

Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra

**Coordenação técnica
e elaboração do relatório nacional**

Andréa Dias Victor
e
Sérgio Sauer

Coordenação Institucional:

Comissão Pastoral da Terra – CPT
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST
Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais
Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN/Brasil

Apoio:

Ação Pastoral Rural – APR
Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA
Rede Social de Justiça e Direitos Humanos

Apoio financeiro:

Action Aid (Brasil)
Environment Defense – ED
Fundação Boell (Brasil)
Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Coordenação nos Estados

Francisco Amaro Gomes de Alencar (Ceará)

Guiomar Germani (Bahia)

João Francisco de Souza (Pernambuco)

Paulo Roberto Faccion (Minas Gerais)

Romildo dos Santos Silva (Maranhão)

Pesquisadores auxiliares

Maranhão

João Claudino Tavares

Ceará

Celina Moreira Lima, Cícero Milton Moreira da Silva,
Lucimar Dias Oliveira e Maria Alves Lima (Lia)

Minas Gerais

Alessandra Souza Perez Rivera, Alvimar Ribeiro dos Santos, Cristiane Karina Neres Durães,
José Romário Rodrigues e Maria Zilah de Matos

Bahia

Cirlene Jeane Santos, Denílson Moreira Alcântara, Edmilson Carvalho, Hingryd Inácio de
Freitas e Júlio César Barbosa

Estagiário

José Costa Ayres Júnior (Maranhão)

Elaboração de mapas

Ângelo Petterson Castro Zugaib (Bahia)

Silvana Maria Rodrigues Silveira (Ceará)

Colaboração

Mônica Martins (Ceará)

Agradecimentos

A realização dessa pesquisa só foi possível graças ao empenho, disposição e apoio – inclusive com o auxílio financeiro – das equipes estaduais da CPT e do MST nos cinco Estados (BA, CE, MA, MG e PE).

Também agradecemos a todas as pessoas que colaboraram, em especial à Flávia Barros (Rede Brasil) e Luciano Wolff (FIAN/BRASIL) cujo empenho e dedicação tornaram possível este estudo.

SUMÁRIO

Apresentação	6
Introdução	8
I – A situação agrária e a política de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil ...	9
1.1 – A estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Brasil.....	9
1.2 – A realidade agrária brasileira e a política fundiária do “Novo Mundo Rural”	15
1.3 – A “reforma agrária de mercado” e o programa Cédula da Terra	20
II – Metodologia da pesquisa	27
2.1 – Objetivos da pesquisa	28
2.2 – Questões investigadas	28
2.3 – Instrumentos de coleta de dados	29
2.4 – Amostra dos projetos visitados nos Estados	30
2.4.1 – Seleção das áreas.....	30
2.4.2 – Seleção das famílias.....	31
2.4.3 – Seleção dos técnicos.....	32
2.5 – Cenário geográfico e caracterização das áreas pesquisadas	32
2.5.1 – Estado de Minas Gerais.....	32
2.5.2 – Estado de Pernambuco.....	35
2.5.3 – Estado da Bahia	36
2.5.4 – Estado do Ceará.....	38
2.5.5 – Estado do Maranhão	41
III – Análise dos dados da pesquisa	45
3.1 – As condições gerais de vida nos projetos	46
3.1.1 – A situação anterior de vida das famílias.....	46
3.1.2 – Terra e trabalho: as referências de melhoria de vida	49
3.1.3 – Além da terra, o direito à casa.....	52
3.1.4 – Infra-estrutura social nos projetos.....	55
3.1.5 – Desistência, sobrevivência e assalariamento.....	58
3.2 – Condições de produção nos projetos.....	63
3.2.1 – Problemas com financiamentos.....	63
3.2.2 – Serviços de assistência técnica e extensão rural	68
3.2.3 – Produção agropecuária dos projetos.....	71
3.2.4 – Localização e qualidade das terras adquiridas.....	76
3.2.5 – Imposição de empreendimentos coletivos e assalariamento	81
3.3 – Condições de pagamento.....	87
3.4 – As associações e o protagonismo dos trabalhadores e trabalhadoras	95
3.4.1 – As associações, a seleção e a participação das famílias	95
3.4.2 – Autonomia X tutela: quem determina os preços das terras?.....	105
3.4.3 – A participação das associações na escolha da terra	110
3.5 – As dificuldades de participação das mulheres.....	113
3.6 – Sinais e denúncias de corrupção nas negociações.....	116
Notas à guisa de conclusão	122
Bibliografia	126
Anexos.....	131
Roteiro de entrevistas com as famílias.....	131
Roteiro de entrevistas com presidentes de associações	134
Roteiro de entrevistas com técnicos.....	138

Apresentação

A pesquisa sobre o “Projeto Cédula da Terra” foi concebida com a finalidade de promover uma avaliação crítica independente sobre o processo e os resultados da implantação do modelo de “reforma agrária de mercado” para o “alívio da pobreza rural”, adotado pelo Governo brasileiro com o aporte financeiro, técnico e político do Banco Mundial.

A pesquisa foi concebida e implementada após muitos debates travados pelo movimento social agrário com o governo brasileiro e o Banco Mundial, culminando em duas solicitações de investigação, requeridas pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo ao Painel de Inspeção do Banco Mundial. As investigações não foram recomendadas e o Banco deu continuidade ao financiamento de novos projetos, com o aporte de outros US\$ 200 milhões, no mesmo modelo de política de acesso à terra.

A pesquisa foi viabilizada pelo esforço de diferentes partes - agências de cooperação, organizações e movimentos sociais, coordenadores técnicos nacionais e pesquisadores nos estados – todas orientadas pelo valor comum da promoção de um desenvolvimento social democrático, justo, equitativo, participativo e transparente.

Os dados resultantes da pesquisa reforçam os argumentos e críticas comuns às diversas organizações e movimentos sociais mobilizados em torno da luta pela terra. Essencialmente, as críticas são de que o modelo de política adotado não alivia a pobreza das “famílias beneficiadas” do Cédula da Terra, ao contrário, a acentua. Este modelo também contraria princípios constitucionalmente previstos para o enfrentamento da questão agrária no país.

Num momento em que são abertas possibilidades de importantes mudanças no cenário político nacional, nossa expectativa é a de que os resultados da pesquisa contribuam para resgatar a importância de uma reforma agrária no país capaz de democratizar a propriedade da terra, incluindo a revisão de políticas públicas sociais estratégicas relacionadas.

Esperamos alcançar um público diverso, desde políticos e técnicos formuladores de políticas até as próprias “populações alvo”, com as quais pretendemos contribuir visando, sobretudo, seu empoderamento como verdadeiros sujeitos dos processos em que são envolvidas.

Tratando-se de um modelo de política desenvolvido e financiado pelo Banco Mundial em vários países, nossa expectativa também é contribuir para o debate em âmbito internacional junto a outros movimentos, redes e campanhas, provocando

mudanças profundas nas políticas, processos e aportes financeiros desta instituição financeira multilateral.

Nesse sentido, destacamos que resultados preliminares da pesquisa já se constituíram em subsídio chave para a convocação do seminário internacional “Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial”, realizado em abril de 2002, em Washington D.C, bem como para as articulações daí decorrentes.

Uma pesquisa sobre questão tão sensível em nosso país - e no mundo - significa um valioso avanço, mas é preciso reconhecer que há muito ainda porvir. Nossa expectativa, enfim, é de que este trabalho tenha continuidade através de uma série de outros capazes de apontar alternativas e soluções à histórica luta dos trabalhadores e trabalhadoras pelo acesso a um pedaço de terra, conquistando o direito de viver e trabalhar.

Comissão Pastoral da Terra – CPT

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN/Brasil

Introdução

Este relatório de pesquisa é fruto de levantamentos de informações e dados sobre o processo de implantação do Cédula da Terra nos cinco (5) Estados (CE, BA, PE, MA e MG), onde este programa foi implementado.

A elaboração deste relatório geral foi baseada especialmente nos cinco (5) relatórios de pesquisa das equipes estaduais. Foram utilizados também outros materiais como, por exemplo, as transcrições das entrevistas (realizadas com técnicos, presidentes de associações e famílias do programa) e muitos documentos, coletados e organizados por estas equipes nos Estados.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o processo de implantação do programa Cédula da Terra, avaliando em que medida este cumpre a sua finalidade de combater a pobreza rural, de maneira sustentável, em cada um dos cinco (5) Estados. O trabalho de levantamento de dados buscou identificar também a influência da execução deste programa sobre a utilização de recursos nos demais instrumentos da reforma agrária, nos respectivos Estados.

Este relatório está dividido em três (3) grandes blocos ou seções, sendo a primeira composta por uma breve contextualização das políticas da assim chamada “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial (BIRD). O texto situa a concepção e a implantação do Cédula da Terra no contexto das propostas do BIRD para a América Latina e para o Brasil, com base em dois documentos (item 1.1), e da política agrária do atual governo, denominada de “Novo Mundo Rural” (item 1.2). O relatório faz ainda uma breve caracterização do Cédula da Terra (item 1.3), como o mecanismo que, experimentalmente, materializou a proposta de “reforma agrária de mercado” no Brasil.

O segundo bloco explicita a metodologia utilizada e o contexto geográfico e social da pesquisa nos Estados. Além dos objetivos (item 2.1), das questões investigadas (item 2.2) e dos instrumentos utilizados (item 2.3) para a coleta e o levantamento das informações e dados, o relatório explicita também os critérios para a seleção da amostra pesquisada, a seleção das áreas, dos técnicos e das famílias (item 2.4). Esta seção inclui ainda uma breve descrição do cenário geográfico, com uma caracterização das áreas e dos Estados pesquisados (item 2.5).

A terceira seção apresenta os principais resultados da pesquisa nos cinco Estados. Estes dados e constatações são sistematizados a partir das unidades de análise, estabelecidas na metodologia da pesquisa. Estes resultados estão divididos em itens sobre as condições de vida (item 3.1) e de produção (item 3.2) nos projetos (incluindo dados sobre, por exemplo, as condições de infra-estrutura, a qualidade das terras compradas, as dificuldades de financiamentos, etc). Os dados coletados permitem avaliar as possibilidades de pagamento das dívidas contraídas (item 3.3). Esta seção inclui ainda informações sobre as associações e a participação das famílias nas decisões (item 3.4), especialmente o papel e o protagonismo das mulheres nos projetos (item 3.5).

Acreditamos que os resultados desta pesquisa fornecem subsídios (sistematizados no relatório nacional e nos relatórios estaduais) às discussões que vêm sendo travadas em torno do Programa Cédula da Terra, no contexto da ação política do Banco Mundial e do atual governo no meio rural brasileiro. Os resultados deste trabalho devem contribuir para aprofundar o debate sobre o papel de instrumentos da chamada “reforma agrária de mercado”, agora em processo de implantação no Brasil através do Banco da Terra e do Crédito Fundiário, com novo aporte de recursos (um novo empréstimo da ordem de US\$ 200 milhões) do Banco Mundial.

I – A situação agrária e a política de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil

1.1 – A estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Brasil

O Banco Mundial elaborou recentemente um documento intitulado *Rural Development Strategy and Action Plan for the Latin America and the Caribbean Region* (Estratégia de desenvolvimento rural e plano de ação para a região da América Latina e Caribe). Segundo o próprio documento, o objetivo do BIRD é dar uma contribuição para o debate e a implementação de políticas de desenvolvimento rural no Continente. Esse Plano de Ação é uma revisão do documento anterior *From Vision to Action – A Sector Strategy* (Da visão à ação – uma estratégia setorial), elaborado em 1998.¹

Reconhecendo a diversidade regional e a necessidade de cooperação entre os diversos setores (BANCO, 2001a, p. 40), o documento enfatiza a importância de uma maior integração com outras elaborações, contribuições e planos de ação do BIRD. Entre as várias possibilidades mencionadas (idem, p. 31), o Plano enfatiza a importância de incorporar as questões rurais nos documentos *Estratégia de Assistência ao País* (CAS) e *Estratégia de Redução da Pobreza* (idem, pp. 31 e 43), integrando ações específicas com políticas macro-econômicas dos países (idem, pp. 28 e 31).

O objetivo central deste Plano de Ação é “reduzir a pobreza rural e promover um crescimento com base ampla no contexto do manejo sustentável dos recursos naturais”. Este objetivo é central porque a “pobreza e a desigualdade rural permanecerão como as mais penetrantes e desafiadoras questões para uma região em seu caminho do desenvolvimento”. O auxílio do BIRD na redução da pobreza é visto como uma “oportunidade única para o Banco cumprir a sua missão solidária” (BANCO, 2001a, p. 28).

Partindo de uma análise da situação econômica e social do campo Latino-americano (BANCO, 2001a, pp. 11ss), o documento formula um plano de ação a partir de três fatores considerados fundamentais para o desenvolvimento rural no Continente. Esses fatores são a criação e manutenção de: 1) um ambiente macro-econômico e comercial favorável; 2) uma “nova institucionalidade” e uma boa governança e, 3) uma estrutura regulatória confiável, atraindo uma maior participação do setor privado e proporcionando um melhor funcionamento do mercado (idem, p. 30).

Em termos gerais, o documento reproduz o receituário e o discurso do BIRD (e de outros organismos multilaterais) para o Continente.² Toda a lógica está baseada então sobre a necessidade de crescimento econômico, a ser promovido pelas reformas macro-econômicas em curso e pela estabilidade monetária (BANCO, 2001a, p. 18), pelo acesso ao mercado internacional (idem, p. 19), pelo combate às desigualdades como fatores

¹ Apesar de muitas críticas de movimentos sociais e entidades governamentais, o Banco Mundial vem realizando (em 2001 e 2002), uma série de consultas regionais (*Regional Consultations on the Rural Strategy*) e workshops para discutir suas propostas de desenvolvimento e combate à pobreza rural. O workshop da Região da América Latina e Caribe sobre questões agrárias (*Regional workshop on land issues*) foi realizado no México, nos dias 19 a 22 de maio de 2002. O documento “*Reaching the rural poor: A renewed strategy for rural development*” (Alcançando o pobre rural: uma estratégia renovada de desenvolvimento rural) está disponível no site do Banco Mundial.

² Por exemplo, o documento *Estratégia de Assistência ao Brasil* (CAS), para anos 2000 a 2002 – aprovado pelo Board do BIRD em março de 2000 – foi construído sob os mesmos pressupostos e reafirmando a necessidade de crescimento econômico como mecanismo fundamental para combater a pobreza, como veremos mais adiante.

limitantes do desenvolvimento (idem, p. 19), pela redução dos riscos para fomentar uma maior participação do setor privado (idem, p. 21) e pela descentralização das ações e políticas públicas (idem, p. 24). A descentralização – utilizada como um conceito intercambiável com democratização – é considerada decisiva para o desenvolvimento e para a participação da sociedade civil.

Apesar de enfatizar a necessidade de um enfoque holístico na concepção do desenvolvimento rural (BANCO, 2001a, pp. 11 e 23) e da sua importância para outros setores da economia (idem, pp. 26ss), os fatores elencados e as propostas de ação partem de pressupostos completamente equivocados. Em primeiro lugar, a análise da situação social rural não ultrapassa à simples constatação de que o Continente é caracterizado por uma profunda desigualdade (idem, p. 14). Na verdade, o documento é baseado em uma inversão do real, pois a desigualdade – entendida como resultado da pobreza – é vista como um impedimento ao crescimento econômico (idem, p. 15). Não há qualquer referência a implantação histórica de modelos de desenvolvimento baseados na concentração da renda e da riqueza, gerando pobreza e desigualdade em todo o Continente.

Conseqüentemente, a pobreza e a desigualdade não são frutos, por exemplo, da falta de acesso à terra ou a outros meios de produção.³ Quando esse problema é reconhecido, é interpretado apenas como resultado da desigualdade e não como sua causa (BANCO, 2001a, p. 19). De acordo com o documento, “os pobres rurais têm acesso limitado às vantagens econômicas potencialmente lucrativas, bem como aos serviços, infra-estrutura e mercados” (idem, p. 19). Isso acontece porque o mercado é segmentado, ou seja, os coeficientes de GINI com altos índices de concentração fundiária são resultados do “mau funcionamento do mercado” de terras (idem, p. 19). Nessa mesma perspectiva de análise, os pobres estão no mercado informal em conseqüência da rigidez do mercado de trabalho formal (idem, p. 19).

Esta análise enviesada da realidade latino-americana resulta em um segundo pressuposto (e em uma proposta) equivocado. Enfatizando o crescimento como o elemento fundamental para o alívio da pobreza, o documento afirma que, para os produtores, independentemente do tamanho, a produtividade, a competitividade e o acesso ao mercado e à tecnologia são cruciais (BANCO, 2001a, p. 29). Mesmo reconhecendo a importância desses componentes no processo produtivo, o problema da pobreza e da desigualdade não está colocado. Em outras palavras, a promoção do crescimento tem muito pouco haver com a criação de mecanismos capazes de combater efetivamente à pobreza. Aliás, a história da América Latina dos últimos trinta anos, com a implantação da Revolução Verde, evidencia que modernização e crescimento econômico não significam melhores condições de vida para a grande maioria da população rural.

O documento – desconhecendo essa história recente – propõe, como a primeira linha de ação, o crescimento da produtividade e da competitividade para combater a pobreza (BANCO, 2001a, p. 32). De acordo com o texto, “o crescimento agrícola irá representar um elemento chave para a estratégia de redução da pobreza e deverá ser gerido através do crescimento dos fatores de produtividade” (idem, p. 32). Na verdade, a

³ O documento reconhece que o crescimento agrícola médio anual de 3%, nos anos 1990s, foi concentrado e exclusivo em conseqüência dos ganhos dos exportadores com as macro reformas e a liberalização comercial (p. 16).

associação constante entre crescimento e pobreza transforma o primeiro no verdadeiro objetivo dos empréstimos e atuação BIRD, enquanto o segundo passa a ser o elemento que dá um caráter social aos discursos e às propostas gerais.

O documento faz uma série de propostas e linhas de ação reafirmando a importância de aspectos não econômicos como, por exemplo, a cooperação entre o setor público e o privado na geração e transferência de tecnologia (BANCO, 2001a, p. 32), o manejo dos recursos hídricos (idem, p. 32) e a promoção de um desenvolvimento regional mais amplo que o setor agrícola (idem, p. 34). Partindo do princípio de que o desenvolvimento rural é fundamental para o conjunto da sociedade Latino-americana, o documento propõe também o aprofundamento do princípio do “empoderamento” (“*empowerment*”) comunitário (idem, p. 35); a promoção do desenvolvimento municipal e regional (idem, p. 35); o manejo dos recursos naturais (idem, p. 36) e a construção de capital humano (idem, p. 37).

O documento do BIRD salienta a necessidade de construir “capital humano e social”, afirmando que a educação e a capacitação deveriam ser encaradas como prioridades para a população rural (BANCO, 2001a, p. 30). A preocupação central está colocada na necessidade de capacitar os pobres (especialmente aqueles que se deslocam para os centros urbanos em busca de trabalho) para competir, em melhores condições, no mercado de trabalho (idem, p. 30). De acordo com o documento, os “governos deveriam se dar conta que serão mais efetivos se puderem trabalhar em um contexto de sociedades civis dinâmicas, organizadas e desenvolvidas” (idem, p. 30).

As propostas de participação e “empoderamento” comunitário, nova institucionalidade e boa governança, por outro lado, são feitas pressupondo a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação, desconsiderando problemas como, por exemplo, práticas paternalistas e dominação política. Neste sentido, afirma Soares, em suas análises de projetos do BIRD que, “esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial, costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas” (SOARES *et alli*, 2001, p. 55).

O documento salienta também que é preciso construir pontes além do nível comunitário, ou seja, a participação das comunidades capacita as pessoas (constrói capital humano), mas é necessário estreitar a relação entre os projetos comunitários e os governos locais (BANCO, 2001a, p. 29). De acordo com o texto, “para assegurar sustentabilidade institucional, é preciso vincular esses projetos baseados na comunidade com os governos locais e os integrar com as estratégias nacionais de descentralização existentes” (idem, p. 29).

Na verdade, a proposta de abrir espaço para a participação das pessoas diretamente envolvidas nos projetos financiados pelo BIRD funciona, antes de tudo, como um mecanismo de legitimação das políticas de descentralização e dos próprios projetos de empréstimos. O próprio texto afirma que os “projetos baseados na comunidade” possuem “reconhecimento e apoio políticos, os quais são essenciais para a sustentabilidade e reprodução em outros locais” (BANCO, 2001a, p. 35).

Não estabelece, no entanto, qualquer relação entre essa constatação e a desigualdade a não ser a afirmação de que esse crescimento não foi “mantido o suficiente para ter um impacto sobre a pobreza” (p. 16).

Por outro lado, o documento não faz qualquer referência a movimentos sociais, entidades e organizações representativas da sociedade civil organizada Latino-americana.⁴ Em muitos casos, as propostas de “empoderar” as comunidades e as pessoas (BANCO, 2001a, p. 35) funcionam como um contraponto político nos embates entre esses movimentos e as políticas governamentais nacionais, apoiadas pelo BIRD. Nesse sentido, há um desconhecimento total, por parte do BIRD, de qualquer representatividade política dos movimentos sociais, explicitando uma contradição com o discurso de “empoderamento” e participação.⁵

Independentemente das divergências teóricas, políticas e ideológicas em relação às propostas do BIRD, a ênfase na necessidade de construir capital humano não se reflete nos desenhos dos projetos e empréstimos. O Cédula da Terra é revelador, pois – além de não ter sido desenhado para descentralizar as decisões (SOARES *et alli*, 2001, p. 28) – não foram destinados recursos, por exemplo, para a assistência técnica e extensão rural (idem, p. 68). Essa atividade ficou a cargo dos Estados, os quais não têm recursos disponíveis, especialmente pelo recente desmantelamento do sistema de assistência técnica pública no Brasil.

As conclusões do estudo coordenado por Soares são bastante claras nesse sentido, revelando problemas de prazos de maturação dos projetos, ausência de recursos para a capacitação e para a assistência técnica nos projetos sociais (2001, p. 66). Segundo os autores, “apesar do desenho dos Fundos reforçar a autonomia dos beneficiários na definição de subprojetos comunitários e valorizar, em alguns casos, sua participação na própria gestão dos Fundos, em geral não há a ênfase nem os recursos necessários para a capacitação de populações de baixa renda para o exercício da gestão e da autonomia. A avaliação geral é de que as atividades de capacitação, quando previstas, têm sido deficientes” (SOARES *et alli*, 2001, pp. 67 e 68 – grifos nossos).

O documento dedica apenas um parágrafo à terra, colocando-a como um fator importante no processo de melhoria da competitividade dos mercados para possibilitar o crescimento agrícola (BANCO, 2001a, p. 32). Os demais instrumentos nesse contexto são o crédito rural (especialmente a implantação dos micro-créditos em países como Brasil e México – idem, p. 33) e alguns mecanismos de mercado como, por exemplo, a produção de informações comerciais (idem, p. 34). Em outras palavras, o elemento chave é a criação de um mercado competitivo em que a terra é apenas um dos fatores, sendo necessário criar condições para ser transacionada como uma mercadoria.

O problema agrário central não é o acesso à terra mas a segurança e a “eficácia” do mercado (o que levará, segundo essa lógica, a um maior equilíbrio entre a oferta e a procura,

⁴ É interessante observar que um terço do relatório ao Painel do Banco Mundial em resposta à primeira solicitação de inspeção do Fórum de Reforma Agrária é dedicado à discussão em torno da representatividade dos solicitantes. Isso foi resultado do argumento do BIRD de que a solicitação não era legítima porque as entidades do Fórum não eram representativas dos beneficiários. Para maiores detalhes, ver PAINEL, 1999.

⁵ De acordo com o Soares, Steil, Scotto e Carvalho, o Banco Mundial tem respondido de forma muito diversa “...quando existem situações de forte restrição à participação da sociedade civil nos Projetos por parte do governo federal ou dos governos estaduais” e as entidades, movimentos sociais e ONGs exigem do BIRD “maior transparência e a implementação da estrutura participativa” (p. 56). De acordo com esses autores, “No Cédula da Terra, o Banco Mundial tem adotado uma postura distinta com relação às entidades de representação dos movimentos sociais e das ONGs a nível nacional/estadual e local e agido no reforço às posturas do governo federal” (nota 17, p. 56). Para maiores detalhes, ver o Relatório Geral II, do **Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais apoiados pelo Banco Mundial no Brasil**, agosto de 2001.

permitindo o acesso dos mais pobres à terra – BANCO, 2001a, p. 33). O documento propõe então que o BIRD implemente experiências em diversos países (Brasil, América Central, Paraguai), relacionadas com administração de terras e reforma agrária, criando ou melhorando mecanismos de regulamentação, certificação, titulação e registro para dar segurança às transações e, conseqüentemente, aquecer o mercado de terras (idem, p. 33).

A reforma agrária – como uma política pública capaz de democratizar o acesso à terra – não merece qualquer consideração. Na verdade, o documento se limita a repetir o receituário de outros documentos do BIRD, afirmando que “mesmo em áreas muito sensíveis (Nordeste do Brasil, comunidades Afro-colombianas), o sistema assistido pelo mercado tem sido melhor que os sistemas tradicionais, pois facilita o acesso aos grupos alvo e criam uma maior transparência na qualidade e no preço das terras transacionadas” (BANCO, 2001a, p. 33).

Afirmando que programas de terras podem ser efetivos não só para inserir os pobres no processo produtivo, mas também para aumentar a competitividade do setor familiar e promover o desenvolvimento, o documento relativiza a importância do acesso à terra via propriedade e propõe outras formas como, por exemplo, programas de arrendamento (BANCO, 2001a, p. 33). Segundo essa lógica, “o acesso à terra não deve ser necessariamente limitado à propriedade. Os mercados de terra deveriam ser desenvolvidos no sentido de oferecer diferentes formas de posse incluindo contratos de arrendamento de longo prazo” (idem, p. 33).

Nesta mesma perspectiva, o documento Estratégia de Assistência ao País (CAS) estabelece as prioridades de investimento do BIRD para o Brasil, no período 2000-2002 (BARROS, 2001). Aprovado pela diretoria do Banco Mundial (em 30 de março de 2001), o CAS foi formulado com base no objetivo fundamental do Banco Mundial de **reduzir a pobreza** (§ 9).⁶ Aliás, este também é um dos objetivos centrais da estratégia de desenvolvimento e estabilidade econômica do atual governo (§§ 9 e 16).

O CAS afirma então que “o Plano Real diminuiu significativamente a pobreza e a desigualdade” (§ 12), criando condições para manter essa tendência através da estabilidade econômica (§ 11). Afirma ainda que o governo FHC “fez da redução da pobreza uma prioridade e tem avançado na modernização e efetivação de políticas sociais” (§ 16). Esse é o principal pressuposto que perpassa todas as análises e proposições do Banco Mundial para o Brasil.

Em conformidade com a política monetária do Governo FHC, o Banco Mundial afirma que a redução da pobreza será alcançada através da estabilidade e crescimento econômico, com o controle da inflação.⁷ Segundo o CAS,

⁶ Para maiores detalhes sobre as propostas do BIRD para o agro brasileiro, ver o artigo de VIGNA, Edécio e SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil. In.: BARROS, Flávia (org.). **As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos**. Brasília, Rede Brasil, 2001a, pp. 131ss.

⁷ O documento se constitui numa repetição do atual modelo de estabilização monetária em curso no Brasil, portanto, é concebido numa inconsistência entre o objetivo de reduzir a pobreza e as medidas propostas como a redução do déficit público objetivando gerar superávit para o pagamento de compromissos externos. O CAS se apóia nas análises e repete o receituário do Fundo Monetário Internacional – FMI (§ 112), reafirmando o seu compromisso com a estabilidade fiscal. Essa reforça a necessidade de dar continuidade às “reformas do Estado”, inclusive com a desregulamentação do mercado de trabalho para aumentar a oferta de empregos (§ 6). As propostas de assistência, inclusive no apoio direto aos Estados (§§ 100 e seguintes), estão sempre baseadas no plano de ajuste fiscal, como a prioridade central do apoio do BIRD ao Brasil (§103 e nota 28).

...políticas para reduzir a pobreza incluem crescentes oportunidades de ingresso de renda através da estabilidade e crescimento renovado, políticas que objetivam otimizar capital humano e físico dos pobres (especialmente através da educação, saúde, reforma agrária, e serviços urbanos e rurais) para permitir que eles façam uso das oportunidades econômicas, e de uma rede de proteção social para protegê-los de choques no ambiente econômico internacional volátil (Sumário executivo – Item B.a – grifos nossos).

Apesar desses resultados do Plano Real, o CAS reconhece que o Brasil continua tendo um alto índice de desigualdade de renda e pobreza para o seu nível de renda *per capita* (§ 12). É significativo, no entanto, que não faz qualquer referência à redistribuição de renda, ao contrário, enfatiza a importância do crescimento econômico, da estabilidade e do ajuste fiscal como mecanismos essenciais (e únicos?) para reduzir a situação de pobreza.⁸

O crescimento econômico é fundamental, segundo o CAS, para melhorar os índices sociais no Brasil, especialmente a redução da pobreza (§ 50), e, para que isso aconteça, é preciso priorizar a manutenção da estabilidade econômica e o melhoramento do ambiente para o desenvolvimento do setor privado. O Plano Real permitiu esse crescimento e o aumento dos salários, inclusive do salário mínimo, o qual é um importante fator de redução da pobreza (§ 12).

A partir de uma análise positiva do Cédula da Terra (§ 79), o Banco Mundial reafirma o seu compromisso com esse mecanismo como uma forma “eficiente” de “alívio” à pobreza rural. Este projeto piloto é apresentado inclusive como um dos sinais visíveis do apoio do Banco Mundial a importantes inovações nas políticas públicas brasileiras (§ 84).⁹ Retoma as análises históricas da concentração fundiária, como um empecilho ao desenvolvimento e melhoria das condições de vida, afirmando que

o acesso limitado dos pobres rurais a meios físicos constitui mais um obstáculo à redução da pobreza. Padrões históricos de propriedade da terra, que datam do período colonial, e políticas passadas têm gerado uma profunda má distribuição da propriedade da terra, o que hoje é uma restrição crítica, acentuando a pobreza rural. Mercados financeiros distorcidos fazem pouco no sentido de mudar essa desigualdade (§ 23 – grifos nossos).

As ênfases do CAS são colocadas sobre programas e políticas voltadas para a “educação básica, serviços de saúde, reforma agrária, serviços urbanos e rede de proteção social” (grifos nossos). Sobre a “reforma agrária e alívio da pobreza”, o documento reafirma o compromisso do BIRD com a continuidade dos programas de reforma agrária de mercado.

⁸ O documento é completamente incoerente em propor, como estratégia de assistência, a continuidade do financiamento das mesmas políticas que têm sido determinantes do empobrecimento, do aprofundamento das desigualdades, do enfraquecimento estrutural da economia nacional e da exclusão social.

⁹ O CAS enfatiza a importância qualitativa de programas sociais como a reforma agrária, afirmando que “é difícil quantificar o impacto de outras políticas sociais estruturais, incluindo reforma agrária, melhoria urbana, capacitação profissional, reformas no mercado de trabalho e outras, é difícil qualificar, mas qualitativamente importante e esperada a sua continuidade. Os impactos na redução da pobreza dos programas de transferência têm sido grandes nos anos recentes e é também esperado que continuem, especialmente se medidas para melhor os objetivos forem implementados com sucessos” (§ 30).

O projeto piloto de **reforma agrária** de mercado também é baseado nas associações comunitárias como atores principais. O piloto tem sido sucesso em termos de baixo custo, implementação rápida e esperados impactos positivos na redução da pobreza. O projeto piloto tem demonstrado que o Banco pode facilitar as inovações de políticas sociais e tem servido como o modelo para um programa de reforma agrária complementar do Governo (Banco da Terra). O Banco pretende apoiar, através de um APL maior, a continuidade de um projeto de reforma agrária direcionado para os setores mais pobres dos agricultores sem terra. Nesse contexto, o Banco está esperando colaboração das organizações da sociedade civil em todos os níveis (§ 122 – item d – grifos nossos).

É importante observar que o BIRD não só avalia positivamente como considera a implantação dos programas de reforma agrária de mercado como sua contribuição para “facilitar a inovação de políticas sociais”. Por outro lado, a intenção do Banco Mundial é financiar experiências pilotos, utilizando países como o Brasil como um “laboratório” para testar a eficiência deste mecanismo de mercado. Segundo o então Ministro Raul Jungmann, o Cédula da Terra se transformou, “segundo parâmetro do próprio Banco Mundial e a demanda que temos tido de um número muito expressivo de delegações internacionais, em um caso exemplar de programa de reforma agrária pelo crédito fundiário” (grifos nossos).¹⁰

O objetivo do BIRD é apoiar e financiar esse tipo de projeto em países do Terceiro Mundo como a sua contribuição fundamental para o “alívio” da pobreza rural. É significativo, no entanto, que este tipo de projeto já vem sendo implementado em países como África do Sul,¹¹ Colômbia, Indonésia e Filipinas, não por acaso, palcos de históricas lutas camponesas.

1.2 – A realidade agrária brasileira e a política fundiária do “Novo Mundo Rural”

As políticas e propostas do Banco Mundial para o agro brasileiro não se restringem à implantação da reforma agrária de mercado. Na verdade, está vem no contexto – quadro de reordenamento das políticas públicas – de uma série de medidas como, por exemplo, a descentralização e a redefinição (na prática, diminuição e enxugamento) do papel do Estado. As influências do BIRD são muito evidentes na atual política agrária do Governo FHC, como veremos a seguir.

As reivindicações e lutas históricas por uma democratização da propriedade fundiária influenciaram a Constituição Brasileira, de 1988. O texto constitucional afirma que a reforma agrária deve ser feita mediante desapropriação de terras, pagamento de indenização a prazo e assentamento das famílias de trabalhadores rurais sem terra, pelo órgão executor, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Ainda segundo a Constituição, são passíveis de desapropriação os imóveis rurais classificados como grandes propriedades não produtivas. São aqueles com área superior a quinze (15) módulos fiscais que não atingem o percentual de 80% no grau de utilização

¹⁰ Exposição do Ministro Raul Jungmann, conforme notas taquigráficas, em audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, dia 24 de março de 1999.

¹¹ Ver versão preliminar do **Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development in South Africa, Ministry for Agricultural and Land Affairs**, 08 de junho de 2000.

da terra explorável (GUT), ou que não alcançam grau de produtividade de 100% em relação aos índices de rendimento por hectare, fixados pelo Poder Público para os diferentes produtos agrícolas, pecuários e florestais.

Apesar do texto constitucional, o Brasil possui uma das mais perversas e concentradoras estruturas fundiárias do mundo. Ostenta um Índice de GINI próximo a 0.9, beirando a concentração absoluta, resultado de um modelo agrícola e agrário excludente. As conseqüências são exclusão, fome e miséria, com milhões de famílias sem terra para trabalhar e viver.

Uma das graves conseqüências desta concentração é a pobreza no meio rural. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que 51,8 milhões de pessoas, em torno de 34% da população brasileira, são pessoas pobres, isto é, pessoas que vivem com renda mensal inferior a R\$ 80 (ROCHA, p. 8). Deste total, 12,5 milhões, ou 25% dos pobres, encontram-se nas áreas rurais. Dos 37 milhões de pessoas que vivem no campo, quase 43% deste total, é considerada pobre. Essa pobreza concentra-se, de forma brutal, na Região Nordeste, onde estão 45% do total de pobres (23,3 milhões de pessoas).

De acordo com o Censo Agropecuário de 1996, do IBGE, existem 4,8 milhões de estabelecimentos no País, ocupando 353,6 milhões de hectares. Deste total, os imóveis com áreas menores de 100 hectares representam 89,1% do total de estabelecimentos e ocupam apenas 20% da área total. No outro extremo da estrutura fundiária, as grandes propriedades, com áreas acima de mil hectares, constituem apenas 1% do total de estabelecimentos, mas ocupam 45% da área total.

Ainda neste extremo da estrutura fundiária, de acordo com dados cadastrais do INCRA, há em torno de 35 mil imóveis considerados latifúndios improdutivos. Este número corresponde a 1% do total de imóveis, ocupando uma área de 166 milhões de hectares. A maior parte destes latifúndios está situada nas Regiões Norte e Centro-Oeste. Os grandes imóveis rurais não produtivos da Região Norte, por exemplo, totalizam apenas oito (8) mil, mas ocupam uma área de 57,3 milhões de hectares (RUSSO, 2001).

Os dados dos Censos de 1970 e de 1996 demonstram que houve um aprofundamento da concentração fundiária no Brasil. Em 1970, os estabelecimentos com menos de 100 hectares representavam 90,8% do total e detinham 23,5% da área. Em 1996, o número dos estabelecimentos nesta mesma faixa experimentou uma redução para 89,3%, com uma redução de área para 20% da área total. Em contraposição, os estabelecimentos com área acima de 1 mil hectares representavam, em 1970, 0,7% do total e detinham 39,5% da área. Em 1996, passaram a representar 1% do número total e acumular 45% da área total.

O IBGE verificou ainda a manutenção de um grande estoque de áreas produtivas tidas em descanso (até quatro anos sem qualquer utilização), ou simplesmente não utilizadas há mais tempo. Pelos dados do Censo de 1996, estas áreas somam cerca de 25 milhões de hectares, ou seja, 60% da área total de lavouras permanentes e temporárias. Segundo dados do cadastro do INCRA, 62,4% da área total dos imóveis rurais do País é improdutiva, bastante próximo dos dados do Censo do IBGE. Estas áreas improdutivas representam 78,8% dos imóveis na Região Norte e 62,7% no Centro-Oeste.

