e ex-proprietários das terras. Salvo a Associação Sítio Curto (município de Buique), nem todos os associados participam do Programa.

Em segundo lugar, recobrando 22,2% da amostra, temos as associações constituídas visando serviços sociais básicos. Tiveram como objetivo primeiro resolver o problema de falta de escola para crianças da comunidade. Um dos entrevistados argumentou que a instalação de escolas “dá credibilidade” às associações e as incentiva a recorrer a outros projetos, como por exemplo o Pro-Rural para a implementação de projetos de irrigação e à LBA, para a construção de casas de farinha, plantação de abacaxi, etc. Na cooperativa mista dos trabalhadores rurais de São Lourenço da Mata, criada em 1967, além da demanda por escola, os moradores da usina, também resolveram fundá-la com o objetivo de eliminar o sistema de barracão, então vigente.

As associações formadas exclusivamente para o PCT correspondem a apenas 16,7% da amostra. São constituídas, basicamente, por trabalhadores rurais sem terra, vivendo em situação precária e com baixa experiência associativista e relações societais (com laços de parentesco ou nenhum laço entre si). Elas têm em comum, a participação de políticos e de ex-proprietários incentivando sua criação e a existência de conflitos. A Associação dos rendeiros e meeiros do Riacho do Navio, no município de Floresta, “surgiu porque o vice-prefeito da cidade queria vender seu terreno e não encontrando quem o comprasse, resolveu fundar a

¹⁵⁰ Movimento social camponês pela reforma agrária e direitos, que eclodiu na segunda metade da década de 50 e início da década de 60, em especial em Pernambuco e na Paraíba. Sobre o assunto ver : Novaes, R. (1997) e Medeiros, Leonilde (1995).

associação”. Segundo o entrevistado, foram realizadas duas reuniões, uma, na EMATER onde foi escolhido o presidente (“era o único que sabia ler”) e outra, em um hotel da cidade, destinada a “conversar” sobre a venda da terra.. A Associação dos agricultores de Campo Limpo, situada no município de Pedra (PE), também surgiu, em 1998, por iniciativa de um vereador que reuniu um grupo e os incentivou a fundar uma associação “para elaborar o projeto que tinha em mente”. Ele permanece à disposição dos associados “para qualquer eventualidade”, sendo comum emprestar seu próprio carro e, até mesmo, financiar algum associado. Finalmente, a Associação dos trabalhadores rurais de Iati, que contou com o incentivo de um funcionário da prefeitura, supervisor das associações.

Quanto aos conflitos, apenas em Riacho do Navio, não foi registrada a presença de maiores discordâncias - apesar do entrevistado considerar que o papel da associação não está claro, porque não se uniram voluntariamente, mas “foram arrebanhados” pelo vice-prefeito que, ainda mantém o seu gado, na propriedade .Nas demais, há tensões entre a direção e os associados e entre estes e o órgão responsável pelo PCT. São conflitos que dizem respeito, sobretudo, às regras e decisões da associação.

Pernambuco apresenta o único caso da pesquisa de associação, ligado à comercialização da produção e aquisição de insumos e não foram registrados casos de associações vinculadas diretamente ao acesso à terra.

Tabela 81 - Tipos de Associações por Unidade/Estados

TIPOS	BAHA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
EXCLUSIVA PARA O PCT	18	72,0	9	27,3	10	62,5	12	100,0	3	16,7	52	50,0
ACESSO A RECURSOS GOVERNAMENTAIS	-	-	8	24,2	4	25,0	-	-	7	38,9	19	18,3
ACESSO À TERRA	7	28,0	2	(*)	-	-	-	-	-	-	9	8,7
ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA	-	-	9	27,3	1	-	-	-	3	16,7	13	12,5
SERVIÇOS SOCIAIS BÁSICOS	-	-	5	15,2	1	-	-	-	4	22,2	10	9,6
COMERC. DA PRODUÇÃO E AQUISIÇÃO DE INSUMOS	-	-	-	-	-	-	-	-	1	(*)	1	(*)
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	25	100,0	33	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0	104	100,0

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

¹⁵¹ O direito aos dois hectares foi instituído pelo Estatuto da Lavoura Canavieira (1942) e posteriormente regulamentado através de decreto, em 1964. Na década de oitenta, foi objeto de cláusula nas Convenções Coletivas de Trabalho. Sobre o assunto ver, Palmeira, M.(1979)

19 Dinâmica Interna das Associações: identidade, vínculos sociais e experiência de participação dos associados

19.1 Identidade e Ocupação

Sob a designação de associado e beneficiário encontra-se uma grande diversidade de segmentos sociais, com diferentes trajetórias de vida e de trabalho.¹⁵² De um modo geral, os entrevistados se auto-definem, identificam os demais e percebem as várias identidades sociais existentes, a partir das relações de trabalho no campo. Segundo eles, a grande maioria vive de atividades agrícolas e agropecuárias, sendo poucos (6,7% das associações) aqueles inseridos em atividades consideradas urbanas (ver Tabela 82). Dentre “*os urbanos*”, alguns são presidentes de associações, com inserção diferenciada na comunidade ou então são trabalhadores informais. Quase todos têm dificuldade de se reproduzir socialmente e por isso lançam mão de uma multiplicidade de relações. Foram relatadas, por exemplo, situações de filhos solteiros *agregados* morando com os pais e dividindo o trabalho na propriedade. A partir do momento em que casam e constituem uma nova família, deixam de ser agregados e, muitas vezes, estabelecem relações de parceria e de arrendamento com os pais. A grande maioria busca o Cédula da Terra com o objetivo de alcançar alternativas de sobrevivência mais estáveis.

No interior das associações, conforme mostra a Tabela 82, há um primeiro grupo, majoritário (66,3% dos casos), definido pelos entrevistados como trabalhadores rurais sem terra, agricultores e lavradores. São denominações mais gerais, base da identidade da pequena produção familiar no Brasil, e encontram-se presentes na maioria das associações pesquisadas. Bahia (80,0% dos casos) e Minas Gerais (75,0%) apresentam maior concentração, confirmando, assim, a orientação institucional no processo de seleção.

O segundo grupo é composto por arrendatários e parceiros, correspondendo a 33,7% dos casos. Nessa situação, os entrevistados ressaltaram a natureza das relações que os associados mantêm com a terra. Além do “*desejo da terra própria*”, é muito freqüente aderirem ao Programa para “*serem donos de seu próprio trabalho*” e assim, abandonarem o trabalho “*sem futuro, na terra dos outros*”. Pernambuco (55,6%) é o estado que apresenta a maior concentração de associações em que a presença deste segundo grupo é marcante, seguido do Ceará (45,5%).

¹⁵² A análise feita nesta seção é baseada nas informações dos presidentes em relação aos membros da associação. A análise das ocupações dos beneficiários foi realizada na Seção 8..

Chama a atenção, no estado do Ceará, a grande concentração de associados que se definem como *moradores* (48,5%). Em sua maioria, são pessoas que residem na propriedade e estabelecem relações com o proprietário das terras. Tais relações envolvem a concessão de moradia e o acesso a um pedaço de terra para plantio de subsistência e criação, com a condição de entregar àquele parte do que produzem. Nas associações do Ceará, apesar de algumas variações, ainda prevalece este sistema tradicional de morada. Nos demais estados foram encontrados *moradores* que apenas vendem a força de trabalho

Os *pequenos proprietários e produtores rurais* correspondem a 30,8 % dos casos e a maioria dos entrevistados faz questão de ressaltar que “*todos se situam abaixo do módulo rural da região*”. Muitos deles receberam a terra como herança através do direito de posse permitido por lei (usucapião) e em Pernambuco, além disso, há os beneficiários da lei dos dois hectares.

A categoria *produtores rurais* é ambígua. Tanto pode ser identificada com os *minifundiários*, como pode se incluir na designação mais geral: “*aqueles que produzem*”.

Diaristas, bóias-frias e trabalhadores informais representa 24,0% dos casos e na categoria outros (6,7%) encontram-se pescadores e os “parceiros” do DNOCS, muitos dos quais são presidentes de associações e lideranças comunitárias.

Tabela 82 - Ocupação dos Associados

TIPO DE OCUPAÇÃO	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
TRABALHADOR RURAL, AGRICULTOR E LAVADOR	20	80,0	16	48,5	13	81,3	9	75,0	11	61,1	69	66,3
ARRENDATÁRIO E PARCEIRO	3	12,0	15	45,5	4	25,0	3	25,0	10	55,6	35	33,7
PEQUENO PROPRIETÁRIO E PRODUTOR RURAL	8	32,0	11	33,3	2	12,5	-	-	11	61,1	32	30,8
MORADOR POSSEIRO	4	16,0	16	48,5	3	18,8	3	25,0	3	16,7	29	27,9
DIARISTA, BÓIA-FRIA E TRABALHOS INFORMAIS NO CAMPO	10	40,0	3	9,1	3	18,8	4	33,3	5	27,8	25	24,0
TRABALHADOR URBANO E FUNCIONÁRIO PÚBLICO	1	(*)	1	(*)	0	0,0	3	25,0	2	11,1	7	6,7
OUTROS	1	(*)	3	9,1	3	18,8	-	-	-	-	7	6,7
SEM INFORMAÇÃO	-	-	1	(*)	-	-	1	(*)	-	-	2	1,9
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	25	100,0	33	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0	104	100,0

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

Na realidade, tais categorias descrevem não apenas as relações de trabalho e o lugar dos agricultores familiares¹⁵³ no sistema produtivo. São designações que também informam o sistema de dominação existente e o perfil da relação com os donos de terras e podem ser cruciais para as possibilidades de ação dos beneficiários frente ao Programa. Em inúmeras situações, a adesão ao Programa é vista pelos entrevistados como um meio de romper com a “*dependência ao patrão*”. No entanto, a trajetória de trabalho subordinado a um patrão, implicando, na maioria das vezes, na falta de experiência administrativa e de gestão da propriedade, torna particularmente difícil a iniciativa própria e a coordenação de atividades abrangentes e de natureza diversa. Este ponto é de máxima importância para a dinâmica do Programa, e deveria ser objeto de ação específica do setor público.

19.2 Os Vínculos Societais

Como era de se esperar, os laços de parentesco (85,6% dos casos) são predominantes e servem como base tanto da atividade na terra como também na reprodução social do grupo (ver Tabela 83)¹⁵⁴. Independente do processo que deu origem às associações, a família — unidade social e de produção — desempenha a função de agente integrador das relações que se desenvolvem, tanto no interior da propriedade, como no seio das associações. Como já foi apontado amplamente pelos estudos existentes sobre o assunto, a família integra relações sociais cujos significados não podem ser reduzidos à lógica do parentesco ou à racionalidade econômica.

A questão dos vínculos associativos é complexa, posto que muitos fatores de naturezas diversas contribuem para estimular e/ou dificultar o desenvolvimento de laços associativos. Religião, família, cultura, experiência de vida, as instituições locais etc. são apenas os mais visíveis. Não se pode, no entanto, pensar que os fatores socio-econômicos constituem base suficiente para o desenvolvimento de afinidades que estão na base de qualquer projeto associativo. Este erro tem sido comum na experiência anterior de programas de combate à pobreza rural no Brasil. Por isso é que algumas associações que conseguiram, através da seleção de beneficiários montar, um grupo com perfil sócio-econômico, enfrentaram

¹⁵³ Por agricultura familiar “*entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde o trabalho, terra e família estão intimamente relacionados*” Carneiro, M.J. Para a autora, “*trata-se de uma noção ampla que inclui um grau de ambigüidade elevado ao integrar em um único rótulo grupos sociais bastante heterogêneos*”. No entanto, permite a identificação dos atributos-base (trabalho, terra e família), comuns a todas as manifestações, por mais variadas que sejam.

¹⁵⁴ Para Carneiro, os laços familiares funcionariam como “*estrutura fundamental de organização da reprodução social através da formulação de estratégias (conscientes ou não) familiares e individuais que remetem diretamente à transmissão do patrimônio material e cultural (a herança) e à transmissão da exploração agrícola (a sucessão)*.” Carneiro (1998:11).

problemas de relacionamento interno que podem ser destrutivos. Em outras palavras, a homogeneidade sócio-econômica não é suficiente para a construção de relações estáveis. A Associação dos Moradores e Trabalhadores Rurais da Cidade de Porto Franco, no Maranhão e a Associação dos Produtores de Mucambo Alto, na Bahia, são dois casos exemplares de desagregação interna devido à fragilidade das relações de sociabilidade entre os beneficiários, apesar de participarem de uma mesma atividade econômica.

Mas, apesar de vital para a reprodução social e econômica do grupo, não há uma predominância absoluta do peso das famílias, nem uma imutabilidade das relações familiares. Tampouco existe uma percepção única sobre sua importância. Pelo menos no que diz respeito à prática associativa, os laços familiares apresentam pesos diferenciados e mudam de acordo com as necessidades, possibilidades e particularidade de cada situação. Por exemplo, se de um lado, a indicação de um dos membros da família para o PCT é considerada como um benefício para o todo —*“é como se a família estivesse presente no programa”*—, e contribuindo, inclusive para “amortecer” as tensões inerentes a exclusão de alguns associados, por outro lado, atrapalha, e muitas associações defendem a exclusão de parentes próximos na diretoria porque, segundo alguns, *“tira o caráter geral que a associação ou os programa exigem”*.

Tão importante quanto os laços familiares, é a referência à comunidade como base da sociabilidade. Tais instituições se complementam e às vezes são tratadas indistintamente. A *“organização das famílias e da comunidade em associações”* é recorrente na fala dos entrevistados. Quando os laços de sociabilidade entre os associados e beneficiários são mais fortes e há uma história de experiência partilhada, a interação é maior, os conflitos tendem a ser mais atenuados e eles se sentem mais fortes para *“resolver as dificuldades”*.

Já a percepção dos laços políticos e sindicais (23,1%) é variada e complexa. Com relação à política, há um discurso geral de rejeição à política partidária e aos políticos dos *“tempos eleitorais”*. Candidatos que só aparecem na época das eleições, tudo prometem, *“seguram as crianças no braços e come a mesma comida como se fosse igual a todos”* e após a eleição nada cumprem. Em especial nas associações do Ceará, o sentimento de rejeição é reforçado, em grande medida, pelo discurso oficial sobre o associativismo, como sendo a expressão de um *“novo coletivo apolítico e autônomo face aos movimentos sociais existentes”*. Por outro lado, há a percepção de que eles, mesmo organizados em associações mais legitimadas pelo Estado, não podem prescindir da *“grande política”*. Uma das alternativas é classificar o bom e o mau político, sendo o bom identificado como aquela pessoa que os orienta, acompanha e ajuda, até financeiramente. Salvo alguns casos, é

inexpressivo o número de associados que teve alguma experiência político partidária como candidato a algum cargo.

Observou-se também, entre os entrevistados, uma clara percepção de que o associativismo expressaria um espaço político de representação e de barganha junto ao Estado e às estruturas políticas formais. É a idéia de que o grupo, a comunidade, o coletivo, tem mais força e vale mais do que o indivíduo isolado para obter benefícios e recursos necessários à reprodução social do grupo e também para visibilidade nos momentos eleitorais. É a percepção de que um voto em separado nada representa, mas “50 sócios já representa alguma coisa”.

Os vínculos religiosos (66,3% dos casos) despontam em segundo lugar e, aparentemente, não existem maiores tensões entre as pessoas que professam religiões diferentes.

As relações de amizade e de parentesco encontram-se de tal forma internalizadas que só foram enunciadas quando demandadas.

Não há grandes diferenças entre as associações quanto à natureza dos vínculos associativos. No entanto, é possível perceber que naquelas, criadas exclusivamente para o PCT, as relações de parentesco são mais frágeis. Também é freqüente a presença de pessoas que mal se conhecem. Isso ocorre, em grande medida, devido à prática de arregimentação de agricultores “para completar o quadro” dos possíveis beneficiários do Programa.

Tabela 83 - Natureza dos Vínculos Associativos, Segundo as Razões para a Criação

VÍNCULOS	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
PARENTESCO	41	78,8	48	92,3	89	85,6
RELIGIOSO	36	69,2	33	63,5	69	66,3
POLÍTICO E SINDICAL	13	25,0	11	21,2	24	23,1
PESSOAL (AMIZADE, COMPADRO)	8	15,4	3	5,8	11	10,6
NENHUM	3	5,8	-	-	3	2,9
SEM INFORMAÇÃO	-	-	1	(*)	1	(*)
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	52	100,0	52	100,0	104	100,0

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa freqüência

19.3 Experiência Prévia de Participação Social e de Liderança dos Beneficiários e Presidentes de Associações

De um modo geral, a falta de tradição dos associados em participação em organizações sociais e políticas é marcante: 52,9% dos entrevistados (ver Tabela 84) afirmou que, ninguém do grupo teve experiência anterior de organização e de liderança. De um modo geral, não

foram registradas grandes diferenças com relação às experiências de participação de beneficiários das associações criadas exclusivamente para o Cédula da Terra e das demais. Em todas as situações, a ausência de qualquer tipo de experiência é particularmente alta.

Tabela 84 - Experiência Prévia de Participação dos Associados

EXPERIÊNCIA	TOTAL	%
NENHUMA	55	52,9
ALGUMA EXPERIÊNCIA	40	38,5
SEM INFORMAÇÃO	9	8,7
TOTAL	104	100,0

As respostas dos entrevistados confirmam as análises existentes que ressaltam o baixo grau de experiência política das populações carentes no campo. Seria aquilo que Chico de Oliveira chamou de *“isquemia do campo de representação política e do campo de organização de interesses”*¹⁵⁵, presente, sobretudo, nas regiões mais pobres do país.

A baixa organicidade não apenas dificulta a consolidação das associações, como também permite a subordinação dos associados às elites locais e sua dependência ao Estado. São poucos os que percebem que o acesso à terra, a habitação, escola e melhores condições de vida e de trabalho, são direitos e não um favor do Estado. A concepção de um Estado-provedor é muito marcada entre os entrevistados. E, na maioria dos casos, a tutela é percebida como traço geral da prática governamental para o conjunto da sociedade. Nesse sentido, o discurso oficial sobre a prioridade de políticas públicas fundiárias e de desenvolvimento rural em apoio à pequena produção familiar é entendido como uma decisão de governo de *“ajudar não apenas os poderosos, mas também os pequenos”*. Como será visto posteriormente, vários associados não aderiram ao Programa por não acreditarem na possibilidade do governo *“abrir esta porta para a propriedade”*.

Muitos entrevistados, mesmo quando discordam, não conseguem questionar os critérios de seleção dos candidatos e as regras de financiamento da terra. Acatam e procuram se reorganizar em torno do estabelecido. Eles temem, sobretudo, não serem incorporados ao

¹⁵⁵ Ver o trabalho de Oliveira, (1994)

Programa e percebem o quão difícil é questionar decisões e medidas estabelecidas pelos órgãos do governo.¹⁵⁶

Mas apesar de todas as dificuldades, o associativismo é considerado pelo conjunto dos entrevistados como um avanço, um espaço de construção de sociabilidade, de reconhecimento de identidades políticas e sociais e de mediação entre os associados e o Estado. E de fato é, apesar das condições sociais e políticas dos beneficiários e se levarmos em conta os limites da concepção de trabalho comunitário oficialmente implementada, que muitas vezes dificulta a construção do coletivo ao impor critérios de seletividade inadequados e ao estabelecer hierarquias internas.

Herdeiros de uma cultura política marcada pela tutela e a “troca de favores”, um dos maiores desafios dos trabalhadores rurais é encontrar meios de se desenvolver resgatando a participação institucional e a atuação dos demais mediadores, mas procurando formas de eliminar as práticas de interferência e de controle tão usuais. Um dos caminhos possíveis seria a ampliação e a diversificação de sua participação na sociedade civil e a construção de espaços públicos próprios de representação.

Dentre os que tiveram algum tipo de experiência política prévia, 21,1% dos entrevistados apontou a experiência sindical como sendo a mais freqüente (ver Tabela 85). Esse dado, de certo forma, confirma o peso do sindicalismo como espaço de formação e representação políticas junto às populações rurais. No entanto, salvo em Pernambuco, onde existe uma história de mobilização e de participação sindical, nos demais estados quase não há uma prática política sindical mais regular e os beneficiários do Programa, no geral, vêem o sindicato, tão somente, como o espaço de negociação da aposentadoria e expedição de atestados.

Ainda segundo a Tabela 85, é possível ver que apenas 15,8% dos entrevistados afirmaram que os beneficiários tiveram algum tipo de experiência associativista prévia. As demais situações são inexpressivas do ponto de vista estatístico, o que não significa que não sejam relevantes. O trabalho comunitário dos agentes de saúde, por exemplo, é fundamental nas regiões carentes.

¹⁵⁶ Esta dificuldade reforça o poder dos presidentes das associações, os quais são em geral portadores destas decisões e responsáveis pela aplicação das medidas.

Tabela 85 - Natureza da Experiência dos Associados

TIPOS DE EXPERIÊNCIA	ASSOCIAÇÕES	%
ASSOCIATIVA	15	15,8
SINDICAL	20	21,1
COMUNITÁRIA	6	6,3
POLÍTICA	5	5,3
RELIGIOSA	4	4,2
OUTROS	2	2,1
NENHUMA	56	58,9
TOTAL	95	100,0

19.4 O Perfil dos Presidentes das Associações

Como visto atrás, a participação do conjunto dos associados em organizações sociais é baixa. O mesmo ocorre com os presidentes das associações beneficiárias do Programa. A Tabela 86 informa que 47 dentre os 104 entrevistados afirmaram não ter tido qualquer experiência de participação e de liderança antes de assumirem a presidência da associação do Cédula.