Os constantes conflitos pela terra – despejos, massacres, assassinatos de trabalhadores e lideranças dos movimentos sociais no campo – são conseqüências imediatas da falta de uma política de reforma agrária compatível com as necessidades sociais. Segundo estimativa de técnicos do IPEA, os potenciais beneficiários de uma política de reforma agrária (proprietários, arrendatários, parceiros, ocupantes e assalariados) são da ordem de 4,5 milhões de famílias (GASQUES e CONCEIÇÃO, 2000).¹² Ainda segundo este estudo, levando em conta o tamanho da área por família, seriam necessários em torno de 160 milhões de hectares para assentar estes potenciais beneficiários.

Por outro lado, os grandes proprietários de terra e seus setores aliados têm resistido à implantação da reforma agrária ao longo dos anos. Todas as tentativas de promover uma distribuição fundiária mais eqüitativa foram frustradas das mais diversas formas. Estes grupos ora conseguem abortar leis e medidas que viabilizem o programa no nascedouro, ora bloqueiam sua execução, diretamente ou por meio de programas paralelos, destinados a esvaziar as iniciativas de redistribuição. Na visão do atual governo, que propagandeia uma mudança de comportamento por parte dos proprietários de terra, há uma nova conjuntura econômica que favorece a negociação (compra e venda) de terras.

Nesse sentido, no início de seu segundo mandato, o Governo FHC inaugurou uma “nova política agrária” denominada de “Novo Mundo Rural”. Seguindo as principais estratégias e orientações do BIRD, a política agrária governamental está centrada em três questões chaves que materializam uma ruptura em relação ao discurso do primeiro período do governo FHC.

O primeiro referencial da atual orientação governamental é a redução da política agrária em uma simples política compensatória. A criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário – baseado na importância da agricultura familiar para repensar o atual modelo de desenvolvimento – concentrou as políticas e programas para os “pobres do campo”. As políticas agrícolas – especialmente para o setor agro-exportador – necessárias para gerar superávit na balança comercial ficaram a cargo de outros ministérios (por exemplo, Ministérios da Agricultura ou do Planejamento).

Nesse contexto, as reivindicações e demandas dos movimentos sociais, especialmente as ocupações, são interpretadas apenas como reflexos de orientações políticas e ideológicas – conseqüentemente casos de polícia.

A reforma agrária – como política compensatória – se transformou em um instrumento importante para combater a pobreza rural. A democratização do acesso à terra é tratada como um meio, única e exclusivamente, de amenizar os problemas sociais no campo e não como uma forma de distribuir ativos e possibilitar inovações no modelo de desenvolvimento.

O segundo elemento importante na atual política agrária é a descentralização de todas as ações fundiárias. Todos os programas, projetos e propostas de políticas para o setor agrário tomam como referência a necessidade de descentralização das ações, a exemplo do Crédito Fundiário (MDA, 2001) e do Banco da Terra (MINISTÉRIO, 1999, p.

¹² Este estudo apresenta o cálculo de potenciais beneficiários de uma política de reforma agrária, inclusive as estimativas que vêm sendo feito pelos diversos agentes envolvidos. Em 1971, José Gomes da Silva estimava em 2,430 milhões de famílias. A proposta do PNRA, em 1985, estimava de 6 a 7 milhões famílias e, em 1993, o MST estimava em 3,039 milhões de famílias a serem contempladas como beneficiárias de uma ampla política de democratização da propriedade fundiária.

23). Este processo de descentralização foi, inicialmente, objeto de negociações diretas entre o Executivo Federal e os governos estaduais. Diante das resistências da esmagadora maioria dos Estados, a proposta foi apresentada na Câmara através de projeto de lei (PLC 135/2000).

O PLC n.º 135, de 2000, tem como objetivo central legalizar o processo de “desfederalização” das ações fundiárias do Executivo Federal autorizando os Estados a legislar sobre questões específicas de desapropriação para fins de reforma agrária. Delega a responsabilidade sobre os problemas e conflitos agrários para o âmbito estadual ou municipal, desconsiderando, por exemplo, o poder histórico do latifúndio sobre essas esferas de governo. Além disso, os governos estaduais terão limites orçamentários explícitos porque o Executivo Federal irá repassar, anualmente, (Art. 3º, inciso I) recursos para a execução das ações de reforma agrária.

No seu primeiro artigo, o referido projeto autoriza os Estados a legislar sobre vistorias de imóveis rurais, assentamento de trabalhadores rurais e distribuição de terras para fins de reforma agrária. No Art. 2º, o PLC transfere, explicitamente, o encargo de declarar e promover a desapropriação para fins de reforma agrária. Isso significa que os Governos Estaduais serão responsáveis por todo o processo desapropriatório.

Este processo de “desfederalização” da política agrária é uma tentativa de tirar o ônus político do Governo Federal. Mesmo contrariando o espírito dos Art. 23 e 241, da Constituição Federal, há uma delegação da responsabilidade aos Estados e municípios sem, no entanto, dar condições (especialmente recursos financeiros) para que possam resolver os problemas e conflitos agrários.

Além de descentralizar todas as ações desapropriatórias, o PLC também transfere para os Estados a responsabilidade de fiscalizar e arrecadar o Imposto Territorial Rural (ITR). Certamente, isso não significa qualquer garantia de uma maior eficiência na arrecadação. Ao contrário, devido à ausência de dispositivos legais – como, por exemplo, o cruzamento entre a declaração do Imposto de Renda e a declaração do ITR – ou de mecanismos efetivos de cobrança, o latifúndio continuará se beneficiando da impunidade na sonegação.

Esta proposta de descentralização não significa democratização e maior participação das pessoas e famílias diretamente interessadas. Representa uma delegação de poderes para setores dominados pela – ou muito próximos da oligarquia. A descentralização, portanto, em vez de ser uma solução é uma forma de inviabilizar as ações de reforma agrária.

Programas como o Cédula, Banco da Terra e Crédito Fundiário são mecanismos que permitem consolidar essa “desfederalização” ou descentralização, provocando o esvaziamento e a destruição da reforma agrária. Esses programas permitem transferir a responsabilidade, não para Estados e Municípios, mas para o mercado, mais especificamente para os proprietários de terras. Conseqüentemente, o INCRA perde a sua função, justificando cortes no orçamento e a contenção de despesas, reforçando o modelo de enxugamento do Estado e privatização de suas responsabilidades.

De acordo com o CAS, a assistência e o apoio do BIRD tem se caracterizado também pela oferta de “serviços não financeiros” (§ 97) como, por exemplo, assessoria e assistência técnica na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas no Brasil.

Algumas políticas e programas do Novo Mundo Rural como, por exemplo, o Cédula da Terra e os programas de “combate à pobreza rural” contam com esse tipo de serviço.

O terceiro elemento constitutivo da atual política agrária do Novo Mundo Rural é a mercantilização das demandas históricas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra. Essa mercantilização assume diversas formas, mas a implantação da assim chamada “reforma agrária de mercado” é o referencial mais explícito dessa proposta.

Segundo José Juliano Filho, “...não existe novidade nessa forma de acesso à terra, inclusive no Brasil. Na época do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra (1971) e também por ocasião da criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982) e do então anunciado Sistema Fundiário Nacional, já se falava em medidas como essa para resolver o problema fundiário” (FILHO, 1999, p. 4).

É possível perceber claramente as mudanças de rumo da política agrária do atual governo (especialmente do primeiro para o segundo mandato) através da destinação de recursos e execução orçamentária na implementação de ações fundiárias.¹³ A necessidade de gerar o famigerado superávit primário, resultado de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), fez o governo cortar gastos de programas sociais, a exemplo dos programas agrários, penalizando os setores da população mais empobrecidos.

Em 1995, as dotações orçamentárias do INCRA foram de R\$ 1,522 bilhões. Deste total, foram liquidados R\$ 1,277 bilhões, ou seja, 16% deste total deixaram de ser efetivamente executados. Estas dotações orçamentárias do INCRA mantiveram-se praticamente as mesmas em 1996, com a destinação de R\$ 1,57 bilhões ao órgão. Desse valor, foram liquidados R\$ 1,4 bilhões, apesar dos recursos só terem sido descontingenciados no mês de setembro de 1996.

A dotação orçamentária do INCRA, para o exercício de 1997, teve um crescimento de cerca de R\$ 1 bilhão, em relação aos dois exercícios anteriores, alcançando um total de R\$ 2,65 bilhões. É importante observar que esse “crescimento” não resultou em avanços significativos nas ações de reforma agrária. Assim como nos anos anteriores, as análises não devem se restringir às dotações orçamentárias simplesmente porque percentuais significativos do Orçamento Geral da União geralmente não são executados.

Em 1997, por exemplo, dos R\$ 2,65 bilhões autorizados foram efetivamente executados apenas R\$ 2,0 bilhões. Além disso, R\$ 811 milhões foram destinados para o pagamento de precatórios, reduzindo significativamente o montante de recursos destinados a ações efetivas de política fundiária, ou seja, recursos para pagamento de dívidas dos exercícios anteriores. Além do “crescimento” orçamentário não ter sido tão significativo como as cifras aparentam, os recursos para as atividades fins (ações diretas como, por exemplo, recursos para desapropriações e créditos às famílias assentadas) tiveram baixos índices de execução nesses anos.

A partir de 1998, as próprias dotações orçamentárias sofreram cortes e contingenciamentos. Neste ano, segundo o Relatório do INCRA, o valor total autorizado foi de R\$ 2,231 bilhões. Destes, foram efetivamente liquidados apenas R\$ 1.945 milhões. Em

¹³ Para uma análise mais detalhada das dotações, contingenciamentos e execuções orçamentárias do período do governo FHC, ver as notas técnicas da assessoria do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados

1999 houve um corte de R\$ 800 milhões nas dotações orçamentárias, sendo que foram liquidados apenas R\$ 1,4 bilhões. É importante observar ainda que, do valor total executado, apenas R\$ 528 milhões foram consumidos nas atividades-fim.

A mesma tendência e procedimentos (cortes, contingenciamentos e baixos índices de execução do orçamento) vem se repetindo nos últimos anos. Em 2000, por exemplo, mais de R\$ 260 milhões, recursos do orçamento, deixaram de ser aplicados nos programas governamentais de reforma agrária. Neste ano, o programa “assentamento de trabalhadores rurais” (orçamento do INCRA) teve uma execução de apenas 74% do total de recursos previstos (R\$ 742 milhões), com a aplicação de R\$ 549 milhões em novos assentamentos (VIGNA, 2001, p. 2).

Este mesmo programa de assentamentos recebeu dotações orçamentárias ainda menores para os anos de 2001 (apenas R\$ 612 milhões) e de 2002 (R\$ 551 milhões). A diminuição sistemática de recursos (aliando cortes no orçamento, contingenciamentos e a não execução das previsões – tudo em função da geração de superávit primário) dá um quadro desolador, revelando o profundo descaso (apesar da retórica oficial de apoio à reforma agrária) do atual governo à demanda histórica de democratização da propriedade fundiária no Brasil.

1.3 – A “reforma agrária de mercado” e o programa Cédula da Terra

No dia 30 de novembro de 2000, a diretoria do Banco Mundial autorizou a solicitação de um empréstimo de aproximadamente US\$ 200 milhões para ampliar a proposta de “reforma agrária de mercado” no Brasil. De acordo com documentos do Banco Mundial, esse recurso deve dar continuidade ao projeto piloto Cédula da Terra, ampliando esse mecanismo de compra de terra para 14 Estados brasileiros.¹⁴

De acordo com Klaus Deininger e Hans Binswanger, o Banco Mundial está, a muito tempo ciente, da importância da reforma agrária como um mecanismo para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento econômico.¹⁵ Os autores afirmam que as bases teóricas do documento “*Land reform policy paper*”, publicado em 1975, permanecem inalteradas após 20 anos e orientam as ações do Banco Mundial: 1) a importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; 2) a promoção dos mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes, e 3) a distribuição igualitária de bens e uma reforma agrária redistributiva (DEININGER e BINSWANGER, 1998, pp. 1 e 2).

Os referidos autores destacam também algumas mudanças nas políticas do BIRD, nos últimos anos, em relação à questão agrária. Entre elas, mencionam a estratégia de (diante da sensibilidade política gerada pelo tema) promover e financiar, inicialmente, apenas projetos pilotos, como uma forma de demonstrar a eficácia dos novos mecanismos

(disponíveis no site www.pt.org.br/assessor/agrario/) e do Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC (disponíveis no site www.inesc.org.br).

¹⁴ A proposta inicial era destinar esse recurso para a implantação do Banco da Terra (JUNGSMANN, 1999, p. 4). Diante da oposição aberta de todas as entidades e movimentos que compõem o Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, o Banco Mundial decidiu redirecionar esse empréstimo e financiar a implantação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural.

¹⁵ Ver o estudo DEININGER, Klaus e BINSWANGER, Hans. *The evolution of the World Bank's land policy*. Washington, julho de 1998, disponível no site do Banco Mundial www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsau99/article5.pdf.

propostos (DEININGER e BINSWANGER, 1998, p. 2). Essa estratégia permeou a formulação e implementação do Cédula da Terra no Brasil (e a sua expansão para outros Estados através do Crédito Fundiário). De acordo com os autores,

As questões agrárias são de importância crítica ao duplo objetivo do Banco Mundial de promover o crescimento econômico e, sustentavelmente, reduzir a pobreza. Tem sido reconhecido, a muito tempo, que o sistema executável, seguro e transparente de direitos de propriedade é uma pré-condição crítica para investimentos e crescimento econômico. Ainda, o acesso à terra permite ao pobre tornar mais produtivo o trabalho familiar, aplainar o consumo e, em muitos casos, acessar mercados de crédito (DEININGER e BINSWANGER, 1998, p. 3).

O Banco Mundial decidiu então investir em projetos de redistribuição da propriedade da terra porque a reforma agrária é um mecanismo eficiente de alívio da pobreza rural. Diferentemente das reflexões sobre o caráter redistributivo de uma reforma agrária, a promoção do acesso à terra se reduz a uma política compensatória que objetiva amenizar o histórico processo de exclusão decorrente da concentração fundiária no Brasil.

Em outra versão do mesmo artigo, Deininger e Binswanger afirmam que os dois mecanismos alternativos – diante das dificuldades apresentadas pela forma tradicional de desapropriação e redistribuição de terras – são os bancos de terras e os projetos de colonização em áreas de fronteira.¹⁶ Mesmo reconhecendo alguns limites desses dois mecanismos, os autores destacam as experiências em andamento na Colômbia, Brasil, Filipinas e África do Sul, como novas oportunidades de reformas viáveis.

Entre as vantagens deste novo mecanismo, os autores destacam que há, em primeiro lugar, uma substituição da atmosfera conflitiva por uma atitude mais cooperativa dos grandes proprietários de terras. Em segundo lugar, a partir de um abandono dos programas tradicionais de redistribuição fundiária, este mecanismo estimula o mercado de terras e a transferência da propriedade através da compra e venda.

Essa abordagem também pretende substituir a atmosfera de confronto que caracteriza as reformas agrárias com uma atitude mais colaborativa. De fato, sendo que qualquer coisa que melhorar a produtividade do comprador é provável que aumente o preço da terra, o vendedor terá, num mercado competitivo, um forte incentivo para ajudar os compradores a melhorar o seu produto – por exemplo, através de acompanhamento técnico e assistência comercial. Segundo, num claro abandono da abordagem tradicional, o novo modelo estimularia, em vez de minar, o mercado de terras (DEININGER e BINSWANGER, 1999, p. 267 – grifos nossos).

De acordo com a página na Internet, *“the theory behind market-assisted land reform”* (“a teoria por detrás da reforma agrária de mercado”), do Banco Mundial,¹⁷ a reforma agrária de mercado não difere das propostas anteriores apenas porque explicitamente reconhece a necessidade da oferta e da procura, mas especialmente

¹⁶ DEININGER, Klaus e BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank’s land policy: Principles, experience, and future challenges. In.: **The World Bank Research Observer**, vol. 14, n.º 2, agosto de 1999, pp. 247-276.

¹⁷ GRUPO do Banco Mundial. **The theory behind market-assisted land reform**, 06 de fevereiro de 2001. In.: <http://wbln0018.worldbank.org/networks/essd/icdb.nsf...>

porque é não-coercitiva. A questão agrária passa a ser resolvida através da oferta de terras, portanto, pela boa vontade dos atuais proprietários. O Estado deixa de ter um papel central na democratização da propriedade fundiária porque não determina que propriedades deverão ser desapropriadas.

Esta proposta ativa o mercado e cria as condições para a transferência da propriedade fundiária. O sistema de oferta e procura "...da reforma agrária de mercado contrasta com a reforma agrária governamental, na qual o governo desapropria a terra dos grandes fazendeiros e dá de graça aos pobres" (grifos nossos). Outra importante vantagem desta proposta é a substituição da burocracia central pelos poderes locais através de processos de descentralização das ações de reforma agrária.¹⁸

De acordo com esta lógica, as atribuições do Estado ficam limitadas ao fornecimento de assistência técnica e financeira aos grupos beneficiados. Passa, portanto, a ter um papel apenas de determinar as regras do jogo, mas não quais as propriedades que deverão mudar de mãos. Segundo a referida página do BIRD na Internet, o papel do Estado na implantação dos programas de mercado é de

- a) delimitar as áreas definidas como ambientalmente inapropriada para a agricultura; b) implementar reformas políticas necessárias para aumentar a oferta de terras no mercado; c) estabelecer os critérios para definir os beneficiários; d) subsidiar a compra de terras e o treinamento; e) financiar infra-estrutura de apoio e, f) monitorar e avaliar o processo de reforma agrária (conferindo se o mesmo alcançou a equidade pretendida e o impacto eficiente).

Outras vantagens da "reforma agrária de mercado", realizada pela demanda e não pela oferta, é ser mais rápida e menos conflitiva que a forma tradicional e ser mais barata quando os beneficiários possuem a devida capacidade para negociar.

Apesar de todas as críticas e oposições, os projetos pilotos continuam sendo financiados, inclusive com ampliações como é o caso no Brasil. Todas as críticas têm levado, no máximo, a tentativas de dissimulações como, por exemplo, a mudança de terminologia,¹⁹ pois o Banco Mundial mantém a sua política de financiar a "reforma agrária de mercado" em diferentes países.

O programa Cédula da Terra (nome oficial "Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza Rural") é resultado, portanto, de uma parceria entre o Governo Federal e o Banco Mundial, realizado através do Acordo de Empréstimos 4147-BR. O Banco Mundial é, na realidade, o formulador intelectual desse programa, que representou uma ampliação da experiência do programa "reforma agrária solidária", executado através do projeto São José, no Estado do Ceará.

Concebido para ser um projeto piloto,²⁰ foi anunciado oficialmente em 1996, tendo sido implementado a partir de 1997, em cinco (5) unidades da Federação, na Região

¹⁸ Afirmação de Klaus Deininger, como representante oficial do Banco Mundial, na "International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)" foi realizada em Tagaytay City, Filipinas, nos dias 5 a 8 de dezembro de 2000, sob a coordenação do Ministro de Reforma Agrária do ex-presidente Estrada.

¹⁹ Klaus Deininger, por exemplo, em sua exposição nas Filipinas utilizou o termo "reforma agrária comunitária", se referindo ao mesmo conceito da "reforma agrária de mercado".

²⁰ Em fevereiro de 1998, foi criado (Lei Complementar nº 93, de 4 fevereiro de 1998) o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – BANCO DA TERRA. Em outubro de 1999, iniciou-se a implantação deste programa com recursos voltados para o financiamento da compra de terras e a realização de obras de infra-estrutura básica.

Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais). A implantação do Cédula nestes Estados tem sido justificado pela enorme concentração de pobreza na região (segundo relatório do Banco Mundial).²¹ Segundo o então Ministro Jungmann,

Antes dos agricultores catarinenses, primeiros beneficiários do Banco da Terra, trabalhadores rurais de cinco Estados já experimentavam, há dois anos, esse novo modo de acesso à terra. Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e o norte de Minas Gerais foram escolhidos para abrigar o programa Cédula da Terra – projeto piloto de combate à pobreza no meio rural que deu origem ao Banco da Terra (JUNGSMANN, 1999).

O Cédula tinha como público-alvo agricultores pobres e sem terra (assalariados, arrendatários, meeiros, parceiros, etc.) ou com terra insuficiente para a própria subsistência (minifundistas). Este programa previa o atendimento de 15 mil famílias, no período de quatro (4) anos, basicamente através da abertura de crédito para a compra de terras. Estes trabalhadores deveriam criar associações e negociar diretamente a compra com os proprietários. As associações deveriam indicar a terra a ser adquirida através de financiamento.

O custo total do programa foi estimado em U\$ 150 milhões, sendo que U\$ 45 milhões corresponderam a recursos aportados pelo Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esse recurso foi destinado à aquisição de terras (Subprojeto de Aquisição de Terras – SAT), sendo que os U\$ 90 milhões, correspondentes ao empréstimo do Banco Mundial, foram destinados ao financiamento de investimentos complementares (Subprojeto de Investimentos Comunitários – SIC). O restante foi dividido entre Estados e famílias, sendo que U\$ 6 milhões foram aportados pelos governos estaduais e U\$ 9 milhões corresponderam a contrapartidas das famílias participantes, principalmente sob a forma de trabalho.

No contexto da política de descentralização das ações de reforma agrária, cada Estado tinha as suas especificidades na execução e implementação do Cédula, embora operassem em uma base comum (Manual de Operação). A implementação do programa estava a cargo de instituições estaduais, com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, INCRA e outros órgãos do governo estadual.

Os agentes financeiros envolvidos foram o Banco do Brasil, gerenciando os recursos para a aquisição de terras (SAT) e o Banco do Nordeste (BNB), gerenciando as operações de investimentos comunitários (SIC). Os financiamentos foram concedidos diretamente às associações, que deveriam ser responsáveis pela seleção das terras e negociação com os proprietários, assessoradas pela Unidade Técnica estadual (órgão do governo estadual responsável pela implantação do programa).

O Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) e o Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC) constituíram-se nos componentes mais importantes do Cédula,

Após dois anos de implantação, com atuação em 20 Estados e 57 agências em todo o País, o Banco havia disponibilizado recursos da ordem de R\$ 614 milhões, em atendimento de 35 mil famílias.

²¹ Vale observar que a luta pela posse da terra tem sido acirrada nestes estados, onde se encontram os maiores números de assassinatos no campo. Segundo dados do MST, entre 1980 e 2000, a Bahia era o segundo Estado do País no número de trabalhadores assassinados, com 183 casos. Este era seguido pelo Maranhão, com 162 mortes. Minas Gerais figurava como o quinto Estado com maior número de mortes (total

absorvendo 90% do total dos recursos (o restante dos recursos são destinados para gerenciar, monitorar e avaliar, criando condições para a implantação do Cédula). Estes eram repassados diretamente às associações sob forma de crédito (no caso do SAT) e a fundo perdido (no caso do SIC).

Inicialmente, as condições dos empréstimos para a aquisição de terras eram de dez (10) anos de prazo para a liquidação, incluindo três (3) anos de carência, com a dívida corrigida pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Diante das críticas dos movimentos sociais e das dificuldades encontradas já nos primeiros anos de implantação, explicitando problemas de pagamento por parte dos beneficiários, as condições dos empréstimos foram alteradas (por ocasião da criação do Banco da Terra).²² Estes empréstimos passaram então a ter vinte (20) anos de prazo para amortização, mantendo-se o mesmo prazo de carência, e a correção monetária fixa de 4% ao ano.

O Cédula da Terra estabeleceu aos seguintes critérios para a compra de terras através do SAT (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 20):

- a) as propriedades deveriam apresentar potencialidade para a exploração sustentável, tanto de recursos naturais quanto na capacidade para sustentar as famílias beneficiárias, com baixo nível de investimento adicional;
- b) os preços deveriam ser compatíveis com os preços praticados no mercado e com localização, fertilidade natural e potencial de uso econômico da terra;
- c) as propriedades deveriam atender a todas os requisitos legais que regem o registro e transferência por compra e venda de imóveis rurais (posse legítima, livre de qualquer pendência dominial, hipotecas, penhora ou outro impedimento);
- d) as terras deveriam ter boas condições de acesso, aguadas, razoável infraestrutura;
- e) as propriedades deveriam dispor de área suficiente para absorver o número de famílias beneficiárias, portanto, a área do imóvel por família não poderia ser inferior ao módulo fiscal mínimo;
- f) as terras não poderiam estar localizadas nas proximidades de reserva indígena não demarcada;
- g) as propriedades não deveriam ser ocupadas com florestas primárias.

1. Além do financiamento da terra, as associações deveriam ser responsáveis pela elaboração dos projetos de infra-estrutura, financiados, a fundo perdido, com recursos do SIC. O limite para financiamento, incluindo financiamento da terra e serviços comunitários no Cédula, era de U\$11,5 mil por família.

Segundo o relatório de Avaliação Preliminar, o objetivo geral do Cédula era reduzir a pobreza no Nordeste brasileiro através: a) do aumento da renda de cerca 15 mil famílias de pobres rurais mediante acesso à terra e a participação de forma complementar em subprojetos que atendam as demandas das próprias comunidades; b) elevar o

de 94 mortes); Pernambuco como o sétimo (72 mortes) e o Ceará como o décimo primeiro (36 mortes), no mesmo período.

²² Essas modificações foram publicadas no Diário Oficial da União, de 15 de junho de 2000, por ocasião da criação do Banco da Terra. Para este programa, os empréstimos até R\$ 15 mil terão juros de 4% ao ano, de R\$ até R\$ 30 mil, juros de 5% ao ano e até R\$ 40 mil, juros de 6% ao ano.

rendimento agrícola das terras incluídas no programa e c) testar um programa piloto de reforma agrária no qual os beneficiários obtém financiamento para procurar propriedades que possam ser negociadas diretamente entre comunidades rurais e os proprietários de terra (BUAINAIN *et alli*, 1999).

Um dos objetivos específicos do programa era capacitar o governo para acelerar o programa de reforma agrária, baixando os custos da terra.²³ O Ministério de Desenvolvimento Agrário justificava a criação e implantação do Cédula, afirmando que este possibilitaria a contribuição deste Ministério para o esforço fiscal e a contenção de gastos públicos. O programa tem também como justificativa a criação de mecanismos supostamente mais ágeis e eficazes que a onerosa desapropriação de terras para fins de reforma agrária (TEÓFILO, 2000, p. 10).

Uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os novos tempos de estabilização econômica compõem e fecham o cerco de justificativas oficiais para o projeto de reforma agrária de mercado. As justificativas baseiam-se na idéia de que o mercado e seus mecanismos são capazes de reduzir conflitos e disputas por terras, reduzindo os problemas sociais.

Segundo dados oficiais do NEAD, o projeto chegou ao final de 1998 com 46% de sua meta de cobertura alcançada. Até dezembro de 1999, o projeto havia adquirido um total de 242 propriedades, representando uma área total de 189 mil hectares, atendendo 7.041 famílias.

Dados sobre a implementação do Programa Cédula da Terra

ITENS	MA	CE	PE	BA	MG	TOTAL
Número	50	97	28	43	24	242
Área (ha)	44.839,17	68.829,08	13.621,10	37.767,35	23.550,00	188.606,70
Famílias beneficiadas	1591	1789	713	2025	923	7041
Custo médio por hectare	116,92	138,06	359,02	231,88	195,86	175
Custo médio por família (R\$)	3.295,21	5.311,84	6.858,65	4.324,75	4.997,25	4.687,67
Área média por família (há)	28,18	38,5	19,1	18,65	25,51	26,79
Valor total SAT	5.242.678,99	9.502.881,19	4.890.218,08	8.757.624,00	4.612.465,00	33.005.867,26

Fonte: MEPF/NEAD, Informações gerais sobre o Programa Cédula da Terra, em 11 de abril de 1999.²⁴

Claramente, o programa Cédula da Terra insere-se no quadro da reordenação das políticas públicas operadas a partir da redefinição do papel do Estado, adequando-o a uma nova racionalidade e institucionalidade, cujas características são a liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e o que os teóricos desta nova ordem chamam de "free market trade politics". É neste contexto de prevalência dos sinais de

²³ A implementação de um "projeto-piloto" tinha como objetivo "produzir lições operacionais e um aprendizado consistente, visando a sua possível extensão, posteriormente, ao restante do país" (NAVARRO, 1998, p. 1), o que vem acontecendo com o financiamento da compra de terras através do Banco da Terra e do Crédito Fundiário.

²⁴ A coordenação nacional da pesquisa solicitou, várias vezes, uma atualização desta planilha. Até o mês maio de 2002, no entanto, os documentos não haviam sido enviados pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD).

mercado e da redução da intervenção do governo que se situam o programa Cédula da Terra (e os seus sucessores Banco da Terra e Crédito Fundiário).

Um dos aspectos mais preocupantes do programa é que, em suas primeiras versões, não havia restrições para a aquisição de terras. O próprio Ministério afirmou que não existiam *“restrições quanto à aquisição de terras desapropriáveis, embora em sua maioria as áreas adquiridas correspondam a propriedades consideradas produtivas e ou de tamanho inferior ao caracterizado como desapropriável”* (MINISTÉRIO, 1999, item 2.3, p. 3).

A ausência de restrições a compras de imóveis foi alvo de severas críticas dos movimentos sociais. A argumentação fundamental é que, não havendo restrições à compra de terra, o programa passa a substituir a reforma agrária constitucional, comprando terras passíveis de desapropriação com pagamentos à vista, beneficiando proprietários de latifúndios improdutos. Por ocasião do primeiro pedido de inspeção ao Painel do BIRD,²⁵ realizado em 1998, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e a Rede Brasil de Instituições Financeiras Multilaterais argumentaram que o Programa Cédula da Terra estava sendo implementado como uma alternativa e não um complemento à reforma agrária (FÓRUM, 1998, p. 1).²⁶

Buscando amenizar os questionamentos e resistências das entidades sociais agrárias, em resposta ao segundo pedido de inspeção ao Painel do BIRD, as regras para a compra de terras foram modificadas, restringindo a aquisição de terras não passíveis de desapropriação a casos excepcionais. É importante observar que o BIRD, por ocasião do segundo pedido de inspeção,²⁷ admitiu a aquisição de áreas improdutos, afirmando que no projeto original não havia tal restrição (PAINEL, 1999a). Esta afirmação estava em contradição direta com o que afirmou em sua resposta ao primeiro pedido de inspeção, quando afirmou que o Cédula não incluía a compra de áreas passíveis de desapropriação (PAINEL, 1999, item 18).

Apesar de todas as críticas e resistências, o governo FHC mantém a implementação da reforma agrária de mercado, através do Banco da Terra e do Crédito Fundiário.²⁸ Estes programas representam, na verdade, uma ampliação considerável tanto em termos de abrangência (o Crédito deverá atender 25 mil famílias em 14 Estados) como no apoio financeiro do BIRD (de US\$ 90 para US\$ 200 milhões, para um período de 4 anos).

²⁵ O Painel de Inspeção do BIRD é um órgão autônomo, instituído em 1993, que funciona como um fórum independente que, a partir de solicitações de populações locais e suas lideranças ou organizações, avalia projetos do Banco, buscando identificar possíveis prejuízos a essas populações. Para maiores detalhes sobre a história, funcionamento e críticas ao Painel ver BARROS, 2001.

²⁶ As outras críticas do Fórum eram que o Cédula: a) não atingia os objetivos de combate à pobreza; b) não possibilitava que seus beneficiários pagassem a dívida contraída; c) estava contribuindo para aumentar o preço das terras; d) não possibilitava a consulta e informação adequada para a população beneficiária e seus representantes (FÓRUM, 1998, p. 1).

²⁷ Para maiores informações sobre o processo de embates entre o Fórum Nacional de Reforma Agrária e o Banco Mundial, ver WOLFF, Luciano e SAUER, Sérgio. O painel de inspeção e o caso Cédula da Terra. In.: BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial: Participação, transparência e responsabilização: A experiência brasileira com o Painel de Inspeção**, Brasília, Rede Brasil, janeiro de 2001, pp. 159ss.

²⁸ Para maiores detalhes sobre as características e relações entre os três programas, ver TEIXEIRA, 2000 e SAUER, 2001.

II – Metodologia da pesquisa

Esta seção metodológica envolve a definição dos instrumentos de coleta e análise de dados, os critérios de escolha dos informantes-chave e a caracterização (do ponto de vista demográfico e social) dos projetos do Programa Cédula da Terra, visitados na pesquisa de campo (número de famílias, localização geográfica, qualidade do solo, data do contrato do projeto e outras particularidades). Esta seção explicita ainda os objetivos da pesquisa, principais questões norteadoras e o contexto social e geográfico dos trabalhos de campo.

A metodologia empregada teve um caráter qualitativo, objetivando compreender os fenômenos sociais de uma forma processual e buscando entender a realidade das famílias participantes do programa Cédula da Terra. Os resultados, portanto, não têm caráter estatístico, mas apenas amostral.

A obtenção de informações qualitativas permite analisar e compreender as relações causais entre os fenômenos. Ao mesmo tempo, oferece explicações mais detalhadas através das representações, percepções e concepções das pessoas diretamente envolvidas no processo. Os instrumentos de trabalho incluem – além das entrevistas com beneficiados e técnicos e da coleta de documentos – as observações registradas pelos pesquisadores e pesquisadoras.

Vale ressaltar também que – pela sua natureza qualitativa, com procedimentos semelhantes à metodologia de estudos de casos – a pesquisa partiu de unidades de análise para a construção das entrevistas. Estas unidades foram elaboradas com base nos objetivos gerais da pesquisa. Dessa forma foram estabelecidas cinco (5) unidades de análise: a) condições de vida nos projetos; b) condições de produção nas áreas; c) possibilidades de pagamento; d) participação na associação e protagonismo nas decisões, inclusive as relacionadas com o mercado; e) especificidade na condição de gênero.

Partindo dos objetivos da pesquisa, foi elaborado um conjunto de categorias relacionadas a cada uma das unidades de análise. Estas categorias foram analisadas, relacionando com os próprios objetivos do programa, ou seja, confrontando os resultados da pesquisa com os objetivos e metas apresentados pelo Cédula da Terra.

Estas unidades embasaram a elaboração de três (3) roteiros de entrevistas (para entrevistar as famílias, técnicos e presidentes de associações), divididos em oito (8) blocos temáticos (conforme questionários em anexo), utilizados pelas equipes estaduais para o levantamento dos dados e elaboração dos relatórios dos Estados.

O trabalho de campo permitiu observar e verificar in loco as condições reais de vida dos trabalhadores e trabalhadoras nos projetos do Cédula da Terra e a organização produtiva nas áreas individuais e coletivas. Os resultados deste trabalho de campo permitem inferir, por exemplo, se as famílias participantes do Cédula têm condições de pagar as dívidas assumidas no contexto do programa. Permitem verificar também até que ponto o programa cumpre com seu principal objetivo que é aliviar a pobreza no campo brasileiro.

2.1 – Objetivos da pesquisa

- a – Investigar se as terras negociadas no âmbito do Projeto Cédula da Terra seriam passíveis de desapropriação para reforma agrária;
- b – Identificar possíveis indícios de aquecimento do mercado de terras como repercussão da implantação do Projeto;
- c – Avaliar a sustentabilidade do Projeto, incluindo a análise do grau do risco de inadimplência das famílias (nível de endividamento, capacidade de amortizar a dívida, condições de produção, sustentabilidade ambiental, apoio institucional, assistência técnica, infra-estrutura, etc.);
- d – Analisar o grau de legitimidade e/ou autenticidade das associações e a possível existência de corrupção e manipulação política (nível de conhecimento sobre as regras e procedimentos, transparência, condições de participação nos processos de negociação e aquisição de terras e estabelecimento dos preços);
- e – Investigar o papel e as ações das mulheres nos processos de decisão, planejamento e implantação do Projeto (índices e perfil da participação das mulheres no Projeto);
- f – Avaliar a influência do Projeto Cédula da Terra sobre a utilização dos demais instrumentos da reforma agrária nos respectivos Estados (não implementação das possibilidades existentes no marco legal-jurídico disponível, não utilização de recursos disponíveis, competição de recursos, a eficiência do Projeto comparado com eficiência de outros programas);
- g – Avaliar as políticas do Banco Mundial no Brasil – além dos empréstimos (recursos, trâmites, etc.) e respostas às críticas das organizações populares – e os procedimentos do Painel de Inspeção em relação aos pedidos do Fórum de Reforma Agrária.

2.2 – Questões investigadas

Os objetivos, estabelecidos para nortear a pesquisa e a investigação, permitiram problematizar algumas questões fundamentais, relacionadas às características e críticas feitas à “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial. Essas questões são:

- a – A implantação do Cédula tem impactos sobre o mercado de terras, provocando um aumento (ou manutenção) de seus preços? (As terras poderiam ser compradas mais baratas? O simples anúncio dos recursos elevou os preços no mercado?)
- b – Como foram utilizados os recursos no processo de implantação do Cédula (compra das áreas e construção de infra-estrutura)? (houve mau uso dos recursos como desvios de finalidade, corrupção, apadrinhamento de famílias, uso políticos, compra de áreas de apadrinhados políticos, etc.)
- c – O Cédula da Terra é realmente complementar ou está substituindo o processo de desapropriação para fins de reforma agrária? Os recursos estão aumentando, retirando recursos (TDAs) dos processos de desapropriação? As terras compradas a vista poderiam ser desapropriadas (e pagas em TDAs)?
- d – O programa é sustentável economicamente? As famílias estão conseguindo pagar as prestações? O que está acontecendo com aquelas que não estão conseguindo pagar? Qual a relação entre a produção (vendas, capitalização, poupança) e os recursos necessários para o pagamento das prestações?

- e – Quais são as condições sociais, econômicas (políticas e culturais) que justificam o sucesso/fracasso das famílias envolvidas? (As famílias precisam entrar com recursos adicionais? As famílias com sucesso já tinham um maior nível de capitalização?)
- f – O projeto contribui para o protagonismo das famílias beneficiadas? Essas famílias decidem, participam da formulação do projeto? Participam das negociações da compra, na definição do preço da terra? Como são as relações políticas das associações e seus dirigentes com o poder local?
- g – As associações se constituem em legítimas representantes das famílias? Elas representam as aspirações das famílias? A administração é democrática? Elas funcionam?
- h – Como a implantação do Cédula afeta culturalmente as famílias (processos de deslocamentos, desenraizamento, mudanças, etc.)? Há uma melhoria nos níveis de educação e condições de saúde das famílias beneficiadas?
- i – A implantação do Cédula repete a discriminação e exclusão das mulheres dos processos decisórios? Como as mulheres participam? Quantas participam?
- j – Qual foi o papel do Banco Mundial no processo de implantação do Cédula? O Banco procedeu de acordo com as suas normas internas? Cumpriu os prazos (avaliação do projeto piloto, etc.) para encaminhar um novo projeto? Quais foram os procedimentos e encaminhamentos do Painel de Inspeção?

2.3 – Instrumentos de coleta de dados

Essa pesquisa está baseada em dois instrumentos básicos de coleta de informações e dados sobre a implantação dos projetos do Cédula da Terra nos cinco Estados:

- a – Realização de entrevistas com beneficiários do projeto, presidentes de associações e técnicos responsáveis pela implantação do projeto e dirigentes estaduais do programa;
- b – Levantamento e análise dos documentos técnicos do programa especificamente: documentos sobre o projeto (relatórios de avaliação, projetos das associações, laudos técnicos de avaliação de áreas, documentos bancários, etc.); informações relacionadas com o contexto da política agrária e agrícola em cada Estado (dados dos governos sobre a estrutura agrária, orçamento e programas agrários e agrícolas, etc.); documentos e estudos acadêmicos (pesquisas e avaliações já realizadas por pesquisadores), posicionamento das entidades, relatos das famílias e associações (documentos reivindicatórios, atas e correspondências de reuniões, etc.); materiais diversos (artigos de jornais, peças publicitárias, publicações oficiais, etc.).

A observação *in loco*, enquanto método de pesquisa, tinha como objetivo registrar (inclusive através de fotografias), aspectos relacionados à moradia dos trabalhadores e trabalhadoras nos projetos, à produção no lote individual e no lotes coletivos e às condições gerais das estradas e vias de acesso e de infra-estrutura dos projetos.

As entrevistas foram feitas durante o trabalho de campo realizado pelas equipes estaduais entre os meses de setembro a novembro de 2001. As entrevistas continham perguntas fechadas e abertas e foram gravadas somente quando permitida pelas pessoas envolvidas.

Para cada categoria de entrevistado foi elaborado um roteiro de entrevistas diferente, dividido em blocos temáticos, que serão apresentados mais adiante. De forma geral, as entrevistas abordaram questões como o valor da terra, produtividade da terra, desenvolvimento sustentável, pagamento das dívidas, expectativa de melhoria de vida dos trabalhadores e trabalhadoras no Cédula da Terra, organização da associação, aspectos positivos e negativos do programa, relação entre esse e os programas de reforma agrária.

Mais especificamente também foi tratado nas entrevistas, a participação da mulher como chefe de família, como esposa, na formação da associação e nas atividades produtivas.

Os pesquisadores e pesquisadoras adotaram um “diário de campo” para fazer anotações complementares (comentários, observações, informações gerais, impressões, etc.) sobre o contexto, situação dos projetos e das famílias, condições das entrevistas, etc. Os relatórios estaduais da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco contêm os depoimentos e análises dos dados coletados. Estes relatórios e os documentos (entrevistas, laudos, estudos, etc.) formaram a base principal de informações para a elaboração do relatório nacional. Este relatório procurou identificar, sistematizar e analisar as diferentes situações e as similaridades entre os projetos, destacando particularidades relevantes no processo de implantação do Cédula da Terra nos Estados.

Em relação aos instrumentos de coleta de informações e dados de campo, é necessário mencionar que a equipe de pesquisa de Minas Gerais optou também por empregar alguns passos metodológicos do Diagnóstico Rápido Participativo, utilizando entrevistas grupais e individuais.

Considerando que esta é uma pesquisa qualitativa, cujo principal instrumento foi uma entrevista semi-estruturada, não foram poucas às vezes que os trabalhadores e trabalhadoras, ou mesmo os técnicos entrevistados, se referiram a outros assuntos não abordados nos blocos temáticos. Estes temas, recorrentes entre os projetos, foram tratados pela pesquisa e se tornaram pontos de observação por parte dos pesquisadores e pesquisadoras estaduais.

2.4 – Amostra dos projetos visitados nos Estados

Nesta pesquisa foram coletados dados nos cinco (5) Estados da Federação onde o programa foi implantado: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão. Em cada Estado foram selecionadas três (3) áreas do Cédula.. Em cada área foram selecionadas e cinco (5) famílias e o presidente da associação. Os critérios que orientaram essa seleção – tanto das áreas quanto das famílias – basearam-se nos objetivos gerais da pesquisa.

O tamanho da amostra levou em consideração o fato de ser esta uma pesquisa de caráter qualitativo sem a pretensão de fazer um censo dos problemas do programa. O objetivo principal era levantar – a partir da visão dos trabalhadores e trabalhadoras, seus representantes e dos técnicos envolvidos nos projetos – os principais problemas, pontos críticos e denúncias sobre o Cédula da Terra.

2.4.1 – Seleção das áreas

O primeiro critério adotado para a seleção das áreas foi o tempo (idade) do projeto. As áreas mais antigas tiveram prioridade na pesquisa sobre as áreas mais novas. Considerando a necessidade de tempo para consolidar os projetos, se pretendia

investigar, em que medida, houveram melhorias de vida para os trabalhadores e trabalhadoras no âmbito do programa.

Embora cientes da limitação na análise, sobretudo, das possibilidades de comparação entre os primeiros projetos e os mais recentes, consideramos que tal opção nos permite, por outro lado, uma avaliação mais profunda dos projetos que já tiveram tempo para investir na produção e na infra-estrutura. Permite também uma análise das expectativas e perspectivas dos trabalhadores e trabalhadoras frente as dívidas assumidas com a compra da terra (perspectivas e condições de pagamento).

O segundo critério utilizado foi a escolha de projetos em regiões diferentes de cada estado. Esta escolha justifica-se diante da necessidade de serem averiguadas as relações entre o programa e a realidade econômico-social local. Uma questão que orientou a formulação deste critério era saber em que medida a realidade local poderia influenciar o fracasso ou sucesso do programa.

O terceiro critério para a seleção incluiu a variável possíveis fracassos ou sucessos do projeto (projetos fracassados e projetos êxitos). A escolha desta variável está relacionada ao objetivo específico da pesquisa que é entender quais as condições sociais que influenciam no sucesso ou determinam o fracasso dos projetos.

A combinação destes critérios resultou numa pré-seleção de projetos em cada Estado. A partir daí, as três áreas dos Estados foram escolhidas pelas equipes de forma aleatória, dentro do universo pré-selecionado.

Merece ser ressaltado que o Projeto Cédula da Terra São Geraldo, na Bahia, além de atender a estes critérios, foi escolhido em virtude de ter sido, em 1999, visitado por representantes do Painel de Inspeção do Banco Mundial. Outro destaque está no Estado de Minas Gerais onde quatro (4) áreas foram alvo da pesquisa de campo em função da indicação do órgão oficial responsável pela implantação do Cédula (SUDENOR), por considerá-la como um exemplo de êxito do programa dentro do Estado (Projeto Fazenda Acary, localizada no Município de Pintópolis).

2.4.2 – Seleção das famílias

Os critérios de seleção das famílias, em cada um dos projetos pesquisados, levaram em consideração a necessidade de obter o máximo de informações possíveis em cada área. Para tanto, foi considerado a participação das pessoas na vida comunitária e na associação, inclusive o tempo de entrada no Cédula da Terra. A escolha das pessoas se deu através da observação dos seguintes critérios:

- lideranças informais (pessoas que são referências/líderes nos projetos);
- pessoas que participam (ou participaram) ativamente no processo de implantação do projeto;
- lideranças mais antigas;
- duas mulheres, chefes de família (no universo de cinco famílias por projeto).

É importante observar que um dos objetivos desta pesquisa era investigar a participação das mulheres (não só enquanto chefes de família) no processo de implantação e consolidação do Cédula. Para tanto, das cinco (5) famílias selecionadas, duas (2) entrevistas deveriam ser feitas com mulheres, chefes de família. Os dados de

campo, no entanto, revelaram que nos cinco (5) Estados, as equipes pesquisadoras conseguiram entrevistar poucas mulheres, chefes de família,²⁹ demonstrando dificuldades sérias para incluir a questão de gênero no processo de implantação dos projetos. É importante ressaltar ainda que os diversos roteiros de entrevistas continham perguntas específicas para averiguar as condições de participação das mulheres no âmbito do programa Cédula da Terra.

2.4.3 – Seleção dos técnicos

A fim de se obter informações acerca da sustentabilidade do projeto, condições da implantação, serviços de assistência técnica e extensão rural, foram entrevistados técnicos que acompanham (ou acompanharam) os projetos ou que, em algum momento, estiveram próximos à associação e às suas atividades e trabalhos.

Foram entrevistados também técnicos dos órgãos responsáveis pela implantação e acompanhamento dos projetos nos cinco Estados. Essas entrevistas – além de dar um panorama do processo no Estado – permitiram coletar informações sobre as propostas e visões oficiais, bem como os diferentes problemas enfrentados (e possíveis soluções) no processo de implantação e consolidação do Cédula da Terra.

2.5 – Cenário geográfico e caracterização das áreas pesquisadas³⁰

2.5.1 – Estado de Minas Gerais

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Estado de Minas Gerais conta com uma população total de 17.866.402 habitantes, destes, 14.651.164 vivem na zona urbana e 3.125.238 na zona rural. Apesar desta diferença expressiva, responde por metade da safra brasileira de café, é o segundo maior produtor de feijão do Brasil e o terceiro de milho. Destaca-se ainda como produtora da maior safra de frutas do país e dono do segundo maior rebanho bovino (ficando atrás do Mato Grosso do Sul). Minas é líder na produção de leite (6 bilhões de litros por ano) e o quarto colocado em produção de carne (606 mil toneladas), ficando responsável também por 10% da produção brasileira de carne avícola e ovos. Apesar da agropecuária ser destaque no Estado, ela só representa 10,8% do PIB.

A maior parte das terras do Estado é utilizada para pastagens naturais e artificiais. As regiões Norte e do Jequitinhonha não fogem a esta regra, apresentando uma maior utilização das terras para pastagens naturais. A agropecuária perdeu um pouco a sua expressão sendo considerada no Noroeste como a principal atividade (representa 38,4% do PIB), no Jequitinhonha como a segunda atividade (31,5% contra 56,1 % dos serviços) e no Norte como a terceira atividade em importância.

Em relação à estrutura fundiária do Estado, 83,15% dos estabelecimentos rurais possuem áreas entre 0 e 100 hectares, demonstrando a grande concentração de terra. A estrutura fundiária dos municípios escolhidos para a pesquisa possui os mesmos níveis de

²⁹ A classificação das mulheres como “chefes de família” precisa ser relativizada. Em muitos casos, a mulher somente assumiu a condição de proprietária e chefe de família porque o marido tinha problemas como, por exemplo, falta de documentação ou outro tipo de impedimento de acesso ao programa.

³⁰ Todas as informações desse item foram retiradas dos Relatórios Estaduais, elaborados pelas equipes de pesquisa nos cinco Estados.

concentração, pois a maioria dos estabelecimentos rurais está na classe de 0 a 100 hectares. A atual estrutura fundiária das regiões estudadas é um entrave ao desenvolvimento sócio econômico do setor agrícola, na medida em que gera uma má distribuição de renda pela concentração de terras nas mãos de poucas pessoas.

Estabelecimentos por grupo de área total

Estrato de área (hectares)	MINAS GERAIS	JEQUITINHONHA	NORTE ¹	
		JOAÍMA	BOCAIÚVA	JAÍBA
Menos de 10	169.638	190	1043	950
Entre 10 e 99	246.286	340	1282	485
Entre 100 e 199	40.030	64	192	49
Entre 200 e 499	27.755	70	155	54
Entre 500 e 1999	10.987	46	92	70
Acima de 2000	1.562	6	32	23
Sem declaração	419	-	-	41
TOTAL	496.677	716	2.796	1.672

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 1996.

1 - O município de Pintópolis não está incluído, pois em 1996 ele ainda fazia parte do município de São Francisco.

Segundo o Instituto de Terras de Minas Gerais – ITER, 12 milhões de hectares estão concentrados nos estratos de terras em propriedades com mais de 1.000 hectares. Outro problema é a questão de terras devolutas, pois cerca de 11 milhões de hectares de terras públicas não estão discriminados pelo Estado. Ainda segundo o ITER, um terço dos projetos de assentamentos implantados nos últimos 15 anos, por iniciativa do governo federal (totalizando uma área de 340.000 ha organizados em 155 projetos) ainda não dispõem de infra-estrutura básica para o seu desenvolvimento sustentável.

A atual estrutura fundiária das regiões estudadas tende a ser um entrave ao desenvolvimento socioeconômico do setor agrícola na região, na medida que gera uma má distribuição de renda pela concentração das terras nas mãos de pouco e conseqüentemente limitando a possibilidade de expansão das atividades agropecuárias e agrícolas e da renda familiar.

A incorporação formal do Norte de Minas à macrorregião Nordeste do país ocorreu em 1959 e recentemente o Jequitinhonha também foi incluído na área de prioridade da SUDENE. Esta foi um dos principais organismos promotores do “desenvolvimento” do Norte de Minas, fortalecendo as relações intersetoriais e dando as condições para o crescimento econômico. Mas quando se observa a estrutura recente da economia local, verifica-se a grande desigualdade social (tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais) e o baixo desenvolvimento comparado às demais regiões do Estado.

O Norte de Minas teve uma pequena melhora no seu IDH passando de baixo para médio (0,335 para 0,505), continuando inferior ao do Estado (0,735).³¹ Nos municípios

³¹ Com base no IDH, os municípios podem ser classificados em baixo índice de desenvolvimento (até 0,5), médio desenvolvimento (entre 0,5 e 0,8) e alto desenvolvimento (acima de 0,8).

pesquisados, observou-se o baixo IDH, Pintópolis (0,430), Jaíba (0,424), Bocaiúva (0,532), Joáima (0,418), todos abaixo da média do Estado. Apenas Bocaiúva apresenta um índice médio de desenvolvimento. As regiões estudadas têm muitas características em comum principalmente com relação ao grau de pobreza, baixa escolaridade, percentual do PIB, grande quantidade de mão de obra, etc.

No Estado de Minas Gerais, o Programa Cédula da Terra foi implantado a partir de 1998. Atualmente, o programa conta com 41 projetos envolvendo em torno de 1.424 famílias que se distribuem em projetos localizados no norte, nordeste e noroeste do Estado. Esses projetos ocupam uma área total de 33.602,13 hectares, sendo que a região norte é onde se concentra a maior parte das ações do programa.

Considerando os critérios estabelecidos, a equipe selecionou as seguintes áreas, implantadas em 1998 e 1999:

a – Projeto Califórnia I: O projeto está situado no Município de Jaíba, a 20 km de estrada da cidade de Jaíba, no Norte do Estado de Minas. O projeto foi elaborado para abrigar 50 famílias e ocupa uma área de 1.373,5 hectares, sendo implantando em 12.08.98. Um grande número de famílias já abandonou suas terras, principalmente pela falta de crédito e pela qualidade ruim do solo, comprometendo a auto-sustentação das famílias.

b – Projeto Amaralina: Sua localização faz divisa com um bairro urbano do Município de Joáima, no Baixo Jequitinhonha, no Nordeste do Estado, sendo visto como uma área urbana do município, tamanha sua proximidade. Grande parte das mulheres trabalham na cidade para ajudar no sustento das famílias.

O projeto conta 30 famílias que adquiriram uma área total de 557,49 hectares e foi implantando em 04/04/98. Um posseiro, que morava há nove (9) anos no local, permanece no mesmo e vem criando conflito com as famílias do projeto. Até a data da pesquisa, não havia por parte da SUDENOR nenhuma solução sobre esse problema.

c – Projeto Chácara/Terra Branca: localizado a 110 km de Bocaiúva, sendo uns 50 km de asfalto até o Município de Olhos D'Água e depois uns 60 km de terra até o povoado Terra Branca. O projeto fica a 2 km deste povoado e foi elaborado para 30 famílias em uma área de 933,20 hectares, em 25.08.99.

Segundo as famílias, até o momento (dois anos após a compra da terra), nenhum recurso para a infra-estrutura ou projetos produtivos foi liberado e somente 8 famílias cultivam hortas e roças no local, sem nenhuma assistência técnica e em pequenos lotes demarcados por elas mesmas.

d – Projeto Fazenda Acary: projeto localizado no Município de Pintópolis (recém-emancipado), Norte de Minas Gerais, na beira da estrada entre os municípios de São Francisco e de Pintópolis.

É um projeto apontado pela SUDENOR como modelo em Minas Gerais. A primeira prestação dessas famílias deveria ser paga em agosto de 2001 e nenhuma família pagou por falta de recursos e inúmeras dificuldades do projeto, comprometendo a auto-sustentação dessas famílias.

Em relação às pessoas entrevistadas, a maioria era de homens chefes de família, sendo que mais da metade tinha idade entre 41 e 50 anos. Alguns eram analfabetos. Os demais possuem primeiro grau incompleto indo, a maioria até a segunda série. A renda

mensal dessas pessoas não ultrapassa dois salários mínimos, sendo que, em geral, as pessoas afirmaram que a renda anterior era maior que a atual.

2.5.2 – Estado de Pernambuco

A superfície de 98.937,8km², do Estado de Pernambuco (correspondendo a apenas 6,33% da área do Nordeste) abriga uma população de 7.480.401 habitantes (16,46% do contingente populacional da região de mais de 45 milhões habitantes). O Índice de Desenvolvimento Humano médio do Estado é da ordem de 0,615 – praticamente idêntico ao da região Nordeste –, porém 25,9% inferior à média do Brasil (0,830). O Estado apresenta grandes bolsões de pobreza e de miséria.

A taxa média de crescimento populacional no Estado, segundo Documento do Pró-Rural³² no período de 1991/1996, foi de 0,75% sendo, todavia, negativa na área rural e da ordem de – 1,53%, enquanto, na área urbana, atingiu 1,62%, números que sugerem um êxodo rural em busca, principalmente, das grandes cidades. O deslocamento consubstancia a idéia, entre outras, de dificuldades existentes no meio rural, ligadas em grande parte, à distribuição fundiária, à concentração de terras.

A participação do emprego agrícola no total do emprego reduz-se de 84,18%, em 1970, para 77,91% em 1985, enquanto o emprego industrial sobre de 6,67% para 8,92% e o emprego no comércio e nos serviços de 9,16% para 13,13% (Governo de Pernambuco, 1998: 20-26).

A identificação da demanda por emprego agrícola no Estado, segundo microrregiões, foi feita nos Censos Agropecuários do IBGE. Apresenta, portanto, apenas tendências já que o IBGE coleta informações de emprego apenas entre os maiores de 14 anos, quando se sabe que uma grande proporção de menores está empregada no meio rural, em particular em atividades da agricultura. De qualquer maneira, observa-se um aumento substancial no emprego na microrregião de Salgueiro, já identificada como pólo de crescimento populacional. Depois de Salgueiro, aparecem também outras microrregiões do Sertão liderando o crescimento da ocupação na agricultura, dentre elas o Sertão do São Francisco, do Moxotó, Arcoverde e Araripina.

A análise mais superficial do quadro fundiário, em Pernambuco, demonstra que o problema da concentração fundiária ocorre em todo o Estado, embora em maior amplitude na Zona da Mata. Por essa razão, a área de atuação do Cédula da Terra inclui toda a superfície do Estado.

Afora as ações conduzidas pelo INCRA, intervenções nesse sentido vêm sendo desenvolvidas desde 1998, pelo Projeto Piloto de Apoio à Reforma Agrária (Cédula da Terra/Banco da Terra), com recursos do Governo Federal e do Banco Mundial.

Considerando-se a demanda total desde o início do Cédula, incluindo-se aí os pleitos atendidos e, não atendidos por razões técnicas, tem-se um número total de 167 propostas. Essa demanda de aquisição de terras evidencia um conflito interessante. A região menos propícia, de menor aptidão e, conseqüentemente, de maior risco de perda de safra, apresenta os maiores índices de demanda.

³² Programa de Reordenação Fundiária do Estado de Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social / Unidade Técnica Pró-Rural – Agência do Banco da Terra. **Projeto Renascer:**

Segundo os critérios estabelecidos, foram selecionadas no Estado de Pernambuco, as seguintes áreas para a pesquisa de campo:

a – Projeto Fazenda Casa de Pedra: localizado no município de Granito, região do sertão do Estado. O projeto conta com 39 famílias que compraram os 1668 hectares da Fazenda Casa de Pedra, em 1998, sendo que cada família possui 42,76 hectares. Estas famílias foram organizadas pelo Grupo da Assistência Comunitária de Granito (a diretoria deste grupo não participa do projeto). A maioria é originária do próprio município (muitos eram vizinhos) e trabalhava como assalariado rural, vivendo na periferia da cidade.

b – Projeto Fazenda Nossa Senhora de Fátima: localizado no município de Bezerros, região do Agreste do Estado. A área foi adquirida (em 1998) pela Associação dos Pequenos Produtores do Sítio dos Remédios. Posteriormente, as 35 famílias do projeto criaram (em 2001) a Associação do Projeto Nossa Senhora de Fátima, que assumiu as responsabilidades da primeira associação. A área de 762 hectares (21,8 hectares por família) foi comprada pela diretoria da primeira associação (as 35 famílias não foram incluídas na escritura de compra e venda), que fez todo o processo de negociação e aquisição.

c – Projeto Engenho COEPE: localizado no município de São Lourenço, Região da Mata. A área de 173,3 hectares foi adquirida (em 1998) para beneficiar 24 famílias (resultando em 7,22 hectares por família). A cooperativa tomou conhecimento do Cédula através do PRORURAL e articulou as famílias que pertenciam aos seus quadros, residentes em São Lourenço, Camaragibe e Paudalho. A maioria trabalhava como assalariados nas lavouras de cana da região.

Dos quinze (15) chefes de família entrevistados no Estado de Pernambuco, dez (10) são analfabetos e o restante completou até a 4ª série do ensino fundamental. Dos quinze (15) chefes de família apenas cinco (5) têm entre 20 e 39 anos de idade, os demais situam-se na faixa etária entre 43 e 62 anos.

2.5.3 – Estado da Bahia

O deslocamento da população e dos capitais para as proximidades do litoral tem provocado um processo generalizado de concentração espacial, de pessoas e de produção no Estado da Bahia. Esse “processo de litoralização da economia do estado” se concentra por todo o Litoral Sul, pela Macrorregião Salvador-Feira e, mais recentemente também pelo Litoral Norte, com a abertura da Linha Verde. De acordo com o Censo do IBGE, cerca de 150 municípios da Bahia, ou seja, em torno de 36% dos 417 existentes no Estado, perderam população, resultado das correntes migratórias que se dirigiram, face à crise e o desemprego, para as periferias das cidades, sobretudo das maiores situadas nas proximidades do litoral.

As estimativas são de que a crise da região cacaujeira desempregou entre 350 a 400 mil trabalhadores rurais, reduzindo bruscamente a massa de salários. Este fato, combinado com a crise e o enxugamento da economia incentivada centrada na Macrorregião de Salvador-Feira, foi responsável por grande parcela do desemprego na Macrorregião Salvador-Feira e em todo o Estado.

A situação de extrema concentração e desigualdade sócio-espacial do produto e da renda social se dá no terreno agrário, onde o problema da concentração da terra tem se mantido ao longo da história do Estado da Bahia. O Índice de Gini passou de 0,795, em 1970, para 0,829, em 1996. A concentração fundiária tem crescido sem interrupção, sendo que, na década de 80, alcança uma faixa de elevada concentração. O ponto decisivo de inflexão foi exatamente a década de 70, com a implantação da “modernização” da agricultura. A concentração da propriedade da terra foi amparada por incentivos e subsídios do Estado, os quais possibilitaram a capitalização do latifúndio, a monocultura e a produção para exportação.

O número de propriedades com menos de 1 ha cai para cerca de 10%, em 1996, revelando um claro processo de eliminação do minifúndio, do pequeno produtor familiar e da lavoura de subsistência (que são substituídos por formas capitalistas de produção). A área ocupada por esta faixa de propriedade desce para menos de 0,2%. O conjunto de propriedades a partir de 100 hectares alcança cerca de 70% do total da área ocupada no Estado. O número de propriedades maiores de 10 mil hectares cresce para 154, ao tempo que elas passam a ocupar cerca de 7% do total de terras.

Há assentamentos de reforma agrária no interior das regiões de Juazeiro, Irecê, Barreiras, proximidades de Guanambi e da própria Macrorregião Salvador/Feira, onde há um maior grau de viabilidade econômica e a coesão social dos assentados. A outra mancha de concentração de assentamentos de reforma agrária está localizada em trecho estratégico, entre as regiões de Irecê e Salvador-Feira e ao lado de duas vias de escoamento importantíssimas, a BR-242, que conduz à região de Barreiras e ao Estado de Goiás, e a BA-032. Os acampamentos dos trabalhadores sem terra obedecem à mesma lógica locacional seguida pelos assentamentos.

Os assentamentos de reforma agrária no Estado somam um total de 257, reunindo 22.978 famílias. O número de acampamentos que demandam terra e reforma agrária é de 121, com 12.118 famílias, distribuídos nas diversas regiões do Estado. O número de projetos do Cédula instalados nestes quatro anos atinge 106 áreas abrigando 4.060 famílias.

O Programa Cédula da Terra, implantado no Estado a partir de 1997, é marcado por uma acentuada dispersão e distância (isolamento) em relação aos mais decisivos e estruturantes equipamentos de infra-estrutura e das maiores cidades e mercados. A maior parte dos projetos do Cédula (114 no total) apresenta pouca aproximação e coesão entre si, localizam-se esparsamente, inclusive em áreas de economia extremamente rarefeita – como no extremo norte do Oeste do Estado e nos intervalos vazios entre as principais regiões do Estado e finalmente afastados dos principais eixos da malha rodoviária básica que liga o Estado em si mesmo e com outros estados e mercados.

As áreas do Cédula, selecionadas para a pesquisa de campo, no Estado da Bahia, foram as seguintes:

a – Projeto Antônio Conselheiro: localizado no Município de Esplanada, região Litoral Norte do Estado, distante 14km da sede do município. O projeto conta com 48 famílias, (no início eram 66 famílias), ocupando uma área total 1.482 hectares.

Esse foi o primeiro projeto do Cédula no Estado da Bahia, implantado em dezembro de 1997. A sua área extrapola as determinações oficiais do programa que

limitam a aquisição em 15 módulos fiscais. O Módulo Fiscal no município de Esplanada é de 30ha, portanto, a área da propriedade representa quase o dobro do limite máximo (49,9 módulos fiscais).

A grande maioria das famílias do projeto veio do Estado de Sergipe, em especial dos municípios de Lagarto e Riachão de Dantas, tendo migrado para Rio Real (BA). Eram pequenos produtores, com pouquíssima terra ou então filhos de pequenos produtores daquela região. Com tradição agrícola e experiência na fruticultura, em especial em cítricos (laranja e limão) e maracujá. Muitos ainda mantêm pequenas áreas em Rio Real, com plantação de cítricos, muitas vezes mantidos por algum filho ou por parentes.

b – Projeto São Geraldo: localizado no município de Itanhém, região do sul da Bahia, (do ponto de vista econômico, uma das regiões mais importantes regiões do estado onde se concentra a cultura cacaveira, pecuária, silvicultura e o turismo em expansão desde 1998). O projeto deveria ter 130 famílias, mas hoje há cerca 57 na área. Foi implantado em 7/10/1998 e sua área total corresponde a 1.118 hectares.

Além de obedecer aos critérios estabelecidos, o Projeto São Geraldo foi escolhido por ter sido visitado, em 1999, por uma equipe do Painel de Inspeção do Banco Mundial. Essa visita foi consequência de denúncias sobre o processo de implantação do projeto.

A proposta para aquisição da fazenda foi feita para 130 pessoas. São Geraldo foi um dos projetos com maior número de famílias (a média é 38 famílias por projeto no Estado) e, em valores absolutos, o mais caro entre os projetos da Bahia. O preço pago (R\$ 840 mil reais, sendo R\$ 710 por hectare) é justificado no laudo técnico pelo alto valor das benfeitorias, em forma de pastagem. Embora o laudo de avaliação tenha recomendado a compra, a área tem sérias restrições topográficas e pedológicas.

c – Projeto Vale de Paraguaçu: localizado no município de Boa vista do Tupim, na região do semi-árido. Hoje, existem 29 famílias no projeto (embora tivesse 36 no início), ocupando uma área de 653,4 hectares e sua implantação é de 29/01/99.

2.5.4 – Estado do Ceará

Conforme dados do IBGE (1998), o Ceará possuía 339.602 estabelecimentos rurais, que ocupavam 8.963.842 ha, representando 61,3% da área do Estado. Nestes estabelecimentos, os dez principais produtos plantados por área foram: milho, feijão, caju, arroz, mandioca, banana, cana-de-açúcar, coco-da-bahia, algodão arbóreo e algodão herbáceo. Estas culturas foram produzidas principalmente pela pequena propriedade de forma extensiva, com tecnologia rudimentar, predominando a agricultura de sequeiro, destinada prioritariamente ao consumo familiar. Na pecuária, destaca-se a bovinocultura para corte e leite, ovinocultura e caprinocultura.

Do total de estabelecimentos rurais (339.602) do Ceará, 72,3% estão na classe de área de 0 a menos de 10 ha, e ocupam somente 7,0% da área total dos estabelecimentos, enquanto 0,2% dos estabelecimentos que se encontram na classe de área de 1.000 a menos de 10.000 ha, ocupam 17,5% da área rural do Estado.

Estabelecimentos rurais por classe de área em hectares

Ceará – 1995

Classe de Área (ha)	Estabelecimentos		Área dos estabelecimentos	
	Número	Percentual	hectares	Percentual
0 a menos de 10	245.312	72,3	627.468,94	7,0
10 a menos de 100	76.199	22,4	2.482.984,23	27,7
100 a menos de 1.000	16.871	5,0	4.123.367,32	46,0
1.000 a menos de 10.000	823	0,2	1.568.672,35	17,5
10.000 e mais	12	0,0	161.349,16	1,8
Sem declaração	385	0,1		
Total	339.602	100,0	8.963.842,00	100,0

Fonte: IBGE, Censo agropecuário, 1995-1996.

De acordo com dados dos Censos Agropecuários (1980, 1985 e 1998), o Índice de GINI, a partir de 1980, aumenta de maneira linear, passando de 0,728 para 0,808, em 1995. Isto significa que num período de quinze anos os estabelecimentos rurais apresentam tendência de concentração de terras de forma gritante, porquanto neste período ocorreram os planos de reforma agrária dos Governos Federal e Estadual, bem como a implementação dos projetos de assentamento do INCRA e do IDACE.³³

De acordo com o INCRA, utilizando como referência a classe de módulo fiscal, no Estado do Ceará, dos 133.623 imóveis, em torno de 70% eram considerados “menores que uma pequena propriedade”, ocupando 18% da área rural, enquanto a “grande propriedade”, que representa apenas 1% dos imóveis do Estado, detém a posse de aproximadamente 23% do espaço rural do Ceará.

Os dados da estrutura fundiária demonstram que a terra no Ceará é privada e concentrada e que apenas em torno de 50% dos solos agricultáveis do Estado estão produzindo. Por outro lado, as estiagens periódicas, a privatização e uso inadequado dos recursos hídricos, dentre outros fatores, levam a formação de um espaço rural permeado por conflitos, evidenciando ser o aspecto central da questão agrária a luta pela posse e uso da terra.

Luta que, de acordo com os “Cadernos Conflitos no Campo”, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), no período de 1985 a 2001, chega a 445 conflitos, sobressaindo os três anos em que houve mais conflitos: 1986, 1998 e 1987, enquanto os anos que ocorreram menos conflitos foram 2001, 1991 e 1997. Os demais anos apresentam quantidades equivalentes. Desse modo, o total de conflitos ocorridos no Ceará demonstra que este fato não aconteceu de maneira linear, havendo momentos de maior tensão, e outros de menor tensão. Entretanto todos os anos são marcados por conflitos.

Na história da luta pela terra nas duas últimas décadas, talvez o fundamental não seja o número de conflitos em si, mas a perspectiva da politização do acesso à posse e

³³ Segundo Reydon (coord.) (p. 37, 2000), o historicamente para o Brasil Índice de Gini desde 1940 não apresenta mudança significativa, estando sempre muito forte, sendo considerado um dos mais altos do mundo. Ainda de acordo com este autor tanto os dados do IBGE (estabelecimento), quanto os do INCRA (imóvel) são problemáticos; o primeiro “tende a subestimar as áreas totais e principalmente as ociosas”, o segundo “tende a superestimar as áreas totais e ociosas” (p. 36).

uso da terra e a viabilidade da construção de uma socioterritorialidade pela classe subalterna do campo. Com vistas a frear a construção desta socioterritorialidade, o Estado tem implementado planos para intervir no espaço rural.

No caso do Ceará, de 1986 a julho de 2001, o INCRA desapropriou 658.830 hectares e assentou 15.639 famílias, distribuídas em 285 projetos de assentamento (PA). Já vinculados administrativamente ao IDACE, para o mesmo período, estão 24.956 hectares, com 1.339 famílias assentadas em 29 projetos estaduais de assentamento. Aproximadamente 76% dos PAs, das famílias assentadas e das áreas desapropriadas para a reforma agrária encontram-se na região do sertão, enquanto o litoral tem algo como 21% e a região serrana 3%. Canindé é o município que possui o maior número de projetos de assentamentos no Estado do Ceará, sendo que 29 são vinculados ao INCRA e dez ao IDACE, total de 39 projetos.

A partir de 1997, o Governo do Estado do Ceará, através do IDACE, com apoio do Banco Mundial, implementa um projeto piloto no Componente de Ação Fundiária do Projeto São José, denominado Programa de Reforma Agrária Solidária – São José (PSJ). Este programa (que aqui será chamado apenas de Projeto São José) funcionou de fevereiro a dezembro de 1997. Neste período de onze meses, foram comprados 23.609 hectares, atendendo a 694 famílias de trabalhadores rurais, distribuídos em 44 imóveis rurais. Quixadá e Crateús são os municípios que têm a maior quantidade de Projetos São José, ambos localizados no sertão do Estado.

Em 1997, o Governo Federal cria o Programa Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra. No Ceará, o Cédula operou de agosto de 1997 até o ano de 2000. Durante estes quatro anos comprou, 72.821 hectares, atendendo 1.931 famílias, distribuídas em 112 propriedades rurais. A partir de 2000, começou a funcionar o Programa Banco da Terra, que adquiriu 40.283 hectares (dados de junho de 2000), atendendo 896 famílias, distribuídas em 61 imóveis rurais no Estado.³⁴

Os projetos do Cédula visitados no Estado foram:

a – Projeto Sítio Jabotá/Raposo: localizado no município de Acarau, Litoral Oeste. Atualmente tem 18 famílias que ocupam uma área total de 352 hectares. O contrato de compra foi formalizado em 26 de dezembro de 1997, por um valor total de R\$122.850,00.

O município de Acaraú tem 502 imóveis que ocupam uma área total de 40.917 hectares. Destes, os que detêm menos de um módulo fiscal totalizam 341 imóveis, ocupando 6,678 hectares, ou seja, 67,92% das propriedades rurais do município ocupam apenas 16,32% da área. Em contrapartida as grandes propriedades (acima de 916 hectares) são apenas oito (8) e detêm uma área total de 8.420 hectares.