Tabela 86 - Experiência Prévia dos Presidentes das Associações

EXPERIÊNCIA	TOTAL	%
NENHUMA	47	45,2
ALGUMA EXPERIÊNCIA	53	51,0
SEM INFORMAÇÃO	4	3,8
TOTAL	104	100,0

A noção de liderança, é bastante diversificada e muitas vezes foge à compreensão dos pesquisadores. Ser líder, para os entrevistados, significa, prioritariamente, ser *“aquele que consegue juntar as pessoas em torno de uma idéia e de um projeto”*. Significa também, ser *“indicado para participar de um curso de formação”* ou chamado para *“apontar”* os trabalhadores para as frentes de emergência. Nestes casos, o que parece contar como critério, é o *“capital social”*¹⁵⁷ dos associados : aquele que sabe falar, ler e escrever.

A função de presidente é vista pelos entrevistados, como *“um trabalho árduo em busca de recursos e de meios de negociação”*. Dele se espera que esteja apto a tomar todas as

¹⁵⁷ Sobre o assunto ver, particularmente Abramovy, (1998)

decisões, consiga o maior número de projetos e de benefícios para o grupo e assuma os riscos decorrentes de sua atividade.

Mas, apesar da delegação de responsabilidades ao presidente —princípio estruturador das relações entre os associados e a presidência— observa-se, cada vez mais, e sobretudo nas atividades relacionadas ao Programa, um questionamento desse princípio

A função de “*gestor*” (uma das prioridades do Cédula da Terra) é considerada, pelos entrevistados, um aprendizado desgastante e difícil, sobretudo porque não faz parte de suas experiências de vida. Além de, muitas vezes, não ser reconhecida pela maioria dos técnicos dos órgãos governamentais e pelas elites econômicas e políticas locais.

Curiosamente, segundo os entrevistados, o pessoal técnico responsável pela implementação do Programa, que mais deveria incentivar as atividades de gestão, é quem mais os desqualifica, ao considerá-los incapazes de assumir, por conta própria, determinadas práticas gerenciais. É sobretudo no contato com as instituições bancárias que a relação é particularmente difícil e discriminadora, apesar de já estar ocorrendo algumas mudanças e uma maior aceitação por parte de gerentes e funcionários.¹⁵⁸ Em alguns casos, os beneficiários são proibidos de entrar no banco por não se encontrarem “devidamente vestidos”. Sem falar na dificuldade de entendimento entre as partes quanto às regras para abertura e movimentação de contas e o desrespeito do banco ao não explicar o porquê do atraso na liberação dos créditos.

Esta dificuldade expressa-se na própria negociação das propriedades. Em Minas Gerais, por exemplo, há o incentivo do governo para que os candidatos a beneficiários do Programa assumam a iniciativa de negociar a aquisição da terra com os proprietários interessados em vendê-la. A experiência colhida a partir das entrevistas indica que, mesmo quando os futuros beneficiários mostram capacidade e experiência para negociar, a maioria dos proprietários tem dificuldades para reconhece-los como verdadeiros interlocutores. É como diria um entrevistado: “*quem vai acreditar num sujeito que chega de bicicleta para negociar o preço da terra?*”.

Os cursos oficiais de formação de gestores, quando existem, freqüentemente são considerados inadequados e ineficazes —pelos entrevistados—, porque partem de premissas equivocadas. Apesar de reforçarem a importância da tomada de iniciativa e do conhecimento dos trâmites burocráticos como condição da “construção da cidadania”, aprofundam a

¹⁵⁸ Uma informação colhida em todos os estados, reveladora inclusive do potencial do Programa como instrumento de promoção de cidadania, é que depois de ingressarem no Cédula da Terra os presidentes são

diferenciação interna do grupo ao concentrar nas mãos do presidente todas as responsabilidades e ao difundir idéias que pouco têm a ver com a história do grupo. Exceto em Minas Gerais, quase não há incentivo para divisão de tarefas entre os beneficiários e, apesar do Programa estabelecer que a terra só será dividida após o pagamento da dívida, os cursos de formação praticamente não trabalham com a questão da gestão do bem comum.

A existência de estruturas associativas centralizadoras e presidencialistas, o incentivo oficial à concentração de tarefas e deveres nas mãos do presidente, a ausência de uma proposta de gestão que dê conta do conjunto dos beneficiários e ainda a própria história de cada um dos entrevistados, normalmente inseridos em práticas autoritárias e não participativas, tudo isso, contribui para o florescimento do autoritarismo no interior das associações. Não é de surpreender, portanto, a frequência com que os presidentes se apresentam declaradamente autoritários e controladores na condução das atividades e na relação com os associados. Muito mais do que um gestor, eles se transformam em administradores e “donos do negócio”, individualizando e privatizando bens coletivos, sonegando informações, tomando decisões isoladas e impondo regras ao grupo.

Os administradores das fazendas, os apontadores das frentes de trabalho e as pessoas externas ao grupo, não por acaso, são tidos pelos próprios entrevistados, como os mais autoritários. Os administradores, em particular, procuram reproduzir uma dinâmica típica de seu papel social na relação empregado *versus* empregador. Alguns chegam mesmo a falar “os meus empregados” para se referir aos demais beneficiários.

No Ceará, por exemplo, o presidente de uma das associações, sob o argumento de que é necessário uma maior eficácia na utilização dos R\$ 130,00 que cada associado recebe, transformou-o em salário e cada associado recebe uma determinada parcela mensal, dependendo dos dias de trabalho. Seu filho, também beneficiário, é quem controla os demais. Além disso, independente de qualquer discussão, R\$ 30,00 de cada associado, vai direto para os gastos da associação.¹⁵⁹

Todas essas decisões foram tomadas em assembléia. Aliás, praticamente todos os entrevistados afirmaram que as decisões são encaminhadas e decididas dessa forma. A

bem tratados pelos gerentes dos bancos. Resta saber se o bom tratamento continuará depois que as associações tiverem gasto o dinheiro do SIC e necessitarem de apoio para consolidar-se.

¹⁵⁹ O exemplo não carrega qualquer avaliação sobre a destino dado aos recursos para sobrevivência neste caso específico. Em outros projetos de Pernambuco e Bahia vem sendo adotados critérios semelhante. Em alguns projetos o dinheiro foi utilizado para adquirir animais, em outros somente para cesta básica, distribuída em espécie ou em dinheiro. O ponto a ser enfatizado aqui é a forma de administração dos recursos, totalmente centralizada em mãos do presidente, com o apoio dos órgãos responsáveis pelo Programa. Em caso de "questionamento" por parte dos associados, é comum o presidente utilizar o argumento de que esta é a orientação do "Dr. Fulano de Tal", recebida na última visita dele à capital.

assembléia, enquanto espaço público, em grande medida, possibilita uma maior transparência e permite que as pessoas exponham as suas opiniões. Mas, de modo algum, é suficiente, por si só, para evitar esse tipo de ingerência.¹⁶⁰

Enfim, são práticas que informam para além das histórias individuais dos presidentes e dos associados. Se apoiam numa realidade legitimada por valores profundamente arraigados que falam de uma ordem hierarquizada e autoritária.

Tabela 87 - Natureza da Experiência dos Presidentes das Associações

TIPO DE EXPERIÊNCIA	ASSOCIAÇÃO	%
ASSOCIATIVISMO	10	18,2
SINDICAL	18	32,7
COMUNITÁRIA	20	36,4
POLÍTICA	5	9,1
RELIGIOSA	14	25,5
AGÊNCIAS DE SAÚDE	1	(*)
MST	2	3,6
LIGAS CAMPESESAS	1	(*)
DE PROPRIEDADE E NEGÓCIOS	4	7,3
FRENTES DE EMERGÊNCIA	3	5,5
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	55	-

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

19.5 Estabilidade das Associações

Dentre as principais razões alegadas, pelos entrevistados, para saídas ou abandono das associações temos, em primeiro lugar, a procura por emprego e a migração (22 % dos casos) para outras regiões, em busca de melhores condições de vida. Em segundo lugar, o desalento (20 %) face às dificuldades encontradas. (Ver Tabela 88).

¹⁶⁰ Uma das principais limitações deste trabalho foi não ter colhido a visão dos beneficiários sobre o funcionamento das associações. Ainda assim, os pesquisadores conseguiram muitas informações, quase sempre em clima de "fofoca" ou "confidência", sobre a associação, seu presidente e diretoria através de conversas informais com os beneficiários entrevistados. Estas informações confirmam a centralização das decisões nas mãos do presidente e que em muitos casos as assembleias tem caráter meramente formal. A falta de informação dos beneficiários e os "contatos privilegiados" dos presidentes ajudam a compreender o esvaziamento das assembleias como instância de decisão e sua transformação em instância de aprovação das decisões tomadas pelo presidente e sua diretoria.

Tabela 88 - Razões para a Saída/Abandono da Associação, Segundo as Razões para a Criação das Associações

RAZÕES ALEGADAS	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
DEMORA NA LIBERAÇÃO DE RECURSOS	2	4,0	3	6,0	5	5,0
MOTIVOS PESSOAIS	13	26,0	2	4,0	15	15,0
BUSCA DE EMPREGO/MIGRAÇÃO	6	12,0	16	32,0	22	22,0
APOSENTADORA	2	4,0	1	(*)	3	3,0
EXPULSÃO	5	10,0	3	6,0	8	8,0
DESALENTO (FALTA DE ESTÍMULO E PACIÊNCIA)	4	8,0	16	32,0	20	20,0
INADEQUAÇÃO FORMAL DOS REQUISITOS DO PCT	10	20,0	-	-	10	10,0
NÃO ACEITAÇÃO DOS PRINCÍPIOS, REGRAS DO PCT	10	20,0	3	6,0	13	13,0
DESCONFIANÇA NO PCT E/OU TRABALHO ASSOCIATIVO	9	18,0	7	14,0	16	16,0
RAZÕES POLÍTICAS	1	(*)	6	12,0	7	7,0
DISCORDÂNCIA DOS CRITÉRIOS DO PCT	4	8,0	2	4,0	6	6,0
OUTRAS RAZÕES	2	4,0	2	4,0	4	4,0
SEM REGISTRO DE SAÍDAS/ABANDONO	11	22,0	6	12,0	17	17,0
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	50	-	50	-	100	-

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

Tabela 89 - Critérios para Substituição de Associados, Segundo as Razões para a Criação das Associações

CRITÉRIOS	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
SE ASSOCIADO E/OU AGRICULTOR	2	4,9	8	19,5	10	12,2
MORADOR NO LOCAL	-	-	4	9,8	4	4,9
TER BOA CONDUTA/SERHONESTO	-	-	4	9,8	4	4,9
ACEITAR AS REGRAS DO PCT E DA ASSOCIAÇÃO	13	31,7	14	34,1	27	32,9
DECISÃO DA ASSEMBLÉIA E/OU SEM CRITÉRIOS DEFINIDOS	24	58,5	15	36,6	39	47,6
NÃO HAVERÁ SUBSTITUIÇÃO E/OU NÃO SABE SE AS REGRAS DO PCT PERMITEM SUBSTITUIÇÃO	4	9,8	3	7,3	7	8,5
APRESENTAR O PERFIL EXIGIDO PELO PCT	2	4,9	3	7,3	5	6,1
ESCOLHA (CRITÉRIO SUBJETIVO)	-	-	1	(*)	1	(*)
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	41	-	41	-	82	-

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

Tabela 90 - Rotatividade de Sócios, Segundo as Razões da Criação das Associações

	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
PERMANECE O MESMO	21	42,9	7	14,0	28	28,3
AUMENTOU	10	20,4	30	60,0	40	40,4
DIMINUIU	18	36,7	13	26,0	31	31,3
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	52	-	52	-	104	100,0

19.6 Processos Decisórios e Conflituosidades

Não é comum (64,4% dos casos) alguém manifestar-se contra a criação de associações. No geral, a comunidade as vê com bons olhos, ficando dividida entre o descrédito e a esperança de mudanças (ver Tabela 91). O estado do Ceará, é o único que concentra um maior número de reação. Em contrapartida, no estado de Minas Gerais não foi registrado nenhuma reação à criação das associações e a adesão ao PCT.

A reação, quando existe, quase sempre se refere a disputas políticas diretamente relacionadas à representação ou ao controle das associações. Tais reações partem, sobretudo, de políticos locais, presidentes de outras associações e de algumas lideranças dos sindicatos dos trabalhadores rurais.

Quando a associação apresenta uma certa autonomia frente à política institucional e é percebida, pela comunidade, como um novo espaço de representação e de poder, como diversos casos no Ceará e na Bahia, as disputas entre lideranças das associações e políticos locais são mais frequentes. Também há reação quando o processo de constituição das associações encontra-se diretamente identificado com uma determinada posição político partidária, pois implica no fortalecimento de determinada posição política em detrimento de outra.

No campo da disputa internas, há casos de presidentes de associações que se manifestam contra e “fazem tudo para impedir a criação de novas associações” por temerem a competição e a perda de pessoas de sua área de influência.

De um modo geral, a crítica de diversas organizações de cunho nacional ao PCT, não repercute com a mesma intensidade nos estados em que o Programa está sendo implantado. Segundo os entrevistados, são raras as situações em os sindicatos dos trabalhadores rurais, os setores ligados à Igreja “progressista” e os movimentos sociais que lutam por terra, se posicionam contra a adesão ao Programa. Na Bahia, foi registrado um caso de uma liderança

do MST que se posicionou explicitamente contra o Programa, “*por acreditar que a única forma de adquirir terra [seria] através da invasão*”.

As instâncias locais de representação dos trabalhadores, mesmo quando são críticos, evitam se pronunciar ou então aceitam, e mesmo incentivam, a adesão dos trabalhadores ao PCT. É provável que tal apoio se dê devido, sobretudo, à precariedade das condições de vida e de trabalho existentes e a escassez de programas oficiais voltados para a pequena produção familiar. No Ceará, houve um caso em que o sindicato dos trabalhadores rurais foi contra por considerar que a associação “*atrapalharia o trabalho sindical*”.

Também são raros os casos de reação da comunidade. As vezes há alguma desconfiança, por acreditarem que o PCT “*é um negócio que não dá futuro*” ou então, como em Pernambuco, em que houve casos de pessoas contrárias porque não desejavam “*lutar por terras para os agricultores*”.

Tabela 91 - Reação à Criação: Agentes e Instituições

AGENTES/INSTITUIÇÕES	TOTAL	%
POÍTICOS, PREFEITURA	5	4,8
OUTRAS ASSOCIAÇÕES	1	-
MOMENTOS SOCIAIS E SINDICATO (STR)	2	-
PESSOAS DA COMUNIDADE	5	4,8
NENHUMA REAÇÃO	67	64,4
SEM INFORMAÇÃO	24	23,1
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	104	100,0

Com relação a possíveis conflituosidades existentes entre os associados e frente aos demais agentes, observa-se que em 55 do total das associações pesquisadas os entrevistados relataram situações de conflito e de desavenças.

Salvo Minas Gerais, que apresenta um elevado índice de conflito (75,0%), nos demais estados não ultrapassam a 33,0% das ocorrências.

Vale salientar que o conflito é constitutivo das relações sociais, o que, não necessariamente, é negativo para o grupo. O conflito eclode mais particularmente nas situações em que os associados dispõem de um espaço público para expor suas posições e se manifestar. Talvez o mais importante seja procurar entender como as situações conflitivas são resolvidas.¹⁶¹

¹⁶¹ Sobre o assunto ver: PADRÃO (1999)

Tabela 92 - Presença de Conflitos nas Associações/Estados

CONFLITOS	BAHIA		CEARÁ		MARANHÃO		MINAS GERAIS		PERNAMBUCO		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
SIM	5	20,0	11	33,3	5	31,3	9	75,0	6	33,3	36	34,6
NÃO	15	60,0	21	63,6	9	56,3	3	25,0	7	38,9	55	52,9
SEM INFORMAÇÃO	5	20,0	1	(*)	2	12,5	-	-	5	27,8	13	12,5
Nº DE ASSOCIAÇÕES	25	100,0	33	100,0	16	100,0	12	100,0	18	100,0	104	100,0

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

Tais conflitos se manifestam devido a uma série de fatores que vão desde o desrespeito as regras e decisões da associação, uso e gestão do bem comum até desentendimentos pessoais.

Duas principais situações são geradores de conflito: quando envolvem o uso e a gestão do bem comum (% dos casos) e as que dizem respeito às regras e decisões das associações (%).

No Ceará, num primeiro momento, em especial no ano de 1997, quando o Programa Cédula da Terra era ainda desconhecido e confundia-se com o a política do governo Tasso Jereissati, não houve maiores desacordos entre os associados e o grupo de beneficiários quanto à não participação de todos. Muitos inclusive, segundo os entrevistados, não acreditaram na possibilidade de acesso à terra através de financiamento governamental, outros temiam o endividamento. Mas à medida em que o Programa ganha maior visibilidade e transforma-se em um alternativa possível de acesso à terra e aos demais benefícios, os conflitos e as cobranças entre os associados beneficiários e os não beneficiários, emergem com mais força.

Tabela 93 - Razões dos Conflitos

CONFLITOS	TOTAL	%
USO E GESTÃO DO BEM COMUM	18	52,9
DESRESPEITO ÀS REGRAS E DECISÕES DA ASSOCIAÇÃO	17	50,0
DESENTENDIMENTOS PESSOAIS	2	5,9
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	34	-

Enfim, apesar das dificuldades e dos limites estruturais, vemos que há um imenso potencial dos pequenos produtores familiares e das populações carentes do Nordeste, em se constituírem em atores efetivos do desenvolvimento. E um dos principais caminhos possíveis

seria, partir do conhecimento particularidades, experiências e suas história de vida, o que eventualmente ocorre. Salvo algumas análises que conseguem captar as particularidades da região Nordeste¹⁶², a há uma tendência geral de “olhar para o Nordeste” tendo como parâmetro e como perspectiva, experiências de históricas estranhas à realidade da região. Uma das situações mais frequentes é a análise sobre a pequena produção familiar nordestina e as suas estratégias de reprodução social, com os olhos da história cultural e política da região Sul e do Sudeste do país quando sabemos que são realidades profundamente diferenciadas, apesar dos pontos em comum entre as duas situações.

20 O Papel das Associações no Processo de Implementação do Programa Cédula da Terra.

20.1 Informação e Iniciativa para Aderir ao Programa

Como já se mencionou na Seção 6, o Programa Cédula da Terra foi objeto de uma ampla divulgação junto às populações potencialmente beneficiárias. A maioria dos entrevistados tomou conhecimento do Programa através dos meios de comunicação e das instituições governamentais. Além dos programas de rádio local, que tratam de temas relacionados à atividade dos pequenos produtores familiares, alguns entrevistados tiveram souberam da existência do Programa através de programas de cobertura mais ampla, como o Jornal Nacional e a Voz do Brasil.¹⁶³

As instituições governamentais afixaram cartazes em suas agências locais, distribuíram cartilhas e realizaram inúmeras reuniões com os agricultores, os orientando como integrar-se ao Programa. Dentre as principais instituições, destacam-se os órgãos diretamente responsáveis pela implementação do Programa, Emater, Incra, Pro-Rural, Pro-Renda, secretarias de agricultura e agentes de desenvolvimento dos Banco do Nordeste.

Os sindicatos dos trabalhadores rurais e as federação das associações também tiveram uma participação ativa. Na Bahia, uma das associações tomou conhecimento do Programa através da igreja, que, juntamente com o sindicato sugeriu aos interessados que procurassem os órgãos do governo para maiores informações sobre o Programa.

A análise dos canais de informação deixa claro que os meios de comunicação de massa são os mais eficientes para difundir informações entre populações pobres e com baixo nível de escolaridade. Parece indicar que cartazes e folhetos, meios muito utilizados pelo governo,

¹⁶² Dentre os quais eu destacaria por exemplo: Oliveira (1977) ; Furtado(1964); e Sigaud, (1979).

¹⁶³ Duas associações, uma na Bahia e outra no Maranhão, receberam a informação da criação do Programa através da Hora do Brasil.

não são tão eficazes junto à população meta do Programa. Neste sentido, estes instrumentos parecem atender muito mais a objetivos de propaganda dirigida a outro público diverso do grupo de beneficiários. Caso ocorrido durante a pesquisa de campo ilustra este fato. Ao final de longa reunião entre os pesquisadores e a diretoria de uma Associação, o presidente levanta-se, pega um cartaz sobre o Programa, e pede: *moça, dá para a Sra. explicar isso aqui pra gente. Veio o homem do governo, falou, falou, falou e a gente continua sem entender nada.* Tratava-se de um belo cartaz anunciando o Programa e suas regras básicas.

Informações recebidas através dos meios de comunicação de massa não parecem ter sido suficiente para mobilizar as comunidades e as associações, seja em busca de informações adicionais seja para candidatar-se diretamente ao Programa. Despertou o interesse, conversas, troca de idéias e até mesmo planos, mas foram poucas as associações que por conta própria traduziram este interesse em ações concretas para aderir ao Programa. A grande maioria só se moveu quando estimulada por outro agente, tal como mencionado na Seção 6. É possível que se lhes fosse dado mais tempo para absorver as informações, muitas comunidades teriam tomado a iniciativa de correr atrás da oportunidade sem necessidade de estímulo adicional.

De qualquer forma, a dificuldade das comunidades pobres para transformar a informação sobre a possibilidade concreta de obter terras —objetivo/fantasia do público meta— através do Programa Cédula da Terra em mobilização e ação imediata visando alcançar este benefício, é bastante reveladora do nível de desenvolvimento organizacional das comunidades pobres no interior do Nordeste.

Fica patente tanto o baixo nível organização social como a falta de iniciativa dos beneficiários. Seria de fato surpreendente que uma população com baixo nível de escolaridade, precárias condições de vida, com inserção subordinada na estrutura sócio-econômica e política local, submetida a décadas de dominação política, acostumada às práticas paternalistas do Estado, agisse de forma diferente no caso do Programa Cédula da Terra. Duas questões emergem desta constatação: em que medida esta herança compromete as possibilidades de sucesso de um programa que depende fortemente das iniciativas dos beneficiários e de sua capacidade para criar, aproveitar e viabilizar oportunidades abertas (potencialmente) pelo acesso à terra? Em que medida a intervenção dos governos e demais agentes, necessária diante da falta de iniciativa e fragilidade organizacional das comunidades, potencializa e/ou distorce os objetivos e trajetória do Programa?

Tabela 94 - Como Ficaram Sabendo do PCT, Segundo as Razões da Criação das Associações

AGÊNCIAS/MEIOS	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
MEIOS DE COMUNICAÇÃO	18	34,6	20	38,5	38	36,5
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS	14	26,9	24	46,2	38	36,5
ÓRGÃOS DE REPRESENTAÇÃO DOS ASSOCIADOS E OUTRAS INSTITUIÇÕES DE APOIO	5	9,6	7	13,5	12	11,5
POLÍTICOS E PREFEITURAS	7	13,5	5	9,6	12	11,5
CONHECIDOS	10	19,2	2	3,8	12	11,5
EX-PROPRIETÁRIOS E FAZENDEIROS LOCAIS	7	13,5	3	5,8	10	9,6
CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO	-	-	2	3,8	2	1,9
SEM INFORMAÇÃO	1	(*)	-	-	1	(*)
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	52	-	52	-	104	-

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

20.2 Participação e Seleção dos Associados

O Programa Cédula da Terra introduz uma modificação relevante nas relações das associações com as comunidades. Tradicionalmente, os objetivos e benefícios buscados pelas associações não excluía membros da comunidade participante da associação: educação, posto de saúde, transporte e assim por diante. Isto não ocorre com o Cédula, pois nem todos os associados são beneficiários do Programa.¹⁶⁴

Tabela 95 - Participação dos Associados no PCT, Segundo as Razões da Criação das Associações

CONDIÇÃO DOS ASSOCIADOS	EXCLUSIVO PCT		OUTRAS SITUAÇÕES		TOTAL	
	CASOS	%	CASOS	%	CASOS	%
TODOS BENEFICIÁRIOS DO PCT	34	65,4	13	25,0	47	45,2
TODOS BENEFICIÁRIOS, MEDIANTE PRÉ-SELEÇÃO	6	11,5	1	(*)	7	6,7
NEM TODOS SÃO BENEFICIÁRIOS	10	19,2	37	71,2	47	45,2
SEM INFORMAÇÃO	2	3,8	1	(*)	3	2,9
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	52	-	52	-	104	-

(*) Não se recomenda o cálculo em proporção devido à baixa frequência

Na Bahia o CORA os orienta no sentido de excluir do Projeto os pequenos proprietários de terra e “aqueles que tem capacitação mais elevada”. Dentre os critérios são selecionados os

¹⁶⁴ Esta exclusão ocorre, se bem que em menor grau, inclusive nas associações criadas exclusivamente para participar do Programa.

mais carentes; aqueles que possuem maior número de filhos e têm família, numa clara preocupação com a atividade produtiva. Muitos associados não são selecionados porque possuem algum bem e outras fontes de renda.

Esta exclusão é de certa inevitável e decorre das próprias características do Programa, o qual mobiliza seus beneficiários em comunidades já organizadas.¹⁶⁵ Apenas por acaso é possível adequar o tamanho e potencialidade das propriedades disponíveis no mercado ao tamanho das associações. Os problemas colocados por esta "rigidez" não são irrelevantes para o futuro do projeto. De um lado, existe sempre o risco de que a absorção de todos os membros comprometa as variáveis estruturais do projeto.¹⁶⁶ Este ajuste poderia dar-se admitindo um número de sócios superior/inferior ao adequado, o que reduziria a área por família (muitos sócios) e/ou comprometeria a capacidade de investimento e alavancagem necessária para a superação de alguns obstáculos enfrentados pelos pequenos produtores. A admissão de um número excessivo de sócios poderiam também afetar negativamente a capacidade de gestão da propriedade.

De outro lado, a exclusão introduz um risco de conflito no seio da comunidade, envolvendo de um lado os beneficiários e de outro os não beneficiários. Os conflitos podem afetar a gestão da associação, na medida em que favorece articulações entre subgrupos de famílias de uma mesma associação "contra" a diretoria. Este tipo de conflito é inerente às associações do Cédula, cuja natureza de associação comunitária dificilmente será suplantada pelas novas tarefas de gestão de propriedade produtiva e objetivos econômicos colocados pela adesão ao Cédula. Poderá também minar a capacidade das associações de beneficiários atraírem os recursos adicionais que em muitos casos —a maioria— serão necessários para complementar os investimentos e consolidar a base produtiva da nova propriedade, especialmente se os governos adotarem a tradicional estratégia de pulverização dos recursos, cujo resultado é bastante conhecido: muitos recebem um tostão e todos continuam na mesma situação de pobreza e miséria.

¹⁶⁵ Como se mencionou acima, a organização prévia nem sempre se traduz em associações legalmente constituídas e nem mesmo em estruturas organizacionais bem definidas. O fato relevante é que as pessoas identificam-se como membros da comunidade.

¹⁶⁶ A análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras, realizada na Parte III deste documento, conclui que este risco só se concretizou em casos isolados, e que a maioria dos projetos apresenta variáveis de número de participantes e área por família aparentemente compatíveis com a exploração sustentável da propriedade adquirida.

Tabela 96 - Exigências para Participação no PCT

EXIGÊNCIA ALEGADA	TOTAL	%
APRESENTAR DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA	69	75,0
ASSOCIADO	34	37,0
TER FAMÍLIA	21	22,8
NÃO POSSUIR DÍVIDAS (NÃO SER INDEBENTE)	17	18,5
NÃO POSSUIR TERRA OU SER MINIFUNDIÁRIO	17	18,5
LIMITE DE IDADE (18 A 45/55 ANOS)	16	17,4
SER AGRICULTOR	15	16,3
NECESSIDADE E EMPENHO E COMPROMISSO	11	12,0
TÍTULO DE ELEITOR	9	9,8
RESIDIR NA COMUNIDADE	5	5,4
OUTROS ^(*)	31	33,7
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES	92	-

(*) Inclui: residir no imóvel; não trabalhar em órgão público; não participar de outro programa da Reforma Agrária; ser carente (renda); não ter participado de outra associação; não ter moradia definitiva, ter saúde, ser saudável.

Face ao exposto acima sobre as associações, caberia refletir sobre quais seriam as medidas viáveis que contribuiriam para transformar as associações e os associados em atores políticos e sociais independentes e com real capacidade de interlocução junto ao Estado e aos proprietários de terras. Isso vale, tanto no caso das associações criadas exclusivamente para o Programa Cédula da Terra como para as demais.

Apesar de “uma certa autonomia” construída no aprendizado de convivência e no gradativo reconhecimento das associações como interlocutoras necessárias, os depoimentos dos entrevistados informam que a quase totalidade das associações encontra-se submetida às mais diversas limitações. Embora este estudo não tenha soluções para os problemas identificados, algumas pontos são claros para a equipe responsável pela Avaliação.

As limitações das associações são reflexos perfeitos tanto da situação dos beneficiários como das políticas e práticas políticas que por muitas décadas caracterizou as ações do Estado, especialmente nas áreas mais pobres. As transformações em curso no sentido de reduzir o paternalismo, clientelismo e autoritarismo do Estado em favor da descentralização, participação, transparência no uso dos recursos etc., embora incompleta, foi suficiente para abrir novas possibilidades e perspectivas para a redução da miséria no país; mas ainda não erradicou as heranças do passado, consubstanciadas em velhas práticas de atuação que fazem do Estado um instrumento puro de poder e não de intermediação de conflitos e soluções. Isto significa que qualquer a transformação das associações em instrumento efetivo de desenvolvimento econômico e social deve contemplar ações transformadoras junto aos

beneficiários membros das associações e ao próprio aparato público de intervenção/apoio aos programas de redução da pobreza em geral, e não apenas do Cédula da Terra. Parece ser necessário repensar o conteúdo da atuação do Estado para adequá-lo, quando necessário, às novas concepções que vem sendo adotadas pela última geração de programas de desenvolvimento e combate à pobreza, que requerem respeito às comunidades pobres (e não a imposição das soluções técnicas apropriadas às condições de outros grupos e outras realidades) e sua transformação em cidadãos efetivos, capazes de decidir e conduzir seu próprio futuro. Isto significa repensar o desempenho profissional e os procedimentos dos funcionários dos órgãos governamentais, que continuam encarnando, em que pese as boas intenções e grande dedicação da maioria, uma autoridade que não parece deixar espaço para a autonomia dos pobres.

Com base nos depoimentos e na documentação disponível, viu-se que as relações entre as associações e os técnicos das instituições governamentais, se de um lado contribuem para canalizar as demandas dos associados, de outro tendem a limitar o aprendizado de gestão e a minar as bases de legitimidade destas, na medida em que se pautam por um modo de ação baseado em regras de classificação e de enquadramento muitas vezes inadequados à realidade.

Deve-se destacar que as associações estão passando por um processo de redefinição após a adesão ao Cédula, já que sua atenção volta-se, cada vez mais, para a gestão das propriedade, contrapondo-se às funções mais gerais e resolver “*as necessidades e carências do conjunto da comunidade*”. Mesmo nas associações criadas com o objetivo de acesso a recursos governamentais e voltadas predominantemente para atividade produtiva e melhoria dos associados, havia uma preocupação em integrar e beneficiar o conjunto da comunidade.

Nas entrevistas, vários associados relataram que “*naquele tempo*”, a força da associação, ao contrário de hoje com o Programa, estava diretamente ligada ao seu tamanho. Quanto maior, mais forte era considerada por todos e pelo governo. Inclusive, um dos papéis do presidente era o de “*incentivar o sócio para, a cada dia, conseguir mais e mais adesão*”. Além do objetivo de acesso a instrumentos agrícolas e à implementação de sistemas de produção, havia a preocupação com a instalação de uma infra-estrutura de transporte, estradas, escolas e creches, e programas de irrigação que atendessem a todos. E mesmo a aquisição de tratores era encaminhada conjuntamente por mais de uma associação.

Ou seja, o associativismo, apesar de seletivo e incentivador de diferenciações sociais, era concebido como meio para reforçar os laços comunitários —base de legitimidade e credibilidade do conjunto das associações nas regiões mais carentes do país. Por sua vez, o processo associativista implementado pelo Programa em algumas regiões e de uma forma

mais marcada em Minas Gerais, tende a homogeneizar as associações e a implementar um perfil único que, muitas vezes, vem excluindo as particularidades dos beneficiários. Em Minas Gerais há, inclusive, um modelo oficial único de documento de criação das associações, elaborado pelos órgãos governamentais, estabelecendo os objetivos, obrigações e deveres dos associados.

PARTE VI: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

21 Principais Conclusões do Estudo de Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra

O estudo da Avaliação Preliminar teve como base coleta de informações realizada no mês de fevereiro próximo passado nos cinco estados nos quais o Programa vem sendo implementado em caráter piloto. A pesquisa de campo abrangeu 116 projetos e 232 famílias, constituindo uma amostra com representatividade estatística adequada da população de beneficiários do Programa. Deve-se enfatizar que o presente trabalho não tinha como objetivo avaliar os impactos do Programa, mas apenas colher informações sobre as características das famílias beneficiárias e sobre o funcionamento dos projetos em sua fase inicial de implementação. É neste sentido que o presente trabalho constitui-se em avaliação preliminar, cujos resultados devem ser tomados como indicativos e não como definitivos.

21.1 Algumas Observações sobre o Contexto, Condições e Condicionantes da Implantação do Programa

As áreas nas quais o Programa Cédula da Terra vem sendo implementado apresentam fortes diferenças em relação ao meio ambiente (clima, solo, etc.), à infra-estrutura, proximidade dos mercados e centros urbanos, vocação e potencial produtivo. Embora ainda seja cedo para associar alguns destes fatores aos resultados do Programa, já é possível sustentar, com mais segurança, a hipótese inicial que a configuração do Programa é fortemente influenciada pelo contexto meso regional. Os principais fatores associados às condições locais que parecem estar condicionando a estruturação dos projetos são: o preço da terras, acesso aos mercados, disponibilidade de água e utilização produtiva e nível prévio de capitalização das fazendas adquiridas.

Apesar desta diversidade, a análise dos principais indicadores sócio-econômicos a partir das informações da PNAD revela que estas áreas tem a pobreza como característica comum. Com efeito, com pequenas variações em alguns indicadores específicos, os dados da PNAD mostram que a população pobre rural —público meta do Programa— tem as mesmas características em todos os estados: baixo nível de renda, subemprego e ocupações precárias, baixo nível de escolaridade, deficiência na provisão de serviços públicos, condições de moradia precárias e acesso à terra limitado. O perfil sócio-econômico da população de beneficiários do Programa reproduz as características das populações pobres do Nordeste rural.

21.1.1 O papel da seca

O primeiro ano de implantação do Programa foi marcado por forte seca nas áreas semi-áridas dos Estados do Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. O fator climático vem condicionando a configuração dos projetos, o uso dos recursos disponíveis e as decisões de organização produtiva, o que deverá ter efeitos relevantes nos resultados futuros. A própria motivação para aderir ao Programa assim como a intervenção dos órgãos governamentais no processo de seleção foram afetados pela seca. Ainda que de forma informal o Programa acabou voltando-se para áreas e populações atingidas, assumindo o papel semelhante ao dos programas de emergência contra a seca.

Em uma região sem problema da seca, próxima a um rio ou com um poço com vazão suficiente para a irrigação, a adesão ao Programa é encarada como uma estratégia de certos grupos para superar as barreiras criadas pelo não acesso ao ativo terra. Na ausência destas condições, e em um contexto marcado pela sucessão de anos agrícolas ruins e péssimos, o acesso a terra é visto, antes de mais nada, como um meio de sobrevivência.

A ocorrência da seca também acelerou o processo de implantação do Programa. Como se sabe, um dos principais efeitos da seca no semi-árido é reduzir drasticamente as oportunidades de trabalho, o que afeta parte substancial da população de pequenos agricultores e trabalhadores rurais das áreas atingidas. Parte desta população, tradicional clientela dos programas de emergência, procurou respaldo no Cédula, independente de qualquer consideração sobre aptidão pessoal para participar de um programa deste tipo ou cálculo econômico sobre viabilidade dos projetos.

21.1.2 Institucionalidade e conjuntura política

Os desenhos institucionais que marcaram a intervenção dos órgãos públicos no processo de implantação do Programa apresentaram variações de estado para estado. As principais variações dizem respeito aos seguintes aspectos:

- (a) a natureza e vínculos institucionais dos órgãos responsáveis pelo Programa;
- (b) os mecanismos de coordenação entre os vários agentes e órgãos envolvidos, assim a efetividade da participação de cada um nas várias etapas do processo;
- (c) diferenças na formulação das regras e procedimentos relacionadas à formação dos projetos do Cédula da Terra a partir das diretrizes gerais do Programa;
- (d) instrumentos e estratégia de divulgação do Programa utilizados em cada estado;
- (e) a delimitação de áreas prioritárias para a atuação do Programa;
- (f) os mecanismos e critérios de seleção (escolha) dos beneficiários.

Apesar das diferenças notáveis observadas, não se pode falar em padrões claros diferenciados de intervenção entre os estados, já que mesmo dentro de cada estado observam-se diferenças marcantes de projeto para projeto. Embora a Avaliação Preliminar não tenha estudado a "eficiência" dos diferentes arranjos institucionais, a reflexão e análise deste tema a partir dos dados da pesquisa não encontrou evidências para qualificar os resultados e indicar que um tipo de procedimento seja superior a outro. No entanto, é possível afirmar que a configuração dos projetos nesta primeira fase está sendo fortemente influenciada pelo direcionamento dado ao Programa em cada estado.

Um ponto relevante e que merece ser destacado refere-se ao possível viés de seleção associado à intervenção dos órgãos responsáveis. Como se constatou, esta intervenção ocorre em três momentos: na abordagem das comunidades para informar sobre o Programa e estimulá-las a aderir, na orientação dada às associações sobre o perfil do beneficiário candidato adequado e, quando necessário, na arbitragem sobre os que entram e os que ficam fora. Enquanto a abordagem parece ser determinada por conhecimento prévio das comunidades e associações, muitas das quais já tinham sido beneficiárias de outros programas de combate à pobreza, a orientação para a seleção está claramente orientada no sentido de selecionar as famílias em condições mais críticas e as mais desprovidas de ativos (terra e capital) e alternativas de sobrevivência. Esta intervenção é positiva no sentido de assegurar a presença dos mais pobres, mas introduz um viés cujos efeitos sobre o desempenho do Programa deve ser cuidadosamente avaliado.

Outro ponto que merece ser destacado é o da velocidade de implantação do Programa, o que dificultou o trabalho de refinamento das normas e procedimentos operacionais, montagem de mecanismos de acompanhamento, estabelecimento de acordos interinstitucionais necessários para implementar e apoiar um programa desta natureza e assim por diante. Diante desta velocidade, foi inevitável a adoção, por parte dos órgãos dos governos federal e estaduais responsáveis pelo Programa, de certo grau de improvisação e procedimentos informais no processo de implantação dos projetos.

Além da seca, esta velocidade pode ser atribuída a dois principais fatores:

- (a) em uma região caracterizada pela elevada concentração da propriedade da terra e exclusão social, a própria estrutura de governança do Programa, particularmente seu caráter descentralizado e a possibilidade de acesso "fácil", sem "risco"¹⁶⁷, desburocratizado e imediato à terra, favorece e estimula a adesão ao Programa;

¹⁶⁷ Muitos entrevistados referiram-se a este aspecto, contrapondo a facilidade oferecida pelo Cédula aos riscos das invasões e dificuldades da vida em um acampamento de trabalhadores sem terra.

- (b) a conjuntura política também contribuiu para aumentar a adesão e acelerar a implantação do Programa. Dois fatos merecem destaque: as eleições e a aparente "ansiedade" do Governo Federal em viabilizar o Programa como instrumento de ação fundiária. Neste sentido, técnicos dos órgãos nos estados transmitiram a idéia de que os projetos foram implantados sob pressão do Governo Federal e do Banco Mundial, dificultando as tarefas de planejamento e acompanhamento.

21.2 Perfil Sócio-Econômico dos Beneficiários

A pesquisa amostral realizada pela Avaliação Preliminar permitiu traçar um perfil acurado, e preciso do ponto de vista estatístico, das condições de vida da população de beneficiários do Programa Cédula da Terra e de suas famílias. Os principais pontos a serem ressaltados são os seguintes:

- A idade média dos beneficiários é de aproximadamente 40 anos, sendo quase 90% do sexo masculino e em torno de 12% do sexo feminino;
- Aproximadamente 92% dos beneficiários são oriundos da zona rural, estando o restante vinculados à área urbana no momento de adesão ao Programa;¹⁶⁸
- O nível de escolaridade da população de beneficiários é baixo. Aproximadamente 32% é analfabeto, 4,5% apenas sabe ler e escrever e 47% freqüentou, sem ter concluído, o ciclo básico. Em torno de 3% indicaram haver cursado alguma faculdade.
- Em relação à ocupação, aproximadamente 90% da população de beneficiários tinha como local de trabalho a zona rural no momento de aderir ao Programa, e em torno de 8,5% a zona urbana (ver nota de rodapé nº. 168);
- A grande maioria acusou mais de uma ocupação. As combinações mais comuns são as de produtor rural (em terra de terceiros) com a de trabalhador rural (diarista e tarefas "especializadas", como de vaqueiro e tratorista;
- Aproximadamente 55% são "não proprietários" e 7% são "proprietários" de pequenos lotes com tamanho insuficiente para manter sua família. A comprovação é que praticamente a totalidade dos proprietários tem atividades complementares além da exploração de sua propriedade;

¹⁶⁸ Nas condições das regiões estudadas, morar (e mesmo trabalhar) na zona urbana não pode ser identificado com ausência de vínculos e experiência em atividades agropecuárias exigidos para ser beneficiário do Programa. Muitas famílias rurais vivem nas cidades para assegurar escola aos filhos, devido a problemas de saúde de algum membro, ou por falta de oportunidade de sobrevivência no campo, devido à seca ou por outros fatores.