³⁴ Além do problema da malha fundiária no campo, o Governo do Ceará, em parceria com o Governo Federal e os Organismos Multilaterais, como o Banco Mundial, tem implementado outras políticas públicas para o setor, em consonância com o modelo de desenvolvimento político adotado pelo Estado do Ceará, tais como: Projeto São Vicente (1986), Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE, 1986 – 1989), Projeto Padre Cícero (1997) Projeto Áridas (1995), Programa de Desenvolvimento e Gestão dos Recursos Hídricos, criação da Secretaria de Agricultura Irrigada (SEAGRI), primeira do setor no Brasil, e em parceria com o Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS), desenvolve os projetos de irrigação, os “Agropólos” e os “Caminhos de Israel”.

b – Projeto Fazenda Mata Fresca: localizado no município de Baturité, Nordeste do Estado. O projeto tem 12 famílias que ocupam uma área total de 381 hectares. As terras foram adquiridas por R\$ 84.000,00, em 12 de dezembro de 1997;

O município de Baturité também tem uma alta concentração fundiária pois dos 741 imóveis existentes, 577 têm menos de um módulo fiscal e ocupam 23,28% da área total. Ao passo que as grandes propriedades (acima de 687 hectares) são somente duas (0,26% do número total de imóveis), ocupando 5,45% da área total. O módulo fiscal do município é de 40 hectares.

c – Projeto Rancho Alegre/Cacimba Nova: localizada no município de Canindé, Sertão Central. O projeto abriga 16 famílias numa área total de 958 hectares. A área foi adquirida por R\$ 85.000,00.

O município de Canindé é o que possui o maior número de propriedades, 1.422 imóveis distribuídos em 182.527 hectares. Deste número total, 640 imóveis têm menos de módulo fiscal e ocupam 16.413 hectares. Isto significa que 45% do total de imóveis ocupam 8,99% da área total. Por outro lado, 37 grandes propriedades (acima de 859 hectares) representam 2,6% do total de imóveis e ocupam 52.534 hectares, 28,78% das terras do município. O módulo fiscal municipal é de 50 hectares.

2.5.5 – Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão possui uma área 333.365,6 km² (sendo o segundo maior Estado da Região Nordeste) e uma população de 5.642.960 habitantes (IBGE, 2000), que se distribui em 217 municípios. Este Estado se situa em uma área de transição entre o semi-árido nordestino e a Amazônia legal, com grande parte de seu território na Pré-Amazônia.

O Maranhão apresenta uma peculiaridade, pois é o Estado brasileiro com maior índice percentual de população vivendo no campo, cerca de 60% da população, em 1991, e 48,08%, em 1996.³⁵ O seu PIB, no ano de 1996, foi de US\$ 7,31 bilhões. Em termos de composição, segundo dados da SUDENE, referentes ao ano de 1998, a participação relativa setorial do PIB é a seguinte: agropecuária 10,7%, indústria 23,3% e serviços 66,0% (SUDENE, 1999, p. 44).

No relatório do PNUD, o Maranhão aparece em 25º no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), ficando à frente apenas de Alagoas e Piauí (Revista Istoé, 16/09/1998, p.133). Alguns dados sociais do Estado são os seguintes: "IDH 0,547; esperança de vida de 63,64 anos; taxa de alfabetização de 66,88% e um PIB per capita de (US\$ PPC) 2.158,00 no ano de 1996" (Jornal Folha de São Paulo, 09/09/1998).

Segundo Lemos, "...o Maranhão [é] o Estado mais pobre do país, ou seja, 59,3 por cento da população vive em estado de pobreza absoluta, o que significa que estão privados de educação, água tratada, saneamento, coleta sistemática de lixo, renda e saúde" (Jornal Pequeno, 15/08/1999, p. 4).

De acordo com informações do IPEA, em se tratando de distribuição de renda, os 10% mais ricos se apropriam de 48% da renda do Estado, enquanto os 40% mais pobres

³⁵ As informações do Censo Demográfico de 2000 mostram que aconteceu uma migração do campo para a cidade, na década de 1990. Este processo tem relação direta com a intensificação das políticas de estímulo ao

dividem entre si apenas 8% da renda. O nível de informalidade no emprego atinge 65% da PEA do Estado e a renda *per capita* é de R\$ 84,45 (IPEA, Atlas regional das desigualdades, 1998).

O Maranhão possui também um processo perverso de concentração fundiária onde praticamente 74% dos estabelecimentos têm menos de 10 hectares e representa apenas 3,1% da área total. Os estabelecimentos com menos de 100 hectares representam 89,7% dos estabelecimentos, mas detêm apenas 22,2% da área total. Os estabelecimentos com áreas entre 100 e 1.000 hectares representam apenas 5,6 %, mas se apropriam de 41,4% da área total. 0,4% dos estabelecimentos tem área entre 1.000 e 10.000 hectares e se apropriam de 27,9% da área total. 54 proprietários, com áreas superiores a dez mil hectares possuem 8,5% da área total do Estado, como é possível ver na tabela abaixo.

**Estabelecimentos rurais por classe de área em hectares,
Maranhão – 1995**

Classe de Área (ha)	Estabelecimentos		Área dos estabelecimentos	
	Número	%	hectares	%
menos de 10	272.100	73,9	389.383	3,1
10 a menos de 100	59.360	16,1	2.404.123	19,1
100 a menos de 1.000	20.796	5,6	5.201.157	41,4
1.000 a menos de 10.000	1.627	0,4	3.501.240	27,9
10.000 e mais	54	0,0	1.064.377	8,5
Sem declaração	14.254	3,9	412	0,0
Total	368.191	100	12.560.692	100

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1995-1996.

No Maranhão, o programa Cédula da Terra teve seu processo de implantação iniciado em agosto de 1997. A maior parte dos 50 projetos, no entanto, foi implantada nos em 1998.³⁶

A pesquisa sobre o Cédula da Terra no Maranhão iniciou com a realização de um conjunto de entrevistas com pessoas que, direta e/ou indiretamente, tiveram e/ou têm contato com o mesmo. Após reuniões com lideranças, técnicos, estudiosos e pesquisadoras do Cédula e com o órgão oficial responsável pela implantação do programa (NEPE), foram selecionadas as três (3) áreas para a pesquisa de campo, conforme os critérios estabelecidos.

As informações fornecidas pelas entrevistas e o quadro-resumo das 50 áreas, adquiridas em 1998, permitiram a seleção das seguintes áreas:

a) Projeto Boa Vista do Acaraí: localizada na Mesorregião Sul Maranhense, no município de Balsas e adquirida pela Associação Santa Luzia de Pequenos e Mini-Produtores Rurais do Povoado Sítio Novo.

capital através do incentivo aos grandes projetos agropecuários e extrativistas. Como consequência, a população rural diminuiu de 60%, em 1991, para 40%, em 2000.

³⁶ As 50 áreas foram negociadas no intervalo entre 23 de março e 27 de novembro de 1998. No ano de 1999, o processo foi suspenso e retomado no ano de 2000, através do Banco da Terra. Segundo informações do NEPE, órgão responsável, até julho de 2001, o Banco da Terra havia realizado 54 operações, envolvendo 1.575 famílias.

b) Projeto Fazenda Gaiolinha: localizada na Mesorregião Leste Maranhense, no município de Presidente Vargas e adquirida por nove (9) associações: Associação dos Pequenos Trabalhadores Rurais do Povoado Boa Hora; de Santa Maria dos Produtores Rurais do Povoado Garrafão; dos Produtores Rurais do Povoado Boa Hora I; dos Produtores Rurais do Povoado Ponte; de Nossa Senhora da Conceição dos Produtores Rurais do Povoado Retiro; dos Produtores Rurais do Povoado Bela Vista; Rural e Comunitária dos Moradores de Gaiolinha; dos Produtores Rurais do Povoado Santana; dos Produtores Rurais do povoado Morada Nova.

c) Projeto Santa Hilda e Fazenda Maravilha: localizadas na Mesorregião Centro Maranhense, no município de Arame, e adquiridas pela Associação dos Moradores da Vila Nonato Dentista.

Após a escolha das áreas, no dia 20 de setembro de 2001, foi feita uma visita experimental a um projeto localizado próximo da capital. A escolha foi a Fazenda Sítio Campinas, localizada no município de São Luís e adquirida pela Associação Cinturão Verde da Vila Sarney Filho I.³⁷ A visita transcorreu em um clima tenso, pois havia desconfiança por parte das famílias e de um técnico que acompanhou a visita. Este primeiro contato deu a dimensão das dificuldades que seriam enfrentadas na pesquisa de campo.

Para evitar essa desconfiança, a equipe de pesquisa contou com o apoio de lideranças locais, especialmente agentes da CPT estadual e lideranças do MST e do STR de Arame, o que auxiliou significativamente no desenvolvimento da pesquisa. Esse apoio local fez contatos e agendou reuniões, com cautela para evitar a presença de indivíduos que pudessem inibir as famílias.³⁸

No caso do Maranhão, o processo de pesquisa assumiu uma dimensão que a metodologia (contato individual) e os critérios (cinco pessoas por projeto, um presidente de associação, etc.) se tornaram limitados. A equipe de pesquisa sempre reuniu um número maior de pessoas, o que permitiu obter informações sobre vários projetos (tanto os implantados em 1998 como outros em processo de aquisição). Diante das dificuldades e da riqueza dos depoimentos e relatos, a equipe decidiu não desperdiçar as oportunidades.³⁹

Apesar do maior número de agentes e lideranças entrevistados das áreas escolhidas (número acima dos critérios previamente estabelecidos para os cinco Estados), a equipe manteve as orientações de entrevistar o presidente da Associação e famílias dos projetos selecionados. As informações foram anotadas em diários de campo (ou gravadas, quando permitido) e todos os documentos apresentados foram discutidos e fotocopiados.

³⁷ Esta área foi adquirida em 12 de novembro de 1998. A carência venceu em 12 de novembro de 2001 e o pagamento da primeira parcela, referente ao empréstimo da compra da terra, deveria ser feito até o dia 12 de novembro de 2002. Entretanto, o presidente da Associação informou que a mesma não terá dinheiro para pagar a dívida porque o projeto produtivo da área (coco verde) ainda não tinha sido implantado. Por ocasião da pesquisa, só havia sido feita a limpeza da área (a previsão da primeira safra é de quatro anos após o plantio), segundo as famílias, em consequência do atraso na liberação dos recursos.

³⁸ Na primeira visita à Fazenda Gaiolinha, no município de Presidente Vargas, no dia 13 de outubro de 2001, a equipe de pesquisa foi obrigada a suspender o trabalho devido ao "assédio" de pessoas que tinham participação no esquema de aquisição da Fazenda e na implantação dos projetos produtivos. A presença dessas pessoas nas reuniões constrangeu os agricultores.

³⁹ Por exemplo, a pesquisa na Fazenda Gaiolinha, em Presidente Vargas, reuniu mais de 25 pessoas, entre presidentes das Associações, ex-presidentes e outras lideranças, pessoas beneficiadas, etc.

Além das informações através dos Laudos Técnicos de Vistoria e da Avaliação Preliminar (NEAD), a equipe obteve informações mais recentes através do “Relatório de campo da equipe GERUR/NEAD” (2001), uma segunda pesquisa⁴⁰ sobre o Cédula no Estado. Foram obtidas também informações através de cartilhas, documentos e publicações que divulgam o programa e em diversos artigos de jornais de circulação nacional e local.

Mesmo tendo centrado o estudo nas áreas negociadas em 1998, os dados da pesquisa permitem perceber a dinâmica de implantação da “reforma agrária de mercado” no Maranhão, tanto do Cédula quanto do Banco da Terra. As novas aquisições de terras, através do Banco da Terra, demonstram que vícios, erros, esquemas de pessoas envolvidas, vínculos entre determinadas empresas, órgãos públicos e políticos locais não mudaram nada o perfil da implantação dessa “reforma agrária” no Maranhão.

As informações, obtidas junto aos órgãos estaduais responsáveis, permitem visualizar o resultado (famílias atingidas e área adquirida) da execução do Cédula da Terra nos cinco Estados.

Cédula da Terra nos cinco Estados Dados da pesquisa (dezembro de 2000)

Estados	Número de Projetos	Número de Famílias	Área total (hectares)
BA	106	4.060	76.236
PE	75	1.813	32.723
MA	50	1.591	45.424
CE	112	1.931	72.821
MG	41	1.424	33.602
Totais	384	10.819	260.806

Fonte: informações coletadas pela pesquisa nos Estados, junto aos órgãos responsáveis pela implantação do programa.

⁴⁰ Essa segunda pesquisa, realizada pelo NEAD no Estado, foi executada no período de 10/12/2000 a 31/01/2001 pelo GERUR (Grupo de Estudos Rurais e Urbanos), do Mestrado de Políticas Públicas da UFMA. As anotações e observações dos “diários de campo” desta pesquisa foram agrupadas no documento “**Programa Cédula da Terra: estudo de avaliação de impactos sócio-econômicos**”, que confirma a existência de “vícios” na implantação do Cédula e fornece informações sobre todos os projetos (Cédula e Banco da Terra) no Estado.

III – Análise dos dados da pesquisa

Esta seção é dedicada à análise dos dados das pesquisas, realizadas nos cinco Estados, tendo como objetivo central avaliar se houve melhorias nas condições de vida das famílias que ingressaram no Programa Cédula da Terra. Esta seção está dividida em cinco partes, seguindo as unidades de análise (condições de vida e de produção, possibilidades de pagamento das dívidas contraídas, participação nas associações e nas tomadas de decisão e a especificidade da condição de gênero), estabelecidas na metodologia da pesquisa.

A primeira parte (item 3.1) analisa as condições de vida nos projetos do Cédula, iniciando com a discussão sobre a situação anterior de vida e trabalho das famílias (item 3.1.1). As análises concentram-se em algumas referências consideradas fundamentais para avaliar a situação como, por exemplo, o acesso à terra e ao trabalho (item 3.1.2) e a um lugar para morar (item 3.1.3). Além do desejo e da busca por terra e trabalho, a pesquisa procurou avaliar ainda o nível de vida a partir da infra-estrutura existente (estradas, energia, água, saneamento, etc.) nos projetos (item 3.1.4). Um elemento considerado definidor destas condições foi a constatação do alto grau de assalariamento e de evasão (abandono) de famílias dos projetos do Cédula (item 3.1.5).

A segunda parte é dedicada à análise das condições de produção nos projetos (item 3.2), avaliando aspectos considerados importantes para viabilizar esta produção. Os dados da pesquisa revelaram sérios problemas nos processos de liberação dos financiamentos (item 3.2.1) e na prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (item 3.2.2). As falhas encontradas explicam, em boa medida, as dificuldades e deficiências na produção agropecuária (item 3.2.3), que, quando existe, não está sendo suficiente para a subsistência das famílias nos projetos. As dificuldades de produção são resultado também da baixa qualidade e da localização das terras compradas pelo Cédula (item 3.2.4).

A terceira parte desta seção é dedicada à análise das respostas relacionadas com as condições de pagamento da dívida contraída com a aquisição das terras (item 3.3). A esmagadora maioria das pessoas entrevistadas afirmou que não tem condições de pagar as prestações, muitas em fase de vencimento à época da pesquisa de campo, porque a produção não tem sido suficiente para capitalizar as famílias.

A quarta parte analisa os trabalhos das associações (item 3.4) e a participação nos processos decisórios, especialmente na seleção das famílias (item 3.4.1) e na seleção e nas negociações das terras (item 3.4.2). Os dados da pesquisa demonstram que há sérias limitações nestes processos, contradizendo os discursos oficiais que enfatizam a autonomia das famílias nas tomadas de decisão. Estes dados permitem concluir também que há uma forte tendência de tutelar as famílias, por parte dos órgãos responsáveis, especialmente na escolha das terras compradas (item 3.4.3).

A quinta parte é dedicada a análise de algumas informações sobre a participação das mulheres nas tomadas de decisão nos projetos do Cédula (item 3.5). Infelizmente, estas informações deixam claro que a implantação deste programa reproduz a situação de discriminação das mulheres, inclusive porque institucionaliza apenas a participação do

chefe da família (na esmagadora maioria dos casos assumido pelos homens) na associação, através do voto.

Esta seção inclui ainda uma sexta parte sistematizando algumas informações, levantadas pelas equipes estaduais de pesquisa, sobre indícios e sinais de corrupção no processo de implantação do Cédula da Terra (item 3.6). Não era objetivo desta pesquisa investigar este tipo de prática, mas foram explicitadas, por parte das pessoas entrevistadas, muitas desconfianças, reclamações e informações, revelando fortes indícios, no mínimo, de favorecimentos, especialmente na compra das terras nos diversos Estados.

3.1 – As condições gerais de vida nos projetos

3.1.1 – A situação anterior de vida das famílias

A maior parte dos entrevistados tinha condições anteriores instáveis de trabalho (desempregados ou sub-empregados) e moradia (constantemente processos de deslocamentos em busca de sobrevivência), resultando em situações de extrema pobreza. Esta realidade está expressa, por exemplo, no nível educacional, pois quase todos os chefes de família são analfabetos. Apenas uma pequena parte das pessoas entrevistadas concluiu o nível fundamental de educação formal. Este baixo grau de instrução era mais um limitante na construção de alternativas de vida.

As dificuldades (também resultantes dos baixos níveis de educação formal) estavam presentes nas relações de trabalho. A esmagadora maioria era desempregada ou tinha situações de sub-empregos, exercendo atividades temporárias no meio rural (assalariados temporários, bóias-frias, tarefeiros, etc.) ou no urbano (serventes de pedreiros, lixeiros, etc.). Muitos viviam de “alugar sua mão de obra” recebendo, em média, R\$ 6 reais por dia de trabalho nas fazendas ou em atividades não-agrícolas.

Lá eu trabalhei fazendo poste. Esse padrãozinho de caixa de colocar energia. Aí eu eles me mandaram embora da firma. Eu perdi trabalho, de vez em quando pingado... Uma semana trabalhava de vez em quando; outra semana ficava parado (Projeto São Geraldo/BA).

Trabalhava de pedreiro quando tinha um serviço. Porque aqui na nossa região a gente não pode dizer que tem profissão porque aqui a gente tem de trabalhar em tudo. Faltou serviço, tem de está na roça (Projeto São Geraldo/BA).

Eu trabalhava de dia, o dia é mal dito. Não é coisa boa não. Eu tava em Aracaju. (...) Eu ganhava um salário lá. E achei que aqui era mais vantagem, porque eu deixei lá um salário para vir para cá (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Esse tipo de situação, que antecede a adesão dos trabalhadores e trabalhadoras ao programa, acaba transformando o Cédula em uma “tábua de salvação”. A “seleção” dos beneficiários muito pobres (inclusive de origem urbana) é possibilitada por uma falta de opção de trabalho. O sonho de conquistar um pedaço de terra faz com essas pessoas percebam o Cédula como a “única saída” possível da miséria em que se encontram, influenciando as avaliações sobre possíveis melhorias na condição de vida. Embora as

peças reconhecem os problemas, elas sabem que a situação anterior poderá se repetir em um eventual fracasso do projeto.

Tudo era uma situação só. As pessoas fala assim: se tivesse uma vida melhor eles não tinha vindo (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Esse projeto, digamos assim, esse projeto de terra, uma pessoa que já estava sem emprego, sem profissão... Entrei nesse programa, mas até aqui não estou vendo sucesso por causa dos órgãos do governo que são somente propaganda enganosa (Projeto da COEPE/PE).

Estas avaliações ganham uma conotação especial diante das dificuldades vivenciadas antes de ingressar no programa. Mesmo diante da precariedade de vida pela falta de trabalho, as pessoas avaliaram que estão em situação pior, revelando a gravidade das condições atuais de vida nos projetos.

Em relação à situação anterior, a maioria das pessoas entrevistadas declarou ter relações históricas com a terra e com atividades produtivas do meio rural (apesar de alguns casos de pessoas que vieram de periferias urbanas). A maioria vem de experiências diversificadas, mesclando ocupações como meeiros, parceiros, arrendatários e assalariados rurais (especialmente diaristas e empregados em diversas atividades no meio rural). Houve também alguns casos de pequenos proprietários (minifundistas ou filhos de pequenos proprietários), mas estes também desenvolviam atividades assalariadas.

Os entrevistados viviam em situação precária, desenvolvendo atividades diversas em busca de sobrevivência. As atividades possibilitavam rendas baixas e péssimas condições de vida. Isso fica bastante evidente em muitos depoimentos.

Eu mesmo cheguei sem nada. Não tinha nada! Que nem eu digo prá você, viva do dia a dia. O dia que eu achava o dia prá ganhar eu ganhava. Ganhava o quê? Cinco reais por dia, ganhava vinte e cinco reais por semana. Quando passou a seis, ganhava trinta reais por semana prá viver com oito pessoas que nem eu tô dentro de minha casa: eu, a mulher e seis filhos (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

A turma era tudo pessoas pobres e entrou muito logo nessa época a construção das casas (Projeto Fazenda Mata Fresca/CE).

Em geral, as respostas dos beneficiários do programa convergiram para uma avaliação positiva das condições de vida, relacionando a entrada no Cédula da Terra com um desejo de possuir, ter acesso à terra. A situação de precariedade anterior dá um significado especial ao sonho de acesso à terra, transformando o Cédula na “única opção” para ter um trabalho e melhorar de vida.

Os trabalhadores e trabalhadoras relatam que a mudança mais significativa foi o fato de serem “donos” da terra e, portanto, plantarem e administrarem o próprio trabalho. Passam (no dizer da equipe pesquisadora no Maranhão) da condição de “incômodos” à condição, ao menos temporária, de donos e consumidores. As falas expressam que a esperança de mudar de vida inclui a posse da terra.

Eu acho que tá em tempo, não é bom de desistir. Vale a pena. É muito cansativo, mas para quem não tinha nada, hoje passa ter alguma coisa. Nem

que tome de novo, mas acredito que não vai fazer isso não (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

...eu sempre tive um sonho de ter um pedaço de terra prá trabalhar. E aí surgiu o Cédula da Terra e a gente fez a associação e veio, mas só que não foi bem como a gente esperava antes. E daí tamos aqui. Nós tem que lutar por isso aqui (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Apesar de “concretizar” o sonho do acesso à terra, as pessoas expressaram avaliações bastante negativas da situação atual nos diversos projetos. Muitos inclusive chegaram a afirmar que agora estão com maiores dificuldades do que no passado. Estas avaliações e percepções têm diferentes motivações e perspectivas, mas é extremamente marcante a falta de recursos como razão de descontentamento. As pessoas mencionaram também as “promessas” não cumpridas como, por exemplo, financiamento para a produção e instalação de infra-estrutura como os projetos de irrigação.

O que tem muito aqui é necessidade. Quem tá fora e vem para cá vem passar necessidade e quem está aqui está sofrendo muito, como a gente está sofrendo (...) Trabalha na cidade e sempre até me ajuda, porque aqui eu não estou mantendo a minha casa não. Quem está mantendo a minha casa é a minha família, minhas irmãs e meus irmãos que estão mantendo (Projeto da COEPE/PE).

Olha! Têm pessoas aqui que passou dificuldade, muita dificuldade. Muita dificuldade mesmo. Tem pessoas que – é igual a gente fala aqui – ele comia abóbora de manhã e a sopa de mandioca à noite porque se não ele não tinha outra coisa. A sopa de mandioca não! Ao contrário, mandioca assada porque ele não tinha com o que cozinhar. Então, nós passou uma vida ruim aqui (Projeto São Geraldo/BA).

Me queixo que estou pior. Antes tinha mais condições. Num ponto pode até dizer eu está melhor, tem a terra para trabalhar, mas não tem os recursos, está pior (Projeto Fazenda Acary/MG).

Este tipo de dificuldade leva, em alguns momentos, muitos a avaliar o passado – mesmo com todos os problemas em consequência da falta de trabalho e perspectivas – como um tempo melhor do que o atual. Esta avaliação revela o impacto e o peso das dificuldades e privações, sofridas nas áreas do Cédula, tendo como referência a idealização do programa como um mecanismo capaz de realizar o sonho de melhorar de vida através do acesso a um pedaço de terra.

Eu achava melhor quando era empregado, pois tinha um salário mínimo por mês (...) Só que não houve inverno e a gente não ganha nada. (Projeto Casa de Pedra/PE).

Trabalhava sempre na cidade; no engenho cortando cana; no engenho da Usina São José, Água Branca. E depois eu vim prá aqui, agora só tou trabalhando prá mim mesmo. (...) Assalariado, ganhava mais de salário. [A renda] caiu muito, viste? (Projeto da COEPE/PE).

Antes nunca deixei de pagar a luz. Hoje estou com quatro meses cortada. Sempre tinha criação, milho, feijão e hoje não tenho. Nunca fiquei devendo o armazém mais de um mês. Hoje estou com três meses devendo (Projeto Fazenda Acary/MG).

Antes tinha profissão, ganhava uns trocados. Só andava com troco no bolso. Vim para cá, não vi mais dinheiro. Estou com a luz cortada, nenhuma geladeira em casa funciona há mais de um ano, sem condição de pagar nada. Nem era para está falando, que fica feio é para mim, mas é o que está acontecendo (Projeto Fazenda Acary/MG).

Concluindo, as pessoas entrevistadas alternaram expressões de sonhos e desejos de mudar de vida (ter uma terra para trabalhar, viver e criar os filhos) e as dificuldades enfrentadas no cotidiano (estas fazendo avaliar o passado como um momento melhor de vida) dos projetos do Cédula.

3.1.2 – Terra e trabalho: as referências de melhoria de vida

O acesso à terra – como um novo momento e um novo lugar na experiência de vida – se constituiu em uma dimensão fundamental na construção da identidade social das pessoas entrevistadas. A terra se constitui em importante categoria mediadora do processo de construção da identidade social das pessoas do meio rural. O desejo de “possuir um pedacinho de chão” impulsiona ações e reforça imagens e concepções, especialmente a representação da terra como um lugar que “mana leite e mel”.

No início, quando a gente se reunia lá na Lagoa Seca, eu dizia que onde tivesse a terra eu ia busca, né? Se dependesse de sair daqui prá Rio Grande do Sul, atrás de terra eu aí. Porque era um sonho meu possuir um pedaço de terra. Então eu acho que hoje eu faria a mesma coisa. Eu abraçava a mesma luta. E não adianta ninguém ir hoje porque São Paulo é uma ilusão. Eu não aconselho ninguém (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Pra mim a terra é tudo porque a terra é quem dá tudo. A pessoa planta, cria – até para gente mesmo que é da roça – a terra é tudo. E tendo o apoio do governo que dá um investimento, a gente adianta (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Este desejo de possuir uma terra está intimamente relacionado com as necessidades e representações ligadas ao trabalho, como uma ação ou intervenção na natureza que dá sentido à existência e cria perspectiva de futuro. Nesse sentido, o acesso à terra não é associada apenas à busca da sobrevivência (ter um salário, ter um emprego) mas também à uma vida com significado, com dignidade. O acesso à terra dá sentido à existência, estabelecendo uma diferença fundante entre “estar” ou “não estar” na terra. Além da simples sobrevivência, o acesso à terra permite **ser** (ser gente, ser alguém, ser uma pessoa) e dá reconhecimento social (mediado pelo trabalho produtivo), um vir-a-ser sujeito que dá visibilidade perante a sociedade. O acesso à terra passa a ser visto como expressão e representação de ser cidadão, ter liberdade e reconhecimento social.

Apesar de expressar essa “nova condição”, as pessoas estão conscientes da necessidade de pagar a terra. Aliás, a necessidade de pagar o empréstimo e os prazos de

carência e amortização são, na verdade, as únicas coisas que as pessoas realmente dominam em termos de informações e regras do Cédula. Esta necessidade de pagamento, no entanto, não bloqueia a construção de uma representação que estabelece uma estreita ligação entre “estar na terra” e “ser livre”.⁴¹ Por outro lado, as pessoas reafirmaram o compromisso (e o desejo) de pagar, o qual põe limites na condição de livres e autônomos.

Se tivesse que escolher faria tudo de novo. Ninguém que como nós já está no caminho bom vai voltar atrás (...) não vender o dia a ninguém. Eu sei que nós temos muita história prá contar para nossos filhos daqui (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

A recomendação para outras pessoas aderirem ao Programa é prá trabalhar no que é seu: “eu comendo, sim”. (...) Se tiver um chãozinho ali sobrando e ver o cara na luta, derramando o suor pros outros, digo: “Não, ali tem um terreno, vai trabalhar no que é seu, é mais fácil ter o seu livre” (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Eu pensava, mas não tinha certeza que hoje eu poderia estar aqui, permanecendo firme com Deus e sabendo que hoje ou amanhã eu posso ser dono também. Porque eu não posso falar que sou dono dela agora porque não paguei nenhum centavo ainda. Mas a partir do momento que gente começar a pagar e liquidar tudo – e quando estiver quitado pelo menos a metade – poderei ficar com o coração mais aberto e falar: eu tenho terra para trabalhar e morar! (Projeto São Geraldo/BA).

Essa eu sei [sobre prazos]! Que todo ano você paga aquela parcela até a terra ser liberta (Projeto da COEPE/PE).

A condição concreta de “ser dono”⁴² estabelece uma nova relação com a sociedade. As pessoas ascendem da condição de “desempregados, biscateiros, sem terra”, para a condição de donos, pessoas com terra e trabalho. Isso permite que sejam conhecidos e reconhecidos, como pessoas que “têm condições de vida”, que têm dignidade. Em outras palavras, o acesso a terra é o meio de acesso a uma vida nova, qualitativamente diferente (inclusive “liberto” da condição de empregado ou da “submissão a um patrão”).

O que a gente faz é prá gente. Não tem produção prá ninguém. Cada qual faz sua produção (Projeto Sítio Jatobá/Raposo/CE).

Eu trabalhava alugado a ele. Aqui tem uma diferença porque a gente pode plantar onde quiser e lá não tinha, trabalhava alugado. A gente quando ia plantar tinha que pedir um pedaço de chão a ele para plantar (Projeto Fazenda Mata Fresca/CE).

⁴¹ É interessante observar que a busca de melhores condições de vida (terra e trabalho) não se restringe ao desejo e a luta por “emprego”, mas inclui a “autonomia”, ou seja, a terra é vista como o meio para “trabalhar no que é seu”, “não vender o dia a ninguém”, etc. Isto inclui a condição de ser **dono** da terra, portanto, ter condições de pagar as prestações e “libertar a terra”.

⁴² É fundamental entender que há, no universo da pesquisa, uma distinção entre a noção de proprietário e de dono da terra, porque a segunda é uma categoria moral que se opõe à de proprietário. O dono é aquele que trabalha a terra, enquanto que o proprietário (é o patrão) tem a terra como uma mercadoria.

Melhorou porque a gente tá trabalhando no que é da gente. (...) De qualquer maneira é melhor porque a gente tá morando no que é da gente (Projeto Casa de Pedra/PE).

Eu começar tudo novo de novo. Eu começaria tudo de novo a bem de eu não vender o dia prá ninguém. Pá vender o dia é a coisa... Eu vendi o dia porque era muito obrigado, que eu não queria ser, graças o meu bom Jesus, outra coisa ruim, eu tinha que vencer o meu dia pá contribuir com a minha família. Agora só tem uma coisa: eu achando jeito eu não vendo o meu dia a homem nenhum, então eu começaria tudo de novo (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Além do trabalho livre, ter acesso à terra significa a possibilidade real de sustentar a família, materializando o processo social de reprodução do campesinato. As pessoas querem o direito à terra porque ela representa trabalho e sobrevivência. As dificuldades e privações nos projetos, como veremos adiante, afetam também este desejo e a busca de reprodução social. Não é apenas a privação material, mas a perpetuação do sentimento de incapacidade de sustentar a família.

Estou muito satisfeito, bem satisfeito porque tenho uma área de terra, sete hectares, e é daqui que estou conseguindo, mesmo sem ter tido um recurso adequado, não se recebeu nada ainda, o pão da minha família. Vivo muito satisfeito porque estou trabalhando na própria terra. Isso não pensava conseguir (Projeto da COEPE/PE).

...eu assisto na televisão, pelo que eu vejo, eu acho que uma pessoa que nem eu que agradei a Deus quando cheguei a esse ponto de pegar essa terra. Eu tinha um pedacinho lá no Rio Real, e eu dizia pros meus filhos, eu tenho fé em Deus que um dia eu morro, deixo vocês pelo menos numa a área de terra maior (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

O acesso à terra e a perspectiva de sustentar a família se apresentam como dídivas de Deus embora, objetivamente, eles não sejam donos da terra enquanto não pagarem totalmente a dívida ("libertar" a terra) ao agente financiador (Banco do Nordeste). Do ponto de vista imediato, no entanto, este acesso oferece uma perspectiva de futuro, de garantia de sobrevivência e reprodução social.

Em 10 anos a gente tá na boa, né? Tá bem melhor. Pelo menos essa lavoura vai produzir e vai pagando as prestações da terra. E a coisa vai aumentado mais. A gente não vai trabalhar mais na área da gente, depois que pagar. Nós espera que depois que pagar as prestações nós espera que sobre alguma coisa prá nós também prá poder a gente aplicar lá no lote da gente também (Projeto São Geraldo/BA).

Eu espero o futuro. Eu vejo eu vou ter futuro aqui dentro. (...) Eu acho que dá certo porque trabalho com boa vontade; com aquela esperança de dar certo. Eu sei que [vai] dar certo. Tudo, tudo que eu planto, assim, na minha área, meu lote assim. Eu vejo os outros perder planta, que nunca perdi; sempre eu colho. (Projeto São Geraldo/BA).

O fato de avaliar positivamente a oportunidade e o acesso à terra não impede, por outro lado, que os trabalhadores relatem suas enormes dificuldades com créditos, financiamentos e falta de infra-estrutura. Estes relatos se tornam mais intensos e preocupados na medida em que se aproxima o tempo de pagar as dívidas, contraídas para a compra da terra. Como veremos adiante, a situação nos projetos não se assemelha em nada às idealizações nem ao discurso oficial. Miséria e pobreza somam-se as dívidas para formar um cenário de poucas perspectivas de sucesso e melhoria das condições de vida.

3.1.3 – Além da terra, o direito à casa

Um aspecto destacado nas entrevistas, como mudança positiva na condição de vida, foi o fato de as pessoas possuírem um lugar para morar, terem casa própria. A oportunidade de ter moradia foi, em alguns projetos pesquisados, o principal motivo que impulsionou as pessoas a se associarem ao Cédula da Terra. Muitas famílias, apesar das extremas dificuldades que encontram nos projetos (relatos no Estado de Minas Gerais, por exemplo), ainda permanecem por causa de suas moradias.

Para mim melhorou porque saí do aluguel. Mas a situação financeira piorou. Antes não tinha nada e não devia, hoje não tenho nada e estou devendo. Hoje tenho o terreno, mas a dívida também (Projeto Fazenda Acary/MG).

Minha família também não. Eu morava em Itanhém, quando foi no final de 1998 eu constitui família e daí fiquei morando de aluguel em Itanhém, ganhando pouco, sem serviço. Às vezes, eu ganhava cem reais, mas gastava duzentos. Antes de vir para cá mesmo, estava devendo quatro meses de aluguel sem ter condições de pagar (Projeto São Geraldo/BA).

Aqui eu trabalhava na roça de meeiro para os fazendeiros. Trabalhava na cidade, que a vida da cidade não é fácil. E eu não acreditava que estaria hoje aqui no programa e que ele seria bom. Hoje, nós já estamos com três anos aqui, apesar das dificuldades e dos problemas (Projeto São Geraldo/BA).

A moradia com endereço certo e seguro é, do ponto de vista sociológico, elemento fundamental para o reconhecimento da pessoa enquanto cidadão, incluso nas redes de relações sociais e no mercado consumidor. Se a terra é o sonho da liberdade de ser dono do trabalho e de seu fruto, a casa, a moradia, representa a condição fundamental de segurança e estabilidade. Ter um lugar (como um ponto de referência), ter uma moradia capaz de abrigar e manter a família é fundamental na perspectiva de sobrevivência e projeção para o futuro.

Eu vim morar naquela casinha que tem ali de frente da ciriguela, de taipa, caindo as paredes (...) fui eu que fiz a casa, com bastante luta... (Projeto Fazenda Mata Fresca/CE).

A gente tem que achar bom! O importante é pagar o que é da gente. Então digo que é bom procurar ser assentado também, porque é bom está sossegado, viver no que é da gente (Projeto Casa de Pedra/PE).

Eu coloco que sim [que melhorou], pelo menos a gente tem uma terra que considera ser nossa para trabalhar (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Em Minas Gerais, o principal ganho do programa foi o acesso rápido às terras e principalmente à moradia, objetivo da maioria das pessoas entrevistadas. As lideranças das associações avaliam que muitas famílias só continuam no projeto em razão da moradia fornecida, especialmente porque a maioria não possuía casa própria e uma eventual saída significaria a instabilidade da errância em busca de sobrevivência.

O mesmo ocorreu no Estado da Bahia, pois as avaliações foram de que as condições de vida melhoraram com a existência da habitação, ou seja, as pessoas passaram a ter casa própria. Embora não possuam luz elétrica nem água encanada, as atuais habitações, segundo as avaliações, são superiores sob o ponto de vista qualitativo em relação às casas anteriores. Portanto, uma das melhorias observadas na mudança de vida em todos os casos estudados no Estado foi a da habitação, ou seja, é fundamental ter um lugar para morar.

Não! Tá mais ou menos; não tá melhor nem pior porque hoje a gente tem a casa aqui que já é alguma coisa. O problema mais é a terra prá gente pagar; agora tá bom prá mim! (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Ah, melhorei sim! De dez anos prá trás eu vivia, morava seis meses na roça de um fazendeiro, seis nas outras. Foi quando eu tava, às vezes eu ia trabalhar de empreitada, terminava essa empreitada... eu já saía dali prá outra fazenda. (...) Às vezes tinha uma coisa que queria que a gente fazer, a gente não podia fazer, enfezava e manda embora aí. E hoje, graças a Deus, não me preocupo. Eu tô aqui e acho que melhorou muita coisa, afirmação, trabalho, deu prá criar alguma coisa... (Projeto São Geraldo/BA).

Melhorou cem por cento porque a gente vivia sem ter onde morar. A gente conseguiu, através de Zé Alencar, isso aqui. Fez a casa prá gente morar, que a gente não tinha (Projeto Casa de Pedra/PE).

Para mim está ótimo, apesar da gente estar precisando de um investimento para viver melhor. Melhorou a vida que as condições como pobre, a gente ainda continua pequeno. Só que nós continuamos lutando e precisando de um investimento melhor para poder pagar a terra (Projeto da COEPE/PE).

Se a moradia é vista como a melhoria mais importante na vida destes trabalhadores e trabalhadoras, as condições materiais desta moradia deixam muito a desejar. O trabalho de pesquisa de campo possibilitou uma visão mais acurada (inclusive com fotografias) das reais condições das casas nos projetos. Os relatos também explicitaram as dificuldades cotidianas nas áreas pesquisadas, especialmente pela precariedade das construções.

Em relação às casas, as pessoas relataram diversos problemas inclusive a falta de recursos para construção ou reforma. Esta falta não é só resultado de desvios, feito por presidentes de associações (como foi o caso, por exemplo, do Projeto Nossa Senhora de Fátima, em Pernambuco e São Geraldo, na Bahia), mas também a insuficiência de recursos para atender todas as famílias dos projetos. Em várias áreas, as pessoas

continuam acampadas ou vivem em casas precárias (falta piso, reboco, aberturas, etc.). Os relatos deixam esta situação de precariedade bastante clara:

Teve dinheiro para fazer as casas e não foram construídas. O mesmo já se encontra na justiça (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Não tem casa. Até que foi feito o projeto para as casas, saiu o dinheiro e o antigo presidente desviou esse dinheiro (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

A minha casa está faltando as portas e até agora não foi terminada ainda. Piso e porta está faltando. (...) É no chão batido. Eu moro aqui nessa coqueira, esperando que terminem a minha casa, mas até hoje não foi concluído (Projeto da COEPE/PE).

A minha já estava antiga e já era para ter reforma, mas depois que fizeram essas casas novas. O dinheiro não deu para reformar as casas velhas e nenhuma foi reformada. Parece que só uma ou duas foi reformada e a minha não foi reformada. (...) A casa tinha rachado, eu coloquei um varão de ferro, ajeitei e os homens vinheram aqui e disseram que ia sair dinheiro para reforma, mas até agora não saiu (Projeto da COEPE/PE).

As condições de moradia como pobre está ótima. Só que, por enquanto, está em estado péssimo, porque não temos fossa, não temos piso na casa, não tem reboco. Ela está só levantada na alvenaria (Projeto da COEPE/PE).

Eu, graças a Deus, tinha um teto para morar. Mas muitos ficaram debaixo de lona, debaixo daqueles galpão ali. Com fé em Deus, a gente foi agüentando, só que hoje ainda tem muitos que moram em barraca (Projeto São Geraldo/BA).

As casas terminaram, mas só ficou no contra-piso. Não deu para terminar. Quem terminou foi por conta própria. Tem água encanada não tratada do rio (Projeto Fazenda Acary/MG).

A situação é ainda mais difícil em projetos como, por exemplo, a Fazenda Chácara, em Minas Gerais. De acordo com os depoimentos, a SUDENOR – além de não ter liberado o recurso para a construção das casas – está propondo a construção de um alojamento comunitário. Diferente da proposta inicial, a SUDENOR está propondo a construção de um galpão com dois banheiros, para alojar todas as famílias do projeto, economizando recursos. Este tipo de proposta rompe qualquer lógica cultural da agricultora familiar, provocando muitas reações e resistências por parte das famílias.

A prefeitura está interessada na área para fazer reserva. Nós não aceitamos e nem um galpão para agrupar pessoas. Serve é como um galpão para agrupar pessoas; guardar material ou funcionar como escola, colocar pessoas não (Projeto Chácara/MG).

Apesar das ênfases na importância do Cédula como mecanismo que possibilitou ter uma moradia, ter uma casa para morar e criar a família, a pesquisa de campo constatou que as condições destas moradias são extremamente precárias. A proposta da construção de um alojamento coletivo, no caso do Projeto Fazenda Chácara/MG, é

apenas o limite extremo de precariedade em que vivem as famílias nos projetos pesquisados.

3.1.4 – Infra-estrutura social nos projetos

Os problemas mencionados, no entanto, não se restringiram às condições das casas porque toda a infra-estrutura implantada é muito precária. Todos os 16 projetos pesquisados, em maior ou menor grau, possuem problemas relacionados com o acesso à água (falta de água, falta de água encanada e, sobretudo, a espera de projetos de irrigação) e dificuldades com transporte, escola, saneamento básico e saúde. A energia elétrica também é serviço público não disponível para a maioria dos projetos (ou há dificuldades para pagar a conta quando o serviço existe). Algumas pessoas mencionaram problemas relacionados com a falta de infra-estrutura de saneamento básico. Não só falta, mas há também uma má qualidade das fossas nos diversos projetos.

Tem, mas a fossa não vale nada não. Tem muitas que só tem um metro de fundura porque é pedra e não conseguiram abrir. Para mim, uma rede de esgoto seria muito melhor (Projeto São Geraldo/BA).

Não, não filtra não. Eu não sei como vai fazer não. Tá precisando é de uma rede de esgoto aqui, viu? (Projeto São Geraldo/BA).

A escassez de água, sem sombra de dúvidas, é o principal problema apontado pela grande maioria das pessoas entrevistadas. Esta escassez atinge, não só a produção, como veremos adiante, mas as próprias condições de vida nos projetos porque falta água, inclusive para o consumo humano como, por exemplo, o caso do Projeto Sítio Jatobá/Raposo, no Ceará.

Nos projetos de Pernambuco, a situação é ainda mais grave. Dos três pesquisados – todos com mais de quatro anos de existência –, dois enfrentam graves problemas na produção por causa da seca. Nestes não há projetos de irrigação e o único acesso à água se dá através de um poço artesiano que serve para tudo, tanto para o consumo humano quanto o consumo animal.

Por enquanto é só um poço. Se ele não secar, nós tem água. Agora se ele secar... A água é prá beber, prá lavar, prá bichos beber (Projeto Casa de Pedra/PE).

Energia, tem água, que nós não tem aqui, né? Tem água mas não aqui nas casas. Tem lá no rio, água encanada é que não tem. Energia não tem, energia também não tem (Projeto São Geraldo/BA).

A falta de água impede a produção gerando um impacto direto nas condições de vida. Infelizmente, esta falta nem sempre é reflexo de limitações naturais (falta de chuva) porque, por exemplo, o projeto Vale do Paraguaçu, às margens do Rio Paraguaçu, na Bahia está a espera, há mais de dois anos, do projeto de irrigação. O mesmo acontece em outros projetos, causando sérias limitações a qualquer melhoria das condições de vida das pessoas que participam do Cédula da Terra.

Na verdade, pode-se dizer que a questão da carência de água é reflexo direto principalmente da falta de investimentos em infra-estrutura (fornecimento e tratamento da

água, irrigação, etc.), não só para consumo humano mas também para a produção. O mesmo acontece com outros itens importantes como o fornecimento de energia elétrica e a construção de estradas. A questão da energia elétrica também foi citada como problema nos projetos de Pernambuco, Bahia, e Minas Gerais.

A equipe de pesquisadores do Maranhão observou que, nos três projetos estudados, havia uma infra-estrutura recém implantada (energia elétrica, poços artesianos com caixa d'água e via de acesso). De acordo com a equipe de pesquisa, *"a situação no Estado é tão miserável, mas tão miserável, que qualquer serviço essencial básico, necessário para uma sobrevivência relativamente digna de uma comunidade rural, aparece como um grande feito"*.

Em relação às condições de educação e saúde, a situação dos projetos não é muito diferente da precariedade em que as pessoas viviam antes de aderirem ao Cédula. As situações são de falta ou provisoriedade das escolas e de ausência completa de qualquer sistema de saúde. Foram muito freqüentes os relatos de trabalhadores e trabalhadoras que afirmaram não ter postos de saúde nos projetos ou nas proximidades. Muitas áreas não têm nem mesmo o auxílio de um agente de saúde, sendo que só existe atendimento médico na sede dos municípios (somente as pessoas do Projeto São Geraldo/BA relataram a presença esporádica de um médico que visita e atende as famílias).

Graças a Deus, não houve muito problema. A assistência é precária. Não tem posto de saúde, nem assistência médica lá (Projeto Casa de Pedra/PE).

Tem que ir para a rua. Eu mesmo adoeci aqui e tive que ir em cima do trator até a rua, vomitando todo o meu sangue (...) E saí até Tiúma de trator... (Projeto da COEPE/PE).

Não tem posto de saúde não. O hospital é exatamente São Lourenço; o socorro aqui é trator; de meia noite tem que sair para socorrer. (...) E tinha um posto de saúde que atendia aqui. Mas com esse [prefeito] agora, que entrou agora, a gente não tem não (Projeto da COEPE/PE).

A saúde aqui não é muito boa não. Quando a gente adocece, tem que sair para Batinga ou caçar os vizinhos que tem carro para poder levar até Itanhém. Outra hora o caminhãozinho mesmo daqui leva... (Projeto São Geraldo/BA).

Com relação à saúde não tem posto de saúde nem médico que venha regularmente. Tem agente comunitário, mas com trabalho muito deficiente. Quando precisam de atendimento vão a Esplanada, mas nós pode dizer que tamo na mão de Deus, porque medicina... tem os pé de erva que dá socorro, pois se correr prá farmácia tá difícil (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Não é muito boa não porque a gente não tem aqui uma saúde preventiva. A prefeitura, a parceria é muito pouca com os assentamentos. Porque a gente vê em Rio Real, em toda a comunidade tem um agente comunitário de saúde, né? E aqui a gente só vê na sede. Então, em nenhum assentamento tem; faz uma prevenção. E tem também a questão da água, a gente, até o momento, não tem nenhum poço e o pessoal bebe água do rio... (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

No Estado de Minas Gerais, a pesquisa identificou que a maioria das áreas não tem atendimento médico, sendo que muitos afirmaram ter as mesmas ou maiores dificuldades de atendimento que antes do ingresso em projeto do Cédula. No projeto Amaralina, por exemplo, o atendimento é considerado bom porque a área está localizada na periferia da cidade e as famílias são atendidas, com uma maior regularidade, através do Programa Saúde da Família.

Esta condição de precariedade se torna ainda mais grave na medida em que o transporte também não é um serviço disponível às famílias dos projetos do Cédula, nem nos casos emergenciais. Os problemas de locomoção afetam também as possibilidades de acesso ao ensino básico porque as crianças têm dificuldades de deslocamento para estudar. As crianças que precisam sair do projeto para estudar (ou porque não há escola ou porque estão em níveis mais adiantados) não contam com qualquer tipo de serviço de transporte regular.

Estuda em Batinga. Ele tem que almoçar aqui nove horas prá dez horas ele tá lá no ponto lá. Que quem carrega aluno aqui é o carro do leite. O prefeito não arrumou nem um carro escolar prá carregar os alunos. Tem que carregar é menino é no carro do leite. (Projeto São Geraldo/BA).

[Como é o acesso à escola?] Ficou mais ruim porque essa daí mesmo [a filha] sai de casa três e meia prá esperar um caminhão que vem do Mato Grosso e passa daqui a cinco quilômetros. E fica lá até a hora que esse caminhão chega. (...) Se precisar de um transporte, a gente pega uma bicicleta e vai atrás até chegar onde tiver um carro (Projeto Casa de Pedra/PE).

O problema da escola é parcialmente resolvido quando, mesmo em condições precárias, a prefeitura municipal mantém uma escola no projeto. Nestes casos, as falas explicitaram problemas como a falta de merenda, de material escolar e de professores, as instalações são precárias, etc. O ensino fundamental é oferecido pelas prefeituras, mas em condições precárias (há uma constante dependência da “boa vontade” da autoridade de plantão) porque falta inclusive o pagamento dos professores.

Ficou de chegar o material, as carteiras, ainda essa semana, mas até agora ainda não chegou. Eu espero que até a semana que vem essas carteiras cheguem até aqui. Aí quando chegar, a gente tá pensando de desmanchar essa parede aqui prá aumentar a sala (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Foi cortado. Não tem. Até as escolas mesmo não tá que nem era, tá faltando merenda. Aqui a gente tivemos... quando a gente assumiu, a preocupação foi a escola dos alunos. (...) Hoje tá diferente porque saiu a merendeira, não tem merendeira. E as pessoas que tão com compromisso às vez nem gasolina tem, às vezes porque atrasa o pagamento (Projeto da COEPE/PE).

No projeto Califórnia I, em Minas Gerais, por exemplo, a escola funciona no antigo curral. De acordo com depoimentos, esta estrutura coloca em risco a vida das 60 crianças que estudam de 1ª à 4ª série do ensino fundamental. Não há recursos disponíveis para construir outro prédio escolar. A escola do Projeto Fazenda Acary/MG também funciona de forma precária, pois o recurso público municipal não foi suficiente para concluí-la.

Pode-se concluir que os serviços de educação e saúde permanecem praticamente os mesmos da situação anterior ao ingresso nos projetos do Cédula. Nas áreas mais distantes das cidades – e onde não existiam posto de saúde, nem escola – estes serviços raramente são oferecidos e, quando o são, são de baixa qualidade.

A precariedade destes serviços soma-se a outros problemas como é o caso das condições das estradas e vias de acesso aos projetos. Em geral, as condições de trânsito e deslocamento são difíceis, provocando problemas inclusive para o escoamento da produção. Infelizmente, a falta de investimentos em infra-estrutura não é reflexo apenas do desvio de verbas por parte de alguma liderança. Há dificuldades para obter recursos e realizar as reformas necessárias nos projetos.

[A estrada foi feita?] Não. Passou uma máquina e deixou pior do que estava porque choveu e abriu um buraco dessa altura (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Não. Até no assentamento tinha um projeto de melhoria de estrada onde o antigo presidente desviou a verba e não fez a estrada (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

É ela [filha que estuda fora do projeto] e mais duas daqui. No dia que chove, o carro não vem deixar por conta das estradas que não prestam (Projeto Casa de Pedra/PE).

Esta realidade de precariedade e falta de condições de vida suscitam questões como, por exemplo, porque existem projetos que, mesmo depois de quatro anos de instalação, ainda não têm investimentos em infra-estrutura? Mesmo localizados na região semi-árida, por que os projetos relatam tantos problemas com a falta de água? As benfeitorias e a infra-estrutura, construídas através do SIC (ou mesmo com outros recursos como, no caso da Bahia, também provenientes do BIRD e repassados a CAR a título de complementação para a infra-estrutura, aplicados através do Projeto PRODUIR), não estão sendo suficientes para disponibilizar água para as famílias nos projetos.

3.1.5 – Desistência, sobrevivência e assalariamento

Há ainda outros indicadores que demonstram as dificuldades enfrentadas pelas famílias nos projetos do Cédula da Terra. Dois fatores importantes são, de um lado, o percentual de famílias que desistiram do projeto e, de outro, aqueles que vendem dias de serviço como uma alternativa de renda familiar. Os dois são bastante comuns nos diversos projetos pesquisados nos cinco Estados.

Uma evidência importante das dificuldades enfrentadas é o alto grau de evasão (desistência e saída de famílias) das áreas. Há uma infinidade de problemas que poderiam ser elencados para esta situação, mas o percentual elevado de desistência e troca é um indicador importante de problemas na implantação e consolidação dos projetos do Cédula. Este índice de desistência pode ser constatado através dos números, pois houve muitas substituições ou vários projetos estão com capacidade ociosa.

O Projeto Antônio Conselheiro (Bahia), por exemplo, que – à época da pesquisa abrigava 48 famílias –, teve dezoito famílias substituídas (quase 60% da capacidade do projeto). O mesmo aconteceu no Projeto São Geraldo/BA, pois das quase 100 famílias

que iniciaram o projeto, restavam, à época da pesquisa, apenas 55 famílias (quase 50% de desistência). O Projeto Fazenda Chácara, em Minas Gerais, ainda abriga 17 das 50 famílias que iniciaram na área (ou seja, 63% das famílias saíram e foram substituídas) e o Projeto Califórnia I apenas 25 das primeiras 50 famílias, revelando altos índices de desistência.⁴³

No Estado do Ceará, os três projetos visitados tiveram a substituição de famílias, e somente no Jatobá/Raposo não se verificou redução entre o número inicial e o atual. No Projeto Fazenda Mata Fresca houve o maior índice de entrada e saída de novos integrantes, pois dos quinze (15) que iniciaram haviam saído onze (11), à época da pesquisa.⁴⁴ Conforme depoimento do presidente da associação, entraram e saíram após a compra da terra mais de vinte (20) famílias, em menos de quatro anos de existência do projeto.

Vários depoimentos revelam este processo de desistência e evasão. Segundo estes, as mais diferentes dificuldades (especialmente a falta de recursos para produção) acabam forçando a saída das famílias que buscam alternativas de sobrevivência, perpetuando o processo de deslocamentos geográficos. Certamente, o fenômeno da estiagem em determinadas regiões é um fator importante de expulsão, mas, em termos gerais, as famílias estão desistindo por falta de condições mínimas de sobrevivência.

Agora todo barco é difícil. É difícil por isso que teve muita desistência que não foi fácil prá nós tá aqui hoje. Olha! Tem dia de nós chegar aqui dizendo não tem água prá tomar um banho, o trator tá quente... Foi terrível (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Na época era para 130 famílias, só que nunca atingiu essa quantia porque no início a coisa tava devagar e daí o povo não acreditou. Achava que isso aqui ia ser um negócio meio bagunçado (Projeto São Geraldo/BA).

Chegou ter aqui cento e trinta famílias no caso. Mas só garimpando. Quando o dinheiro acabou, os que agüentou o tranco mesmo foi nós que vocês vê por aqui. Se não me engano, hoje cinqüenta e cinco famílias. Do início desse programa aqui essas pessoas passou. Coisa horrível que a gente ficou aqui uns oito a nove meses sem saber o que era um centavo de recurso. (Projeto São Geraldo/BA).

Falta de recurso. Porque a gente tá lutando aqui mas tem dia que a gente passa muito apertado, tem um pessoal que tem a cabeça mais quente, às vezes a família é maior, não tem ninguém que ajuda por fora, aí sai logo (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Este problema de evasão, desistência e permuta de famílias nos projetos do Cédula é reconhecido pelos técnicos dos órgãos responsáveis. Segundo depoimento de um técnico do IDACE, há muita evasão no Estado do Ceará:

⁴³ É "natural" algum percentual de desistência e mobilidade em qualquer assentamento humano, inclusive nos projetos de assentamento de reforma agrária (o INCRA estima um percentual entre 20 e 25% de desistência destes assentamentos), mas nada como os índices encontrados nos projetos do Cédula da Terra.

⁴⁴ Segundo informações, em outro projeto, não incluído na amostra, o projeto Campinas, localizado no município de Jaguaruana, teve evasão total porque das sessenta (60) famílias que iniciaram restava apenas uma na área, à época da pesquisa.

...[há] muita evasão, nós temos uns 40% de imóveis com evasão. E essa evasão ela é função primeira do processo de seleção. Ele anda meio falho com referência aos beneficiários; na realidade nós temos cometido algumas falhas e têm passado no processo de seleção pessoas que realmente não são agricultores. Não se dedicam à atividade de agricultura, quer dizer, o negócio é sério. Nós temos notícia de ali [ter] caminhoneiro, funcionário público. Quando a gente fica sabendo que é uma denúncia, a gente procura consertar o caso, a história. Mas quando a gente não fica sabendo, fica aquele burburinho. Quando a gente menos espera está lá, digamos, o papoco lá no assentamento e o pessoal indo embora, porque não agüenta a opressão desse tipo de pessoas lá dentro.

Este processo de desistência e evasão materializa as dificuldades para sobreviver nas áreas adquiridas pelo Cédula. Os problemas e dificuldades não são resultados apenas do processo de seleção, da incapacidade de adaptação das pessoas ou porque não “colocam a mão no dinheiro”, como pensam alguns técnicos. Perguntado se existem muitos casos de desistência, o técnico do CDA (Bahia) afirmou

É claro que tem. Há desistência em qualquer um. Por que muitas vezes o cara pensa que entra no assentamento e o dinheiro vai todo prá mão dele, quando ele vê que o dinheiro fica na associação ele fica ali, ou há outros que vão para derrubar a mata, no início. Quando você segura ele no início, o cara fica com raiva. Outros participam mesmo porque não tem condições de sobreviver. Alguns ainda têm alguma coisinha, outros saem para a outra região para se assalarar e tal. Então, é um público muito instável e que tem dificuldade de sobreviver. E isso a gente tem de discutir por que, no início, não há muitas condições de sobrevivência no assentamento (técnico do CDA).

Este tipo de argumentação acaba centralizando as dificuldades nas pessoas que participam do Cédula e não em problemas da própria estrutura do programa. Mesmo que o “público seja instável” (esta é uma condição normal de quem migra em busca de sobrevivência) ou haja interesses particulares que não são atendidos pela proposta em implantação, as desistências não podem ser explicadas apenas através de “dificuldades de adaptação”. Há uma situação real de carência de recursos, a qual inviabiliza a permanência, expulsando as famílias que saem em busca de alternativas de sobrevivência.

De acordo com um técnico do IDACE, estes 40%, em um universo de três mil famílias, representa algo como mil e duzentas famílias que desistiram e saíram dos projetos. Para outro técnico do IDACE, este alto índice de evasão deve-se, principalmente, à (in)capacidade do pagamento,⁴⁵ forçando a saída das pessoas das áreas. O IDACE já aceita este fato com naturalidade, não discutindo detalhadamente os problemas da evasão.

É importante observar aqui que alguns relatos deixaram claro que as famílias não desistem dos projetos porque não possuem alternativas. Assim como muitos decidiram

⁴⁵ Este argumento de “dificuldade de pagamento” não se sustenta, especialmente porque o alto índice de evasão aconteceu no período de carência (primeiros três anos de implantação do projeto). Certamente, o endividamento crescente (pelo não pagamento das prestações) e a conseqüente inadimplência tendem a aprofundar este processo de saída dos projetos.

participar porque esse tipo de programa acaba sendo a “única alternativa”, muitos permanecem porque terão dificuldades para sobreviver fora dos projetos. Apesar do descontentamento e das dificuldades, permanecer representa uma falta de perspectiva capaz de garantir a sobrevivência e reprodução social das famílias beneficiadas pelo Cédula.

Bom, eu... meu problema que estou aqui é que vim prá aqui que tinha uns prometimento muito do bom. Então eu resolve vim mas hoje tô aqui mas se resolver depois eu sair, o que a gente pode fazer? Por enquanto eu tô gostando. Sabe o negócio tá difícil. O caso da gente viver mas no comércio o negócio é mais difícil (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Para mim piorou. Larguei os estudos para vir para cá. Não largo aqui porque não tem mais jeito (Projeto Fazenda Acary/MG).

Porque será que nos outros assentamentos está assim porque o povo aqui gente tá morrendo de fome. A fazenda que tinha aqui é duas fazendas, é o povo sofrendo e ali nas flor, não tem cabra prá fazendas e aí também não tem trabalho prá todo mundo... (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

O outro indicador importante para avaliar a eficácia do Cédula, que prometia melhoras nas condições de vida das famílias, é o nível de assalariamento (venda ou aluguel de dias de serviço) por parte das trabalhadoras e trabalhadores nas diversas áreas. Embora há uma orientação do Cédula para não realizar trabalhos fora dos projetos, a grande maioria das pessoas entrevistadas relatou que – dadas as dificuldades de produção e a comercialização nas áreas – a venda da mão de obra é um imperativo. Contrariando as regras do programa (aliás, um tanto incompreensível, pois as pessoas devem ter liberdade para buscar alternativas de vida e formas para aumentar a renda familiar), as pessoas trabalham como diaristas nas fazendas próximas aos projetos.

Nós não temos outra saída aqui. Se aparecer um dia de serviço, lá fora, nós vamos trabalhar para escapar. [Tenho] que sair muito. Inclusive esse rapaz que a gente está vendo aí ele estava trabalhando ontem. Dá três léguas daqui (Projeto da Mata Fresca/CE).

Tem muitos aqui que não tem nem feijão pra cozinha porque na época da colheita vendem tudo e tem outros que tão bem (Projeto São Geraldo/BA).

Muitos trabalham fora, trabalham para poder fazer uma feirinha, né? Tem muitos aqui que até hoje não tem nada (Projeto São Geraldo/BA).

Trabalham com os fazendeiros vizinhos. Eles chamam para trabalhar e o pessoal trabalha uma semana, uns dias... ou nos dias que eles tem para trabalhar na área deles, preferem trabalhar para os outros para poder ganhar um trocado, que é na quinta e sexta (Projeto São Geraldo/BA).

Ou então, quando não tem, a gente trabalha no alugado também; se vira de qualquer jeito para arrumar a bóia (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Os problemas desta prática de vender dias de trabalho para sobreviver não está na quebra de uma regra do Cédula. Em primeiro lugar, o problema é a materialização

das dificuldades internas dos projetos, demonstrando a inviabilidade econômica e produtiva de muitas áreas. Em segundo lugar, o acesso à terra – nas condições oferecidas pelo Cédula – não permite realizar o tão sonhado “projeto de autonomia”. As pessoas continuam a vender sua força de trabalho, perpetuando uma lógica de subordinação, com a qual sonhavam romper ao ingressar em um programa de compra de terra.

Ainda como estratégia de sobrevivência das famílias, persiste também o recurso do trabalho doméstico feminino quando o projeto está localizado próximo à cidade. Nestas condições, o trabalho feminino representa importante complementação ou, em alguns casos, a única renda monetária disponível para as famílias. Este é o caso, por exemplo, das famílias do Projeto Fazenda Amaralina, em Minas Gerais. Segundo a equipe de pesquisa, esta possibilidade de trabalho e renda das mulheres permite que muitas famílias ainda permaneçam no projeto.

É importante observar que as pessoas entrevistadas atribuíram esta situação de precariedade, em grande parte, à falta de recursos para infra-estrutura social e produtiva. Em outras palavras, muitos depoimentos mencionaram as “promessas” não cumpridas por parte do governo (especialmente a não liberação de financiamento) como causa para a penúria dos projetos do Cédula.

Minha revolta é esse motivo. Sai o recurso, o pessoal prende e fica nessa dependência com a dívida e o dinheiro não chega em nossa mão (Projeto Fazenda Acary/MG).

O negócio que fica difícil que quando a gente veio a gente não tinha uma certeza que ia ser deste modo; que tudo ia ser mais fácil, mas num foi como eles falou. A gente já tá aqui vamos empurrar o barco prá frente, é o jeito. (...) A gente veio de caso enganado prá aqui. Pensando que era uma coisa é outra (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

As reclamações sobre a falta de recursos são procedentes porque estão diretamente ligadas à capacidade produtiva e a construção de condições de sobrevivência nos projetos. Como veremos adiante, as famílias tiveram inúmeras dificuldades (atrasos, burocracias, desvios, recursos escassos, etc.) para receber o dinheiro do Subprojeto de Infra-estrutura Comunitária (SIC) e do PRONAF. Este tipo de problema tem provocado danos especialmente na capacidade produtiva das famílias, inviabilizando a permanência nas áreas.

Apesar de avaliações positivas dos técnicos dos órgãos responsáveis, os projetos do Cédula enfrentam sérias dificuldades para se constituírem em alternativa de acesso à terra no Brasil. Por outro lado, para técnicos que acompanham a implantação do programa em Minas Gerais é significativo o seu “sucesso” junto ao público alvo. Segundo estes, apesar dos problemas produtivos, o Cédula tem ajudado a diminuir a tensão no campo, criando mecanismos alternativos de acesso à terra.

O objetivo maior, que é o de fixar o homem no campo, foi atingido. Não foram alcançados, em termos de produção, mas reduziu a tensão social no campo (técnico de implantação/MG).

Como veremos adiante, dadas as dificuldades de produção, sustentabilidade e comercialização dos produtos, o programa Cédula da Terra está assentado sobre limites

bastante estreitos para uma reprodução ampliada da capacidade de produção não só de valores de uso – produtos destinados ao consumo próprio – como também de excedentes intercambiáveis no mercado.

3.2 – Condições de produção nos projetos

3.2.1 – Problemas com financiamentos

As dificuldades enfrentadas nos projetos do Cédula da Terra não se reduzem a problemas de ordem natural (baixa fertilidade dos solos, falta de água, etc.) e são ampliados pela falta ou atraso na liberação de recursos, tanto dos projetos para construção de infra-estrutura (SIC) como de recursos para a produção (PRONAF). Estes atrasos estão presentes em todos os projetos pesquisados, comprometendo seriamente a capacidade produtiva das famílias. De acordo com os relatos, poucos tiveram acesso aos recursos do PRONAF.

O PRONAF, foi criado uma comissão entre o INCRA, o CDA, a CAR, o Banco do Nordeste e a gente fazia projeto e eles não aprovavam. E para sair, a gente teve que ir em Salvador. A gente aproveitou uma visita do Ministro Jugmann e fez alguma manifestação lá. Criamos umas faixas. A gente aproveitou uma carona. Aí mostramos lá. Tava a mídia lá, reportagem. Aí a gente mostrou que o Cédula da Terra não tava dando certo, então não precisava mais de outro programa. Tinha que dá estabilidade a esse, né? Aí eles liberaram o PRONAF, mas só prá dois assentamento desses sete que hoje funciona aqui, do Cédula da Terra (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

[E o PRONAF?] Nove e quinhentos para cada um. [O recurso] já está lá já [no banco]. Muita gente está aí esperando. Está tudo pronto só falta os homens lá liberarem (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Segundo depoimentos em Minas Gerais, a SUDENOR prometeu que depois de toda infra-estrutura montada, as famílias teriam acesso aos recursos “administrados pelo INCRA”. Estas, no entanto, não conseguiram recursos em 2000 por falta de informação. Ainda, apesar do PRONAF A garantir recursos no valor de R\$ 9.500 (em 2000), a SUDENOR afirmava que os empréstimos deveriam ser de apenas R\$ 3.500. As famílias do Projeto Califórnia fizeram um abaixo assinado reivindicando o valor total, que resultou em uma reunião do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Segundo depoimentos, um representante do Banco Mundial, presente nesta reunião, garantiu o valor de R\$ 12.500. Esse recurso ainda não tinha sido liberado na época das entrevistas. De acordo com depoimentos de outro projeto do Estado,

O PRONAF saiu, mas tá seguro lá. Saiu R\$ 3.500,00 e não veio na nossa mão. Disseram que era R\$ 9.500. Estamos precisando trabalhar, ter as coisas, comprar vaquinhas, tirar leite, mas não pode. Não pegamos no dinheiro, não podemos fazer nada (Projeto Fazenda Acary/MG).

Além do atraso na liberação dos recursos, nenhum projeto do Cédula foi contemplado com o montante dos recursos do PRONAF – tipo A (nem mesmo com os R\$ 9.500, muito menos com o teto atual de R\$ 12 mil). Apesar de direito garantido em

documentos e acordos, os recursos não são liberados integralmente (isto quando chegam), dificultando ainda mais qualquer possibilidade de capitalização por parte das famílias.

Esse dinheiro do PRONAF aí que era para sair nove mil e quinhentos reais para a gente, era para ter saído a muito tempo. Se ele tivesse feito a coisa certa como era para ter sido feita, mas como não fez atrapalhou tudo. E a gente ficou sem condições de pagar (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

[Quanto foi o PRONAF?] Nove mil e pouco (...) para cada um. Só que nós não tivemos ele todo. Nós tivemos 5 mil e o outro vai sair no mês de junho (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Tinha que ser do jeito que eles prometeu... de 9 a 12 mil do PRONAF, mas não foi assim. A SUDENOR disse que o recurso destes 12 mil, quatro mil a gente ia receber, o restante só se fosse brigar lá em Brasília... A terra é boa, mas se não tiver recurso para investir aqui, não tem jeito (Projeto Amaralina/MG).

Os financiamentos do PRONAF, quando saíram, não foram liberados na totalidade, mas divididos em parcelas com valores insuficientes para permitir bons investimentos. Em muitos casos, quando as pessoas estavam de posse dos recursos financeiros, não podiam implantar o projeto, pois a época não era propícia. Isto tem ampliado as possibilidades, entre outras consequências, de inadimplência junto à instituição financeira, em relação ao próprio PRONAF e ao empréstimo para a aquisição das terras.

De acordo com explicação fornecida por um técnico do CDA, da Bahia, estes problemas em torno da liberação de recursos devem-se às exigências do Banco do Nordeste, instituição responsável pela administração dos recursos do PRONAF para toda a Região. Segundo este técnico,

...o PRONAF tem tido muito problema para ser liberado. As exigências do Banco do Nordeste têm sido muito grandes. Sem contar com uma coisa que eles não assumem: a falta de estrutura, principalmente em termos de prioridade de trabalho onde há uma área de assentamento.

Em Minas Gerais, os técnicos entrevistados afirmaram que os atrasos na liberação do PRONAF são resultados da não disponibilização de recursos pelo Governo Federal. Este atraso inviabilizou ou prejudicou a produção em várias áreas, pois os recursos para investimento não chegaram em tempo hábil para sua utilização, provocando a má aplicação e o desperdício de dinheiro, já escasso.

Segundo alguns técnicos, os recursos dos créditos não saíram em muitas áreas devido à ausência de documentação regular por parte das famílias, apesar das várias solicitações para regularização de documentos pessoais. Segundo outros técnicos, no entanto, houve atrasos do Governo Federal na liberação dos recursos do PRONAF para as famílias do Cédula. Quando o recurso foi liberado, os valores eram insuficientes para financiar todos os projetos aprovados, sendo necessário dividir o montante disponível entre as áreas. Além disto, grande parte do recurso não pôde ser utilizado pelas famílias porque chegaram depois da época determinada para o plantio.

As dificuldades de liberação de recursos não se restringem ao PRONAF, pois há sérios problemas em relação aos projetos do SIC. De acordo com o discurso oficial, é

preciso “poupar” recursos com a compra da terra (SAT), fazendo sobrar mais para a construção de infra-estrutura voltada para a sustentabilidade dos projetos. As dificuldades para receber estes recursos do SIC causam sérios problemas para os projetos e para a capacidade produtiva das famílias.

O processo da associação adquirir o imóvel mais barato possível e destinar o restante à construção de infra-estrutura, associado ao PRONAF A, é um sistema que garante a sustentabilidade do programa (técnico de implantação/MG).

Mesmo sendo recursos garantidos e disponibilizados pelo Banco Mundial, as famílias têm dificuldade para receber as verbas dos projetos de infra-estrutura (SIC). Segundo vários relatos, os recursos demoraram a chegar, provocando dificuldades na aplicação dos mesmos.

Foi o tempo em que saiu dinheiro para as casas novas e o chefe que estava dominando disse que o dinheiro não deu. Os técnicos do governo disse que ia sair outro dinheiro para reformar e até agora não saiu. Tem casa que está já caindo em cima do morador, mas que não se tem dinheiro para fazer (Projeto da COEPE/PE).

Para construir 14 casas, foi construída as 14 casa agora. Não foi dado o acabamento porque o recurso não deu para fazê as casas da maneira que elas tão sendo construída. Foi uma casa... tudo um padrão só. Aí o recurso não deu para dá o acabamento.(...) Fizeram o alevantamento aqui e o alevantamento que foram feito aí foi feito um projeto de 28 mil para o acabamento das casa. Esse projeto foi aprovado, ainda não foi liberado não! (Projeto da COEPE/PE).

Lá só tem casas do recurso. Foi reformada três casas e foi levantada uma e outras ficou na sapata. Outras ficou na fase de madeirar. Parece que foram duas que ficaram para emadeirar. E foram reformadas três. Saiu para a casa, saiu para esses poços, saiu para a estrada e esse dinheiro ninguém sabe onde foi (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Segundo depoimentos na Bahia, era comum o atraso na liberação dos recursos destinados à infra-estrutura, principalmente nos anos 98 e 99. Conforme esclarecimento do técnico do CDA, “...em 98 e 99 ele [o Programa] teve um período, praticamente, sem recursos para o SIC (...) Depois, a gente apanhou, a gente hoje só faz um projeto se ele tiver o recurso prá compra da terra e para os investimentos comunitários”. Estes atrasos foram explicitados pelas pessoas entrevistadas, nos diversos projetos visitados.

Fizemos uma barraca. A gente passamos a dormir em barraca durante três meses, lutando, passando dificuldade também. O projeto de instalação da casa demorou, naquele processo daqui, abrindo rumo... (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Compramos em Pintópolis, do Edvaldo. Construimos a escola por conta e recursos nossos, não do projeto! Apoio da prefeitura foi um apoiozinho para entrar aqui, depois nem o ex-prefeito nem o atual apoia (Projeto Fazenda Acary/MG).

Em relação ao atraso no repasse dos recursos destinados à construção de infraestrutura, um técnico da CDA afirmou que houve mudanças nos processos de liberação. Segundo ele, este problema ocorreu apenas no início do Cédula, em consequência de demora na liberação pelo Banco Mundial. Mudanças recentes foram feitas, segundo ele, que darão maior agilidade ao processo de liberação e disponibilização dos recursos destinados ao SIC.