- Aproximadamente 60% desenvolviam atividades de produtores rurais, enquanto em torno de 35% eram trabalhadores rurais e dedicavam-se ao extrativismo;
- A renda monetária anual total (incluindo todas as fontes) dos beneficiários e sua famílias foi de aproximadamente R\$ 2.057,00. Levando em conta que o tamanho médio das famílias é de 5.2 membros, chega-se a uma renda per capita de R\$ 32,90 por mês, inferior a 1/3 do salário mínimo.
- Auxílios provenientes de programas sociais transitórios representaram em torno de 25% da renda total das famílias, o que ilustra a precariedade da inserção destas famílias no processo produtivo;
- O tamanho médio das famílias (membros residentes) é de aproximadamente 5,2 pessoas e a taxa de migração é relativamente baixa, já que o índice de migração (membros que migraram em relação aos residentes) está em torno de 13,7.
- O baixo índice de migração sugere que a população de beneficiários está fortemente enraizada nos locais de moradia. Este tem conseqüências relevantes sobre vários aspectos do Programa: seleção da propriedade, estratégia de uso e exploração da terra e prioridades para a utilização dos recursos. Esta constatação suscitou uma hipótese interessante sobre o perfil do beneficiários a ser explorada nos futuros trabalhos sobre o Cédula. Segundo esta hipótese o Programa estaria atraindo famílias enraizadas, cuja inserção na estrutura sócio-econômica local vem possibilitando sua reprodução, ainda que em condições de extrema pobreza. Neste sentido, seriam os marginais não excluídos, que não romperam com a estrutura sócio-econômica local. A hipótese complementar é que a ação de programas de combate à pobreza, ações de emergência dos governos federal e estaduais, mesmo sem superar as causas responsáveis pela pobreza, vem desempenhando um papel relevante na manutenção destas famílias aos locais de origem. Outro desdobramento desta hipótese seria a preferência declarada por uma reforma agrária "pela porta da frente", "sem conflitos" e "dentro da lei" mencionada em tantas entrevistas;
- As habitações foram classificadas em três tipos: "boas", "regulares" e "precárias". Aproximadamente 57% dos beneficiários viviam em habitações construídas com materiais permanentes (critério utilizado para classificá-las como "boas"), 15% em habitações regulares e 29% em habitações precárias. O número médio de cômodos é de 4,2 por casa, incluindo cozinha, lavatório e depósito;

- Apenas em torno de 6% das moradias estão ligadas à rede pública de esgoto, 32% utilizam fossa simples —na maioria das vezes um buraco sem qualquer proteção— e 40% não dispõem de qualquer instalação sanitária, jogando os dejetos ao céu aberto;
- Aproximadamente 55% das casas estão ligadas à rede pública de energia elétrica, e as demais não contam com energia de nenhuma fonte. É ilustrativo que não se tenha encontrado nenhuma casa (ou grupo de casas) com gerador próprio, utilizado para algumas operações produtivas ou para refrigeração;
- Em torno de 6% dos beneficiários é proprietária de outro imóvel rural,¹⁶⁹ pequenos lotes com tamanho insuficiente para manter a família;
- O patrimônio produtivo é de penúria. Não foram identificados beneficiários proprietários de máquinas, ainda que de pequeno porte; aproximadamente 33% é proprietária de animais, incluindo bovinos, caprinos, ovinos e animais de tração;
- O perfil produtivo dos beneficiários não os distingue dos pequenos agricultores nordestinos, plantadores de pequenas roças utilizando poucos insumos e baixo nível tecnológico;¹⁷⁰
- Os meios de acesso à informação refletem a presença de um grande número de beneficiários analfabetos e com nível baixo de escolaridade: aproximadamente 47% escutam rádio ou assistem tv diariamente, e o mesmo percentual não tem acesso a jornais.

21.2.1 Algumas observações sobre o perfil

As informações da pesquisa permitiram caracterizar com certa precisão o universo de beneficiários do Programa. É importante destacar que foram registrados pelos questionários — e em alguns casos foram registrados através das entrevistas aos presidentes das associações ou informações adicionais colhidas pelos pesquisadores — a presença de beneficiários que se diferenciam do perfil acima traçado. A diferenciação, por si só, não pode ser automaticamente traduzida e equiparada, como de resto é comum ocorrer em avaliações de políticas no Brasil, à existência de uma distorção. As diferenças não apenas são inevitáveis em Programas desta natureza, operados de forma descentralizado e baseado no mecanismo de auto-seleção, como em muitos casos pode introduzir experiências e energias necessárias para

¹⁶⁹ Este percentual é consistente com a informação sobre propriedade colhida na parte referente à ocupação.

¹⁷⁰ Uma falha da pesquisa foi não colher informações sistemáticas sobre a visão dos beneficiários em relação às formas de utilização da propriedade e os projetos produtivos do grupo, limitando-se às entrevistas com os presidentes das associações. Desta forma não é possível avaliar até que ponto as "queixas" de muitos entrevistados, colhidas informalmente, sobre a "imposição" das formas coletivas é ou não representativa.

estimular e melhorar o funcionamento do grupo como um todo. Em outros casos pode de fato ser resultado de distorções, cabendo aos responsáveis pelo projeto analisar a situação à luz das informações colhidas pela Avaliação Preliminar. As principais diferenciações observadas foram:

- Nível educacional: poucos beneficiários com nível médio de ensino e menos ainda com nível superior;
- Condições de moradia: parte com casa própria na cidade, construída em tijolo, com teto de telha, piso de cimento, acesso à rede pública de água, esgoto e energia elétrica;
- Ocupação: a presença de ocupações urbanas, como funcionário da prefeitura, guarda noturno, tapeceiro;
- Experiência prévia: poucos beneficiários indicaram ter experiência prévia em outros “empreendimentos” ou gestão de negócios;
- Constatou-se alguns casos de beneficiários sem terra, mas que não parecem ter vínculo profissional e ocupacional com a agropecuária: alguns são filhos de presidentes da associação, ou o próprio presidente da associação; alguns beneficiários são funcionários públicos de baixa renda, estando aparentemente afastados das atividades agropecuárias há já alguns anos;
- A análise do perfil das famílias e informações colhidas em conversas com beneficiários revelou que pode estar ocorrendo alguns casos de “beneficiários testas de ferro”. As duas modalidades aparentemente mais frequentes são: (a) a de filhos, irmãos etc. que aparecem como beneficiários em substituição ao parente que é o verdadeiro “dono” da terra adquirida; (b) o cônjuge toma o lugar do parceiro, que ou é aposentado ou tem uma “terrinha” e por isto estaria impedido de participar do Programa.
- Estas constatações indicam a necessidade de traçar um perfil sócio-econômico mais detalhado do beneficiário e de sua família. A eventual negação da veracidade das informações declaradas no perfil poderiam, em qualquer tempo, levar à eliminação do beneficiário sem qualquer direito à indenização por parte dos demais membros da associação.

21.3 Conhecimento das Regras do Programa, Escolha e Negociação da Propriedade

- Os principais veículos de divulgação do Programa foram os meios de comunicação em geral (mencionados em 37% das respostas), os órgãos governamentais e bancos (também apareceram em 37% das respostas), proprietários das terras vendidas (21% das respostas), políticos (11%) e outras instituições como a igreja e sindicatos (aparecem em quase 13% das respostas);
- Embora os meios de comunicação tenham desempenhado papel relevante na difusão da informação sobre a existência do Programa, a decisão de aderir foi em geral tomada após contato direto e pessoal feito pelos demais agentes mencionados acima;
- Em relação ao conhecimento das condições de pagamento da propriedade adquirida através do Programa, aproximadamente 60% não sabia a taxa de juros, 11% respondeu errado e apenas em torno de 0,2% conheciam as condições financeiras do negócio;
- Apesar do desconhecimento das regras, observou-se uma forte decisão e segurança, entre os entrevistados, de que conseguiram pagar a terra, *desde que chova e o governo ajude*. Deve-se acrescentar, ainda, que era visível o esforço realizado pelos órgãos responsáveis para explicar como funcionava o Programa e quais as regras e condições de financiamento. O desconhecimento indica que os métodos e instrumentos de difusão utilizados podem não ser apropriados para o público meta do Programa;
- Em relação à iniciativa do negócio, 63% dos presidentes entrevistados indicaram que a associação havia tomado a decisão de procurar o proprietário para realizar uma oferta de compra da terra; 36% indicaram que foram procurados pelos proprietários com os quais acabaram realizando o negócio. Foi registrado apenas 1 caso de negócio realizado a partir da iniciativa de políticos, 1 caso em que a associação foi procurado pelo proprietário acompanhado de um político e 2 casos de iniciativa a partir do órgão responsável pelo Programa;
- A qualidade da propriedade foi o principal critério de escolha mencionado pelos entrevistados (80% das respostas), sendo o preço considerado o mais relevante em 13,5% dos negócios realizados;
- A maioria das associações (52%) não procurou outra propriedade e fechou negócio para adquirir a primeira e única identificada. Vários fatores parecem contribuir para esta atitude: restrição do lado da oferta; medo de perder a oportunidade e ficar fora

do Programa; pressões da própria comunidade (e em alguns casos uma certa pressa dos órgãos e instituições envolvidas) para fechar logo o negócio; rigidez do lado da demanda devido aos fortes vínculos dos beneficiários com o local;

- O processo de negociação entre os proprietários e as associações é desigual. A grande maioria das associações desempenhou um papel secundário no processo, limitando-se a colher a oferta, levá-la ao órgão responsável, voltar com contraproposta e assim por diante. As variantes deste processo são duas: em alguns casos o próprio órgão indicava um valor para a contraproposta e em outros apenas indicava que o proprietário estava pedindo muito e que era necessário baixar o preço.
- Tudo indica que para os proprietários o comprador é o Estado. Estes sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, “convencem” as partes. Enfim, quem fecha o negócio é o governo, e não a associação;
- Os beneficiários não tem como preocupação central pagar um bom preço, mas sim assegurar o acesso à terra a "qualquer preço". Para eles a negociação não se dá em torno do preço ou condições de pagamento, mas sim em torno do acesso à terra;
- Foram registrados vários casos de associação que pressionaram o órgão governamental para que este aceitasse a proposta do proprietário. Em nenhum destes casos foi possível identificar qualquer indicação de que a associação estivesse de alguma maneira mancomunada com o proprietário para beneficiá-lo. Tudo indica que estas atitudes extremas, isoladas mas significativas das condições desiguais de negociação e do significado que tem o acesso à terra para estas populações, refletem um misto de ansiedade para adquirir a terra e de medo de perder a oportunidade. É forçoso reconhecer que esta atitude compromete a capacidade de muitas associações realizarem uma boa negociação para adquirir a propriedade;
-

21.4 Negociação e preço das propriedades

O exame das informações sobre a aquisição das propriedades permite ressaltar os seguintes pontos:

- Os mercados locais de terra são incipientes e não definem parâmetros confiáveis para os negócios realizados; praticamente não existe preços de mercado que sirvam de referência para o valor da terra no local e para os negócios realizados através do Cédula. A conclusão é óbvia: em grande medida o preço pago depende da capacidade de barganha dos beneficiários —pequena, como já mencionado atrás— e da capacidade de negociação entre as partes;
- Os mercados locais de terras são incipientes, dificultando a avaliação das propriedades. O grande problema encontrado é a inexistência de preços de terras que possam ser utilizados como referência para os negócios que vem se realizando. Nestas condições, os laudos de avaliação tem assumido um papel relevante na formação de preços, funcionando inclusive para respaldar e validar os negócios aprovados;
- A Avaliação Preliminar não tem informações que possibilite qualquer inferência sobre a qualidade dos laudos. Na medida em que, na ausência de parâmetros de mercado, o laudo assume o papel fundamental de formador do preço —seu papel deveria ser o de balizador e não de formador—, fica claro a necessidade de definir e adotar critérios rigorosos para a elaboração de laudos, e de um maior controle sobre o negócio e aquisição das terras. Fica claro, ainda, a necessidade de realizar estudos adicionais sobre o funcionamento dos mercados de terras, os quais tenham como objetivo colher definir uma metodologia e colher informações de âmbito local que permitam, de maneira rápida e objetiva, avaliar, ao final do processo de negociação, se o preço acordado entre as partes corresponde ou não ao que o mercado atribuiria à propriedade em questão. Estes mecanismos e salvaguardas são desnecessários quando se trata de negócios entre privados, sem envolvimento de recursos de terceiros, especialmente do setor público;
- A maioria das associações não está preparada para liderar o processo de negociação, sendo fundamental uma arbitragem (que até o momento vem sendo executada pelo órgão estadual). As evidências apontam que muitas das associações não estão em condições de negociar de igual para igual com os proprietários; apontam, também, para a rigidez da oferta diante da baixa disposição dos beneficiários em procurar terras em outras áreas. Indica, ainda, que o “sonho” da terra própria pode de fato estar contaminando o processo de negociação, na medida em que os beneficiários

estão dispostos a aceitar preços mais elevados e níveis de endividamento também mais elevados para ter acesso à terra.

- Ainda que a análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras não tenha indicado que o preço pago compromete os parâmetros estruturais que devem pesar sobre a sustentabilidade dos projetos, estes argumentos acima justificam, tanto a necessidade de um acompanhamento mais detalhado do processo de negociação como de levantamento adicional de informações sobre os mercados fundiários.

21.5 Algumas considerações gerais sobre o processo de formação das associações

A análise do processo de formação das associações permite indicar alguns pontos para reflexão.

- Em primeiro lugar, deve-se indicar o papel relevante e extremamente diversificado desempenhado por vários atores, órgãos, programas e políticas públicas no processo de criação das associações. Essa diversidade e a atuação de cada um reforçam a idéia de que o bom desempenho das associações e sua postura face às políticas governamentais não dependem apenas dos associados. As condições externas sob as quais os beneficiários vivem e se orientam têm um peso não desprezível nesse processo;
- Em segundo lugar, foi visto o quanto é expressiva a participação de agentes externos e de outras instituições no processo de formação e na própria condução das associações. A proposta oficial caracteriza a adesão dos pequenos produtores rurais ao PCT como um processo cuja iniciativa partiria dos próprios interessados. No entanto, os depoimentos mostram que a criação de associações não é tão “natural” como se espera. Em todos os estados, e particularmente na BA e em MG, há uma clara intervenção de atores e instituições externas ao grupo, tais como prefeituras, políticos locais, pessoas “bem intencionadas”, proprietários de terra, técnicos ligados às instituições governamentais, etc.
- No plano institucional, há uma seletividade na origem da adesão dos trabalhadores rurais sem terra e pequenos produtores familiares. Isso se dá através do estabelecimento de regras de inclusão e de exclusão construídas oficial e oficiosamente. De um modo geral, esses órgãos não são apenas coadjuvantes na criação das associações comunitárias. O incentivo e o apoio desdobram-se, talvez

devido ao baixo nível de organização e de “institucionalidade” dos beneficiários, para além da orientação propriamente “técnica e de apoio”;

- Em muitas situações, mesmo nas decisões consideradas “*estritamente técnicas*” como, por exemplo, na seleção dos candidatos, nos procedimentos de legalização das associações, no laudo técnico de avaliação da propriedade e na abertura de contas correntes para o recebimento dos recursos, o “*peso das relações pessoais*” se faz sentir, sendo conveniente lembrar que nem sempre a favor dos ex-proprietários das terras;¹⁷¹
- Um outro aspecto que chama a atenção é o “desejo da terra própria” como principal fator de aglutinação dos pequenos produtores familiares em associações e de construção de uma vontade coletiva. A “demanda por terra” encontra-se presente, direta ou indiretamente, em praticamente todas as situações arroladas anteriormente por esse relatório. Como foi indicado em outra parte, este desejo —e o medo de perder a oportunidade de adquirir terra por meio do Programa— acabam influenciando a própria negociação da propriedade, uma vez que muitas associações estavam dispostas a pagar “qualquer preço” pela terra;
- Um quarto aspecto, refere-se ao debate, no interior das associações comunitárias, a respeito do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nesse momento de constituição de novas associações ou de adesão ao Programa, independente do processo que lhes deu origem, a alusão ao movimento de ocupações de terras e ao MST é recorrente e, de certa forma inevitável, por tratar-se de uma referência nacional de acesso à terra e modelo de reorganização fundiária diferente do proposto pelo Cédula da Terra. Ao serem convidados a falar sobre o histórico da associação, alguns entrevistados afirmaram que, em um certo momento, aventaram, inclusive, a possibilidade de aproximar-se dos ‘sem terra’, alternativa logo descartada por tratar-se de uma *reforma agrária com conflitos* e por temerem que o “*movimento viesse empatar as suas terras*”. A maioria dos entrevistados optou pela criação das associações e aderiu ao Cédula —*reforma agrária negociada, sem conflitos e pela porta da frente*— como alternativa às ocupações de terra;
- Percebe-se que os entrevistados reproduzem o discurso oficial da reforma agrária solidária, sem conflitos e em parcerias. Nesta ótica, invadir significa, antes de tudo, “*abandonar o que já tem*”, o que seria arriscado e indesejável. Representa também

uma ruptura com a ordem social vigente, inclusive os laços de amizade com o patrão. Uma conclusão possível é que, independente do discurso sobre o Programa, a maioria dos beneficiários é composta de pobres não marginalizados ou excluídos, famílias que ainda mantém o núcleo familiar e fortes vínculos com valores e instituições locais. Neste sentido, apesar de “explorados”, são “legalistas”, respeitadores das leis e das instituições vigentes. Os proprietários tendem a ser vistos como “amigos”, “conhecidos” e até mesmo como “benfeitores”, pois são responsáveis pelo emprego como diaristas, pela concessão da terra em parceria ou meia e assim por diante. Isto não significa que os mesmos não tenham consciência da “exploração”, mas sim que as relações são mais complexas e que os aspectos de conflito estão diluídos e não são dominantes. Esta situação reforça o “desejo de terra própria”, verdadeiro passaporte para uma vida nova;

- Essa concepção de acesso à terra, fruto de uma *“negociação entre as partes, solidária e sem conflitos”* parece ser eficaz e atrair uma camada do público potencial da reforma agrária. Nesse sentido, é possível dizer que, na atual conjuntura de mobilização, ao colocar nova opção de acesso à terra, o Programa Cédula da Terra introduz uma disputa política e ideológica com outros movimentos sociais e seus mediadores (principalmente o MST, setores da Igreja Católica e da sociedade civil organizada em ONG’s), os quais detém, hoje, a iniciativa política neste campo e defendem o acesso à terra via instituto da desapropriação.
- Um quinto aspecto a ser ressaltado é que a maioria das associações teve origem no contexto da tradição populista, que define um campo de representação baseado na cooptação, subordinação e controle social e político das populações pobres. Mesmo muitas das associações que estão sendo criadas exclusivamente para participar do Programa não parecem escapar a este contexto. No entanto, é necessário chamar a atenção para o fato de que, pelo menos teoricamente, programas com a concepção do Cédula da Terra pressupõem associações autônomas, com capacidade para tomar e implementar decisões estratégicas sobre o uso dos ativos sob seu controle, assim como para gerenciar a propriedade da terra em uma trajetória sustentável, seja do ponto de vista financeiro seja do ponto de vista da melhoria de bem-estar das famílias envolvidas;

¹⁷¹ Sobre o assunto ver: PALMEIRA, Moacir. “Burocracia, política e reforma agrária.” MEDEIROS, Leonilde et al (orgs.) **Assentamentos Rurais: uma visão interdisciplinar**. São Paulo. Editora Unesp, 1994 pp 49-68.

- É importante destacar também que a principal especificidade das associações beneficiárias do Cédula da Terra é a propriedade comum e permanente de um ativo relevante, inicialmente indivisível, como a terra, cuja exploração exige a manutenção da associação. Há uma crescente preocupação com os assuntos do projeto, em contraposição à prática anterior, mais abrangente e voltada para questões da comunidade;
- Alguns entrevistados identificaram esta reorientação como o “*fechamento das associações*”. De certa forma, já era esperada essa tendência das associações de “*voltar-se para si mesma*” e “*distanciar-se da comunidade*”. Até que ponto este tipo de comentário significa uma idealização do passado e do “*espírito comunitário e associativista*”, ou se, ao contrário, pode estar enunciando a emergência de novas relações sociais? Uma questão a ser explorada com mais cuidado, é saber se a proposta do Programa Cédula da Terra, estruturada basicamente em torno da atividade econômica, tem potencial para re-constituir novos laços com o conjunto da comunidade. Por exemplo, um aspecto importante seria ver se, uma vez consolidadas as associações beneficiárias do Programa, dar-se-ia início a um novo processo de identificação e de organização entre os associados à partir de suas condições em comum. É possível que, a partir dessa identificação se estabeleça um processo de interação desse “novo” coletivo com os órgãos governamentais (demandando ações, negociando, reivindicando, conquistando novos espaços institucionais, etc), ou pode ser que essas associações busquem, junto à comunidade, novos mediadores como aliados para a negociação;
- A pesquisa constatou que a adesão ao Cédula significa, de fato, uma conquista de novos espaços institucionais por parte das associações, devido, sobretudo, à exigência de legalização e à transformação dos novos proprietários em interlocutores de outros agentes sociais, como bancos, prefeitos etc.;
- Foi constatado também que, apesar do empenho institucional e do interesse dos beneficiários, as associações não estão se constituindo em atores independentes, com real capacidade de interlocução junto ao Estado, frente às elites políticas locais e os proprietários de terra. Seus associados estão percebendo a complexidade das tarefas sob à sua responsabilidade mas não estão conseguindo realizá-las. Ou seja, não estão dando conta de “*gerenciar essa transição*”, como por exemplo, harmonizar os interesses e coordenar as atividades produtivas, gerir os recursos que o Programa

disponibiliza e negociar e implementar a inserção econômica e social de todos, para superar a pobreza e a precariedade de suas condições;

- Mas apesar das dificuldades e dos limites estruturais, constatou-se que há um imenso potencial dos pequenos produtores familiares e das populações carentes do Nordeste, em se constituírem em atores efetivos do desenvolvimento. E um dos principais caminhos possíveis seria, olhar para a região e suas particularidades procurando entender as experiências e as histórias de vida dos beneficiários, o que eventualmente ocorre.¹⁷²
- O Cédula da Terra representa uma experiência associativa nova para os beneficiários, os quais até o momento utilizaram as associações como instrumento para obter recursos públicos e de reivindicação de vários tipos. Na tradição paternalista/populista que orientou boa parte das políticas públicas de desenvolvimento regional e rural, as ações e recursos públicos eram caracterizados como “concessão”, “doação”, “favor” etc., reforçando a natureza subordinada das associações (e das reivindicações) e o controle social e político sobre as populações rurais carentes. Não é por acaso que a história da maioria das associações confirma que existe uma relação estreita entre a força, nível de participação e vitalidade das associações e o acesso às “benesses” concedidas pelo governo por meio dos programas especiais;
- O Cédula abre possibilidade para um rompimento com este tipo de associação, pedinte e subordinada, na medida que a propriedade da terra e o acesso aos recursos do Programa transformam os beneficiários em agentes com certo poder local, correntistas dos bancos, contratantes de serviços e assim por diante. Em que medida as associações de beneficiários do Cédula estão preparadas para dar este salto rumo à autonomia e autogestão não está ainda totalmente claro. A avaliação preliminar considera, com base nas evidências colhidas durante o trabalho, que dificilmente isto poderá ocorrer sem uma intervenção direta dos órgãos responsáveis pelo Programa através de instrumentos especialmente desenhados para este fim. O desafio não é pequeno, mas parece crucial para o bom desenvolvimento do Cédula.