No início do programa havia uma demora na liberação do recurso pelo Banco Mundial que atrasava os trabalhos dentro do assentamento. Não tinha recursos e o SIC não saía. Alguns meses atrás melhoraram bastante porque, na verdade, a associação abre uma conta única. Daí, todo saldo de SIC dele vai prá essa conta. Só que fica bloqueado. A CAR e o CDA vai desbloqueando conforme esses SICs vão sendo liberados. Então o dinheiro já existe e às vezes pode até ficar aplicado.

Estas mudanças ainda não aparecem nos relatos das pessoas entrevistadas, que reclamam da falta de condições de vida e de produção nas áreas em consequência do atraso na liberação dos recursos para a construção de infra-estrutura.

...mas se fosse para depender do governo, acho que desistia muito das famílias por esse motivo. Não teve incentivo logo no início, né? Que foi jogado aqui dentro! Até o colégio a gente fez com recursos próprios, né? A prefeitura dou uma parte do material, a gente entrou com a mão de obra. Um colégio daquele que gasta hoje na faixa de uns 50 mil reais pra fazer, a CDA só liberou 5 mil reais para comprar material. O resto foi a gente se virou. Então, o incentivo foi muito pouco na parte do governo. Muito pouco mesmo! Fosse depender do governo para as famílias sobreviver já tinha desistido! (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Todas essas dificuldades permitem concluir que apenas o pagamento da terra ao proprietário vendedor tem saído no tempo oportuno. Não houve nenhum relato que mencionasse – nem mesmo nos primeiros projetos implantados – algum problema na liberação dos recursos para a aquisição das terras. Ao que tudo indica, diferente dos SICs, não houveram problemas burocráticos ou falta de recursos para o pagamento das áreas através da execução do SAT (Subprograma de Aquisição de Terras). De acordo com os termos do Cédula da Terra, este subprograma é totalmente financiado com recursos públicos federais e estaduais e o pagamento é feito diretamente ao proprietário da terra (vendedor).

Por outro lado, os demais financiamentos – inclusive os recursos para os Subprogramas de Infra-estrutura Comunitária, que deveriam ser totalmente financiados com o empréstimo do Banco Mundial – sofrem diversos percalços e atrasos, mesmo no início do processo de implantação do Cédula. Afora o desvio de diversos financiamentos para construção de casas, açudes, estradas e energia elétrica, os SICs não saíram ou ainda estão atrasados (por exemplo, em dois dos três casos pesquisados em Pernambuco).

Estes atrasos acabam se transformando em uma dupla penalização para as famílias que participam do Cédula da Terra. Estas são penalizadas porque a lógica do Cédula leva à aquisição de terras baratas, portanto de baixa qualidade e fertilidade, para

não consumir todo o recurso disponibilizado por família.⁴⁶ Por outro lado, o recurso restante não é liberado para a construção de infra-estrutura, o que se transforma em uma dupla penalidade (acesso a terras fracas e falta de recursos para os investimentos necessários).

Estes atrasos e desvios dos recursos – associados às condições da terra e clima, especialmente a escassez de água – criam um ambiente extremamente difícil para a sobrevivência e capitalização das famílias nos projetos do Cédula da Terra. Certamente, este quadro é responsável por uma situação de falta de produção em projetos que já estão instalados a mais de três anos, como veremos abaixo.

Além das dificuldades em torno da liberação e utilização dos recursos dos projetos do Subprograma de Infra-estrutura Comunitária (SIC), a falta de recursos para a produção – fundamentalmente pela não liberação do PRONAF A – é um grande problema, apontado pela esmagadora maioria das pessoas entrevistadas. Os casos de Pernambuco são exemplares desta falta de condições mínimas para produzir.

Não existe o crédito para o agricultor produzir. E só existe a comercialização quando existe também uma boa produção (Projeto da COEPE/PE).

Faz um biscate lá fora para interá a feira no fim de semana e trabalha ainda na terra ainda naquela como trabalhava nos engenho, porque não tem o recurso para que ele vá diretamente produzir. Ai eles não têm isso, por isso que muitos dele trabalha, às vezes a família, um ou dois vai lá fora fazê um biscatezinho prá trazê alimentação. Por que a terra ela é muito boa, mas que as pessoas não tem o recurso prá ele explorá a terra (Projeto da COEPE/PE).

Para plantar lavoura branca e outro investimento para criação e cultura permanente, mas não saiu nada [PRONAF ou outro recurso para a produção] (...) Foi liberado R\$ 993,00 reais e até aqui não teve mais nada (Projeto da COEPE/PE).

Esse problema foi identificado em todos os Estados pesquisados, pois as pessoas não conseguem recursos para viabilizar a produção. Além da falta de recursos, a estiagem – e até mesmo pragas – prejudicaram as lavouras, sendo que vários projetos não apresentaram nenhuma produção significativa. O resultado é um quadro assustador nas condições de vida com lavouras e atividades produtivas que não garantem nem mesmo a subsistência das famílias.

Em todos os projetos pesquisados, mesmo aqueles considerados modelos e exemplares como o Projeto Fazenda Acary, em Minas Gerais, os trabalhadores e trabalhadoras entrevistadas afirmaram que a produção (tanto do lote individual como do empreendimento coletivo) não garante a sobrevivência de suas famílias. Esta produção também não cria a possibilidade de poupança para o pagamento das dívidas relacionadas com a compra das terras.

⁴⁶ O Cédula estabeleceu um teto máximo de financiamento por família (era US\$ 9,500 quando havia paridade entre o dólar e o Real), destinando recursos para a compra da terra (SAT) e instalação de infra-estrutura (SIC). Conseqüentemente, a lógica é quanto menos recurso despendido para o SAT maior é o saldo para o SIC.

3.2.2 – Serviços de assistência técnica e extensão rural

Além da falta de recursos financeiros, os projetos têm dificuldades com a assistência técnica e extensão rural, um dos aspectos mais importantes para o sucesso ou fracasso do Cédula. Estes serviços, quando existem, geram muita expectativa nos projetos porque as pessoas percebem as deficiências e as necessidades de produção e produtividade, como meios para sobreviver nos projetos.

Na assistência técnica nós sempre ficou pendente disso aí porque aqui nós precisa de uma orientação técnica. Talvez de um técnico agrícola e um agrônomo. Ou até mesmo, seria mais viável prá nós um técnico agrícola. Prá quê? Prá ensinar nós a andar. Andar por que? Porque se eu falo que quero plantar pimentão, mas só que eu não conheço nada de pimentão. (...) Mas se eu ir pela orientação dele, ele vai me ensinar o dia que eu devo plantar, como eu posso adubar. (...) E é o que nós precisa aqui é prá pessoa ensine nós andar (Projeto São Geraldo/BA).

Apesar do Cédula ter sido alterado com a inclusão de recursos destinados à esta assistência técnica (não previstos inicialmente), os problemas persistem e não estão restritos ou localizados em um ou outro caso. Certamente, há problemas localizados como, por exemplo, a irresponsabilidade de um ou outro técnico que orientou mal as famílias na execução de projetos produtivos inviáveis.⁴⁷ Há, no entanto, problemas estruturais como, por exemplo, a falta de continuidade dos serviços de assistência técnica (pela escassez de recursos disponibilizados, garantindo o serviço por um período limitado de tempo) e a baixa presença dos técnicos nos projetos.

Com o saldo desses SICs, uma parte deles vai para a assistência técnica. Normalmente varia de R\$ 600 a 800 reais por mês; cada técnico ganha [isso] por assentamento. Ele tem de fazer uma visita semanal. E isso não existia anteriormente. (...) Então, semanalmente, eles têm de ir aos assentamentos e dar orientação, no mínimo. No fim do mês os técnicos fazem um relatório sobre a organização, a parte produtiva, etc. (técnico do CDA/BA).

De uma maneira geral, na avaliação das pessoas entrevistadas, a assistência técnica (a exceção do Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia) é ruim, precária e, via de regra, impositiva em relação ao tipo e a forma de organização da produção. A precariedade dos serviços se traduz pela baixa frequência e pela falta de regularidade dos trabalhos dos técnicos nos projetos. Segundo as famílias entrevistadas em Minas Gerais, por exemplo, os trabalhos da EMATER são caracterizados como ruins. A presença e os serviços prestados têm pouca efetividade no assessoramento às famílias no trabalho de campo, resultando inclusive na formulação equivocada de alguns projetos.

Em vários projetos não há nenhum tipo de assistência técnica (como, por exemplo, no Estado de Pernambuco) e os técnicos dos órgãos responsáveis estiveram presentes apenas no processo inicial de implantação, deixando as famílias sem qualquer tipo de acompanhamento.

⁴⁷ Não existe nenhum mecanismo para avaliar, responsabilizar e penalizar os técnicos por projetos mal formulados. O serviço é terceirizado e os técnicos não são responsabilizados por problemas de má orientação, conforme pôde ser observado em várias áreas como, por exemplo, plantio de café em área imprópria, projetos de irrigação mal dimensionados, etc.

[Os técnicos sempre vêm aqui?] Sempre vinham aí. Agora tem um tempo que pararam de vir (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

[Tem assistência técnica?] Não! Às vezes aparece um técnico por aqui, mas eu não sei de onde é. Acho que é do PRORURAL (Projeto Casa de Pedra/PE).

Já chegaram a falar nisso, veio um bocado de técnico aí mais até agora nada! (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Nós ficamos muito tempo sem assistência. Foi também na época que a gente ficou sem verba então não tinha técnico, nem ninguém. Nem o próprio CDA dava assistência. Agora que tá dando. Depois que eu fui nesse encontro então, e cobreí mesmo. (...) Só que então, depois que fomos lá, eles já vieram aqui duas vezes (Projeto São Geraldo/BA).

Apesar de que o recurso tem saído, mas a assistência não. Agora mesmo faz um ano e quatro meses que o CDA teve da última vez aqui. A CAR também... Desde que eu entrei a CAR só veio agora... Eles abandonaram a gente aqui... (Projeto São Geraldo/BA).

Após a instalação das famílias nas áreas, a SUDENOR, em Minas, segundo entrevistas com técnicos, se afasta gradativamente dos projetos abrindo espaço para a emancipação das mesmas. As famílias deveriam ser assessoradas pela EMATER ou pela COOMAP, que elaboram projetos produtivos e fornecem assistência técnica. Este serviço, no entanto, é precário e insuficiente para auxiliar as famílias no planejamento da produção.

O Projeto Califórnia I/MG, por exemplo, sofre com a precariedade dos serviços de assistência técnica. Algumas famílias receberam crédito para produzir mamona, orientados pela EMATER. Segundo os relatos, a mamona ficou doente e não deu preço, deixando as famílias ainda mais endividadas com o banco.

O município de Jaíba só tem um técnico da EMATER que só veio aqui umas duas vezes. E só passou de carro aqui, porque ele vendia feira pro pessoal e vinha cobrar o povo (Projeto Califórnia I/MG).

As pessoas reclamam da falta de regularidade dos serviços prestados pelos técnicos nos projetos (inclusive pela constante troca da pessoa que presta assistência).

...porque foi aquela questão que a gente não tivemos nenhum técnico para nos acompanhar. Porque quem entrou com os programa de projeto foi o órgão que foi o pessoal da EBAPE que vieram aqui. Fizeram reunião mas não chegou a fazer essa análise da terra. E o outro técnico que veio nós contamos com ele foi também o pessoal do FUNDEPE. Também o povo do FUNDEPE vieram aqui. Deram o acompanhamento mas não foi o acompanhamento total não (Projeto da COEPE/PE).

...foi tão pouco que não chega nem eu dizer. As visita foi tão pouco que eu não sei nem que dizê quantos técnicos apareceram aqui, de tão pouco que foi (Projeto da COEPE/PE).

A assistência técnica que tinha aqui era feita duas vezes ao mês. Logo no início que vim prá cá, vinha um que, às vezes ficava aqui a semana toda e no final de semana saia. Mas a intenção dele era só passar a mão. Era tocado pelo outro presidente, que chegava saia e deixava ele aí orientando os trabalhos. Mas quando chegava o fim de mês ele ganhava o que queria e pronto. E não sabia orientar o plantio e como deveria se prevenir pragas, etc. (Projeto São Geraldo/BA).

O mandato do primeiro ele teve aqui. Toda semana tinha um dia dele aqui, mas só que ele não cumpriu bem com o trato dele que era trabalhar. Num mês vinha duas vezes, tinha mês que viajava prá Salvador. Dizia que ia resolver problema, só vinha uma vez. Sempre acho que foi mal. Teve um outro que entrou mesmo achou que foi mal (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Além da existência de projetos produtivos, feito por técnicos, completamente fracassados (por exemplo, o plantio de café no Projeto São Geraldo/BA e o projeto produtivo no Projeto Califórnia I/MG), a assistência técnica é considerada deficiente, caracterizando-se pela má qualidade dos serviços prestados e pela ausência de diálogo com as famílias das áreas. Há casos inclusive em que os técnicos agem como “gerente da fazenda” (projetos em Minas Gerais). Os técnicos determinam os projetos produtivos e de infra-estrutura, as formas de organização, etc., portanto, não dialogam ou mesmo escutam as famílias, estabelecendo relações autoritárias que as prejudicam.

Para vivermos uma vida digna, tinha de ter colocado cada qual no seu canto. Já lutamos muito por isso, mas a SUDENOR não libera de jeito nenhum... (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Todo mundo já tem suas terras divididas e cercadas. É que eles dizem que cerca é dinheiro morto, mas como é que cria gado sem cercar? Eles dizem que criar gado de corte é cabeça ruim. O projeto aqui eles querem controlar eles mesmos. O [nome do técnico] da EMATER é quem está enrolando a gente. Ele não aceita palpite da gente de jeito nenhum, só o dele. Já avisamos para ele que o projeto que queremos está feito com ele e ele disse que tem que mudar para regime novo. Dissemos que é só ele mudar, mas o que queremos é comprar vaca. Mas ele não aceita palpite de jeito nenhum (Projeto Fazenda Acary/MG).

Além da qualidade e da freqüência do serviço prestado, a assistência técnica do Cédula da Terra possui dois problemas estruturais que comprometem a própria concepção desse trabalho e restringem significativamente a sua eficácia. Em primeiro lugar, este serviço é pago com recursos do SIC, ou seja, está suscetível à falta de verbas e a procedimentos que podem inviabilizar os trabalhos. Em outras palavras, além de não ser um serviço público (não há recursos dos Governos Federal ou Estadual), não é considerado prioritário pelo programa porque não possui recursos próprios (o que possibilitaria ser executado independentemente das verbas do SIC e seus procedimentos burocráticos).

Em segundo lugar, esta prestação de serviço tem previsão de apenas um ano, com a possibilidade de renovar para mais um ano (dependendo da disponibilidade de recursos

do SIC). Este tempo é completamente insuficiente para desenvolver um processo de capacitação das famílias dos projetos. Além da periodicidade (duas ou três vezes ao mês), dois anos não é tempo suficiente para capacitar as pessoas no trato com a terra e no gerenciamento do projeto. Um técnico de área, no Estado da Bahia, afirma estes dois problemas muito claramente. Segundo ele,

A preocupação é essa, é o gerenciamento porque dura um tempo prá capacitar essas pessoas. As pessoas não conseguem, dentro de um ano, dois anos, já estar pronto, capacitado. O programa de assistência técnica que se coloca é um ano. Um ano depois renovar e tal, mas não se sabe se durante um, dois, três ano isso aí não encerra. Um exemplo lá do Gamela. Lá está acabando a assistência técnica porque acabou os investimentos comunitários; tá acabando a assistência técnica. (...) Foi investido durante esses três anos, acabou os investimentos comunitários todos. Muita coisa deu errado por falta de um bom acompanhamento técnico, direitinho, no processo de capacitação dessas pessoas prá desenrolar esse trabalho. Hoje encerra o investimento comunitário, encerra a assistência técnica. Eles vão fazer o quê? (Técnico de campo/BA).

Apesar das alterações no processo inicial de implantação do Cédula, a inclusão de serviços de assistência técnica está bastante distante de ser um trabalho eficiente. Esta eficiência não depende apenas do esforço de alguns técnicos comprometidos, ao contrário, tais esforços individuais não são capazes de resolver os problemas estruturais porque este serviço deveria ser realizado de forma permanente e continuado, por um período considerável de tempo, incluindo recursos para capacitação, entre outros trabalhos de extensão rural.

3.2.3 – Produção agropecuária dos projetos

A produção agropecuária dos projetos pesquisados nos cinco Estados é basicamente para a subsistência, aproveitando o potencial das terras (em pequenas quantidades), mas especialmente a mão-de-obra para a realização do trabalho de base familiar. Nas lavouras, os principais produtos cultivados são milho, feijão, mandioca e cana, dentre outros cultivados com menor frequência como, por exemplo, mamona, maracujá, coco, café e cajú.

Nas áreas pesquisadas, apenas um tem uma relação comercial mais sólida, fruto de um projeto produtivo mais consistente, experiência agrícola e trabalho associativo mais longo. O Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia, comercializa seus produtos (com intermediário) na CEASA (mercado de venda na cidade). Nos demais projetos, os produtos servem apenas à subsistência da família, quando há safra e a produção consegue atingir esta finalidade.

Todos os projetos estão divididos, basicamente em três setores, ou seja, além da área de reserva, têm áreas coletivas e os lotes individuais. As áreas individuais são dedicadas a atividades agropecuárias, contando apenas com a fertilidade natural dos solos (em geral bastante baixa) e algum fertilizante orgânico. Estas atividades visam basicamente a subsistência das famílias.

As famílias organizam suas unidades produtivas em torno do trabalho familiar (ninguém contrata mão-de-obra), sendo que vários mencionaram que vendem dias de

serviço. Infelizmente, a falta de recursos financeiros – associada à carência de recursos naturais – não permite a implantação de uma infra-estrutura, com nível tecnológico adequado em agricultura ou em pecuária de pequeno porte como é o caso da ovino-caprino-cultura. A falta de tecnologia – associada ao tamanho dos lotes, os quais ficam abaixo do módulo fiscal dos municípios – empregam basicamente a força de trabalho da própria família, produzindo para auto-consumo.

Mas primeiro a gente tem que fazer com que as pessoas tenha o dinheiro para comer e sobreviver. Então foi escolhido aqui para eles trabalhar o aspecto tradicional deles que é fruticultura. Nos tamo trabalhando com coco, laranja e maracujá. Mas a economia do PRONAF que eles fazem que já tem uma tradição é as culturas de subsistência normais, né? Milho, feijão, mandioca, abóbora, inhame, um pouquinho agora iniciado... (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

As famílias vivem, na sua maioria, com dificuldades financeiras, produzindo uma quantidade relativamente pequena para o mercado, sendo que a maior parte é para auto-consumo. As pessoas entrevistadas afirmaram que a produção dos projetos não gera renda suficiente nem mesmo para a sobrevivência, impedindo qualquer tipo de capitalização ou investimento produtivo.

[Quanto está o saco?] Vinte e três. Agora você tira cinco ou seis sacos de mamona dentro de um ano e vende por esse preço; cada saco de mamona dá uns cento e poucos reais. Dá prá passar um ano com cento poucos reais? Você e sua família? (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

O que produzimos não dá para sobreviver, a agrovila está toda abandonada... (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Dentro destes três anos a produção foi a pior que já vi em todo tempo que conheço agricultura (Projeto da Mata Fresca/CE).

[Estão fazendo poupança?] Até hoje não consegui. Gente não tem condição para isso. Porque essas coisas que a gente faz é pro sustento mesmo (Projeto São Geraldo/BA).

O que é produzido nas áreas individuais é destinado para o consumo familiar e uma pequena parte é vendida no mercado local. Em geral, as famílias não possuem uma produção capaz de suprir as suas necessidades, ainda assim são obrigados a vender parte desta produção para comprar suprimentos para a subsistência da família, tais como açúcar, arroz, café, etc.

Produzimos lavoura de milho, feijão e mandioca. Não dá para pagar as dívidas. Colhemos e vendemos uma parte da produção para comprar o que não produzimos (Projeto Fazenda Acary/MG).

Quando é muito eu vendo um pouco para ajudar no custo da casa. Tiro da despesa e da semente para tornar a plantar de novo da mesma planta... Às vezes, eu vendo uma parte e outra parte eu deixo para alimentar as criações. Eu levo a vida assim (Projeto São Geraldo/BA).

Sobra um pouquinho de nada. Eu devo ter batido uns três sacos mais ou menos, parece que eu fui quase invalidez daqui. Devo ter batido uns três sacos de feijão. Dá prá ir comendo, né? A abóbora a gente tinha, tem galinha também (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

O feijão e o milho consomem do que planta. A gente não vende; faz mais ou menos a base de passar o ano. (...) O caprino vende na feira e procura vender pelo melhor preço (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Os técnicos entrevistados em Minas Gerais, por exemplo, afirmaram que existem 26 áreas do Cédula (incluindo as mais recentes) que já produziram ou estão produzindo. No entanto, dentre as áreas pesquisadas no Estado, grande parte da produção é destinada apenas para consumo próprio, com alguma comercialização para suprir a sobrevivência das famílias.

O pessoal da associação do Projeto Califórnia I, em Jaíba, por exemplo, afirma que a qualidade da terra compromete bastante a produção agrícola nos lotes individuais, sendo imprescindível que projetos produtivos sejam aprovados, para que as famílias possam garantir a sobrevivência na área. O trabalho na área coletiva de irrigação é difícil porque, primeiro, está localizado muito distante das moradias. Em segundo lugar, o alto custo da energia elétrica, necessária para as bombas de irrigação, inviabiliza financeiramente o projeto.

As famílias dos projetos pesquisados em Minas Gerais avaliam que o planejamento produtivo foi falho porque as áreas de trabalho coletivo (com projetos de irrigação) e reserva florestal ficaram com a melhor parte das terras e com mais acesso à água. Desta forma, o insucesso no trabalho coletivo, a falta de recursos do PRONAF e os altos gastos com energia elétrica (consumida pelas bombas de irrigação) tornam estas áreas pouco exploradas, ficando em sua maioria, subutilizadas.

Técnicos responsáveis pelo Projeto Califórnia I afirmam que a produção nos lotes individuais não será suficiente para sustentar metade das famílias, principalmente por causa da qualidade da terra. Somente os que pegaram lotes melhores (a distribuição foi por sorteio) estão sobrevivendo bem, com produção agrícola de subsistência. Entretanto esta produção não é suficiente para capitalização e poupança para o pagamento da dívida.

Não produzem nada porque além da falta de recurso, quando saem (os recursos) eles investem e o sol mata tudo. Não colheram nada com a seca e a maioria está cadastrada na cesta básica do governo. Isto é reforma agrária? Distribuir terra foi fácil, mas as condições que foram dadas não dá para produzir (técnico de área/MG).

De acordo com os relatos das pessoas entrevistadas, foram (e são) frequentes os casos de perda de safras em consequência especialmente da estiagem (invernos pouco chuvosos). Essas perdas aprofundam as dificuldades de sobrevivência nas áreas, inviabilizando qualquer possibilidade de capitalização e novos investimentos.

Já se tentou um cultivo, mas pegou um inverno muito variado e não compensou. A gente plantou e não lucrou (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Já se colocou roçado, mas não deu. Pegamos um ano ruim que não deu. Mesmo sem financiamento, fizemos por conta própria, porque a gente vive sem financiamento mesmo. Tentamos lucrar mais não deu. No outro ano deu bom mas ninguém plantou porque não tinha condições, não teve financiamento. Ficamos em branco novamente (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

A produção foi pouca. Digo isso porque não houve inverno. Milho não deu nem um saco e o feijão foi só pouquinho para comer. Não ficou nem prá semente (Projeto Casa de Pedra/PE).

Arroz, milho, feijão.. Para alguns lavradores dá para passar o ano, para outros não dá para nada, passa muito mal (...) Esse dinheiro do fomento é para pagar o alimento... Mas 40% desse pessoal não tem mais quase nada o que comer... Muitos deles já não têm mais nada. E aí ele não tem salário, não tem emprego, compra a água... (depoimento feito na reunião no STR de Arame/MA).

Olhe! Do que eu tenho agora não está dando não. (...) Porque a gente não tem nada! Eu comecei a plantar agora pouco, o lucro é pouco. Então, a gente tem que comer o que tem mesmo e passar fome (Projeto da COEPE/PE).

Esta realidade – associada a falta de condições para desenvolver projetos com um maior nível tecnológico, especialmente a implantação e manutenção de lavouras irrigadas – resultou em diversos depoimentos afirmando a inexistência de qualquer produção em vários projetos. Esta ausência de produção foi associada principalmente à falta de chuvas, mas também à falta de recursos e a não liberação dos créditos de custeio e de investimento do PRONAF.

É! Só que não houve inverno e a gente não ganha nada! (Projeto Casa de Pedra/PE).

Porque aqui nós não tivemos ainda uma renda. Não tivemos um empréstimo para produzir, as terras tudo brutas. Os invernos não estão constantes, a gente não tem água para irrigação (Projeto da COEPE/PE).

[O lote dá renda?] Olhe! A gente não tem idéia porque ninguém tomou em dinheiro e ninguém teve ainda produção. Aí não tem idéia ainda (Projeto da COEPE/PE).

Lá por enquanto estamos remontando cerca, limpando barreiro. Por enquanto é o serviço que nós temos para fazer. [Criação, plantio?] Não existe (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Tá dando não! Eu pensava que era uma coisa, mas futuramente foi outra. Caiu muito mesmo. Eu pensava logo no começo receber uma ajuda prá melhorar a plantação aqui, mas foi muito pouco. Não saiu nada, saiu um empréstimo que a gente fez, mas foi pouco demais. A gente perdeu, bem dizer, nós plantamos mais perdemos sobre chuva, né? Chuva, seca. A gente perdemos (Projeto da COEPE/PE).

Apenas dois projetos, entre os dezesseis (16) pesquisados, indicaram a existência de uma produção de excedentes destinadas ao comércio, criando possibilidade de renda

monetária para as famílias. As famílias do Projeto Antônio Conselheiro conseguem comercializar o maracujá, plantado em seus lotes individuais com intermediários que vendem os produtos na CEASA ou nos mercados das grandes cidades da Bahia. No Ceará, o projeto Jatobá/Raposo também comercializa produtos na CEASA.

Alguns relatos revelaram que a produção excedente (quando existe) provoca impactos no mercado. Há um certo aquecimento do comércio local através da produção e consumo das famílias dos projetos. Muitos vendem para os comerciantes locais (atravessadores), mas há alguns casos em que as famílias comercializam na feira local (venda direta aos consumidores).

...as verduras, essas coisas mesmo a gente se ajeita. Cresceu muito a feira depois que a gente mudou prá aqui. Aí mais tarde mesmo a feira começou com fartura. O que o pessoal produz mesmo é o maracujá, laranja, coco e mandioca. Essas coisas! Verdura é pouco! (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Apesar do técnico da CDA afirmar que o plantio de maracujá (no Projeto Antônio Conselheiro/BA) está tendo sucesso – inclusive com contrato de comercialização com uma indústria de sucos – as pessoas revelaram dificuldades também com este cultivo comercial. Mesmo a produção voltada para a comercialização não está sendo suficiente para gerar renda e manter as famílias do projeto.

Olhe! Ele [maracujá] não tá dando como tava dando porque você hoje chega lá e colhe dois saquinhos, três saquinhos. Você vai fazer é 15, 16 reais. Uma coisa pouca. Quer dizer, aqueles que você, que deu bastante, vocês tá cumendo aquilo, aquelas economias que você guardou, sabe? E esse projeto que saiu, todo mundo plantou a sua quantia de laranja, de coco, passou o trator, né? E então aquelas economias que você fez, que sobrou, você tem como tirar 10, 15 reais e ir completando para fazer uma feira, não boa! (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Diante destas dificuldades, as famílias entrevistadas revelaram várias estratégias de sobrevivência como, por exemplo, a venda de dias de serviço e a obtenção de empregos fora dos projetos (trabalhos domésticos, comércio, etc.), cultivo de outras áreas (parceria, arrendamento, etc.). A criação de animais e o comércio de alguma produção também se traduzem em opções para o sustento familiar. A estratégia mais utilizada para obter renda, no entanto, é a venda de dias (trabalho assalariado temporário), executando tarefas diversas nas fazendas da região.

O futuro da gente é criar algum animal... mas por causa dos desvios de verbas para a construção das casas, também não se recebeu o financiamento para compra dos animais (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

A gente ainda não recebeu nenhum financiamento. Trabalho com verduras nos 3 hectares de herança do pai. Vendo em Bezerros, Recife, Caruaru. Se não fosse isso não dava para sobreviver. Nos dez hectares do Projeto Cédula ainda não lucrei nada, estou aqui desde 1998 (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Houve comercialização, durante o ano passado. E o ano trasado muito pouco de queijo (Projeto Casa de Pedra/PE).

Muitos trabalham fora. Trabalhar para poder fazer uma feirinha, né? Tem muitos aqui que até hoje não tem nada. Eu, na minha área, não me aperto muito porque quando tem dinheiro é uma ajuda. Mas quando não tem eu tenho o que vender na minha área porque eu trabalho. Vendo uma mandioca, um feijão, um milho. Coloco a feira dentro de casa, que sou eu que faço (Projeto São Geraldo/BA).

Todas estas estratégias – e as condições acima citadas, inclusive a falta de recursos financeiros – revelam as sérias dificuldades de produção das famílias dos projetos pesquisados. Em outras palavras, a produção agropecuária não está possibilitando a tão almejada inserção competitiva das famílias no mercado. Nesse sentido, o Programa Cédula da Terra não cumpre a sua missão de inserir as pessoas no mercado, possibilitando a produção, a geração de renda e a melhoria das condições de vida no meio rural.

3.2.4 – Localização e qualidade das terras adquiridas

A realidade das áreas pesquisadas é bastante diversa, especialmente em relação a condições e qualidade dos solos (fertilidade, profundidade, revelo, etc.) e disponibilidade de outros recursos naturais como, por exemplo, a água. Apesar desta diversidade, a pesquisa constatou que, de maneira geral, há uma unanimidade sobre a qualidade das terras adquiridas pelo Cédula.

Em todos os Estados, os depoimentos revelam que as pessoas consideram as terras de baixa qualidade. Os laudos de avaliação destas terras e depoimentos de técnicos, envolvidos na implantação dos projetos, confirmam este fato. Por outro lado, a própria localização das áreas adquiridas, em geral, nas regiões mais carentes dos Estados (consequência da falta de investimentos públicos em infra-estrutura produtiva, falta de recursos hídricos, terras de baixa qualidade, etc.) demonstram as deficiências da maioria dos projetos do Cédula.

Em Pernambuco, por exemplo, há uma concentração de terras adquiridas nas regiões menos propícias e de menor aptidão, resultando em maior risco de perda da safra. Em um universo de 167 propostas de aquisição de terras, entre os anos 1998 e 2000, 133 foram para a compra de propriedades situadas no Semi-árido, um percentual de 79% do total de propostas, sendo que quase 42% na região agreste e 38% no sertão. As solicitações para a Zona da Mata foram de apenas 20% do total.

Nos três anos de implantação do Cédula (1998 a 2000), as compras se concentraram no Agreste, com percentuais de 45%, 28% e 58%, respectivamente, do total de áreas adquiridas nestes anos. A aquisição de terra no Sertão se manteve em posição intermediária, com exceção do primeiro ano quando atingiu o percentual de 45%, sendo que, em 1999 e 2000 foram de 12,5% e 25%, respectivamente. A demanda manteve-se muito baixa ou mesmo nula na Zona da Mata, com percentuais de 11% (em 1998) e 17% (em 2000), sendo que não houve compra em 1999.

A explicação mais consistente para o fenômeno é a relativa indisponibilidade de terras para venda na Mata, onde o fator água é satisfatório, com o predomínio de latifúndios de cana-de-açúcar. Por outro lado, há uma oferta elevada na zona semi-árida, desprovida de água superficial e onde a venda de terras constitui grande negócio para o

proprietário. Acrescente-se a isso, a existência de “corretores”, inclusive proprietários, agenciando a formação de associações ou cooperativas para aquisição de terras, algumas delas de comprovado baixo potencial e, conseqüentemente, de difícil negociação no mercado livre regional.

O mesmo acontece na Bahia, pois quase não existem projetos do Cédula no interior das principais regiões de produção e circulação de mercadorias (a exemplo de Juazeiro, Barreiras, Guanambi, Vitória da Conquista e a Macrorregião Salvador-Feira). As exceções são alguns projetos localizados mais ao sul do Litoral Sul e em certo trecho do Litoral Norte do Estado.

Entre as 15 regiões da Bahia, apenas quatro (Extremo Sul, Nordeste, Litoral Norte e Litoral Sul) ocorre certa ênfase na implantação do Cédula da Terra. A primeira região tem 19 projetos, a segunda e a terceira tem doze (12) cada uma e a outra tem dez (10) projetos. Mais recentemente, a partir de 2000, os projetos do Cédula passam a estar presentes nas regiões do Oeste e Médio São Francisco, sendo onze (11) projetos em cada região.

A própria lógica do Cédula “obedece ao mercado” de terras, onde se pressupõe demanda e oferta. Os recursos disponibilizados (e as condições de pagamento das famílias) não permitem, no entanto, comprar terras boas e mais valorizadas (mais caras). Com tal estratégia de localização (planejada ou accidental) crescem as dificuldades, tanto de produção como de circulação dos produtos, nos projetos do Cédula.

Como é um programa mediado pelo mercado, a responsabilidade da compra cabe aos compradores, mas isto só seria compreensível se realmente se tratasse de uma operação espontânea e de um processo incentivado por uma política de terras do Estado. No entanto, está bastante clara a intenção de eximir o Estado e os órgãos executores da responsabilidade da localização dos projetos do Cédula. Segundo um relatório de avaliação do Cédula no Estado,

A debilidade das associações para negociar de forma autônoma a propriedade requer um maior acompanhamento por parte do poder público da negociação e aquisição das terras. Este acompanhamento não deve ser confundido com uma intervenção direta no processo de negociação; tampouco pode implicar na transferência para o Estado da responsabilidade sobre a localização, escolha e decisão de adquirir ou não a propriedade (grifos nossos).⁴⁸

O Cédula foi implantado em regiões de terras de baixa qualidade e de difícil acesso a recursos naturais indispensáveis à prática agropecuária. O limite de recursos para a aquisição das áreas, em geral, leva a implantação dos projetos em regiões menos dinâmicas, comprando terras menos valorizadas, portanto, fracas e com sérias limitações de produção.

Os pesquisadores de Minas Gerais observaram variações no preço das terras, consideradas boas, médias e ruins. Constataram que, pelo valor, as terras compradas pelos projetos pesquisados podem ser enquadradas como terra ruins.⁴⁹ Técnicos da

⁴⁸ “Avaliação Preliminar do Projeto Cédula da Terra” – extraído do documento apresentado no I Encontro NEAD, em 20 e 21 de dezembro de 1999, no Estado da Bahia.

⁴⁹ De acordo com o relatório estadual da pesquisa, os preços das terras muito boas, na região de Jaíba, valiam em torno de R\$ 300 a 400 o hectare. As terras de qualidade razoável valiam, em média, em torno de

SUDENOR justificam esta realidade afirmando que terras férteis são caras e insustentáveis para o programa.

Ainda com relação à implantação do Cédula no Estado de Minas Gerais, a pesquisa constatou que, para 25% das pessoas entrevistadas, as terras são boas ou ótimas, mas para 75% são terras de baixa qualidade e precisam de correção e adubação para produzir satisfatoriamente. Este dado é confirmado pelo laudo técnico do projeto Fazenda Califórnia I, município de Jaíba:

Verifica-se que elas se apresentam como de baixa fertilidade natural, com fortes restrições agroambientais para o cultivo de lavouras anuais como milho e feijão (...) Tornar essa terras de sequeira aptas para o cultivo necessita da adoção de medidas de correção destas restrições e do uso de adubos para essa lavouras. Significa a adoção de um modelo de agricultura baseado no alto uso do insumos externos que, além de elevar os custos, corre o risco da cultura enfrentar estresse hídrico, comprometendo a produção o que é muito comum nesta região do semi-árido mineiro (resultado da análise de solo, realizado a pedido da equipe de pesquisa/MG).

A aquisição de terras de má qualidade, como indicam os dados da pesquisa de campo, não é privilégio apenas de projetos considerados ruins. As pessoas entrevistadas do Projeto Fazenda Acary, em Pintópolis (considerado projeto excelente pela SUDENOR), afirmaram que a terra é ruim. O depoimento do técnico responsável pelo Projeto Califórnia I, em Jaíba, deixa bastante claro a qualidade das terras compradas e os problemas resultantes para as famílias.

A terra era muito ruim e eu mandei uma carta para a SUDENOR dizendo isto! Eles mesmo sabiam disto, mas diziam que o dinheiro era limitado que só tinha aquela propriedade... aquilo é só areão, não da nada ali. A gente fez projeto de mamona deu uma doença raríssima e perdeu tudo... Quem quer financiar aquilo? (técnico da EMATER/MG).

O técnico do CDA, no Estado da Bahia, faz um balanço afirmando que, em geral, as terras adquiridas pelo Cédula são cultiváveis e produtivas. Referindo-se às terras adquiridas no Litoral Norte da Bahia afirmou que

Essas terras, na verdade, pertenciam a reflorestadoras. Os preços dessas terras saíam a 100 e poucos reais o hectare. Se você olhar, as terras não são as melhores, mas são terras que têm um potencial produtivo. A gente tem também de ter bom senso: se há um adensamento a 30cm do solo, você então não vai cavar uma cova naquela profundidade; você deve cavar 70 ou 80 cm para facilitar o desenvolvimento da raiz.

No entanto, em relação aos projetos do Cédula de outras duas regiões do mesmo Estado, este técnico do CDA admitiu que várias áreas não são produtivas pela má

R\$ 200 o hectare. As terras compradas pelo Projeto Fazenda Califórnia I valiam, no máximo, R\$ 120 o hectare, valor que demonstra a baixa qualidade da área.

qualidade do solo, pela falta de água ou pela necessidade de altos investimentos produtivos.⁵⁰ Segundo ele,

Eu vi um assentamento no município de Andaraí, na Chapada, que os solos são bons e tudo, mas não tem água. No solo argiloso não se pode plantar fruteira e nem criar ovelhas, nem no período que chove se não vai ter problemas de circulação e daí é um prejuízo danado. Tem algumas áreas que nós, junto com os técnicos [equipe local], não estamos conseguindo encontrar alternativas.

Este tipo de avaliação está presente em todos os Estados, revelando problemas em relação às áreas compradas. De acordo com as pessoas entrevistadas em uma área em Minas Gerais, a decisão sobre a compra acabou prejudicando as famílias. Segundo depoimentos, *“foi escolhida a pior parte para ser vendida... Aceitamos para não ficar sem terra...”* (Projetos Califórnia I/MG). O mesmo tipo de avaliação aparece em outras áreas de Minas pois a qualidade da terra *“não é de primeira. É de segunda e terceira categoria. Só 7 hectare da área coletiva, de 124 hectare, é boa. Na outra área a terra de reserva está na área boa”* (Fazenda Acary/MG).

De acordo com essas famílias, a escolha está condicionada a alguns fatores como, por exemplo, qual área o proprietário quer vender (oferta), preços das terras e quais as condições disponíveis (montante de recurso do SAT) para a compra. Ainda no Estado de Minas, estes fatores (além da presença de um corretor), acabaram prejudicando as famílias, pois *“a escolha do tipo da terra fica condicionada a SUDENOR, sem a participação do trabalhador. (...) Vendeu o meio da fazenda e a melhor parte é dele. (...) [Um] corretor, recebeu uma porcentagem do fazendeiro, o que não é correto e nem normal”* (Projeto Califórnia I/MG).

As avaliações são muito semelhantes nos outros Estados, pois as pessoas revelaram dificuldades com o trato da terra em diversos projetos visitados. O problema da seca (falta de água) é uma constante, mas as pessoas reclamam também da qualidade das terras adquiridas (fertilidade, profundidade do solo, presença de pedras, terras impróprias para diversas culturas, etc.).⁵¹

Terra boa e terra ruim. Tem canto que quando chove alaga, e canto que quando faz sol fica duro. Tem que ter experiência para trabalhar na terra, senão não trabalha (Projeto COEPE/PE).

Agora o problema é as condições da lavoura. Que eu tive falando, se essa terra fosse um lugar mais fresco, terra própria pra café. Mas é que a terra é própria pra café, agora aqui não. (...) Mas eles examinaram a terra, mas o negócio é que a terra é rasa, tem muita piçarra, cascalho na terra. Aí quando o pinhão do café chega embaixo do cascalho morre. (Projeto São Geraldo/BA).

Não! Eu não acho que essa terra não é a melhor... Nossa terra não é apropriada para assentamento. Você vê que tem 55 alqueirão e desse total não

⁵⁰ Muitos projetos do Cédula, na Bahia, são completamente inviáveis porque estão localizados em regiões de Mata Atlântica, portanto, impedidos de estabelecer qualquer projeto produtivo que implique mudanças (desmatamento, por exemplo) no eco-sistema, protegido por rígidas leis ambientais.

⁵¹ Esse mesmo problema aparece em outras áreas não incluídas na pesquisa. Segundo um técnico de campo, o projeto “Torre do Sião é uma área, uma propriedade que eu acho que não devia ter sido comprado. Um terreno muito acidentado. Só dá pra pecuária e mesmo assim está muito devastado já” (técnico de campo/BA).

há cinco alqueires que realmente serve para a lavoura. O mais é alto, pedra. Eu acho que houve interesse para se tirar proveito (Projeto São Geraldo/BA).

Segundo informações dos técnicos responsáveis, as famílias do Projeto Califórnia I, em Jaíba/MG, têm dificuldade para obter financiamentos porque o Banco do Nordeste (BNB) acha a qualidade da terra muito ruim. Outros agentes afirmaram que as terras não produzem em consequência dos resquícios químicos de produtos utilizados pelo antigo proprietário.⁵²

Além dos problemas de qualidade das terras, sem sombra de dúvidas, as maiores dificuldades estão relacionadas com os recursos hídricos, tanto a falta de água como limites para utilizar os recursos disponíveis. Este problema se apresenta como um fator determinante – em relação às possibilidades de sucesso dos projetos e à qualidade de vida das famílias – especialmente porque a esmagadora maioria dos projetos do Cédula da Terra estão localizados na região semi-árida do Nordeste. Essa região apresenta sérias limitações, exigindo o uso de projetos de irrigação para viabilizar a produção agrícola.

Acho que depende muito, prá nossa região é complicado porque se fosse num local bem na beira do rio que ele pudesse implantar uma irrigação naquele lote individual, tudo bem! Mas o negócio é que aqui é região semi-árido. A gente depende de área grande prá criar alguma coisa, a maior viabilidade de sobrevivência é a produção na agropecuária. Sabe que a agricultura só se estiver irrigação. Se não tiver, só algumas culturas de sequeiro, como o cajú, abacaxi. Algumas culturas que sobrevivem na seca (técnico de campo/BA).

No Estado do Ceará, por exemplo, aliada à baixa qualidade agrícola das terras, a não existência de água é considerada o grande problema pelas pessoas entrevistadas. A água para o consumo humano existe somente no Projeto Sítio Jatobá/Raposo, no município de Acaraú. Nos demais projetos pesquisados, há deficiência de água (inclusive para o consumo humano) limitando profundamente o processo produtivo dessas áreas.

Dá não! Anda longe, porque o que adianta a pessoa ter um mundo de terra que nem aqui (...). Tem uma ruma de terra boa mas seca, não existe água. (...). Me desculpe eu usar essa expressão mas gente não come terra. De que adianta a gente ter uma ruma de terra e não ter condições de trabalhar nela? (Projeto Mata Fresca/CE).

O problema maior daqui é a água, uma necessidade maior daqui desse terreno é água, porque você sabe, tudo é água (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Essa dificuldade em relação à água está presente em todos os projetos pesquisados nos diversos Estados, sendo considerado um dos principais problemas das famílias que compraram terras pelo Cédula da Terra.

⁵² Os laudos técnicos dos projetos do município de Jaíba (MG) apontam para baixa qualidade dos solos. Isto foi confirmado pela análise de solo, realizada pelo Engenheiro Agrônomo Carlos Alberto Dayrell, a pedido da equipe de pesquisa de Minas Gerais. Segundo técnico da entidade executora do programa no município, o laudo final da Fazenda Califórnia foi elaborado após a compra da terra, porque, segundo ele, era demasiadamente caro para ser realizado em terras eventualmente não fossem compradas.

Os principais problemas são investimentos, cerca, poço. Tem quatro açudes e quatro barragens, de portes razoáveis, mas estão secos. Só tem um com água e não tá boa prá beber (Projeto Casa de Pedra/PE)

A qualidade da terra é considerada boa aqui na região da gente. Não é das melhores mas é boa para trabalhar, para criar, mas tudo depende do inverso porque fica claro, se não tem água não tem vida. Um ano bom de inverno é uma terra boa (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Problema é a questão da água, no rio. Tem água de poço, mas tá faltando motor. Até agora mesmo é água tá sendo mais difícil. A gente tem que se virar (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Olha! A água mais próxima fica a 8 quilômetro e é lá do poço da Maratá. O local que era para ser onde nós devíamos ter assentado (...) Nós compramos água no carro-pipa a R\$ 50 a R\$ 80 a carrada. (..) Estamos numa dificuldade muito grande por causa da água. Lá não tem porco, nem galinha por que não tem água prá cuidar. É só para você sobreviver e olhe lá... (depoimento feito na reunião no STR de Arame/MA).

As dificuldades de água não se restringem à sua falta pois, em alguns casos, faltam condições e recursos para implantar e sustentar sistemas de bombeamento para irrigação ou mesmo para o consumo humano. Vários projetos não têm redes de energia elétrica, o que inviabiliza projetos de irrigação e mesmo outras instalações como casas de farinha (Projeto Antônio Conselheiro/BA). Alguns já têm projetos aprovados, mas a energia elétrica ainda não foi instalada (assim como outros recursos de infra-estrutura não foram liberados ou executados).

Além dos casos de desvios de recursos destinados a implantação de infra-estrutura (casos de projetos como Nossa Senhora de Fátima/PE, São Geraldo/BA, Vale do Paraguaçu/BA, Projeto Califórnia I/MG), há dificuldades para pagar os custos de projetos de irrigação já instalados. Como vários projetos não têm produção suficiente, as famílias não têm condições de arcar com os custos da irrigação e da energia elétrica como, por exemplo, no caso do Projeto Acary/MG.

3.2.5 – Imposição de empreendimentos coletivos e assalariamento

Além da baixa fertilidade dos solos, da falta de recursos hídricos, do atraso na liberação (ou ausência) de recursos para investimentos produtivos, foram constatados outros problemas que inviabilizam economicamente os projetos pesquisados. A partir de uma proposta produtiva e social pré-estabelecida (todo projeto deve ter uma área coletiva), os técnicos responsáveis têm imposto determinadas práticas (organização da produção e tipo de empreendimentos coletivos), gerando uma série de problemas e resistências das famílias.

De acordo com os relatos, as lavouras e empreendimentos coletivos são impostos pelos órgãos responsáveis pela implantação do Cédula nos Estados.⁵³ Esta imposição, por

⁵³ Essa imposição de áreas coletivas não foi encontrada nos projetos pesquisados no Estado do Ceará. Ao contrário, as áreas coletivas decorrem das decisões das famílias que adquiriram terras pelo Programa Cédula da Terra (o mesmo ocorre nos projetos de assentamento de reforma agrária) que incorporam um elemento

exemplo, foi feita pela SUDENOR na Fazenda Acary, em Minas Gerais. De acordo com as pessoas entrevistadas, a área coletiva tem 124 hectares, onde foram implantados projetos de irrigação e de criação de cabritos. Segundo uma das pessoas entrevistadas,

Disseram que tinha que ter essa área coletiva. A área individual é de vinte e um hectares, decidido pela SUDENOR. Foi projeto deles desde o início. Queríamos um motor à diesel por causa da energia e a SUDENOR não aceitou. Hoje estamos com a dívida na CEMIG e com a energia cortada, sem poder pagar e sem irrigação. O que colhemos não dá para pagar a dívida da energia, em torno de três mil e tantos reais. 50% das coisas são eles quem decidem. Não fazem o que queremos (Projeto Fazenda Acary/MG).

Esta imposição (e a sua defesa) não está presente só nas reclamações das famílias descontentes, as quais são classificadas de “individualistas” e “não querem cooperar”. Os técnicos responsáveis também defendem este tipo de organização do trabalho, apostando que “a prática vai ensinar a importância do trabalho conjunto”. Este tipo de argumentação fica muito claro na fala de um técnico do CDA (Bahia) quando afirma que

E a gente quer ver se essa necessidade deles de se associar dá certo. E eles começam a acreditar mais nisso, na associação. Eles têm de acreditar mais nisso. Se uma área coletiva dessas conseguir pagar a terra – que eu acho que paga e sobra, pelo menos essa de lá – eles começam a acreditar mais. Agora isso a gente tem de fazer na prática porque não é discutindo que a gente vai fazer com que eles acreditem nisso. Discutindo ele vai reagir, vai ficar preso (técnico do CDA/BA).

O problema não está colocado na proposta em si, afinal há vários méritos em investimentos e empreendimentos coletivos, especialmente quando o objetivo é unir os poucos recursos na busca de produção e produtividade. De acordo com os dados de campo, o problema mais sério é a imposição de uma prática produtiva e social estranha à esmagadora maioria das famílias. A ausência de formação, assistência e acompanhamento técnico impedem que esta proposta seja construída com as pessoas. Por outro lado, há problemas também no tipo de empreendimento porque todos reproduzem a lógica “moderna” da monocultura voltada para a produção de excedentes.

De acordo com as entrevistas, o objetivo fundamental destas áreas e empreendimentos coletivos é a implantação de culturas comerciais (maracujá, café, coco, etc.), ou seja, organizar a produção voltada para o mercado, capaz de pagar o empréstimo de aquisição das terras. É possível perceber que os órgãos responsáveis acabam direcionando parte significativa dos recursos do SIC para viabilizar a produção dessas áreas coletivas, deixando os lotes individuais em segundo plano. Certamente, este tipo de racionalidade interfere diretamente na capacidade das famílias de construir alternativas de sobrevivência, a qual depende, única e exclusivamente, da renda individual.

cultural na organização dos projetos. Segundo depoimentos, “É! Tá funcionando praticamente coletivo. Já tentamos três vezes organizar para trabalhar como coletivo, mas o coletivo funciona aqui por necessidade, entendeu? Está precisando fazer uma cerca, nos juntamos e vamos fazer, está precisando fazer estrada (...) nós vamos fazer a estrada (...). Sem ser separado aqueles dias da semana, só quando há necessidade...” (Projeto da Mata Fresca/CE).

Eu acredito o seguinte: nesse Programa Cédula da Terra, esses investimentos comunitários prá área comunitária, deveria ser administrado prá ele ser o retorno do pagamento da terra. Ele daria condição de o valor que vem prá o investimento comunitário, se fosse investido direitinho no que é viável prá aquela área, se ele for bem planejado e bem administrado, ele dá condição de retorno para pagar o valor que comprou a terra. Agora, a sustentação dessas famílias, tem que pensar nos lotes individuais (técnico de campo/BA).

Isso é o coletivo mesmo. Nós trabalhamos todo mundo junto. Reunido porque isso aí é que vai garantir o pagamento da terra (Projeto São Geraldo/BA).

O planejamento e a implantação de atividades produtivas coletivas apareceram em todos os projetos. Constituídas, em geral, por cultivos com o uso de tecnologia moderna (inclusive com o uso de irrigação), financiados com recursos do SIC, estas atividades estão voltadas basicamente para o pagamento das parcelas do financiamento da terra. O plantio de café no Projeto São Geraldo (BA) é um exemplo típico desse empreendimento visando cumprir as obrigações com o banco. Segundo os depoimentos,

A forma de pagar é igual esse pessoal do próprio governo chega aqui dizendo que a gente já tem noventa por cento de chances de pagar. Com o que? Com o café. Nós têm uma faixa de sessenta mil pés de café, aproximadamente. Só que eles falam que o café em si, já dá prá pagar essa terra (Projeto São Geraldo/BA).

É, nós plantou prá ver que os mais... vende raiz mais que nós tem é esse. O café, que esse café é que vai garantir o pagamento dessa terra, o café. Nós tem que fazer economia, muita economia e o café prá garantir o pagamento da terra (Projeto São Geraldo/BA).

Infelizmente, o caso do Projeto São Geraldo é também paradigmático de mau planejamento (fruto de má orientação técnica, segundo depoimentos das pessoas entrevistadas), pois a área não é própria para o cultivo do café. Em outras palavras, as famílias (e os próprios gerenciadores do Cédula no Estado) estão apostando em uma atividade que não gerará renda suficiente para pagar a compra da área. As mesmas pessoas que mencionaram a lavoura coletiva como meio de pagamento do empréstimo afirmaram não ser possível obter recursos (pelo menos, não com a primeira lavoura de café) para pagar o financiamento. Segundo elas,

Não, essa terra aqui não é própria prá café não. Ela tem muita piçarra, café não. Começa a ir muito bem com pouco já começa a amarelar. Aquele café doce que eu lhe mostrei tá amarelando. (...) Já veio um engenheiro agrônomo aqui e... mas a terra não é boa prá café não! (Projeto São Geraldo/BA).

Todo o café que eles deixaram plantado foi aquele lá do outro lado. Eles plantaram numa área sem fazer estudo do solo. Nada, plantaram em cima de cascalho. Então aquele café não tem futuro. A esperança que eu tenho é nesse café aqui que a gente plantou na região baixa, analisou a terra, viu a profundidade (Projeto São Geraldo/BA).

Independentemente dos problemas na implantação, os lotes coletivos são considerados o espaço produtivo privilegiado dentro do programa, pois é o lugar onde são feitos os maiores investimentos em tecnologia (projetos de irrigação, por exemplo) e assistência técnica. A lógica do programa é que a produção no empreendimento coletivo deve ser responsável pela geração de renda capaz de garantir o pagamento das dívidas com a compra da terra. Isto direciona parte significativa dos recursos financeiros e humanos para viabilizar estes projetos.

Por outro lado, os dados das pesquisas demonstraram que não há uma preocupação com um planejamento sistêmico, isolando as áreas coletivas e inviabilizando a produção nos lotes individuais. Não há também qualquer preocupação com o desenvolvimento de empreendimentos alternativos (como, por exemplo, culturas consorciadas, agrosilvicultura, técnicas alternativas ao uso de componentes químicos, etc.) à lógica monocultora voltada para a produção de excedentes.

A comercialização dos produtos do lote coletivo (um empreendimento maior) não está garantindo poupança para pagar as dívidas. Dos dezesseis (16) projetos pesquisados, apenas dois não relataram problemas em relação aos empreendimentos coletivos. Os problemas vão desde a imposição (pelos órgãos responsáveis) desta forma de organização da produção, passando por problemas de atraso na liberação dos recursos necessários, até orientações técnicas equivocadas, colocando sérias barreiras para viabilizar tais iniciativas.

Além da imposição (ou justamente por causa dela) de investimentos coletivos, as lavouras comunitárias ou coletivas funcionam à base de pagamento de diárias. Há recursos do SIC destinados à sustentação inicial das famílias que foram utilizados para este tipo de pagamento, transformando o trabalho comunitário ou coletivo em uma forma de divisão desta verba (destinada à manutenção das famílias). Cada projeto organiza sua forma de trabalho mas, em geral, cada pessoa trabalha entre dois a três dias por semana no investimento comunitário. Este trabalho é remunerado através do sistema de diárias (segundo depoimentos o valor fica entre R\$ 5 e 7 reais por dia).

Por exemplo, o dinheiro do SIC que a gente tem só é para um plantio para comprar mudas de café, de coco e tal. Então, se a gente vai plantar a gente recebe e se não vai plantar a gente não recebe. A limpa do café mesmo ninguém recebe. A gente trabalha de graça porque é nosso mesmo (Projeto São Geraldo/BA).

O dinheiro que veio prá pagar as diárias era do SIC. Todo assentamento teve direito ao fomento (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Paga a diária porque agora saiu o PRONAF e aí tá funcionando sem problema. Beleza! Todo mundo participando, graças a Deus. Essa semana mesmo, ontem foi dia de mutirão. Todo mundo foi. Essa frente mesmo, foi 16 pessoas ontem, foi coroada. Passado doado e descobrindo uma doado. E ainda entraram na área do coco e fizeram muito serviço, né? (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

A prática de recompensar quem trabalha nos empreendimentos coletivos através do pagamento de diárias transforma as pessoas em “assalariadas” ou “empregadas” de sua própria associação ou comunidade. As pessoas, em primeiro lugar, não se apropriam

do processo porque estão sendo pagas para fazer um serviço, na mesma lógica de qualquer assalariamento. Em segundo lugar, as pessoas não se apropriam do próprio investimento porque não é delas. Estes empreendimentos são vistos como sendo “da associação” ou “do órgão responsável”. O técnico do CDA, referindo-se aos problemas de um dos projetos na Bahia, expressou claramente este problema.

O pessoal, por incrível que pareça, demonstrou uma certa dificuldade em atuar de forma comunitária (e também individual), pois não se percebia nem o desenvolvimento dos lotes e nem das áreas comunitárias. E apesar do SIC e da propriedade serem deles, havia uma certa dificuldade quando eles iam trabalhar lá. Pareciam que estavam trabalhando mais para o patrão de que trabalhando para eles mesmos, onde a questão da diária era uma coisa fundamental. Apesar deles terem comprado a propriedade parecia que não era deles. (...) Eles não demonstravam uma compreensão sobre o que tinha acontecido, ou seja, que eles deixaram de serem trabalhadores assalariados para tornarem-se proprietários (técnico do CDA/BA).

O problema é que este técnico – e os demais encarregados – não percebem que o mecanismo criado perpetua a lógica do assalariamento. As pessoas (assalariadas ou não) não se apropriam do processo porque são tratadas como empregadas através do pagamento de diárias. Este sistema impede qualquer processo de assimilação e internalização de uma nova realidade (ser dono, ser autônomo), impedindo também um aprendizado sobre possíveis benefícios de um trabalho coletivo ou comunitário.

As pessoas entrevistadas expressaram, em geral, uma certa resistência a este tipo de organização do trabalho e dos empreendimentos. As resistências não são frutos apenas do “individualismo característico deste público”, conforme depoimentos de vários técnicos. Além da falta de experiência em atividades coletivas, as pessoas sonham com autonomia, resultado do acesso à terra e não com uma prática de assalariamento, mesmo que seja para um trabalho comunitário.

A solução seria se fosse tudo loteado, mas ninguém tem lote, mas se fosse o lote e esse aqui era o meu e aquele ali era o seu e tivesse o financiamento do banco e cada um que ia se virar (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

...não existiu a cooperação na produção, todo mundo trabalhando junto. Porque teve uma questão, a terra era para que todo mundo trabalhasse na área, sem haver a divisão de área por área. Mas é que o pessoal não concordaram porque dizia que um ia trabalhar mais do que outro. Aí não existe. Tão trabalhando nas suas áreas. Cada um trabalha nas suas áreas (Projeto da COEPE/PE).

As regras de implantação do Cédula apresentam-se inflexíveis face à realidade vivida em cada área, culminando em quadros de fracasso, sofrimento e fome. As autoridades responsáveis pela implantação e execução do projeto no Estado de Minas Gerais abordam, evidentemente, esta questão por outro ângulo. Explicam o fracasso da produção como resultado da falta de compreensão e adequação por parte dos trabalhadores e trabalhadoras às regras do programa.

Conseqüentemente, as explicações acabam recaindo em estereótipo de que as pessoas não querem realizar trabalhos coletivos e associativos. Esta foi a explicação de um técnico que atribuiu os problemas dos coletivos à “...pouca habilidade do trabalhador rural em trabalhar de forma associativista e em assumir sua emancipação” (técnico de implantação/MG).

A tão sonhada autonomia não é facilmente percebida em trabalhos coletivos, o qual exige tempo para ser assimilado. Por um lado, diferente de qualquer relação contratual de trabalho, as pessoas querem “liberdade” para planejar a sua própria produção, estabelecendo as suas estratégias de sobrevivência. Por outro lado, a assimilação da importância de iniciativas comunitárias e coletivas é resultado de processos educativos, onde o fator tempo é fundamental, como bem expressou um técnico de campo da Bahia,

Eu acho que tem que pensar mais nesse investimento comunitário prá o pagamento da própria terra. Ser administrado pela própria associação, ser bem conduzido (...) uma comunidade bem preparada que conduza de uma forma de mutirões que viabilize mais, melhor. Porém a gente sabe que é muito difícil uma comunidade que está começando ter toda essa integração prá fazer um trabalho de mutirão. Leva um certo tempo prá eles começarem a pegar essa consciência... (técnico de campo/BA).

Além das dificuldades inerentes à organização e execução do trabalho coletivo ou comunitário (expresso por vários presidentes de associação), um dos problemas enfrentados nos projetos é a competição entre estes e o tempo necessário a ser dedicado nos lotes individuais ou mesmo para vender dias de serviço. As pessoas são obrigadas a vender dias para sustentar a família, o que vem colidindo com o tempo gasto com as atividades dos empreendimentos coletivos.

O dia do coletivo é na sexta-feira. Aí o povo tá interando prá fazer o pão aí. Como é que vai trabalhar no coletivo? (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

A dificuldade de se trabalhar com mutirão é porque as famílias tava com dificuldade de sobreviver. Não tinha recurso. Tinha que trabalhar no pinho, no corte, dando diária para sobreviver aqui. Quando sai o PRONAF que circulou um pouco de dinheiro, que o pessoal realmente ficou com dinheiro prá cuida de sua terra, aí eles retornaram com o trabalho de mutirão (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Esse tipo de prática (impondo formas de trabalho e remunerando a organização das atividades coletivas) é extremamente prejudicial ao processo organizativo e comunitário das famílias envolvidas. Esta impede outras como, por exemplo, as relações comunitárias, de parentesco e de trabalho baseadas na troca de dias e no mutirão. Os problemas são perceptíveis em vários depoimentos, pois as pessoas afirmaram que não têm tempo para trocar dias ou fazer mutirão, além do tempo despendido nos empreendimentos coletivos.

[Vocês trocam dias?] Não! Já aconteceu várias vezes, mas depois que entrou área coletiva aí já ficou mais difícil. Que nós tem que tirar o dia da área coletiva. Toda semana para área porque no início não foi programada a área coletiva. Não veio o dinheiro prá fazer. Mas quando o dinheiro chegou prá

fazer a área coletiva aí, em vez de nós fazer esse mutirão pro nossos lotes já não dá mais, porque tem que fazer mutirão prá área coletiva (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Certamente, o problema mais grave – junto com o “processo de assalariamento” das pessoas – é a prática autoritária de “impor determinadas práticas e valores” nos processos de implantação dos projetos. As pessoas não podem ser forçadas a desenvolver atividades (empreendimentos coletivos) ou viver de forma que não estão acostumadas (aglomerados em agrovilas) só porque participam em determinado programa. Apesar de todo o discurso oficial, tanto dos órgãos governamentais como do próprio Banco Mundial, sobre a importância dos processos formativos (capacitação e geração de “capital humano”) e do “empowerment”, a pesquisa revelou que a implantação dos projetos do Cédula está baseada em práticas pouco democráticas ou pedagógicas.

Por outro lado, este tipo de imposição é frontalmente contrário à “filosofia do livre mercado” e ao discurso que enfatiza a importância da organização social baseada na iniciativa empreendedora, na competitividade e na eficácia, bases filosóficas do Cédula da Terra. Os dados de campo negam discursos que, contrapondo às diferenças da lógica da política constitucional de desapropriações que “supõe a intervenção do estado em todas as fases do processo” (TEÓFILO, 2000, p. 8), enfatizam as vantagens do Cédula favorece a “ausência de tutela do setor público e a liberdade de decisão de agentes racionais e que sabem identificar as melhores alternativas para sua reprodução” (idem, p. 14).

3.3 – Condições de pagamento

Pouquíssimas famílias do programa Cédula da Terra têm conseguido renda suficiente para garantir alimentação e sobrevivência nos projetos. A maioria não produz o suficiente para o sustento familiar, dependendo de recursos externos (venda de dias de serviço, aposentadorias, assalariamento urbano, bolsa-escola, etc.) para sobreviver. A produção não sustenta as famílias, portanto, não há condições para fazer poupança ou reservar recursos para pagar o empréstimo obtido com a compra da terra.

Apesar da falta de informações sobre as condições do empréstimo (taxa de juros, prazos, valores das prestações, montante da dívida, etc.), em geral, as pessoas estão cientes que contraíram uma dívida e precisam pagar as prestações.

A terra é para pagar. Também ele [presidente da associação] não disse quando era pra pagar. (...). Só que eu não acho condição para pagar e nem a terra tem (Projeto Jatobá/Raposo/CE)

Eu só sei que tem que pagar o banco. Tem de deixar de fazer alguma coisa e pagar o banco (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Há casos, no entanto, em que as pessoas estão tão mal informadas que acreditam não ter qualquer tipo de dívida. As pessoas entrevistadas no Projeto Califórnia I/MG, por exemplo, afirmaram que somente alguns diretores da associação possuem informações sobre as regras do programa e que não precisam pagar pela terra. Estas pessoas tampouco sabiam dizer por quanto a terra foi comprada, nem acreditam que as famílias possam pagar a dívida, pois o programa não forneceu o apoio prometido.

Não vieram cobrar e ninguém tem condições de pagar e o povo fala que não vão pagar essas terras... Se o recurso sair vamos movimentar para pagar, se não sair... (Projeto Califórnia I/MG).

Apesar das particularidades encontradas em cada projeto pesquisado, perguntadas sobre as condições financeiras, as pessoas entrevistadas foram praticamente unânimes em afirmar que não há condições para efetuar o pagamento da primeira parcela do financiamento.

Nenhuma família pagaria, nem eu próprio que sou como se diz o líder daqui. E a matriz que é o Vavá [referindo-se ao presidente de outro imóvel do Cédula, no município de Acaraú] ele pegou o assentamento bem mais, como se diz, já pronto. Que ele já pegou o assentamento praticamente pronto (...) nem eles podem (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Hoje se fosse para pagar, ninguém tinha nenhum tostão (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

A partir de... para o ano, nós começa a pagar. A partir de fevereiro a gente começa a pagar a primeira parcela. Se tiver como pagar porque até hoje a gente não tem como, não saiu para a gente pagar. (...) Tem uns que não tem nada. Tem melhor do que eu, mas se você assim por igual ninguém pode. Porque alguém pagar uma parcela e depois não pagar o resto não convém (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Não teremos condições de realizar tal pagamento, a associação não dispõe de nenhum recurso e a nossa esperança eram os projetos produtivos (Projeto Boa Vista do Acaraí/MA).

Não tem ninguém que tem condições de pagar a dívida (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Há quatro anos estamos aqui, se fosse para pagar agora não teríamos, como? Se nem para comer bem dá! (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

As dificuldades para honrar os compromissos assumidos apareceram explicitamente também no Estado do Maranhão. A situação das áreas pesquisadas permite prever um processo de inadimplência da esmagadora maioria das famílias dos projetos do Cédula. De acordo com a equipe de pesquisadores, a situação das associações em relação à condição de pagamento era dramática. A pesquisa de campo não encontrou um único projeto produtivo em condições de viabilizar o pagamento das prestações que vencem a partir de 2002.

Por outro lado, em resposta à pergunta sobre as possibilidades de pagamento da primeira parcela, algumas pessoas, de diferentes projetos, afirmaram que tinham condições de pagar. Perguntadas então se já tinham o dinheiro guardado responderam que não. A confiança nas possibilidades de pagamento, portanto, não estava assentada em dados objetivos e nas reais condições do empreendimento. Apesar de alimentar a esperança de pagar, o nível e a densidade das respostas estão limitados pelo escasso

aporte de informações e conhecimento acerca das condições do empreendimento em relação à dívida.

Mais significativo, no entanto, é o fato de que as pessoas que dizem ter condições de pagar só poderão fazê-lo mediante um processo de descapitalização. Literalmente as pessoas terão que se desfazer de seus pertences (alguns adquiridos antes da entrada no projeto) para pagar a primeira prestação.

Olhe, primeiramente Deus na frente. A minha parte eu sei que tenho. O que eu plantei pelo meu recurso próprio, o que eu tenho dá para pagar super bem. (...) Agora não [tem o dinheiro]. Eu creio que daqui para lá, a gente trabalhando, a gente possa adquirir, mas agora guardado não (Projeto da COEPE/PE).

Agora tenho, tenho condição [de pagar]. (...) Nada, nada, uma prestação que torna aí por ano trezentos e poucos reais. Eu acho que a gente não tem dificuldade para pagá não. (...) Nesse tempo até agora o que eu tô ganhando é prá comê. Não dá mesmo. O que eu tenho é animais, animais que eu tenho. Se eu querer vender eu posso arrumá dinheiro prá paga. Agora não quero me desfazê, eu quero comprá mais (Projeto da COEPE/PE).

Dinheiro mesmo não [tem]. Mas tem uns bichinhos aí que é prá pagar. (...) Se vender tudo talvez já dê, mas não é certeza não. Porque nesse tempo não dá dinheiro com uma seca dessa que a gente tá enfrentando o valor é pouco (Projeto Casa de Pedra/PE).

Pra gente pagar só se for vendendo o que tem (Projeto São Geraldo/BA).

Diferente desta perspectiva, diversos técnicos afirmaram que uma parte das famílias pode pagar a primeira parcela, tomando como referência, condições mais favoráveis (condições climáticas, terras mais férteis, localização do projeto, tipo de investimentos, projetos produtivos melhor organizados, etc.). Segundo um técnico do Ceará,

Alguns têm como pagar. Por exemplo, aquelas comunidades da área do Acaraú, que têm uma potencialidade maior. E que realmente eles souberam fazer aplicação melhor de recursos, e também têm uma potencialidade de recursos naturais maior. Então aquelas comunidades de Acaraú, Itarema podem não ter condições de pagar total, mas uma parte, elas têm condição de pagar (técnico do IDACE).

Mesmo que esta avaliação estivesse próxima da realidade (segundo a equipe de pesquisa no Estado, as pessoas dos projetos de Acaraú afirmam que não podem pagar),⁵⁴ é importante observar que há impedimentos legais para tanto. As dívidas são contraídas pela associação, na forma de empréstimo solidário, portanto, o compromisso é conjunto e não de cada família individualmente. Os pagamentos só podem ser feitos no montante da prestação porque é apenas um contrato, um empréstimo.

⁵⁴ De acordo com estimativas e informações dos presidentes das associações (confirmadas por algumas das pessoas entrevistadas), das dezoito famílias do Projeto Jatobá/Raposo, talvez seis consigam pagar as parcelas. No Projeto Mata Fresca, das doze famílias, se muito, duas conseguiriam pagar. No Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre, de dezesseis famílias aproximadamente três teriam condições. Estas famílias, porém, usam o condicional "talvez", "provavelmente", etc.

Se tiver meia dúzia em condições de pagar das 35 famílias que poderão pagar é muito e o banco não aceita. Tem que ser tudo junto. A maioria dos assentados daqui sobrevive de um dia de alugado, de ganhar sete reais e nem isso está tendo aqui (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Por outro lado, ficou claro, nos depoimentos dos técnicos e dirigentes na Bahia, a preocupação em viabilizar o pagamento das terras. A constatação de que alguns podem pagar, mas a esmagadora maioria não, justifica o esforço legal para não tornar as famílias inadimplentes já no início do programa. A dilatação do prazo de amortização de 10 para 20 anos foi, sem dúvida, resultado da constatação de problemas estruturais no programa que o inviabilizam economicamente.

Nesse sentido, a pesquisa de campo na Bahia coincidiu com um processo de “repactuação” dos contratos com prestação vencida ou próxima da data de vencimento. Foi realizada a “repactuação” de 49 contratos, a partir de diagnóstico da situação e condição de pagamento. Segundo informações do órgão responsável, cada caso pode ser “repactuado” individualmente, isto é, o pagamento pode ser escalonado. O objetivo é colocar, nos dois primeiros anos de amortização, uma quantia menor como “...uma coisa quase simbólica, que é pra dar fôlego pra eles” (técnico da Bahia).⁵⁵

Aliás, a conseqüente inadimplência por falta de condições de pagamento não é surpresa para os promotores e responsáveis pela implementação do Cédula da Terra. O então presidente nacional do INCRA, Milton Seligman, em visita ao Maranhão, em 1997, afirmou que o caráter experimental do programa era resultado de dúvidas sobre a capacidade de pagamento das famílias envolvidas. Segundo um jornal do Estado, Seligman reconheceu “...que há dúvidas no governo se os assentados pelo projeto Cédula da Terra vão ser capazes de quitar o financiamento – daí porque o programa está sendo lançado em caráter experimental” (Jornal O Estado do Maranhão, 16/09/1997).

A situação de falta total de condições financeiras nos projetos é resultado de uma série de problemas naturais como, por exemplo, a estiagem que assolou parte significativa da região abrangida pelo Cédula da Terra nos últimos anos. Por outro lado, muitas áreas adquiridas, como vimos acima, possuem problemas de fertilidade ou são rochosas, agravando ainda mais a situação de penúria das famílias, impedindo um processo de capitalização capaz de gerar excedentes para cumprir o compromisso e pagar o empréstimo.

Nesse momento, nós não temos safra. Foi um ano pra nós praticamente seco. Não temos como pagar nem se fosse R\$ 100,00. (Projeto Mata Fresca/CE).

Não. Não vamos ter condição de pagar porque não produz pra pagar. A pessoa tira o dinheiro com a esperança de ter uma coisa melhor e a terra não produz pra ajudar (Projeto Mata Fresca/CE).

Nós pegamos três anos e meio ruim e não deu pra fazer nada. O último apelo é das criações. Porque ela se Deus ajudar e ela reproduzir... (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

⁵⁵ A equipe estadual de pesquisa não teve acesso aos documentos (contratos e diagnósticos), pois os dados ainda estavam sendo processados. Seguramente, estes estudos serão uma radiografia da situação econômica em que se encontram os projetos do Cédula no Estado da Bahia.

...mas hoje eu vejo e posso até provar que não é fácil pagar, pode-se até pagar a terra através de um esforço, através de muita luta, muito entusiasmo. (...). A vida do pequeno agricultor, do homem do campo, ela é uma vida difícil, sempre tem dificuldade por causa dos fracos invernos; então não tem condição de explorar muito, ele sempre explora pouco e o pouco toda vida é pouco (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Infelizmente, os problemas encontrados não se resumem a fatores climáticos e limitações naturais. Na verdade, a pesquisa de campo revelou que os principais obstáculos estão no desenho e na implantação dos projetos. As pessoas entrevistadas afirmaram que a falta ou o atraso na liberação de recursos, a falta de assistência técnica, a implementação de projetos produtivos equivocados, etc. são fatores fundamentais que não permitiram gerar renda suficiente e capitalização (poupança) para pagar as prestações.