¹⁷² Salvo algumas análises que conseguem captar as particularidades da região Nordeste, há uma tendência geral de “*olhar para o Nordeste*” tendo como parâmetro e perspectiva, experiências históricas estranhas à realidade da região. Uma das situações mais freqüentes, por exemplo, é a análise sobre a pequena produção familiar nordestina e as suas estratégias de reprodução social, com os olhos da história cultural e política da região Sul e Sudeste do país, quando sabemos que são realidades profundamente diferenciadas, apesar dos pontos em comum.

21.6 Considerações sobre os Projetos de Aquisição de Terras e de Investimentos Comunitários

A análise destes componentes assume que a configuração dos projetos terá influência determinante sobre seu desempenho e viabilidade. Uma vez que os projetos estejam estruturados, muitas das decisões e opções iniciais, caso equivocadas, serão de difícil correção, ou terão custo tão elevado que na prática impedirão mudanças. O caso mais crítico de rigidez é representado pela própria aquisição da propriedade. Que fazer para corrigir um erro de seleção que tenha resultado na compra de terras de qualidade ou tamanho inadequado para o grupo de sócios? Outro exemplo crítico é a utilização dos recursos para investimento. Embora alguns ativos, como trator, possam ser revendidos com perda de dinheiro, outros gastos realizados em função de um projeto qualquer que tenha que ser corrigido poderão ser inúteis para a nova opção e irrecuperáveis através da venda. Para uma comunidade pobre, com dificuldade de acesso a recursos a capital, um resultado deste tipo pode fazer a diferença entre um projeto bem sucedido e um fracassado.

A Avaliação Preliminar não possui dados técnicos para avaliar as propriedades adquiridas. Os laudos técnicos, bastante desiguais entre os estados, indicam que áreas são adequadas para os fins propostos, com potencial para utilização agropecuária equivalente às condições dominantes no município. Em geral os laudos apenas indicam a aptidão das terras; pouquíssimos avaliam, de maneira mais sistemática, a capacidade das propriedades absorverem as famílias de beneficiários e suportar sistemas de produção capazes de gerar um fluxo de renda sustentável e compatível com a melhoria das condições de vida dos beneficiários e com o pagamento do empréstimo.

A Avaliação Preliminar definiu e analisou alguns parâmetros básicos da estrutura dos projetos, a partir dos quais é possível tecer algumas considerações sobre sua viabilidade. Estes parâmetros são: área total dos projetos (AT), número de famílias por projeto (FAM), área por família de cada projeto (AFAM), participação das benfeitorias no valor da propriedade, disponibilidade de recursos para investimento coletivo a fundo perdido.

A do área total (AT), o número de famílias por projeto (FAM) e a área por família (AFAM) são afetados pelas:

1. características da distribuição fundiária das microrregiões em que estão inseridos os projetos;
2. aptidão agrícola e pecuária da região;
3. diferentes graus de intervenção dos órgãos estaduais executores dos programas;

4. pressão das Associações: associações maiores tendem a aceitar mais facilmente as condições propostas pelo proprietário e/ou pelo árbitro no processo de barganha;
5. necessidade de “ajustar” o imóvel às dimensões das associações.

Os seguintes pontos devem ser destacados:

- A Avaliação Preliminar constatou que existe grande variabilidade na área total dos projetos: o Programa não impõe um padrão rígido para formação dos projetos, o que é perfeitamente consistente tanto com a diversidade que caracteriza as regiões onde o Programa vem sendo implantado com sua concepção de assegurar autonomia e flexibilidade aos beneficiários. Como comentado por Buainain et alli (1998), a hipótese que sustenta tal ocupação é que os beneficiários têm as informações relevantes para organizar projetos sustentáveis e adaptados às condições locais. Além de dificultar este ajuste, a definição de parâmetros fixos poderia reduzir o poder de barganha das Associações das Associações diante de proprietários de terras com tamanho próximo ao pré-estabelecido pela regra;
- O valor médio da área por família é em torno de 27 ha. Valores muito elevados estão relacionados a regiões de fronteira ou no Sertão. Valores muito reduzidos a localidades mais próximas de centros urbanos ou em situações em que ocorre alguma incorporação de capital imobilizado, por exemplo, culturas perenes. Estas diferenças segundo as regiões geográficas dos estados indica que esta variável está se adequando às condições locais que afetam a oferta e preço das propriedades. Neste estágio inicial, no qual ainda os sistemas produtivos e as forma de exploração ainda não foram definidos, não é possível especular sobre a sustentabilidade e viabilidade dos projetos;
- É possível indicar, com base nos sistemas dominantes na região, que em média os tamanhos dos projetos e as áreas médias por família são compatíveis com a exploração sustentável da maioria das propriedades adquiridas através do Cédula. De toda maneira, a viabilidade destes empreendimentos é criticamente dependente das opções de uso do solo a serem adotadas pelas associações, mesmo naqueles casos em que os valores dos parâmetros área total e área por família são bem comportados. Em grande medida esta viabilidade dependerá da capacidade das associações criarem oportunidades a partir de certos elementos de sua dotação de recursos (como por exemplo a mão de obra abundante) e explorarem as vantagens potenciais implícitas na forma associativa de organização da produção (por exemplo, custo de gestão mais baixo, organização de múltiplas atividade dentro da propriedade, sistemas produtivos

diversificados, criação de redes de redução de risco e segurança social entre os membros e vários outros);

- Há grande variabilidade no número de famílias por projeto (AFAM). Há uma concepção de que projetos muito pequenos (menos que 15 famílias) são auto-limitados pelas necessidades de investimento em capital fixo, superior ao volume de recursos mobilizáveis por associações pequenas (devido ao limite máximo por família definido pelas regras do Programa); Já os projetos grandes (mais de 60 famílias), apesar de maior capacidade de investimento inicial, seriam mais difíceis de gerenciar e teriam maior probabilidade de sofrer a ocorrência de conflitos com impactos negativos sobre sua eficiência e viabilidade. As duas concepções estão amparadas no pressuposto de que a viabilidade e sustentabilidade dos projetos passa, necessariamente, por algum tipo de bem ou atividade coletiva;
- Em locais com maior intervenção dos Órgãos Governamentais, como Minas Gerais e Bahia, os projetos acomodam-se em torno de um valor médio de 37 famílias por projeto. associações-mãe muito grandes têm dificuldade em selecionar os beneficiários, dando origem a projetos com muitas famílias. Em alguns casos, o órgão responsável intervém diretamente na seleção, reduzindo o número de beneficiários. Projetos pequenos estão relacionados a limitações no tamanho do imóvel;
- Em resumo, a análise dos Subprojetos de Aquisição das Terras confirma a flexibilidade dos projetos quanto ao tamanho das propriedades, número de famílias e área por família, ajustando-se às características microrregionais de onde está instalado e às necessidades e possibilidades das associações que criam os projetos. Em que medida este ajuste é eficaz ou compromete a potencialidade dos projetos é uma das questões a ser acompanhada pelo estudo de avaliação de impactos sócio-econômicos do Programa. A Avaliação Preliminar permite apenas apontar que o tamanho das propriedades ofertadas e a intervenção dos órgãos responsáveis pelo Programa nos estados são os dois principais fatores que estão moldando a primeira geração de projetos;
- Há diferenças significativas nos parâmetros dessas variáveis observadas para cada Estado analisado. A intervenção dos Órgãos Estaduais é uma variável de vital importância para que essas distinções ocorram. Estados com maior intervenção

atuam “normalizando” principalmente a área por família”, interferindo em outras variáveis do processo de negociação dos imóveis;

- Um formato rígido de projeto enfrentaria várias dificuldades: disponibilidade de imóveis próximos às comunidades e a acomodação de associados, tendo como resultado uma área por família inadequada. A análise permite identificar claramente os projetos em que ocorreram problemas: associações com muitas famílias, áreas por família reduzidas em regiões sem recursos, a necessidade de adquirir vários imóveis para compor um único projeto.

A análise do valor dos Subprojetos de Aquisição de Terras permite ressaltar os seguintes pontos:

- Há grande variabilidade no valor dos subprojetos de aquisição de terras, mas poucos valores superam R\$ 400.000,00. Os casos "destoantes" requerem uma análise das razões para tal (projetos muito grandes, custo elevado das benfeitorias, preço elevado da terra em áreas muito elevadas e até mesmo eventuais distorções no processo de negociação;
- Há grandes diferenças nos valores dos SAT entre os Estados, refletindo, aparentemente, diferenças no preço das terras e, seguramente, o processo de negociação das propriedades mediado pelos órgãos governamentais; também foram observadas diferenças marcantes entre as regiões de cada estado, notadamente em Pernambuco (projetos mais caros na Mata e algumas áreas do Agreste) e Bahia (região sul);
- Áreas maiores tendem a ser mais baratas. Mesmo estando mais distantes (Maranhão) ou sendo menos férteis (semi-árido), há alguma racionalidade no processo, pois o menor preço pode compensar a pior fertilidade e as condições mais agrestes, especialmente se disponibiliza maior volume de recursos para investimento da associação a fundo perdido e estes forem adequados em volume e bem programados para superar as deficiências de localização e qualidade.
- Sobre este ponto pode-se adiantar que em alguns casos a vantagem potencial de adquirir propriedades mais distantes e em áreas de menor potencial é parcialmente anulada pela presença de benfeitorias que elevam o preço do projeto e cuja utilidade para o novo empreendimento é questionável. Em outros casos, os recursos disponíveis através do componente SIC do Programa, estão sendo canalizados para suprir deficiências de infra-estrutura local, como rede de energia e estradas, cuja

função deveria ser assumida pelo Estado. Ainda que estes investimentos tenham impacto positivo e representem de fato benefícios para os projetos, estes ficam sem recursos para montar a base produtiva propriamente dita. Não está claro se estas famílias terão ou não condições de captar recursos adicionais para investimentos em produção e gastos de custeio, sem os quais será difícil viabilizar sistemas de produção que não sejam mera reprodução dos tradicionais;

- Outro ponto a ser ressaltado para análise futura é que comunidades maiores tendem a remunerar melhor as propriedades adquiridas. Que fatores poderiam responder por esta constatação? O estudo sugere, como hipótese a ser investigada, que a partir de um certo limite, é menor o poder de barganha das associações para adquirir a propriedade. Esta hipótese vem acompanhada de duas outras hipóteses: menor disponibilidade de propriedade de tamanho adequado para absorver grandes associações e maior pressão pelo acesso à terra dentro da própria associação combinam-se para reduzir seu poder de barganha diante dos proprietários. A pressão da associação transmitir-se-ia para o órgão governamental responsável pelo Programa, na medida em que do "custo político" da recusa, especialmente em conjunturas eleitorais, seria mais elevado;

A análise dos componentes Subprojetos de Aquisição de Terras (terra nua e benfeitorias) permite ressaltar os seguintes pontos:

- A remuneração pelos "melhoramentos das propriedades" (benfeitorias) representa 30% em média do Subprojeto de Aquisição de Terras. Este percentual varia de região para região, sendo mais elevado no Ceará, onde o valor da terra nua é muito baixo. Neste estado, as benfeitorias referem-se principalmente à exploração de recursos hídricos de pequeno porte, destinados à manutenção de animais e não à irrigação. O efeito seca deve ter criado este viés de seleção (nobre, diga-se de passagem) na escolha das propriedades. No sul da Bahia, a importância das benfeitorias também é superior à média, estando relacionado às instalações das fazendas da região cacauzeira; no Maranhão e em Minas Gerais a importância das benfeitorias é pequena.
- Em grande medida o valor total da propriedade e a maior ou menor participação das benfeitorias são associados ao estado e à região dentro dos estados (efeito localização e seca): em Pernambuco a maioria dos projetos está no Agreste, onde as terras são mais caras. No Sul da Bahia existem projetos com valor mais elevado em função das benfeitorias; no Ceará e Maranhão tudo é mais barato, o primeiro em função da seca, o segundo em função do relativo abandono;

- Importante ressaltar a diferença na intervenção estatal. quase todos intervêm, mas Minas Gerais enquadra o projeto dentro de um esquema de planejamento mais rígido, reduzindo, aparentemente, o espaço para decisões *ad hoc*. Na Bahia a intervenção é mais concentrada nos seguintes pontos: eleição e composição das associações, fechamento do processo de negociação e na seleção dos vendedores potenciais da terra. Em Pernambuco o grau de intervenção direta na formação das associações e seleção de beneficiários parece ser mais reduzido, concentrando-se mais na negociação das propriedades e atuando como árbitro/orientador das "decisões" sobre os projetos produtivos, utilização dos recursos disponíveis, aquisição de alguns itens de equipamentos incluídos nos projetos.

A análise dos Subprojetos de Investimento (SIC) indicou que em geral há uma complementaridade entre o SAT (terra nua e benfeitorias) e os investimentos programados. Convém destacar os seguintes pontos: merecem ser destacados:

- Metade dos recursos disponibilizados através do SIC é gasto com manutenção —em alguns locais como Bahia, este montante remunera atividades coletivas e funciona como uma espécie de "incentivo" à atividade coletiva, bloqueando a tentativa de criar lotes isolados, mesmo em projetos em que lotes individuais têm peso elevado no total. Em outros estados, como no Ceará e a maioria dos projetos em Pernambuco, o dinheiro (R\$130) é pago sem vínculo com o trabalho; em alguns casos é destinado à aquisição de animais;
- O segundo item em importância são os gastos com infra-estrutura, compreendendo estradas, energia elétrica e recursos hídricos, a grande maioria para consumo das pessoas e animais. A alocação destes recursos para este tipo de investimento parece uma distorção importante: de um lado, tais gastos poderiam e deveriam ser cobertos por outros programas e órgãos do governo; de outro, dificilmente o volume disponível é suficiente para instalar infra-estrutura suficiente para permitir um *up grading* das condições de produção dos projetos. Há casos de energia elétrica monofásica, mais apropriada para uso residencial que para instalações produtivas; estradas "perecíveis", segundo o dizer de um entrevistados e obras hídricas mal dimensionadas ou apressadas. Observou-se muita obra de recuperação de equipamentos hídricos, e seria interessante analisar até que ponto os laudos técnicos e indicaram a necessidade de realizar tais gastos para recuperar a benfeitoria. Metade dos projetos, grande parte no Ceará, gastem os recursos do SIC nesses dois itens;

- 33 projetos, dispersos em todos os estados, destinaram parte importante do SIC à compra de animais, basicamente de pequenos animais. Trata-se de um item divisível, mas com valor médio elevado para as famílias beneficiárias, o que indica uma orientação produtiva destes projetos, localizados principalmente em Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, para a pecuária. Na maioria dos casos a viabilidade destes projetos dependerá do arranjo para a exploração da pecuária e das pequenas áreas de lavoura. O risco é a reprodução, em terra própria, da grande fazenda extensiva do semi-árido;
- A compra de equipamentos é um item caro (próximo a R\$ 40.000,00) que pode aparecer como um custo fixo importante para comunidades menores. A irrigação, que no atual estágio está mais localizada em Minas Gerais, também é cara e localizada, diferenciando do investimento em poços e açudes, etc.;
- O destaque é a pequena importância de itens de benfeitoria (incluindo cercas, currais, etc), especialmente aqueles diretamente vinculados à produção. Estes itens praticamente não aparecem no Ceará, ocorrendo mais em Pernambuco e Bahia, ainda que concentrada em poucos projetos;
- A conclusão mais importante é que os recursos para investimento, significando em média R\$ 5.000,00 por família, estão pulverizados em diversos itens, não sendo suficientes complementar/adaptar as benfeitorias existentes às novas condições de utilização da propriedade nem para estabelecer uma base produtiva sólida a partir da qual os beneficiários poderão gerar renda suficiente para melhorar de vida e pagar a dívida contraída;
- A flexibilidade é um dos atributos importantes dos projetos associativos descentralizados, mas fica evidente que, na maioria dos projetos com menor número de famílias, haverá necessidade de créditos complementares para viabilizá-los, criando uma nova fonte de endividamento e de diferenciação entre projetos;
- A análise dos projetos detectou uma certa complementaridade entre os itens dos Subprojetos de Investimentos Coletivos com a composição dos Subprojetos de Aquisição de Terras (tamanho da propriedade e benfeitorias). Encontrou-se, por exemplo, correlação entre a presença de alguns itens de benfeitorias (instalações voltadas para a criação) e aquisição de animais com recursos do SIC. Também coerente é a forte correlação positiva entre benfeitorias e cercas e a aquisição de animais;

- Finalmente, deve-se destacar que a maioria das associações está tratando os recursos do SIC com uma abordagem de projetos fechados e que devem ser implementados o mais rapidamente possível. Em alguns casos foi possível perceber que esta abordagem encontra eco nos órgãos estaduais, para os quais o "atraso" na implantação dos projetos é sinônimo de ineficiência. Esta abordagem significa um maior risco de erro na fase inicial associado à definição inadequada de prioridades, cuja correção pode ser impossível ou com custo muito elevado para comunidades pobres como a dos beneficiários do Cédula da Terra. Pode também implicar em uso menos eficiente dos recursos. O exemplo mais claro é a aquisição do trator novo, consumindo percentual elevado dos recursos disponíveis. É possível que um trator usado, adquirido com calma, representasse um melhor investimento para os produtores.

PARTE VII. ANEXOS

22 Anexo 1: Amostra da Avaliação Preliminar

A população de interesse é formada pelas famílias beneficiárias do Programa Cédula da Terra que adquiriram suas terras até dezembro de 1998. Na Tabela 97, os projetos em questão foram distribuídos segundo o estado. Ceará é o estado que apresenta o maior número de projetos (92), no entanto o número médio de famílias por projeto (19) é o menor dentre os cinco estados. Bahia e Minas Gerais, por outro lado, apresentam um número médio de família por projeto relativamente elevado, 47 e 41, respectivamente.

Tabela 97: Distribuição dos projetos segundo o Estado

ESTADOS	PROJETOS	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	Nº MÉDIO DE FAMÍLIAS POR PROJETO
Bahia	42	1.977	47
Ceará	92	1.731	19
Maranhão	51	1.667	33
Minas Gerais	17	697	41
Pernambuco	20	727	36
GERAL	222	6.799	31

Na Tabela 98 encontram-se medidas descritivas que refletem algumas características do financiamento concedido pelo PCT. Estão arroladas informações sobre a área dos lotes adquiridos, a área que cabe a cada família, o valor do financiamento por família e o valor da terra por hectare. De um modo geral, no Ceará encontram-se as propriedades com maior área disponível por família. Em termos do financiamento, os beneficiários de Pernambuco são os que, em média, contraíram as maiores dívidas. Quanto ao valor dos lotes, cabe destacar a pouca variabilidade de preços observada principalmente em Minas Gerais.

Tabela 98: Características do imóvel adquirido pelas associações

VARIÁVEIS		BAHIA	CEARÁ	MARANHÃO	MINAS GERAIS	PERNAMBUCO
ÁREA DO IMÓVEL	Média	874	676	929	1.050	699
	D.P.	442	495	738	384	614
	Mínimo	245	88	97	557	68
	1º Quartil	490	354	401	750	346
	Mediana	808	520	650	921	486
	3º Quartil	1.217	819	1.216	1.374	769
	Máximo	2.013	3.320	3.560	1.939	2.602
ÁREA POR FAMÍLIA	Média	19,8	37,3	27,6	25,3	19,4
	D.P.	8,5	12,9	8,7	4,0	13,0
	Mínimo	6,1	11,0	2,0	15,9	7,2
	1º Quartil	11,8	27,8	25,0	21,9	10,7
	Mediana	21,9	39,7	26,7	25,4	15,4
	3º Quartil	25,2	47,3	32,6	27,8	22,3
	Máximo	37,5	70,4	51,9	31,0	53,1
VALOR DO IMÓVEL POR FAMÍLIA	Média	4.315,24	5.388,15	3.312,42	5.276,56	6.413,52
	D.P.	1.686,78	1.536,79	2.094,04	906,72	2.398,09
	Mínimo	693,72	2.060,00	809,68	4.053,60	1.750,50
	1º Quartil	3.262,39	4.280,00	1.750,00	4.413,11	4.763,25
	Mediana	3.951,47	5.350,00	2.626,36	5.132,87	6.709,04
	3º Quartil	5.173,13	6.420,00	4.347,83	6.162,55	8.315,41
	Máximo	11.057,06	10.500,00	8.482,01	6.952,09	9.865,77
VALOR DO IMÓVEL POR HECTARE	Média	282,91	181,36	157,93	214,60	472,65
	D.P.	189,51	136,11	222,60	61,95	298,32
	Mínimo	37,65	43,49	42,00	165,23	49,84
	1º Quartil	138,96	96,16	70,00	181,92	160,95
	Mediana	200,95	138,52	90,00	200,92	456,53
	3º Quartil	438,94	215,46	165,05	223,59	772,22
	Máximo	755,65	683,08	1.469,95	436,46	997,47

Para fins amostrais, objetivando controlar variações nos resultados devidas a diferenças climáticas, de relevo e de outras características geográficas, a população de famílias beneficiárias foi classificada segundo a mesorregião geográfica do imóvel adquirido pelo programa (vide Tabela 99). Para efeitos de planejamento, as mesorregiões geográficas seriam consideradas estratos da população. Entretanto, observamos um número relativamente alto de projetos nas mesorregiões Noroeste Cearense, Norte Cearense e Sertões Cearense, o que possibilitou, para essas mesorregiões, uma estratificação mais fina, levando em conta o valor financiado do imóvel por família (vide descrição na Tabela 100). Para definir os pontos de corte do valor financiado em cada caso, levou-se em conta a variabilidade dessa característica nos projetos da região e procurou-se formar agrupamentos (*clusters*) nos quais a variabilidade interna fosse pequena e houvesse uma grande diferença entre os grupos. Na medida do possível, procurou-se criar estratos de tamanhos semelhantes, isso só não foi possível para o Norte Cearense.

Tabela 99: Divisão da População segundo Mesorregião Geográfica

ESTADOS	MESO REGIÕES	PROJETOS	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	Nº MÉDIO DE FAMÍLIAS POR PROJETO
BAHIA	Centro Norte Baiano	5	156	31
	Centro Sul Baiano	6	335	56
	Nordeste Baiano	16	673	42
	Sul Baiano	13	733	56
	Vale do São Francisco da Bahia	2	80	40
CEARÁ	Centro Sul Cearense	3	50	17
	Jaguaribe	6	190	32
	Noroeste Cearense	26	433	17
	Norte Cearense	25	500	20
	Sertões Cearenses	31	550	18
	Sul Cearense	1	8	8
MARANHÃO	Centro Maranhense	18	750	42
	Leste Maranhense	9	323	36
	Norte Maranhense	17	393	23
	Oeste Maranhense	1	22	22
	Sul Maranhense	6	179	30
MINAS GERAIS	Jequitinhonha	2	75	38
	Norte de Minas	11	468	43
	Noroeste de Minas	4	154	39
PERNAMBUCO	Agreste Pernambucano	11	449	41
	Matã Pernambucana	1	22	22
	Metropolitana de Recife	1	24	24
	São Francisco Pernambucano	3	57	19
	Sertão Pernambucano	4	175	44

Tabela 100: Estratificação das mesorregiões (Ceará)

MESO-REGIÕES	ESTRATO SEGUNDO O VALOR FINANCIADO POR FAMÍLIA	PROJETOS	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	Nº MÉDIO DE FAMÍLIAS POR PROJETO
NORDESTE CEARENSE	inferior a R\$ 5.000,00	13	234	18
	superior a R\$ 5.000,00	13	199	15
NORTE CEARENSE	inferior a R\$ 6.000,00	9	132	15
	superior a R\$ 6.000,00	16	368	23
SERTÕES CEARENSES	inferior a R\$ 5.000,00	16	242	15
	superior a R\$ 5.000,00	15	308	21

22.1 Planejamento amostral

Para cada um dos estratos definidos anteriormente, aplicou-se um plano amostral em dois estágios. O primeiro estágio consistiu do sorteio aleatório dos projetos e o segundo do sorteio aleatório de beneficiários, a partir de uma listagem dos beneficiários de cada projeto selecionado.

O dimensionamento amostral proposto por ocasião da elaboração desse projeto previa o sorteio de duas associações de beneficiários por mesorregião geográfica e, em cada associação, o sorteio de quatro famílias, o que resultaria em uma amostra final de aproximadamente 200 famílias. A fim de aumentar a precisão das estimativas, sem aumentar em demasia o número de questionários aplicados, impusemos algumas alterações à proposta inicial. O número mínimo de projetos sorteados por estrato foi 2, a exceção dos estratos com apenas 1 associação e, em cada projeto sorteado foram selecionadas duas famílias. Esses números justificam-se na medida em que tornam possível estimativas da variabilidade entre as associações e da variabilidade dentro das associações. Essas estimativas foram utilizadas no dimensionamento da amostra do painel de acompanhamento. O número final de associações por estrato também levou em conta o número de projetos existentes no estrato e no estado. Na Tabela 101 encontra-se descrito o delineamento final da amostra.

Tabela 101: Dimensionamento Amostral: Número de Projetos por Estado

ESTADOS	MESO-REGIÕES	Nº DE PROJETOS SORTEADOS
BAHIA	Centro Norte Baiano	2
	Centro Sul Baiano	4
	Nordeste Baiano	10
	Sul Baiano	8
	Vale do São Francisco da Bahia	2
CEARÁ	Centro Sul Cearense	2
	Jaguaribe	3
	Noroeste Cearense I	5
	Noroeste Cearense II	5
	Norte Cearense I	4
	Norte Cearense II	6
	Sertões Cearenses I	7
	Sertões Cearenses II	6
	Sul Cearense	1
MARANHÃO	Centro Maranhense	7
	Leste Maranhense	3
	Norte Maranhense	6
	Oeste Maranhense	1
	Sul Maranhense	3
MINAS GERAIS	Jequitinhonha	2
	Norte de Minas	8
	Noroeste de Minas	2
PERNAMBUCO	Agreste Pernambucano	10
	Maça Pernambucana	1
	Metropolitana de Recife	1
	São Francisco Pernambu	2
	Sertão Pernambucano	4

O tamanho amostral proposto não permite que os resultados amostrais sejam expandidos por unidade federativa. A análise por estado se restringirá a uma descrição do comportamento dos indicadores na amostra. Desse modo, essa análise assumirá um caráter mais indicativo do que conclusivo sobre os indicadores estaduais.

Em termos da amostra total dois limitantes serão levados em conta. A expansão de proporções nos casos em que o número observado da ocorrência de interesse, sobre a qual pretende-se conhecer a incidência, for muito baixo deve ser encarada com restrições. Restringiremos a expansão às proporções superiores a 5%. O segundo fator limitante é a ocorrência de não resposta. Para algumas variáveis, a taxa de valores ausentes é particularmente alta; em alguns casos, há ausência de informações para algumas

mesorregiões. A expansão dos resultados nesses casos poderia levar a vícios nos indicadores populacionais. Decidimos, então não realizar a expansão sob essas condições. Quando não for possível expandir os resultados, descreveremos o comportamento observado da variável de interesse, com as limitações expostas no parágrafo anterior.

23 Anexo 2: Fórmulas utilizadas na expansão dos resultados

Apresentamos neste apêndice as expressões matemáticas utilizadas para a construção dos indicadores da Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra e seus respectivos erros-padrão.

Trata-se de um plano amostral em dois estágios estratificado. O primeiro estágio consiste no sorteio de projetos e o segundo no sorteio de famílias nos projetos sorteados. Às associações (projetos) denominaremos de unidades amostrais primárias (UAPs) e às correspondentes famílias de unidades amostrais secundárias (UASs).

23.1 Estimação por Associação

Considere o projeto i , sorteado no estrato h . Sejam:

- M_{hi} : número de famílias beneficiárias no projeto;
- m_{hi} : número de famílias sorteadas no projeto i , do estrato h ;
- Y_{hij} : valor da variável de interesse observado para a família j , da associação i , no estrato h ;

- $\bar{Y}_{hi} = \frac{\sum_{j=1}^{M_{hi}} Y_{hij}}{M_{hi}}$: média da variável de interesse na associação i , no estrato h (parâmetro a ser estimado);

- $\bar{y}_{hi} = \frac{\sum_{j=1}^{m_{hi}} Y_{hij}}{m_{hi}}$: estimador de \bar{Y}_{hi} .

23.2 Estimação por Estrato

Considere o estrato h e sejam:

- N_h : número de associações presentes no estrato h ;
- n_h : número de associações sorteadas no estrato h ;
- $\bar{Y}_h = \frac{\sum_{i=1}^{N_h} M_{hi} \bar{Y}_{hi}}{\sum_{i=1}^{N_h} M_{hi}}$: média da variável de interesse, por família, no estrato h ;

$$\bullet \quad \bar{y}_h = \frac{\sum_{i=1}^{n_h} M_{hi} \bar{y}_{hi}}{\sum_{i=1}^{n_h} M_{hi}} : \text{estimador de } \bar{Y}_h.$$

O erro-padrão desse estimador pode ser estimado¹⁷³ pela raiz quadrada de

$$v(\bar{y}_h) = \frac{1}{M_h^2} \left\{ \frac{N_h^2}{n_h} (1 - f_{1h}) \sum_{i=1}^{n_h} \frac{M_{hi}^2 (\bar{y}_{hi} - \bar{y}_h)^2}{n_h - 1} + \frac{N_h}{n_h} \sum_{i=1}^{n_h} \frac{M_{hi}^2 (1 - f_{2hi}) s_{2hi}^2}{m_{hi}} \right\},$$

$$\text{com } M_h = \sum_{i=1}^{N_h} M_{hi}, \quad f_{1h} = n_h / N_h, \quad f_{2h} = m_{hi} / M_{hi} \text{ e } s_{2hi}^2 = \sum_{j=1}^{m_{hi}} \frac{(y_{hij} - \bar{y}_{hi})^2}{m_{hi} - 1}.$$

23.3 Estimação por Estado

Fixado o estado k , o estimador da média da variável de interesse será dado por

$$\bar{Y}(k) = \frac{\sum_{h=1}^{H_k} M_h \bar{y}_h}{\sum_{h=1}^{H_k} M_h}, \text{ sendo } H_k \text{ o número de estratos do estado } k. \text{ O erro-padrão desse estimador é}$$

$$\text{dado pela raiz de } v(k) = \frac{\sum_{h=1}^{H_k} M_h^2 v(\bar{y}_h)}{\left(\sum_{h=1}^{H_k} M_h \right)^2}.$$

23.4 Estimação para o Conjunto dos Estados

As expressões dos estimadores para a população total de beneficiários são semelhantes

às apresentadas na seção anterior substituindo-se H_k por $H = \sum_{k=1}^5 H_k$.

¹⁷³ Segundo Cochran (1977, p.305).

24 Anexo 3: Metodologia da Pesquisa das Associações e Questionários Utilizados

24.1 Metodologia da Pesquisa das Associações

A pesquisa sobre as associações, foi realizada a partir de uma amostra de 104 associações Comunitárias beneficiárias do Programa Cédula da Terra (anexo 1), distribuídos nos 05 estados participantes: Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco e Minas Gerais. Para efeito da delimitação da amostra, foram entrevistados apenas os presidentes das associações. Quando isso não foi possível, foram substituídos por alguém da diretoria ou uma liderança reconhecida como tal, pelo grupo. A realização das entrevistas ficou sob a responsabilidade da coordenação geral e dos responsáveis pelas equipes de campo.

O questionário de orientação das entrevistas (ver Seção 24.3) foi dividido em três módulos. No primeiro buscou-se a identificação do entrevistado, localização do projeto, nome da associação e endereço para contato. No segundo módulo, dividido em dez subtemas, procurou-se informações sobre o perfil da associação e a dinâmica associativista: histórico da associação, informações gerais sobre estrutura organizativa e processo decisório, a presença de outros agentes no momento de criação; rotatividade e permanência dos associados, o perfil dos associados e do presidente; principais laços de sociabilidade; acesso ao crédito; uso e socialização do patrimônio e, finalmente, a percepção dos entrevistados sobre o associativismo. Quando o entrevistado não era o primeiro presidente da associação, foi solicitado uma breve reconstituição histórica sobre os presidentes anteriores. No terceiro módulo, dividido em dezessete subtemas, quisemos apreender o papel das associações na implementação do Programa Cédula da Terra e a natureza de suas relações com os ex-proprietários e os demais agentes de intermediação presentes nesse processo. Foram considerados, as causas da adesão ao Programa; exigências legais para a participação no Projeto; a escolha da propriedade e as condições de negociação; avaliação sobre as condições de exploração da propriedade e critérios sobre a sua divisão; uso da terra e distribuição da produção entre os associados e uma avaliação sobre o Programa Cédula da Terra.

Quanto à metodologia de campo, procurou-se registrar a “lógica narrativa” dos relatos orais dos entrevistados e evitou-se respostas “taquigrafadas”. No Ceará e no Maranhão os pesquisadores fizeram uso do gravador no trabalho de campo.

No momento da tabulação e análise dos dados, foi definido um conjunto de categorias de forma a agregar as informações disponíveis. Devido à própria natureza das entrevistas, foram estabelecidos dois parâmetros para a análise do material: as entrevistas consideradas

exemplares, realizadas pelos coordenadores de campo, que conheciam com mais profundidade os objetivos da pesquisa, ou por pesquisadores com maior experiência em atividades desta natureza. E as entrevistas complementares, que serviram como suporte.

Além da pesquisa com os presidentes das associações, foi feito trabalho de campo no qual os coordenadores realizaram algumas entrevistas aleatórias junto aos técnicos das instituições responsáveis pela implementação do Programa, presidentes das Federações das Associações Comunitárias e lideranças políticas locais.

Todas as associações eleitas na amostra foram visitadas por uma equipe de pesquisadores, que lá permaneceu, em média seis horas. Respeitou-se a disponibilidade de tempo do entrevistado e o modo como a pessoa gostaria de ser entrevistada. Algumas lideranças preferiram ser entrevistadas em suas residências, outras optaram pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) ou a sede dos órgãos governamentais ligados ao Programa. A maioria, contudo, foi entrevistada na propriedade.

Foi solicitado aos entrevistadores que, se possível, pedissem aos entrevistados a documentação existente sobre a associação e o Sub-projeto de Aquisição de Terra (SAT). Por problemas diretamente relacionados à atividade de pesquisa, parte dos entrevistadores sequer solicitou a documentação. Registrou-se, também, uma considerável dificuldade de acesso a tais documentos, uma vez que muitos dos entrevistados não os dispunham em mãos. Esta situação mostrou-se particularmente recorrente nas associações criadas recentemente com o objetivo exclusivo de acesso ao PCT, cuja documentação encontrava-se ainda em mãos de organismos governamentais.

No geral, a receptividade foi boa e ninguém se recusou a ser entrevistado. Algumas pessoas solicitaram que suas falas não fossem gravadas e além disso, a presença de outros associados no momento das entrevistas, o que acabou se tornando prática importante para a reconstituição da história da associação.

24.2 Questionário do beneficiário

O questionário dirigido aos produtores contempla os seguintes blocos temáticos:

IDENTIFICAÇÃO DO ESTABELECIMENTO

CARACTERIZAÇÃO DA FAMÍLIA

A1 - CARACTERIZAÇÃO DOS MEMBROS

A2 - CONDIÇÕES DE VIDA

A3 - ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS (educação, saúde e transporte)

A4 - CONSUMO E DESPESAS DA FAMÍLIA

CARACTERIZAÇÃO DO ESTABELECIMENTO

B1 - TERRAS DO ESTABELECIMENTO

B2 - USO DO SOLO E RECURSOS NATURAIS (uso do solo, caracterização dos recursos naturais, localização dos estabelecimentos, gestão do Estabelecimento)

B3 - PATRIMÔNIO DO ESTABELECIMENTO E DA FAMÍLIA

B3 - PATRIMÔNIO DO ESTABELECIMENTO E DA FAMÍLIA

ATIVIDADES PRODUTIVAS

C1 - PRODUÇÃO DO QUINTAL

C2 - PRODUÇÃO ANIMAL (Bovinos, suínos, Aves, caprinos, ovinos, bubalinos, Arrendamento de animais)

C3 - PRODUÇÃO VEGETAL (Produção hortícola, silvicultura e extração vegetal, área plantada e produção das lavouras permanentes, destino da produção das lavouras permanentes, área plantada e produção das lavouras temporárias, destino da produção das lavouras temporárias)

C4 - COMERCIALIZAÇÃO (Características da comercialização da produção agropecuária, comercialização da produção agropecuária - Vendas mensais)

ATIVIDADES PRODUTIVAS

C5 - MÃO-DE-OBRA

C6 - INSUMOS E SERVIÇOS

C7 - TECNOLOGIA DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA (Tecnologia da produção animal, tecnologia da produção vegetal)

CRÉDITO RURAL

ORGANIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO

OUTRAS RENDAS DO ANO PASSADO

PATRIMÔNIO COLETIVO E ATIVIDADES PRODUTIVAS COLETIVAS

G1 - PATRIMÔNIO

G2 - ATIVIDADES PRODUTIVAS (Comercialização da produção coletiva)

G3 - CRÉDITO RURAL E TERRAS ARRENDADAS

24.3 Questionário Aplicado aos Presidentes de Associações

A estrutura do questionário aplicado à associação é a seguinte:

- I. HISTÓRICO DA ASSOCIAÇÃO (criação, legalização, motivações etc.)
- II. PERMANÊNCIA E ROTATIVIDADE DOS ASSOCIADOS (número de associados, fatores de atração e abandono, regras para participação etc.)

- III. PERFIL DOS ASSOCIADOS (quem são, onde vivem, de onde vem, há quanto tempo se conhecem, fatores de aglutinação, experiência prévia em outras organizações etc.)
- IV. RAZÕES DA CRIAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO
- V. ESTRUTURA ORGANIZATIVA E O PAPEL DA ASSOCIAÇÃO
- VI. PROCESSO DECISÓRIO: PARTICIPAÇÃO E INICIATIVA
- VII. PRESENÇA DE OUTROS AGENTES E INSTITUIÇÕES
- VIII. ACESSO AO CRÉDITO
- IX. USO E SOCIALIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO
- X. SOBRE O PROGRAMA CÉDULA DA TERRA (PCT)
- XI. HISTÓRICO (Como tomou conhecimento do PCT, Por que decidiram participar do PCT, etc.)
- XII. ESCOLHA DA PROPRIEDADE
- XIII. SOBRE O PREÇO DO IMÓVEL: AVALIAÇÃO E NEGOCIAÇÃO
- XIV. SOBRE O EX-PROPRIETÁRIO: PERFIL E RELAÇÃO COM OS ASSOCIADOS
- XV. CARACTERIZAÇÃO DO IMÓVEL
- XVI. CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO
- XVII. DIVISÃO DA PROPRIEDADE DA PRODUÇÃO E AS REGRAS DA DISTRIBUIÇÃO
- XVIII. ACESSO AOS BENEFÍCIOS E ALOCAÇÃO DOS RECURSOS
- XIX. AVALIAÇÃO DO ENTREVISTADO SOBRE O PCT

24.4 Entrevistas Qualitativas

Ademais dos questionários, a equipe responsável pela avaliação participou diretamente dos trabalhos de campo, tendo realizado um sem número de entrevistas qualitativas com lideranças dos trabalhadores rurais no local, representantes de movimentos sociais, beneficiários não incluídos na amostra, líderes políticos locais e técnicos dos governos estaduais.

24.5 Lista de Associações Entrevistadas

24.5.1 BAHIA: 25 Associações

1. Associação Comunitária dos Pequenos Agricultores Rurais de São Paulinho

2. Associação dos Lavradores de Altamira do Conde- Conde- presidente
3. Associação de Desenvolvimento Comunitário do Assentamento Cachoeira- Conde- Presidente
4. Associação do Desenvolvimento Comunitário Rural dos Sem Terra de Entre Rios –Entre Rios -presidente
5. Associação Comunitária Malombê –Esplanada- presidente
6. Associação dos Produtores Rurais Marcação – R. Do Pombal -presidente
7. Associação Comunitária Outro Verde – Campo Formoso -presidente
8. Associação dos Pequenos Produtores Santo Agostinho -
9. Associação Comunitária Vertente do Cupã – Euclides da Cunha -presidente
10. Associação Comunitária União dos Trabalhadores Rurais Sem Terra de Nova Canãa
11. Associação dos Pequenos Agricultores Do Vale do Jucuruçu-Assovale –Itamarajú - presidente
12. Associação de Desenvolvimento Comunitário Nova Luzitânia –Esplanada - presidente
13. Associação Comunitária Viva a Vida Jussari- presidente
14. Associação Rural Novo Paraíso- Alagoinhas -presidente
15. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Vila Canãa –Euclides da Cunha - presidente
16. Associação do Desenvolvimento Comunitário do Assentamento Novo Horizonte – Esplanada- presidente
17. Associação dos Pequenos Agricultores Renascer – Itamarajú - presidente
18. Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Irmãos Unidos – Canavieiras - presidente
19. Associação Comunitária Nova Esperança -
20. Associação dos Produtores Rurais Coroa do Chico –Bom Jesus da lapa - presidente
21. Associação dos Produtores Rurais Mucambo Alto – Ibotirama -presidente
22. Associação Comunitária dos Mini produtores de Vaquejádouro – Piatá –presidente e vice-presidente
23. Associação Torre de São dos Pequenos Produtores de Iguape -
24. Associação S.L. Gamelas – Andaraí -presidente
25. Associação Guaraní II- Bonito-presidente

24.5.2 CEARÁ: 33 Associações

1. Associação dos Moradores Bom Jesus dos Passos de Lagoinha- Russas- presidente
2. Associação Beneficente Padre Cícero – Jaguaruana - presidente
3. Associação Comunitária São Caetano – Potiretama - presidente
4. Associação Comunitária para o Desenvolvimento de Umazeiro – Ipaumirim -presidente
5. Associação Comunitária Rubens B. de Albuquerque – Lavras da Mangabeira- presidente
6. Associação Comunitária dos Moradores do Sítio Pedrosa – Salitre -presidente
7. Associação dos Moradores do Distrito de Barroquinha- Barroquinha -presidente
8. Associação Comunitária do Grupo de Famílias Delgada –Viçosa -presidente
9. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Gauriba e Bacopari – Ipueiras -presidente
10. Associação Comunitária da Fazenda Cascavel – Poranga -presidente
11. Associação Comunitária Maria Juraci Gomes Barreiro – Catunda -presidente
12. Associação Comunitária de Bálsamo –Catunda- presidente
13. Associação Comunitária de Curimatã – Tamboril -presidente
14. Associação Comunitária da Localidade de Jericó –Crateús- vice-presidente
15. Associação Comunitária Nova Vida –Tauá -presidente

16. Associação Familiar Antônio Alves de Paiva – Tauá – presidente
17. Associação dos Pequenos Produtores de Bom Nome e Região - Parambú –presidente [doc. Associação Parambú /terra Aiaubá]
18. Associação Comunitária dos Moradores da Fazenda São Cristóvão- Quixadá- presidente
19. Associação dos Moradores da Serra do Padre- Quixadá -presidente
20. Associação dos Pequenos Agricultores de Nova Passagem- Ibaretama- presidente
21. Associação Comunitária de Passagem Funda – Aracoiaba- presidente
22. Associação Comunitária Bom Fim- Lagoa do Meio – Quixadá -presidente
23. Associação Comunitária Alto Alegre/Pedrinhas –Acaráú -tesoureiro
24. Associação dos Pequenos Produtores do Sítio Cajueiro – Aratuba – vice-presidente
25. Associação Comunitária de Canafistula – Santana do Acaraú- presidente
26. Associação dos Moradores de Cágado e Adjacências – São Gonçalo do Amarante- presidente
27. Associação Comunitária dos Pequenos Produtores e Trabalhadores Rurais do Distrito do Ebrom- Acopiara -presidente
28. Associação Comunitária dos Moradores do Sítio Bonito –Ocara -presidente
29. Associação dos Pescadores do Tamanduá – Quixadá –vice-presidente
30. Associação Comunitária de Caio Prado – Itaperuna -presidente
31. Associação Comunitária dos Irrigantes dos Trabalhadores do Pontal Alegre- Quixeramobim -presidente
32. Associação Comunitária dos Pequenos Agricultores de Pulga do Leite –Santa Quitéria- presidente
33. Associação Comunitária dos Moradores de Cachorro Seco e Cotia- Acaraú- presidente

24.5.3 MINAS GERAIS:12 Associações

1. Associação Taquaril
2. Associação Comunitária dos Produtores Rurais Unidos PARATERRA
3. Associação Astra III
4. Associação dos Trabalhadores Rurais Sem Terra Nova Esperança
5. Associação dos Pequenos Produtores de Riachinho – Riachinho- vice-presidente
6. Associação dos Trabalhadores e Lavradores Rurais de Janaúba – Janaúba- presidente
7. Associação dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e Minifundiários do Município de Varzelândia – Varzelândia-presidente e o tesoureiro
8. Associação Comunitária dos Minifundiários de Pintópolis –Pintópolis- presidente
9. Associação dos Trabalhadores da Fazenda Verde Minas – Verdelândia- presidente
10. Associação dos Trabalhadores Sem Terra e Minifundiários de Joáima e Adjacências – Joáima -presidente
11. Associação Grupo União II
12. Associação dos Minifundiários de Urucuia- Urucuia-Urucuia presidente

24.5.4 MARANHÃO: 16 Associações

1. Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Mata Fria –Grajaú- presidente
2. Associação dos Moradores e Trabalhadores Rurais da Cidade de Porto Franco –Porto Franco- presidente e 2º. Tesoureiro
3. Associação dos Produtores Rurais da Região Centro do Piauí – Arame- presidente
4. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Povoado Lagoa do Belém- Balsas - presidente e ex-presidente
5. Associação dos Produtores Rurais do Povoado de Pontes- Presidente Vargas- presidente
6. Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade de Vida Nova – Balsas-vice-presidente

7. Associação dos Moradores do Garrafão –Grajaú- presidente
8. Associação dos Produtores do Projeto Nova Terra- Grajaú- presidente
9. Associação dos Moradores e Pequenos Produtores do Povoado Lagoa do Cocal- Arame- presidente
10. Associação dos Produtores Rurais do Povoado de Gaiolinha- Presidente Vargas- presidente
11. Centro Associativo Pedreirense –Bacuri - presidente
12. Associação Comunitária de Ribeirão de Todos os Santos- Pinheiro- presidente
13. Associação de Pequenos Produtores Rurais de Capoeira Grande –Turiaçu- 1ª. secretária
14. Associação dos Pequenos Trabalhadores Rurais do Povoado Boa Hora- Presidente Vargas-
15. Associação do Grupo Movimento Sem Casa do Bacabal- Bacabal- presidente
16. Associação Comunitária do povoado do Azeite –Itapecuru Mirim-

24.5.5 PERNAMBUCO: 18 Associações

1. Associação Grupo de Assistência Comunitária de Granito –Granito-presidente
2. Associação dos Produtores Rurais de São José –Cabrobó- presidente
3. Associação dos Rendeiros e Meeiros do Riacho do Navio –Floresta- presidente
4. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Distrito de Timorante- Exú- presidente
5. Associação Comunitária de Desenvolvimento das Caraíbas- Arcoverde- presidente
6. Associação dos Pequenos Agricultores de Barra do Meio e Adjacências-Pesqueira- presidente
7. Associação dos Agricultores do Sítio Campo Limpo – Pedra- vice-presidente
8. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Goiania -Goiania- vice-presidente
9. Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Barra de Guarabiraba – Barra de Guarabira-presidente
10. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Sítio de Remédio – Cruz de Igarassú- presidente
11. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Sítio Mucuri – Bonito[?]- presidente
12. Associação Agrícola Mista de Passira – Passira[?]- presidente
13. Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Sítio Guarita – Riacho das Almas- presidente
14. Associação dos Trabalhadores Rurais de Iati (ATRI) -Iati- presidente
15. Associação Sítio Curto -presidente
16. Associação dos Moradores do Sítio de Carrapateira – Arco Verde-presidente
17. Cooperativa Mista de Trabalhadores Rurais de São Lourenço da Mata –São Lourenço da Mata-presidente
18. Associação dos Moradores de Maria Isabel – Gravatá- presidente

24.6 Chaves Utilizadas para Tabulação das Informações sobre Associações

Chave 1: Havia ou não organização pré-existente?

1. Sim
2. Não

Chave 2: Tipo de organização pré-existente

1. Outra associação
2. Movimento social
3. Assentamentos rurais
4. Grupo informal (Igreja, Clube de mães, etc)

Chave 3: Razões alegadas para a demora entre a criação e legalização da associação

1. Dificuldade financeira
2. Burocracia
3. Falta de informação
4. Falta de interesse
5. Outros

Chave 4: Razões para a criação da associação

1. Serviço sociais básicos (melhoria das condições de vida, escola, posto de saúde etc.)
2. Acesso à terra (luta mais ampla pela terra, desvinculada do PCT)
3. Acesso a recursos governamentais e não governamentais
4. Organização comunitária
5. Exclusivo para PCT
6. Comercialização da produção e insumos

Chave 5: Razões das saídas/abandono da associação

1. Demora na liberação de recursos
2. Motivos pessoais (brigas, desentendimentos, falecimento etc.)
3. Busca de emprego em outra área (migração, etc.)
4. Aposentadoria
5. Expulsão
6. Desalento (falta de estímulo e paciência para esperar pelos eventuais benefícios)
7. Inadequação formal aos requisitos do programa (falta de documentos, dívida nos bancos, já ter terra ou emprego etc.)
8. Inadequação aos princípios e às regras do programa (má conduta, queriam dinheiro individual, não se adaptaram ao trabalho coletivo, individualistas, falta de participação etc.)
9. Não acreditam no programa e/ou trabalho associativo
10. Razões políticas (o Programa teria objetivos eleitorais, temiam represália etc.)
11. Não foram registradas saídas ou abandonos
12. Discordam dos critérios estabelecidos pelo Cédula da Terra (tipo de seleção, exclusão de associados etc.)
13. Por discordarem dos critérios estabelecidos pelos demais programas governamentais (valor dos recursos, imposição regras de aplicação; etc.)
14. Outros (canonistas)

Chave 6: Critério para substituição dos associados

1. Ser associado e ou agricultor (indicador genérico de pessoa ligada ao meio rural, seja trabalhador, diarista, pequeno produtor etc.)
2. Morador no local
3. Ser honesto, não beber, ser trabalhador, ter boa conduta etc.
4. Aceitar as regras do Programa e da associação
5. Decisão da assembléia sem critérios definidos
6. Não haverá substituição. Os demais assumirão os compromissos e a parte da propriedade
7. Não foram definidos critérios
8. Não sabe se as regras do Programa permitem a substituição

9. Apresentar o perfil exigido pelo PCT
10. Laços de amizade e parentesco, critérios subjetivos

Chave 7: Ocupação predominante dos beneficiários

1. Trabalhador rural; trab. rural sem terra
2. Produtor rural
3. Agricultor, lavrador
4. Morador, posseiro
5. Arrendatário, parceiro, meeiro
6. Pequenos proprietário, minifundiário
7. Diarista, bóia-fria
8. Trabalhos informais (camelô, vendedor ambulante, servente, tratorista, madeireiro etc.)
9. Trabalhador urbano em qualquer área (garçom, balconista, segurança, motorista etc.)
10. Funcionário público
11. Pequeno empresário
12. outros
13. Outros [pescadores, irrigantes área do DNOCS,]

Chave 8: Natureza dos vínculos associativos

1. Político e sindical
2. Religioso
3. Parentesco
4. Pessoal (amizade, compadrio)
5. Nenhum

Chave 9: Há quanto tempo se conhecem?

1. Vida toda
2. Desde a criação da associação
3. Muito tempo
4. Pouco tempo
5. Até 5 anos
6. Mais que 5 anos

Chave 10: Experiência prévia dos associados em outras organizações¹⁷⁴

1. Nenhuma
2. Associativa
3. Sindical
4. Comunitária
5. Política
6. Religiosa
7. Frentes de emergência
8. participação em cursos de formação
9. Administradores e gerentes de propriedades rurais e fazendas

Chave 11. O presidente da associação já tinha experiência prévia como liderança de outras associações, organizações, movimentos etc.?

¹⁷⁴ Em geral as opções 2 e 6 são muito interligadas. Quando houver menção explícita à igreja e ou religião, indicar a opção 6.

- 1.Sim
- 2.Não

Chave 12. Natureza da experiência do presidente

1. Assciativismo
2. Sindical
3. Comunitária
4. Política
5. Religiosa
6. de propriedade e negócios
- 7.Frentes de emergência e comunidade solidária
- 8.Agente de saúde
- 9.Movimento trabalhadores sem terra
- 10.Ligas Camponesas

Chave13: Inserção do presidente na comunidade (buscar informações que permitam saber se o presidente é um membro típico da comunidade ou se é pessoa de fora, ainda que comprometido com as causas da comunidade)

- 1.Sim
- 2.Não

Chave14: Indicar se o Presidente é ou não beneficiário do PCT

- 1.Sim
- 2.Não

Chave15: Outros papéis desempenhados pelo presidente além daqueles próprios da cargo, tais como conseguir verbas e projetos, compra de produtos, organização de cursos e eventos etc.

1. Ajuda em caso de doenças e outras dificuldades
2. Resolver conflitos de natureza pessoal e familiar entre os membros da associação

Chave 16: Periodicidade das reuniões com os associados

1. Semanal
2. Quinzenal
3. Mensal
4. Bimestral ou trimestral
5. Eventual, esporádico

Chave 17: Pagamento de mensalidade

1. Não há pagamento
2. Contribuição livre
3. Contribuição obrigatória

Chave 18: Decisões da associação

1. Todas as decisões são tomadas em assembléia dos associados
2. Presidente e diretoria tomam decisões correntes e a assembléia manifesta-se apenas em casos muito importantes
3. Tomadas pelo presidente

Chave 19: Meios de informação

1. Técnicos e instituições governamentais
2. Políticos
3. Sindicato e movimentos sociais
4. Igreja
5. Meios de comunicação de massa (hora do Brasil, rádios, televisão)
6. Outras associações, federações, confederações
7. Bancos
8. órgãos e técnicos responsáveis pelo PCT
9. Outros [Sebrae, CMDs]

Chave 20: Existência de conflitos entre os membros da associação

1. Sim
2. Não

Chave 21: Atores do conflito (quando existe)

1. Entre a direção e associados
2. Entre os associados
3. Entre as instituições responsáveis pelo PCT e os associados

Chave 22: Razões do conflito

1. Regras e decisões da associação (diz respeito a conflitos relacionados à definição das regras e às decisões tomadas pela associação. A opção 3 refere-se ao não cumprimento das regras)
2. Uso do bem comum e gestão da propriedade
3. Desrespeito das regras, decisões da associação e ou desempenho considerado insatisfatório
4. Desentendimentos pessoais

Chave 23: Participação de outros agentes e instituições no momento da criação

1. Órgãos responsáveis pelo PCT
2. Outras instituições governamentais
3. Políticos [prefeitura, vereadores, deputados]
4. Sindicatos, associações e movimentos sociais
5. Ex-proprietário ou preposto
6. Igreja
7. Conhecidos (moradores da comunidade, pessoas de destaque na comunidade e 'gente bondosa')
8. Nenhum
9. Instituições bancárias
10. Empresa e instituições privadas
11. Conselhos Municipais

Chave 24: Natureza da participação

1. Orientação e apoio: informa as regras e orienta como proceder
2. Participação e organização: organizou a associação e participa das reuniões, ajuda financeira, ajuda para obtenção de documentos e coisas burocráticas etc.
3. Controle: quando há evidências explícita de intromissão na associação e manipulação das decisões

Chave 25: Participação e colaboração após a criação

1. Sim
2. Não
3. Eventual

Chave 26: Cargos destinados a pessoas externas

1. Sim
2. Não

Chave 27: Como soube do PCT?

1. Meios de comunicação
2. Órgãos responsáveis pelo PCT
3. Demais órgãos governamentais
4. Sindicato e associações
5. Ex-proprietário
6. Políticos
7. Igreja
8. Conhecido
9. Banco
10. fazendeiros, produtores e proprietários locais
11. Conselhos municipais

Chave 28: Participação dos associados no PCT

1. Todos os associados participam do PCT
2. Nem todos os associados participam do PCT
3. Todos os associados participam mediante pré-seleção oficial e institucional

Chave 29: Responsáveis (ou colaboração) pela elaboração do projeto técnico para ingressar no PCT

1. Órgão responsável pelo PCT
2. Órgão de assistência técnica do estado/outros órgãos
3. Firma de consultoria indicada pelo Órgão responsável pelo PCT ou funcionário do governo
4. Político
5. Ex-proprietário
6. Outro (inclui o sindicato e a própria associação,)
7. Bancos
- Órgãos e instituições privadas

Chave 30: Processo de escolha (critérios e fatores determinantes)

1. Localização
2. Qualidade da terra
3. Recursos hídricos
4. Benfeitorias (instalações, açudes, currais, casas, lavouras permanentes como cacau, café, ou plantação de forrageiras, como palma)
5. Infra-estrutura local
6. Preço da terra
7. Já era morador/parceiro/trabalhador
8. Única propriedade disponível

9. Gostaram da terra e atendiam as necessidades, sem especificar claramente quais são as necessidades e as razões para terem gostado da terra resposta genérica)
10. Outro
11. Sem especificação

Chave 31: Procurou outras propriedades?

1. Sim
2. Não

Chave 32: Iniciativa do negócio

1. Associação
2. Ex-proprietário
3. Políticos
4. Órgão responsável pelo PCT
5. Outros órgãos governamentais
6. Não há informação

Chave 33: Processo de negociação

1. Entre a associação e o ex-proprietário (entre as partes)
2. Associação e ou federação, o ex-proprietário e governo
3. Diretamente entre o governo e o proprietário (atenção: a associação em geral aparece neste caso apenas como correio das propostas, mas não tem participação efetiva na negociação)
4. Governo e proprietário com intervenção de políticos
5. Entre as partes com a intervenção de políticos
6. Entre as partes com a participação das entidades de representação dos associados [sindicatos, federações e confederação das associações
7. entre as partes com a participação da Igreja

Chave 34: Conheciam o ex-proprietário?

1. Sim
2. Não

Chave 35: Natureza das relações com o ex-proprietário

1. Ex-morador
2. Diaristas, parceiros, arrendatários, etc.
3. Parente
4. Política
5. Conhecia da comunidade (proprietário é conhecido, sabia quem era mas não tinha relações com ele. Atenção: o conhecimento aqui é algo genérico, tipo sei quem é, etc)
6. Outro [negócios relacionados à compra e venda de parte da propriedade entre os associados e o ex-proprietário,]

Chave 36: Utilização do imóvel

1. Pasto/Subsistência
2. Pasto/Subsistência/Salada/Frutas
3. Pasto
4. Pecuária Bovina (corte e leite)
5. Ovino/Caprino

- 6. Extrativismo
- 7 Reflorestamento
- 8. Sem produção

Chave 37: Avaliação do imóvel pelo entrevistado

- 1. Produtivo, explorado, razoavelmente explorado
- 2. Improdutivo (baixa e pequena produção, pouco utilizado, mal explorado, mal conservado)
- 3. Abandonado, largado
- 4. Sem utilidade, não utilizado

Chave 38: A associação já tomou outras iniciativas além do PCT?

- 1. Sim
- 2. Não

25 Anexo 4: Caracterização dos municípios

Tabela 102: Atividades Agropecuárias – Ceará

Ano = 1996

MUNICÍPIOS	EM PORCENTUAIS								ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS (EM HECTARE)
	LAVOURA TEMPORÁRIA	HORTICULTURA E PRODUTOS DE VIVEIRO	LAVOURA PERMANENTE	PECUÁRIA	PRODUÇÃO MISTA (LAVOURA E PECUÁRIA)	SILVICULTURA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	PESCA E AQUICULTURA	PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL	
ACARAÚ	16,81	0,02	36,78	16,36	29,26	0,77	0,00	0,00	46.928
ACOPARA	19,80	0,00	1,11	46,29	30,47	2,29	0,00	0,04	131.447
ARACOIABA	24,58	0,00	25,05	25,78	20,92	2,65	1,01	0,01	48.536
ARATUBA	20,86	10,09	50,95	10,01	6,11	1,98	0,00	0,00	11.247
BARROQUINHA	10,95	0,00	15,15	16,85	56,82	0,20	0,00	0,04	6.155
CANINDÉ	16,74	0,02	2,78	46,85	27,48	5,78	0,03	0,31	207.277
CATUNDA	13,71	0,00	1,99	67,61	14,41	2,27	0,00	0,00	53.382
CRATEÚS	13,53	0,00	0,61	63,73	21,74	0,35	0,02	0,02	170.922
IBARETAMA	12,31	0,00	2,95	52,65	27,93	3,98	0,18	0,00	55.591
IPAUMIRIM	15,97	0,00	3,38	52,42	27,77	0,46	0,00	0,00	20.397
IPUEIRAS	18,01	0,14	15,69	39,97	25,70	0,49	0,01	0,00	64.617
ITAPIPOCA	11,66	0,10	37,32	24,27	24,19	2,42	0,01	0,04	77.832
ITAPIÚNA	7,94	0,00	2,08	62,40	26,60	0,97	0,00	0,01	45.620
JAGUARUANA	18,39	0,13	38,71	22,88	18,61	1,28	0,00	0,00	40.508
LAVRAS DA MANGABEIRA	20,51	0,03	2,48	46,40	29,64	0,33	0,61	0,00	58.009
MADALENA	7,73	0,00	0,06	53,80	35,91	2,32	0,00	0,18	68.391
OCARA	23,03	0,00	58,21	6,78	11,58	0,35	0,00	0,06	65.180
PARAMBU	24,23	0,00	2,76	44,93	27,08	0,89	0,10	0,01	189.134
FORANGA	11,84	0,00	0,66	62,21	18,14	6,81	0,00	0,34	50.581
POTIFETAMA	14,20	0,00	14,28	50,16	21,32	0,04	0,00	0,00	36.790
QUIXADÁ	7,47	0,02	0,69	66,75	22,28	2,56	0,07	0,18	138.126
QUIXERAMOBIM	7,70	0,00	0,07	65,34	25,42	0,04	0,20	1,23	178.847
RUSSAS	23,62	0,15	17,19	39,70	13,89	5,45	0,00	0,00	85.111
SALITE	45,58	0,00	0,39	35,68	17,72	0,63	0,00	0,00	50.636
SANTANA DO ACARAÚ	8,93	0,00	11,19	58,17	16,35	5,17	0,02	0,16	76.317
SANTA QUIITÉRIA	9,88	0,00	1,13	64,48	22,08	2,15	0,17	0,11	287.219
SÃO GONÇALO DO AMARANTE	13,91	0,14	31,87	20,03	23,53	10,45	0,00	0,08	51.010
TAMBORIL	3,75	0,01	0,40	84,38	11,40	0,05	0,00	0,00	165.945

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

Tabela 103: Atividades Agropecuárias – Pernambuco

Ano = 1996

MUNICÍPIOS	EM PERCENTUAIS								ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS (EM HECTARE)
	LAVOURA TEMPORÁRIA	HORTICULTURA E PRODUTOS DE VIVEIRO	LAVOURA PERMANENTE	PECUÁRIA	PRODUÇÃO MISTA (LAVOURA E PECUÁRIA)	SILVICULTURA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	PESCA E AQUICULTURA	PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL	
ARCOVERDE	17,14	0,68	0,08	61,05	19,47	1,38	0,00	0,21	29.530
BARRA DE GUABIRABA	12,02	0,33	7,40	79,17	1,06	0,02	0,00	0,00	10.544
BEZERROS	13,30	4,31	4,56	69,44	8,31	0,05	0,00	0,05	31.765
BONITO	40,82	1,49	16,05	36,30	5,27	0,07	0,00	0,00	19.026
BUIQUE	16,87	0,09	2,10	52,05	28,08	0,65	0,00	0,17	81.454
CABROBÓ	25,69	0,10	2,41	52,38	14,66	4,53	0,00	0,23	46.496
EXU	18,58	0,00	2,06	61,67	15,62	2,06	0,00	0,00	93.401
FLORESTA	13,42	0,20	1,27	70,41	13,82	0,86	0,00	0,02	187.536
GOIANA	89,55	0,01	9,64	0,60	0,21	0,00	0,00	0,00	38.160
GRANITO	3,25	0,01	0,00	87,29	9,36	0,09	0,00	0,00	44.825
GRAVATÁ	9,65	4,76	5,89	66,10	9,77	3,83	0,00	0,00	39.677
IATI	8,60	0,00	0,80	80,45	8,74	1,41	0,00	0,00	43.852
PASSIRA	21,23	0,10	1,16	69,24	8,27	0,00	0,00	0,01	20.332
PEDRA	7,41	0,06	1,28	71,32	19,83	0,06	0,00	0,04	73.457
PESQUEIRA	6,99	0,81	1,24	76,33	14,06	0,26	0,00	0,30	48.665
RIACHO DAS ÁGUAS	10,91	0,00	0,69	74,53	12,77	1,05	0,00	0,06	21.855
SÃO LOURENÇO DA MATA	96,52	0,39	0,27	2,61	0,20	0,00	0,02	0,00	12.191

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

Tabela 104: Atividades Agropecuárias – Bahia

ANO = 1996

MUNICÍPIOS	EM PERCENTUAIS								ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS (EM HECTARE)
	LAVOURA TEMPORÁRIA	HORTICULTURA E PRODUTOS DE VIVEIRO	LAVOURA PERMANENTE	PECUÁRIA	PRODUÇÃO MISTA (LAVOURA E PECUÁRIA)	SILVICULTURA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	PESCA E AQUICULTURA	PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL	
AIAGONHAS	15,00	2,06	10,78	35,45	6,33	30,29	0,00	0,10	29.534
ANDARAÍ	9,51	0,05	1,72	63,57	6,31	3,79	0,00	15,04	109.419
BOA VISTA DO TUPIM	2,18	0,34	0,45	89,47	5,88	0,41	0,00	1,26	217.204
BOM JESUS DA LAPA	9,57	0,18	1,04	77,97	6,54	0,63	0,00	4,07	256.135
BONITO	11,49	2,40	66,53	4,70	10,19	0,01	0,00	4,69	55.209
CANAVIEIRAS	2,20	0,06	40,62	34,07	9,40	13,62	0,05	0,00	62.569
CONDE	1,82	0,00	28,88	36,81	9,36	23,13	0,00	0,00	57.885
ENTRE RIOS	5,52	0,18	7,77	54,80	7,74	0,02	0,00	23,96	49.200
ESPLANADA	5,49	0,00	10,98	59,96	11,17	12,38	0,00	0,00	62.970
EUCLIDES DA CUNHA	30,24	0,11	1,44	52,52	15,41	0,28	0,00	0,00	134.663
ITAMARAÍ	7,51	0,00	17,35	59,80	14,25	0,97	0,00	0,11	164.261
JUSSARÉ	0,09	0,00	48,39	44,89	5,35	1,29	0,00	0,00	25.830
MORPARÁ	0,79	0,00	0,00	92,51	6,43	0,27	0,00	0,00	129.985
PIATÁ	18,78	0,54	15,10	42,60	22,54	0,45	0,00	0,00	36.310
POÇÕES	8,59	3,63	11,10	67,01	9,32	0,35	0,00	0,00	60.244
PRADO	9,59	0,06	10,19	69,78	10,28	0,11	0,00	0,00	22.056
RIBEIRA DO POMBAI	14,37	0,07	5,48	55,36	24,05	0,69	0,00	0,00	110.530
TAPIRAMUTÁ	22,39	0,00	20,42	38,46	18,47	0,17	0,00	0,09	48.567

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

Tabela 105: Atividades Agropecuárias – Maranhão

ANO = 1996

MUNICÍPIOS	EM PORCENTUAIS								ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS (EM HECTARE)
	LAVOURA TEMPORÁRIA	HORTICULTURA E PRODUTOS DE VIVEIRO	LAVOURA PERMANENTE	PECUÁRIA	PRODUÇÃO MISTA (LAVOURA E PECUÁRIA)	SILVICULTURA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	PESCA E AQUICULTURA	PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL	
ARAME	32,05	0,00	0,14	56,77	10,95	0,04	0,00	0,05	247.689
BACABAL	6,20	0,12	0,43	83,83	4,57	4,34	0,24	0,25	124.299
BACUR	34,50	0,01	0,66	4,06	14,91	45,59	0,00	0,27	5.795
BALSAS	25,77	0,01	0,85	45,67	26,12	1,46	0,11	0,01	350.438
CAXIAS	23,58	0,30	2,17	44,82	10,36	17,56	0,00	1,20	237.361
GRAJÁ	27,12	0,00	0,48	50,97	20,76	0,58	0,00	0,08	387.811
ITAPECURU MIRIM	18,12	0,16	0,77	61,04	18,59	0,53	0,00	0,80	70.943
PINHEIRO	30,11	0,01	4,12	38,21	25,16	2,11	0,07	0,22	64.264
POÇÃO DE PEDRAS	10,87	0,00	0,63	73,85	9,16	5,36	0,00	0,13	50.851
PORTO FRANCO	9,04	0,01	0,90	74,25	15,23	0,57	0,00	0,00	246.521
PRESIDENTE VARGAS	82,97	0,00	0,92	14,44	1,07	0,07	0,00	0,54	19.571
SÃO BENEDITO DO RIO PRETO	20,61	0,00	0,76	61,37	12,51	0,68	0,00	4,08	46.439
TURAUÇU	15,84	0,07	1,37	75,98	6,62	0,02	0,00	0,10	136.526

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

Tabela 106: Atividades Agropecuárias – Pernambuco

ANO = 1996

EM PORCENTUAIS								ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS (EM HECTARE)
LAVOURA TEMPORÁRIA	HORTICULTURA E PRODUTOS DE VIVEIRO	LAVOURA PERMANENTE	PECUÁRIA	PRODUÇÃO MISTA (LAVOURA E PECUÁRIA)	SILVICULTURA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	PESCA E AQUICULTURA	PRODUÇÃO DE CARVÃO VEGETAL	
6,52	0,00	0,38	70,54	14,90	0,15	0,00	7,50	399.294
22,29	0,00	0,66	64,80	11,02	0,25	0,00	0,98	359.638
4,93	0,00	6,72	78,31	9,39	0,66	0,00	0,00	50.200
9,54	0,06	1,78	79,51	5,70	0,00	0,00	3,41	199.799
5,01	0,21	2,37	80,44	5,96	0,28	0,00	5,73	205.933
8,39	0,01	4,36	80,16	6,74	0,35	0,00	0,00	107.967
9,04	0,01	0,67	59,22	19,62	1,66	0,00	9,79	134.763
10,92	0,00	0,08	68,73	9,17	4,41	0,02	6,66	180.216
15,96	0,06	2,19	61,80	13,99	4,06	0,00	1,93	163.891

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

**Tabela 107: Estabelecimentos por Grupo de Área Total
Ceará**

ANO = 1996

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	MUNICÍPIOS									
	ACARÚ		ACOPARA		ARACIABA		ARATUBA		BARQUINHA	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	1.609	4.475	3.758	9.575	1.799	2.743	1.387	3.134	567	1.475
10 A MENOS DE 100 HA	477	13.270	1.369	49.510	441	15.138	198	5.273	60	1.199
100 A MENOS DE 1.000 HA	76	15.718	301	66.889	111	26.229	14	2.840	6	1.481
1.000 HA E MAIS	9	13.465	4	5.474	3	4.426	0	0	1	2.000
SEM DECLARAÇÃO	1	0	0	0	5	0	0	0	1	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	CANINDÉ		CATUNDA		ORITUBA		IBARETAMA		IPALMIRIM	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	3.606	11.848	893	2.018	2.713	8.228	568	1.758	826	1.972
10 A MENOS DE 100 HA	1.288	42.368	190	8.892	1.072	40.752	264	8.978	305	9.041
100 A MENOS DE 1.000 HA	306	84.998	95	25.509	356	89.749	127	32.195	44	9.385
1.000 HA E MAIS	30	68.063	9	16.963	19	32.193	8	12.660	0	0
SEM DECLARAÇÃO	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	IPUEIRAS		ITAPIPOCA		ITAPIÚNA		JAGUARJANA		LAVRAS DA MANGABEIRA	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	2.815	8.744	4.855	12.790	1.019	2.206	1.533	4.608	2.619	6.558
10 A MENOS DE 100 HA	817	23.777	791	22.116	414	14.973	397	9.673	760	23.590
100 A MENOS DE 1.000 HA	123	28.211	142	31.663	89	23.259	51	12.644	111	25.960
1.000 HA E MAIS	2	3.886	6	11.264	3	5.182	7	13.583	1	1.900
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(continua)

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	MUNICÍPIOS									
	MADALEIRA		COARA		PARANGU		FORRANGA		POTIRETAMA	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	1.124	3.240	1.263	4.254	1.995	6.788	443	1.655	595	2.160
10 A MENOS DE 100 HA	534	16.781	692	20.512	1.333	45.021	270	8.087	227	6.202
100 A MENOS DE 1.000 HA	87	24.045	95	25.969	470	102.233	107	30.541	91	26.228
1.000 HA E MAIS	7	24.326	6	14.444	17	35.093	4	10.348	2	2.200
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	QUIXADÁ		QUIXERAMOBIM		RUSSAS		SALGUEIRO		SANTANA DO ACARÚ	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	1.793	5.847	757	2.879	1.688	4.482	1.626	4.211	2.314	4.335
10 A MENOS DE 100 HA	854	27.616	986	32.289	450	13.022	611	18.675	519	17.752
100 A MENOS DE 1.000 HA	258	70.504	287	79.328	85	24.531	88	19.585	169	42.427
1.000 HA E MAIS	17	34.158	30	64.350	13	43.076	2	8.165	8	11.803
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	13	0	0	0	73	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	SANTA QUIÉRA		SÃO GONÇALO DO AMARANTE		TAMBORIL		PERCENTUALNO TOTALDO EXRATO DE ESTABELECIMENTOS	PERCENTUALNO TOTALDO EXRATO DE ÁREA
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA		
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA		
MENOS DE 10 HA	3.372	7.953	1.681	2.956	919	3.172	68,9	5,5
10 A MENOS DE 100 HA	1.081	47.807	341	10.477	667	25.602	24,2	23,3
100 A MENOS DE 1.000 HA	438	118.155	97	26.471	296	93.816	6,4	46,8
1.000 HA E MAIS	54	113.304	8	11.107	29	43.355	0,4	24,4
SEM DECLARAÇÃO	4	0	0	0	0	0	0,1	0,0

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

**Tabela 108: Estabelecimentos por Grupo de Área Total
Pernambuco**

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	RACHO DAS MATAS		SÃO LOURENÇO DA MATA		PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ESTABELECIMENTOS	PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ÁREA
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA		
MENOS DE 10 HA	1.214	3.436	101	298	15,2	6,6
10 A MENOS DE 100 HA	308	8.380	12	364	20,8	21,3
100 A MENOS DE 1.000 HA	30	7.528	11	5.559	37,5	49,2
1.000 HA E MAIS	2	2.512	2	5.970	26,6	22,9
SEM DECLARAÇÃO	1	0	0	0	0,0	0,0

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

**Tabela 109: Estabelecimentos por Grupo de Área Total
Minas Gerais**

ANO = 1996

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	MUNICÍPIOS									
	ARINOS		BURTIS		FEISBURGO		JAIBA		JANAUBA	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	23	124	45	270	22	130	950	4.198	425	1.518
10 A MENOS DE 100 HA	420	20.825	393	17.593	155	7.086	485	13.716	484	17.145
100 A MENOS DE 1.000 HA	446	142.706	494	166.659	115	30.787	148	54.896	248	81.015
1.000 HA E MAIS	99	235.640	94	175.136	8	12.196	48	126.989	49	106.255
SEM DECLARAÇÃO	1	0	2	0	0	0	41	0	12	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	JOAÍMA		RACHINHO		URUCIA		VAZEJÂNDA		PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	190	678	92	422	341	1.479	1.474	5.004	32,9	0,8
10 A MENOS DE 100 HA	340	13.281	482	18.395	961	37.544	883	27.237	42,5	9,6
100 A MENOS DE 1.000 HA	173	59.019	169	48.145	226	59.238	198	58.623	20,5	38,9
1.000 HA E MAIS	13	34.989	23	67.801	21	81.954	39	73.028	3,6	50,7
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,0

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

**Tabela 110: Estabelecimentos por Grupo de Área Total
Maranhão**

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	PRESIDENTE VARGAS		SÃO BENEDITO DO RIO PRETO		TURAQU		PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ESTABELECIMENTOS	PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ÁREA
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA		
MENOS DE 10 HA	1.236	1.112	1.325	1.833	5.295	11.762	73,6	2,9
10 A MENOS DE 100 HA	39	1.083	17	709	267	8.861	15,4	16,2
100 A MENOS DE 1.000 HA	29	8.427	26	9.221	87	19.658	6,8	42,8
1.000 HA E MAIS	9	9.000	13	34.676	23	96.246	0,6	38,2
SEM DECLARAÇÃO	-	0	-	0	54	0	3,7	0,0

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

**Tabela 111: Estabelecimentos por Grupo de Área Total
Bahia**

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	ITAMARAÍ		JUSSAR		MORPARÁ		PIATÁ		POÇÕES	
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA
MENOS DE 10 HA	157	693	103	585	87	467	2.949	8.717	184	961
10 A MENOS DE 100 HA	625	26.141	211	6.479	344	11.561	667	14.159	599	19.987
100 A MENOS DE 1.000 HA	315	83.735	53	12.867	116	27.301	39	8.439	92	26.393
1.000 HA E MAIS	30	53.692	3	5.900	24	90.655	3	4.995	5	12.903
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

GRUPOS DE ÁREA TOTAL	PRADO		RIBEIRA DO POMBAL		TUPIRAMUTÁ		PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ESTABELECIMENTOS	PERCENTUAL NO TOTAL DO EXTRATO DE ÁREA
	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA	ESTAB.	ÁREA		
MENOS DE 10 HA	200	445	3.247	9.873	315	1.218	60,3	3,8
10 A MENOS DE 100 HA	42	1.742	1.246	36.501	295	10.753	32,0	19,6
100 A MENOS DE 1.000 HA	24	6.259	152	41.354	108	28.499	6,9	37,2
1.000 HA E MAIS	7	13.609	7	22.802	4	8.097	0,8	39,4
SEM DECLARAÇÃO	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0

Fonte: Censo Agropecuário, IBGE.

26 Anexo 5: Bibliografia

- Abramovay, R. (1998). "O Capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural"
Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza,
novembro, mimeo, 18p.
- Bruno, R. e Medeiros, L. (1998) "Razões da Evasão de Assentamentos Rurais" Projeto
INCRA-FAO, mimeo.
- Buainain, A.M. *et alii* (1998) Metodologia de Avaliação de Impactos Sócio-econômicos".
Relatório Final. Campinas, IE/Unicamp, mimeo., 233p.
- (1999) " Reforma Agrária, Desenvolvimento e Participação: uma
discussão de transformações necessárias e possíveis. Brasília, NEAD-INCRA.
- Carneiro, M. J. (1999) "Política de Desenvolvimento e o 'Novo Rural'". Trabalho
apresentado no seminário "O Novo Rural". IE/Unicamp,. 22p. (Versão Preliminar).
- Carvalho, H.M. (1998) "Formas de Associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas
áreas oficiais de Reforma Agrária no Brasil. Instituto Interamericano de Cooperação
para a Agricultura-IICA. e NEAD. mimeo
- Cochran W. G. (1977). "Sampling Techniques". 3ed. New York: Wiley.
- Dosi, G. & Metcalfe, S. (1991). "Approches d'irreversibilité en theorie economique. in Boyer,
R., Chavance, B. & Godard, O. "Les Figures de L'irreversibilite en Economie".
Edition de L'Ecole de Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 393p.
- Esterci, N. (1984). "Cooperativismo e coletivização no campo: questões sobre a prática da
Igreja popular". Cadernos do ISER, n. 16,

- Furtado, C (1964). "Dialética do Desenvolvimento". Rio de Janeiro/São Paulo: Fundo de Cultura.
- Garcia-Filho, D. *et alii* (1998a) Avaliação Preliminar dos Projetos do Programa Cédula da Terra no Estado da Bahia. Convênio Incra-Fao, mimeo.
- (1998b) Avaliação Preliminar do Projeto S.José. Relatório Preliminar apresentado ao Banco Mundial. mimeo, 24p.
- Heckman e Smith, 1999 "The Pre-program earnings dip and the determinants of participation in a social program" . National Bureau of Economic Research, Inc. Working paper n° 6983, Cambridge, Ma.
- Hoff, K. (1998) "Wealth Distribution, Economic Efficiency and Incentives". Paper apresentado no Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-BIRD, 14-17 julho de 1998, mimeo, 31p.
- Laurenti, A.C. (1997). "A Terceirização na Agricultura". Tese de Doutorado apresentada ao IE/UNICAMP. mimeo, 245p.
- Leite, S. & Palmeira, M. (1997) "Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexão sobre a Questão Agrária". Cadernos de Debates, CPDA. n°1.
- Malleta, H. *et alii* (1999) "Rural Poverty in Brazil" paper to BID. Bolonha. Nomisma SPA.
- Martins, H. (1998) "Formas de Associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de Reforma Agrária no Brasil". Curitiba, 55 p (mimeo).
- Medeiros, L. *et al* (orgs.) (1994) "Assentamentos Rurais: uma visão interdisciplinar." São Paulo. Editora Unesp, pp 49-68.
- (1995) "Lavradores, Trabalhadores Agrícolas e Camponeses. Campinas, IFCH, mimeo, 295p.
- & LEITE, Sérgio (orgs). (1999). "A Formação dos Assentamentos Rurais no Brasil. Processos sociais e Políticas Públicas". Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 279 p.
- Melo, A.L P de;. (1999) . "Das Intenções de Desenvolver aos Processos de Desenvolvimento. A Reestruturação Fundiária na Região de Conceição do Araguaia – PA". Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, – 294 p. (Tese de Mestrado).
- Moura, H. *et alii* (1997) . "Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1991-95)". BNB-ETENE, Fortaleza. 6 vol.
- Navarro, Z. (1998). "O projeto piloto "Cédula da Terra" .Data terra. HYPERLINK <http://www.dataterra.org.br>, 23p.

- Novaes, R. (1984) "Mutirões: Cooperativas e Roças Comunitárias". Cadernos do ISER, n°. 16.
- Novaes, R.R. (1984) "Mutirões: cooperativas e roças comunitárias". mimeo;
----- "De Corpo e Alma: Catolicismo, Classes Sociais e Conflitos no Campo". Rio de Janeiro, Grahia, 1997.
----- "Sindicalismo no Campo: Reflexões, balanços Controvérsias". Cadernos do CEDI, n°. 21, s/d.
- Oliveira, F. (1977) "Elegia para uma Re(li)gião". Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classe". Rio de Janeiro. Paz e terra,;
----- (1994) "Estado, sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no limiar do Século XXI". Rio de Janeiro: FASE/PI, p.7. 52p.
- Padrão, L. (1999) "Conflituosidade e Assentamentos Rurais: a questão dos direitos" Rio de Janeiro. CPDA/UFRRJ, mimeo.
- Palmeira, M.. (1979) ."Desmobilização e Conflito: Relações entre. peões entre Trabalhadores e Patrões na Agroindústria Pernambucana". Revista de Cultura e Política. São Paulo, 1, volume 1.
----- "Burocracia, Política e Reforma Agrária", in Medeiros, L (org.).
(1994). Assentamentos Rurais. Uma visão Multidisciplinar. São Paulo, Edunesp,
- Pessanha, D. (1997) "Assentamento Rural: reforma agrária em migalhas.; estudo do processo de mudança da posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis". Niterói, EDUFF, 436p.
- Reydon, B.P & Ramos, P. (1996) Mercado y Políticas de tierras. Campinas, SP. IE/Unicamp-FAO.
----- & Plata, L.A (1998) "Políticas de mercados de tierras en Brasil. in Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en America Latina". BID, Depto. de Desarrollo Sostenible. Washington D.C., n° ENV 124:p56-93.
- Sigaud, L.. (1979). "Os Clandestinos e os Direitos". São Paulo: Duas Cidades.
- Vegro, C. *et alii* (1998). "Avaliação do Programa Cédula da Terra no Ceará." mimeo.
- Xavier, U. (1999) "Desenvolvimento Rural no Ceará e o Projeto Cédula da Terra." Fortaleza, mimeo, 40p.