Se a gente tivesse condições de pagar, mas estão todos sem condições, porque ninguém teve financiamento para gerar lucro para isso (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

A gente tem três anos de carência, mais já fomos no Banco do Nordeste para resolver porque não temos condições de pagar. Não houve nenhum financiamento para os assentados prá eles produzirem alguma coisa. Então a gente está numa situação que o governo do Estado, juntamente ao Banco Mundial, que veja uma situação e amenize o caso para a gente resolver. (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

Não temos recursos para produzir. Só planto milho e feijão para comer. Como é que vou pagar assim...? (Projeto São Geraldo/BA).

Estes problemas se repetem em todos os casos estudados. A associação do Projeto Chácara/MG, por exemplo, afirma que nenhum recurso foi liberado desde a compra da terra, há dois anos, nem crédito para infra-estrutura nem para projetos produtivos. O único recurso que tiveram foi de auxílio inicial, ou seja, cem reais por família, durante dez meses. O cultivo existente, sem assistência técnica, em pequenos lotes demarcados pelas próprias famílias, não dá para o auto-sustento das mesmas. Esta falta ou atraso na liberação dos recursos também foram apontados por vários técnicos como problemas que impediram a produção nos diversos projetos.

Já que criou o assentamento, eles deveriam criar estrutura pro povo sobreviver lá. O recurso sai pingado e fora de época para usá-lo e o dinheiro some sem ser bem aplicado (técnico de área/MG).

Segundo técnicos de Minas Gerais, somente duas áreas, do total de 41 implantadas no Estado, tinham a carência da dívida da terra vencida (Projeto Fazenda Acary e outro do município de Manga), à época da pesquisa de campo. Estas duas áreas já haviam recebido os boletos de pagamento da prestação, mas as pessoas afirmaram não ter condições de pagar. Segundo estes técnicos, as famílias não tiveram condições de poupar dinheiro para pagar o empréstimo.

Nenhum [projeto do Cédula] guardou dinheiro para pagar a terra, precisa investimento do PRONAF para pagar (técnico de implantação/MG).

Se não houver um incentivo e investimento maior não vão conseguir pagar as prestações. Mesmo se tiver, tem gente que não irá pagar, ou o governo abre mão ou vão ficar inadimplente. Acho que eles não podem, nem devem sair... (técnico de área/MG).

As condições gerais de implantação dos projetos (especialmente o prazo de carência de apenas três anos) também impedem que as famílias gerem renda para pagar os empréstimos. De acordo com alguns técnicos de Minas Gerais, o subsídio para a compra da terra é insuficiente. A partir das condições de produção das áreas, avaliam que a taxa de juros ainda é alta e a carência para pagamento das mesmas deveria ser maior, especialmente por ser um projeto piloto. Essa mesma avaliação é feita por técnicos de campo no Estado da Bahia, afirmando que o prazo de carência é insuficiente, afinal muitos projetos não conseguiram implantar qualquer produção capaz de garantir o pagamento do financiamento.

Esta mesma avaliação é feita pelas famílias que reclamam das condições do empréstimo, especialmente das taxas de juros e do prazo de carência.

A gente não está tendo condição de pagar porque os juros do banco são muito altos e do jeito que a gente está caminhando aqui, não dá para pagar nem os juros quanto mais a conta (Projeto Fazenda Mata Fresca/CE).

...é possível que se tenha um alargamento do prazo para começar a pagar. Se acaso se consiga esse alargamento e nesse meio tempo vem o financiamento, nós vamos ter condições de pagar (Projeto Nossa Senhora de Fátima/ PE).

De uma maneira geral, a tendência dos técnicos responsáveis é atribuir os problemas à falta de capacidade de gerenciamento e de experiência das pessoas envolvidas. Em outras palavras, apesar de reconhecerem outros fatores, há uma tendência a colocar o problema apenas sob a responsabilidade das famílias dos projetos. Segundo técnico do Banco do Nordeste (BNB),

As causas de inadimplência [atraso nos pagamentos] e da incapacidade de pagamento de compromissos assumidos pelos produtores rurais têm várias origens e deveriam ser objetos de estudos detalhados. Mas algumas são mais evidentes, dentre elas a escolha equivocada dos empreendimentos financiados, sobre os quais os agentes produtivos não detêm a necessária experiência e nem conhecimento técnico suficientes, e a conjuntura econômica. Em ambos, os fatores vão desde o planejamento deficiente da atividade, que não leva em conta aspectos como localização, aptidão, recursos naturais, mercado, etc., até aspectos que fogem ao controle das pessoas envolvidas, como estiagens prolongadas, crises econômicas internacionais, impedimentos de ordem ambiental, e muitos outros.

Apesar de todas dificuldades encontradas, as pessoas expressaram um desejo de pagar as prestações. Muitas afirmaram não ter conhecimento do valor da prestação a ser paga, mas gostariam de pagar. Afirmaram que têm esperança e farão o (im)possível para honrar o compromisso assumido à época da compra da terra.

Está escrito pra gente pagar, agora eu tô me preocupando, caçando um jeito de como é que a gente vai pagar um terreno desse, numa situação dessa. (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Não estou dizendo que a gente pode pagar, mas ia fazendo por onde a gente pagar. A gente está trabalhando em prol de pagar (...). Ninguém nunca está naquele esmorecimento de dizer: não, rapaz, vá trabalhar e come, o que tiver de pagar, pagou. Aqui, não, nós estamos todo mundo trabalhando num pensamento só de pagar (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Só se a gente esperneasse muito pra dar um jeito para pagar (e) se fosse obrigado. E nós estamos no terreno, nós queremos trabalhar pra pagar ele. E se Deus quiser, e der certo, a gente se apruma e paga (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Se a gente não pagar não sai daqui. A gente quer pagar, mas eles têm que cooperar, eles não cumpriram o que prometeram. Quem sabe até lá o governo não paga pra nós, é a única saída que tem (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Por outro lado, muitas expressaram a necessidade de buscar alternativas como, por exemplo, uma renegociação com o banco para alongar a dívida (especialmente um prazo de carência maior) e diminuir o valor das prestações. Outros expressaram o desejo de ter o perdão da dívida como uma alternativa para manter as pessoas nos projetos.

Que desse prá gente consertar os erros que tem aqui dentro. Por exemplo, uma solução pra pagar, como uma solução para essa terra. Como nós não temos condições suficientes para pagar o terreno, a gente só tinha um apelo: que o pessoal mais alto, as autoridades resolvessem alguma coisa. Como poderia ser, se o governo desse esse terreno pra nós. Pra mode nós ficamos morando, e trabalhando, mas que não fosse uma coisa pra pagar, como na Comunidade do Coió [PA do Governo Estadual/IDACE]. A comunidade do Coió é assim, uma associação, mas o terreno é deles mesmo, não é uma coisa para pagar (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Rapaz! Vamos falar prá fazer uma negociação da dívida (...) Vamos trabalhar. Não sei se dá [para pagar] não. Mas vamos trabalhar prá ver. Se o banco der condição prá nós trabalhar... (Projeto Casa de Pedra/PE).

O plano é negociar. A gente tem de negociar com o banco e ver a respeito de tudo isso aí, depois de tudo que aconteceu a gente não tem culpa (Projeto São Geraldo/BA).

Conforme vimos nos itens anteriores, esta falta absoluta de condições de pagamento é resultado de problemas estruturais. Tais problemas não serão resolvidos com maiores prazos para as amortizações. De uma maneira geral, os projetos não possuem viabilidade econômica em consequência de uma série de fatores como, por exemplo, a compra de terras fracas, regiões áridas (falta de água ou necessidade de altos investimentos para obter água), falta de assistência técnica, falta de recursos para investimento, distantes de mercados consumidores, etc. Estes fatores inviabilizam

completamente a sustentabilidade dos projetos, tornando os empréstimos impagáveis. Avaliando um dos projetos pesquisados, o técnico confirma esta situação, pois segundo ele,

Para dez famílias, a terra sustenta para subsistência. Esses programas colocam o trabalhador sem terra com condições difíceis de terra, esperando que seja um proprietário de sucesso (técnico de área/MG).

A consciência das limitações concretas, inclusive para materializar a vontade de pagar o empréstimo, no entanto, não impede um certo desejo de resistir na terra. Muitos afirmaram que, mesmo não pagando as prestações, não têm planos de deixar os lotes. Esta tentativa de resistência não é resultado apenas da falta de lugar para onde ir. Perder a terra por falta de pagamento representaria a derrota do sonho de possuir a terra, um pedaço de chão para trabalhar.

Eu só não vou sair porque tô dentro já. Não sou um cara que dizendo uma coisa não volto atrás. Não tá fácil pagar (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Se eu não puder pagar, vou esperar que me joguem para fora. Pedir para sair, eu não peço porque eu acho que seria uma boa se a gente ficasse com a terra. Agora se não tenho condições de pagar, se não houver financiamento para a gente gerar recurso para pagar, não tem condições de pagar (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE).

O que eu tenho pra dizer é que eu sempre tive um sonho de ter um pedaço de terra pra trabalhar. E aí surgiu o Cédula da Terra e a gente fez a associação e veio. Mas só que num foi bem como a gente esperava antes, e daí, tamos aqui, nós tem que lutar por isso aqui. Podemos dizer que somos donos da terra, em qualquer circunstância, somos donos da terra, pagando ou não pagando. Eu mesmo não pretendo sair daqui da terra e acredito que é a opinião de todos é que num vai sair (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Além deste sentimento de derrota, há uma clara preocupação com o endividamento, resultado do ingresso no projeto. Esta preocupação está fundamentada em uma dimensão cultural, onde a “lógica do camponês pobre” é, acima de qualquer valor, honrar seu compromisso e sua palavra.

Eu não me sinto bom! (...). Vamos ver o que vai acontecer daqui prá frente com a dívida (...) Só Deus é quem sabe o que vai acontecer (Projeto Mata Fresca/CE).

Eu tô morrendo cada dia um tiquinho, por causa da dívida que preocupa! Eu sô idoso e preferia ter ficado do jeito que eu tava, desempregado! (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Se soubesse que era assim não teria saído da prefeitura, onde recebia R\$205 reais. Ao menos não estaria preocupado com a dívida (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Prefiro ficar desempregado, que vir para cá, porque aqui estou morrendo aos poucos, preocupado com as dívidas... (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Quem tá passando esse calote é o próprio governo porque bota uma pessoa em cima de uma terra pra viver do jeito que a gente tá vivendo aqui, ele tá botando pra você não pagar, pra você ser caloteiro. Nós não tem com o que pagar... (Projeto Vale do Paraguaçu/BA).

Esta preocupação com a dívida adquirida não é resultado apenas de uma dimensão cultural camponesa. Há regras claras nos contratos do Cédula (alienação fiduciária da terra em todos os contratos de empréstimo) que, ao não conseguir pagar a terra, as famílias podem ser executadas judicialmente. Isso significa que ficarão impedidas de ter acesso a qualquer outro programa governamental e mesmo ao crédito em geral.

Esta situação as aprisiona à condição de pobres e endividados. O programa Cédula da Terra se converte, a partir de sua própria concepção, em sua antítese. De sem terra, as pessoas passam a “estar na terra”, mas continuam um “sem terra” legalmente, inclusive sem condição de explorá-la. Pode permanecer na terra, mas sem o sonho de tornar-se um cidadão “com terra”.

3.4 – As associações e o protagonismo dos trabalhadores e trabalhadoras

3.4.1 – As associações, a seleção e a participação das famílias

De acordo com as diretrizes do programa, para ter acesso ao financiamento do Cédula da Terra, um dos requisitos é a existência de uma associação legalmente constituída. O folder distribuído pela CAR, na Bahia, informa que *“para obter benefícios do Cédula da Terra os produtores devem estar organizados em Associações Comunitárias. A partir daí a associação escolhe o imóvel a ser adquirido e negocia com o proprietário as bases da compra.”* Seguindo esta diretriz, todas as áreas pesquisadas já “nasceram” com uma associação. Em geral, as famílias interessadas organizaram a associação e encaminharam a solicitação de financiamento.

No Estado do Ceará, dos três projetos pesquisados, somente no Sítio Jatobá/Raposo a associação existia de maneira informal. Nas outras duas áreas já funcionavam legalmente. Para a aquisição da Fazenda Mata Fresca, a Associação Comunitária da Candeia da Boa Vista “negociou” a compra para um grupo de moradores da localidade. Posteriormente, as famílias e a comunidade da Candeia da Boa Vista, em comum acordo, decidiram que o projeto necessitava de uma associação própria que coordenasse as ações. Foi, então, criada a Associação dos Agricultores da Fazenda Mata Fresca.

O projeto da Fazenda Cacimba Nova/Rancho Alegre (Ceará) é uma exceção na amostra porque a Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Cacimba Nova já existia há doze anos. Nos demais casos, as associações foram criadas com o objetivo de, cumprindo as determinações do programa, permitir o acesso à terra através do Cédula.⁵⁶

⁵⁶ Esta constatação é corroborada pelos resultados da Avaliação Preliminar, pois 50% das associações da amostra desta avaliação foram criadas exclusivamente para participar do Cédula (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 223), sendo que a esmagadora maioria foi “predominantemente constituída a partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao PCT” (idem, p. 223).

Esta existência prévia tem dado, segundo depoimentos, uma maior consistência ao trabalho organizativo, trazendo benefícios para a comunidade.⁵⁷

Pela associação a gente arruma alguma coisa, sem associação a gente não arruma nada. (...). Arrumei posto de saúde, posto agrícola, cacimbões, tudo antes da compra da terra. Tudo está feito lá na Cacimba Nova (liderança da Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Os depoimentos permitem concluir que muitas associações foram formadas apenas com o objetivo de comprar a terra e obter os financiamentos do Cédula da Terra. Apesar de todas as dificuldades resultantes de um processo organizativo artificial, alguns técnicos acreditam que estas associações têm vantagens porque os objetivos são definidos no contexto e espírito do programa.

O que a gente tem visto é que apesar de que aqueles que se juntam para comprar a terra terem, certa dificuldade na parte organizacional, mas têm, uma vez estabelecido o processo, menos problemas, é mais fácil lidar com eles do que com uma associação maior, uma organização pré-estabelecida já com 10 anos ou mais, já com vícios e tudo o mais. Certamente depende sempre da capacidade da liderança, uma liderança correta. Se for uma liderança que aja corretamente, não provoque risco dentro do processo de desenvolvimento, então há mais possibilidade de crescimento (técnico do Pró-Rural/PE).

Com relação ao papel da associação para o desenvolvimento do projeto, as pessoas entrevistadas re-afirmaram a sua importância, bem como a reconhecem como gestora dos projetos.⁵⁸ Apesar dos problemas enfrentados, as famílias, em sua maioria, acreditam que a associação ajuda a área a se desenvolver. Acreditam que é importante porque não teriam conquistado o acesso à terra sem uma associação.

Uma das principais importâncias da associação é a união do grupo, sempre fazer as coisas unido e da vontade da maioria (Projeto do Jatobá/Raposo/CE).

É importante! Eu creio que se não tiver o trabalho a partir da associação, se a gente não unir as forças e tentar resolver os problemas, nada feito (Projeto da Mata Fresca/CE).

⁵⁷ Apesar da fragilidade deste tipo de organização para romper práticas paternalistas e autoritárias, os avaliadores dos Fundos Sociais do BIRD constataram que "...o desenho participativo funciona melhor quando já existe organização social prévia; nos demais casos este desenho não é capaz, por si só, de assegurar o funcionamento efetivo das estruturas de participação definidas, nem de superar o poder das relações sociais tradicionais" (STEIL, SOARES e CARVALHO, 2001, p. 55).

⁵⁸ No Ceará, além da exploração agropecuária, grande parte da infra-estrutura produtiva de vários projetos é coletiva como, por exemplo, casas de farinha, casa-sede, açude, poço profundo. Aonde existem máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, tais como trator (Jatobá/Raposo), equipamentos de irrigação com motor e canos (Mata Fresca e Cacimba Nova/Rancho Alegre), são de uso coletivo e individual. Esta organização produtiva e o uso coletivo dos equipamentos são coordenados pelas associações, dando um papel importante à mesma nos projetos. "É tudo coletivo. Menos a casa, que você tem direito e 50 metros de quintal, o resto é tudo coletivo" (Projeto Jatobá/Raposo/CE). Esta organização coletiva não acontece nos demais projetos pesquisados, à exceção da associação do Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia, que organiza a produção coletiva e o uso de equipamentos.

Associação é o melhor caminho que existe. Tudo que existe hoje é em nome da associação comunitária. (...) se não tiver associação comunitária não é feito nada (Projeto da Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

A associação é importante prá todo mundo, prá quem conhece o que é uma associação e prá quem não conhece (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

As falas condicionam, entretanto, as avaliações positivas do desempenho da associação à quantidade de recursos que ela possui. Os recursos são considerados como o fator principal para o bom ou mau funcionamento das associações.

Os associados fazem o que podem, vontade tem demais, mas sem recursos é quase nada os resultados... ela é importante por que é o que temos para explicar ao povo, reunir e conversar sobre os problemas... podia melhorar conseguindo recursos para ambulância, escola, estrada, posto de saúde, telefone público e água para agricultura (Projeto Califórnia I/MG).

Ela [associação] não ajuda a área a se desenvolver porque não tem recurso, depende da SUDENOR, mas é importante para manter o PARATERRA [Cédula em MG]... (Projeto Acaray/MG).

Independentemente da importância atribuída à associação, a pesquisa de campo constatou uma série de problemas. A formação da Associação São Geraldo (Bahia), por exemplo, repercute a própria história de sua implantação. A adesão ao programa e as reuniões foram todas realizadas no Sindicato Patronal. Ao contrário do requisito fundamental para “entrar no Cédula”, a formação da associação foi posterior à compra do imóvel e a primeira diretoria veio toda pronta, revelando práticas autoritárias e paternalistas. O primeiro presidente era sobrinho do presidente do Sindicato Patronal e vice-prefeito de Itanhém.

O primeiro presidente não foi eleito... ele já foi associado como presidente... o vice-prefeito era o tio dele, então já associou ele, pra ele poder vim ser o presidente daqui, ele não foi eleito por nós (Projeto São Geraldo/MG).

...formada não, mas havia um sócio que mais ou menos, a gente tava indicando ele como presidente. Mas, depois que comprou tudo que a associação deu certo, depois o vice-prefeito [e presidente do sindicato patronal] pegou um sobrinho dele e colocou como presidente...assim que a gente soube que a terra havia sido comprada e a associação criada. Já chegou presidente, já chegou tesoureiro... tudo pronto (Projeto São Geraldo/MG).

Os problemas relacionados com a organização e funcionamento das associações têm início nos processos de seleção das famílias, presentes nos diversos casos estudados. Em Minas Gerais, por exemplo, vários relatos colocam toda a ação (seleção das famílias, constituição das associações, escolha e compra das áreas, etc.) nos órgãos estaduais responsáveis.⁵⁹ As famílias selecionadas em Jaíba eram procedentes de uma ocupação de

⁵⁹ Esta constatação também foi feita pela equipe responsável pela Avaliação Preliminar. Segundo seu relatório, em vários Estados, os órgãos responsáveis montaram uma “comissão de seleção”, que “...indica os possíveis beneficiários e encaminha uma lista às instituições do governo, em algumas situações, mediada pela prefeitura local” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 223).

terras ocorrida no Projeto Jaíba de Irrigação, que foi mal sucedida e culminou em um acampamento no pátio da igreja.⁶⁰ A estas 50 foram adicionadas mais 100 famílias sem moradia, moradores de rua, acampados nos pátios das igrejas e moradores da periferia da cidade. Estas 150 famílias preencheram três projetos, instalados na mesma fazenda (Projetos Califórnia I, II e III).

As pessoas não foram organizadas, foram juntadas para viabilizar o projeto... e depois criaram associação destas pessoas, que não tinha passado em comum e sem confiança uns nos outros (Técnico de área/MG).

Em Terra Branca (MG), a seleção foi realizada, segundo entrevistas, por que a prefeitura queria resolver o problema das famílias que viviam do garimpo, que se encontrava suspenso por lei. Esta situação permitiu um alto grau de manipulação do processo organizativo sem nenhuma participação efetiva das pessoas diretamente interessadas.⁶¹

A sociedade civil não teve participação neste programa [referindo-se a área de Terra Branca], um problema que culminou na concentração pela SUDENOR e Prefeitura... se tivesse mais gente para estar discutindo seria melhor. E o problema é que já veio determinado de cima pra baixo... quando a gente entrou, já estava determinado pela prefeitura os lugares: Terra Branca e Cordeiros (técnico de implantação/MG).

A CORA e a prefeitura já haviam selecionado as famílias e montado a associação, quando a SUDENOR tornou-se a executora e a EMATER entrou no programa. O grupo foi então selecionado novamente, diminuindo o número de famílias. Isto provocou um grande problema para o projeto, que foi elaborado para 30 famílias. Durante aproximadamente dois anos, o projeto ficou parado por problemas na documentação da terra comprada (se encontrava em espólio) e pelo número incompleto de famílias.

...parou o processo por causa de documentação e da quantidade de famílias. Trouxeram um pessoal de Belo Horizonte [possíveis famílias interessadas], mas foram embora... só após a documentação legal era efetuada a compra... a SUDENOR para segurar as famílias no projeto divulgava, sem estar no manual, que quem saía não poderia entrar, e hoje é flexível para poder completar (...) Era uma disputa política local e os dois partidos brigavam por votos e criou-se uma política local contrária ao Paraterra (técnico de implantação/MG).

⁶⁰ Entretanto o conflito repercutiu a ponto de vir de Belo Horizonte, o secretário de assuntos fundiários, que reuniu com as lideranças, com outro representante do governo do estado e SUDENOR. Nesta reunião foi criado o Conselho de Política Agrícola, onde o programa foi divulgado para apaziguar o conflito. Posteriormente, este conselho seria o responsável por selecionar as famílias no município para participar do Cédula. Segundo depoimentos, "o governador trouxe o PARATERRA para atender a demanda de 50 famílias, autorizou a procurar uma fazenda, negociar preço, acertar a documentação e encaminhar à SUDENOR para avaliação e aprovação do projeto".

⁶¹ A equipe da Avaliação Preliminar constatou que houve uma participação efetiva das prefeituras "na arregimentação de beneficiários e viabilização dos projetos" (BUANAIN et alli, 1999, p. 235). Mesmo esta presença sendo oficial, além de "não exclui a possibilidade de uso das associações nas campanhas eleitorais", a equipe registrou que "não por acaso os depoimentos sobre as irregularidades existentes envolvendo as prefeituras, concentraram-se em Minas Gerais" (idem, p. 235).

No Estado do Maranhão,⁶² a maioria dos processos de seleção e criação das associações foi realizada, segundo os relatos das pessoas entrevistadas, principalmente por critérios políticos. O mesmo acontece no Projeto São Geraldo (Bahia), onde a seleção também se deu por indicação de políticos locais e regionais, inclusive muitas famílias sem o perfil exigido pelo programa.

Esta interferência política é admitida por vários técnicos, mas afirmam que o programa busca formas para amenizar este tipo de influência na implantação e organização dos projetos do Cédula.⁶³

A influência política ou do proprietário que quer vender a terra sempre existe. O que nós tentamos fazer é minimizar essa influência. Mas, de qualquer maneira há um processo. É feita uma Carta-Consulta ao Pró-Rural que são formulários pré-estabelecidos. Há toda uma negociação. Passa pelo Conselho de Desenvolvimento de cada município. Em Pernambuco só não há conselhos na Região Metropolitana e em um município do Agreste. O PCT agora passa a denominar-se de Programa de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural. São feitos debates a partir do Manual Operativo do Programa no qual estão explicitadas todas as regras do Programa (técnico do Pró-Rural/PE).

Esta prática e influência políticas retiram completamente a autonomia das associações (constituídas apenas como um procedimento burocrático, exigência do programa), facilitando processos de manipulação e tutela das pessoas que participam do programa.⁶⁴ Por outro lado, esta prática nega o discurso oficial, segundo o qual Cédula da Terra “é um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários, ou seja, o Programa não seleciona os participantes, mas apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso” (TEÓFILO, 2000, p. 15).

Apesar de, em todas as áreas pesquisadas, terem acontecido cursos de associativismo, estes não foram capazes de formar identidade de grupo e espírito associativo entre as famílias do programa. Apesar dos gestores do Cédula e do BIRD enfatizarem a busca de “autonomia dos beneficiários na definição de subprojetos comunitários” (SOARES *et alli*, 2001, p. 67), “...em geral não há a ênfase nem os recursos necessários para a capacitação de populações de baixa renda para o exercício da gestão e da autonomia. A avaliação geral é de que as atividades de capacitação, quando previstas, têm sido deficientes” (idem, pp. 67 e 68).

Durante o processo de seleção o associativismo não foi levado em conta... as atas não representavam as discussões do grupo, eram elaboradas e assinadas

⁶² No caso do Maranhão, o processo de “manipulação” das associações passa também pelo Fundo Municipal de Acompanhamento Comunitário (FUMAC), que é formado por conselheiros municipais. Estes são compostos e controlados por políticos e afiliados, que determinam a criação das associações, a gestão dos recursos e fazem a orientação política de boa parte das associações.

⁶³ Esta interferência institucional governamental também foi constatada pela equipe que realizou a Avaliação Preliminar do Cédula. Segundo o relatório, “é possível afirmar que a configuração dos projetos nesta primeira fase está sendo fortemente influenciada pelo direcionamento dado ao Programa em cada estado” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 271).

⁶⁴ Esta realidade de influência política também foi constatada pela equipe da Avaliação Preliminar, pois 39,8% das associações da amostra desta pesquisa foram constituídas por políticos e prefeituras locais (BAUAINAIN *et alli*, 1999, p. 232).

posteriormente... a associação foi criada com fins de pegar a terra, com pessoas que eram do meio urbano, sem elo comum e por isso não tinham interesse associativista efetivo... (autoridade política local de Jaíba/MG).

Diferentemente dos demais Estados, nos casos pesquisados no Ceará, o processo de seleção foi feito pelas próprias comunidades. Segundo depoimentos, esta seleção das famílias ocorreu na própria comunidade, sendo principalmente por relações de parentesco, compadrio, amizade e vizinhança. Os convites para participar do Cédula foram realizados, na maioria das vezes, pelo presidente da associação.

Então o líder do grupo [presidente] chegou pra mim e perguntou se eu queria fazer parte, que era muito bom (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

As famílias daqui são de Almécegas mesmo, todo mundo se conhece, conhece até os antecedentes das famílias (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Ele [presidente da associação] chegou aqui, é meu tio, eu sou padrinho da menina dele, somos compadre. Compadre, nós estamos na associação, você vai querer entrar? (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

... pediu pressa para no outro dia resolver. Aí então [era] como se diz: pegar ou largar. Aí fui obrigado a sair e pegar cinco pessoas que não estavam nos planos da gente, porque hoje seria diferente (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Essas quinze famílias, eu tinha pouco conhecimento com as pessoas. E fomos na reunião convidar as pessoas e perguntando quais seriam as pessoas que queriam ingressar nesta compra da terra. (...). nós escolhemos alguns (...). Nós começamos a destacar aquelas pessoas que eram viciadas em bebida. A gente notou que ia dar problema (Projeto Mata Fresca/CE).

Só tem uns que são. Tem um que é meu irmão, tem outro que é meu pai, tem um cunhado, uma irmã minha que mora aqui... (Projeto Mata Fresca/CE).

Segundo dados da pesquisa, nos demais casos, as famílias não se conheciam antes de ingressar nos projetos. Nos casos em que as famílias já se conheciam, não possuíam um passado associativista comum, tampouco possuíam identidade de grupo. A maioria dos atuais sócios que compõem o Projeto São Geraldo (Bahia), por exemplo, apesar de virem da mesma região, não se conhecia, dificultando os processos de sociabilidade. Para agravar ainda mais este problema, o projeto incorporou as famílias que já trabalhavam como assalariados na fazenda. Estas tinham laços, relações e parentesco que têm permitido o exercício de liderança e a imposição de determinadas práticas.

No Estado do Maranhão, as associações também deixam a desejar como espaços de sociabilidade, discussão coletiva e decisões entre as famílias na aquisição da área, na implantação de projetos produtivos e de infra-estrutura comunitária. As decisões chegam em “pacotes fechados” e as associações são um espaço onde toma-se conhecimento das exigências legais para fazer partes destes “pacotes”. Não é uma organização de integração e desenvolvimento social da comunidade na defesa dos interesses comuns.

Dificultar laços de solidariedade entre as famílias dos projetos parece ser um dos traços marcantes deste programa. Laços de auto-identidade coletiva fazem-se com convivência, trabalho e luta por objetivos comuns, nascidos de necessidades internas ao grupo e não imposto de fora para dentro de agrupamentos desconexos. Estas dificuldades de convivência apareceram em vários depoimentos.

Problemas aqui já tiveram tanto! Hoje em dia que o pessoal tá começando a aprender e tá começando a unir. Então daqui para frente a gente vai ver a melhora...O problema é a falta de união (Projeto São Geraldo/BA).

Nos três casos estudados no Ceará, conforme depoimentos dos presidentes e das famílias, durante o processo da criação das associações e da compra dos imóveis, não ocorreu nenhuma participação ou intervenção de pessoa ou entidade externa ao programa. Segundo os depoimentos, participaram de todas as etapas somente os membros das associações, principalmente o presidente. Foram citados como participantes do processo também o proprietário da terra, o IDACE e, algumas vezes, a EMATERCE local.

Infelizmente, esta “autonomia” em relação a agentes externos não acontece em todos os casos.⁶⁵ Por outro lado, de acordo com a equipe de pesquisadores, foi constatado que as associações no Ceará, em geral, funcionam através de um centralismo do poder de decisão na pessoa do presidente, sendo ele o responsável e o conhecedor de tudo.

...joga na mão do presidente, o presidente faz o que ele quer (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Mas foi ele [presidente] da associação quem fez o negócio. Nós apenas assinamos (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Nós tínhamos muita vontade de comprar um pedaço de terra. Aí o Luizão, que é o nosso presidente, comprou, não sei como ele arrumou esse pedaço de terra e comprou (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Sempre o presidente tem a opinião maior (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Segundo dados levantados pela equipe de pesquisa no Maranhão, nas associações também predomina o personalismo incorporado na pessoa do presidente, que, embora submetendo as decisões ao coletivo e assembléias, manipula, articula e coliga-se com pessoas e empresas que têm interesses privados, nem sempre saudáveis para as associações e para as famílias. Os presidentes das associações são constantemente “assedados” por políticos locais.

Esta prática personalista e centralizadora impede uma participação mais efetiva das pessoas nos processos decisórios.⁶⁶ De uma maneira geral, a forma de participação

⁶⁵ De acordo com o relatório da Avaliação Preliminar, “a presença dos políticos e das prefeituras locais caracteriza-se, sobretudo, pela organização e o controle das associações, em especial naquelas criadas exclusivamente para 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” (BAUINAIN et alli, 1999, p. 234).

⁶⁶ Os avaliadores dos Fundos Sociais e Ambientais já chamaram a atenção para os problemas das formulações da “política de participação” do BIRD afirmando que “como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos do projeto do Banco Mundial,

dos membros das associações é compreendida como “assistir às reuniões” e quando vão, na maioria das vezes, ficam calados, demonstrando as dificuldades para serem sujeitos do processo de implantação e construção dos projetos.

Tudo que eu faço aqui, até um projeto, chamo a comunidade e ela decide junto comigo. (...) A decisão eu chamo aqui para a reunião, então decide como fazer (Presidenta da Associação de Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Nosso pensamento é que todos decidam. Mas uns dizem que vão (e não vão) outros ficam calados. (...). E só três pessoas ou quatro resolvem esses problemas sozinhas (Presidente da Associação de Mata Fresca/CE).

Quase todas as reuniões eu participo (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Este tipo de participação tem exceções em consequência de formas diferenciadas de organização e experiências passadas. Segundo os depoimentos das famílias do Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia, toda a utilização dos recursos é discutida em assembléia. Segunda uma das pessoas entrevistadas, “*nós discutimos, discutimos tudo, mesmo sem conhecer bem as regras, mas foi bem discutido, prá comprar tudo que saiu a gente discutiu bem*” (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

A Associação do Projeto Antônio Conselheiro se distingue dos outros casos estudados, pois a grande maioria das famílias deste projeto, possuíam experiência associativa antes de ingressar no Cédula. O atual presidente da associação tinha experiência em trabalhos comunitários, em especial junto à Igreja Católica, e a maioria das pessoas já participara de associação em seus locais de origem (uma associação de Lagoa Seca, município de Rio Real que, inclusive, negociou a compra da terra). Esta associação faz reuniões periódicas com uma boa participação. Segundo declaração de pessoas entrevistadas,

...apesar desta confusão de mulher querer participar e não deixar, a reunião da associação participa bastante gente. O movimento é bom (...) O presidente conversa com todo mundo, respeita todo mundo e quando ele marca reunião ele chama todo mundo (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Além dos problemas de paternalismo, personalismo, práticas autoritárias de seleção e de tomada de decisões, as famílias têm dificuldades para participar efetivamente pela total ausência de informações. Segundo muitos depoimentos, poucas pessoas possuíam informações, por exemplo, sobre as regras do Cédula. As mais informadas sabiam somente que teriam que pagar a terra, mas não sabiam nem ao menos o valor (todos sabiam apenas os prazos de carência e de amortização).⁶⁷ Muitos também revelaram desconhecimento sobre procedimentos e perspectivas do programa como, por exemplo, recursos disponíveis.

A partir daí [formação da associação] a associação assumia o processo e ficava à frente do programa, assim avaliavam as terras e apresentavam a

costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas” (STEIL e SOARES, 2001, p. 55).

⁶⁷ Esta realidade da falta de informações já havia sido detectada pela equipe da Avaliação Preliminar, pois o relatório concluiu que “aproximadamente 60% não sabia a taxa de juros, 11% respondeu errado e apenas em torno de 0,2% conheciam as condições financeiras do negócio” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 276).

SUDENOR, de forma formal a intenção de entrar no programa e então os técnicos da SUDENOR avaliavam tecnicamente a parte documental da terra, sua qualidade e seu preço final, além de orientar a liderança a oferecer preço menor que o avaliado (técnico de implantação/MG).

A não assimilação das informações sobre o Cédula limita as possibilidades das famílias participarem dos processos decisórios. Segundo alguns relatos, a metodologia utilizada para repassar estas informações não favorece o entendimento, nem a participação pelo público alvo. Esta precariedade no domínio das informações por parte das famílias acaba favorecendo mecanismos e práticas que reproduzem a dominação e a tutela.

A relação da SUDENOR, como executora, se torna muito autoritária e eles têm medo de alguns técnicos... o processo não teve uma metodologia apropriada para fomentar uma participação plena (técnico da EMATER).

No Estado de Minas Gerais, quando a associação toma posse da terra, os técnicos da EMATER e da SUDENOR discutem com as famílias as propostas de habitação e projetos produtivos e elaboram um planejamento que é enviado para a aprovação da SUDENOR e liberação do recurso. Segundo depoimentos, no entanto, a participação das famílias neste planejamento, na gestão e na implementação dos projetos, tem ficado muito restrita porque as decisões finais são da SUDENOR. Desta forma, a participação serve apenas para respaldar as ações pré-estabelecidas e operacionalizadas nos projetos.

Não é um movimento das famílias, elas estão em terceiro plano, não foi uma iniciativa popular, por isso já possui problemas... (técnico de implantação/MG).

Verificou-se em todas as áreas pesquisadas, afirmações tanto dos presidentes de associações como de agentes envolvidos, que as famílias não tomaram parte nas principais decisões sobre o projeto, mas que estas decisões foram encaminhadas e respaldadas por assembleias, coordenadas pelos órgãos executores nos Estados.

...para as famílias já vem tudo determinado de cima, e aí o compromisso é outro, até com relação ao pagamento da dívida... (técnico de implantação/MG).

...o povo tinha medo até mesmo de falar... se falasse, ia para a rua. E o povo ficou calado, deixou tudo acontecer (Projeto São Geraldo/BA).

A compra dessas máquinas aí não foi decidida em reunião, não. Precisavam eles mesmos iam lá e comprava... A gente era sócio, mas um sócio sem liberdade (Projeto São Geraldo/BA).

Saíram muitos recursos, inclusive recursos para fazer as casas: 130 casas que eram para entregar na cerâmica, bem coberta e eles ficaram um ano no governo. Saíram e não deixaram uma família debaixo de uma telha... chegou um ponto que até o presidente abandonou o assentamento (Projeto São Geraldo/BA).

Os dados da pesquisa de campo demonstram, portanto, ser equivocado e falacioso o discurso oficial que enfatiza que “as associações tem total autonomia para

tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das parcelas individuais” (TEÓFILO, 2001, p. 15).

As dificuldades de participação possibilitam o domínio e assimilação das decisões por parte dos técnicos e órgãos executores. As decisões das associações, durante todo o processo de implantação do Cédula, acabam sendo submetidas ora pelas normas da instituição executora, ora por agentes envolvidos, com diversos interesses sobre o programa.

A associação não funciona, nunca funcionou. O presidente não comparece e não divide a responsabilidade com o vice. Não há participação. O presidente não tem um pé de planta aqui, a prefeitura que escolheu as pessoas. Os papéis da associação tão tudo com o prefeito, até os livro de ata, os recibos. Nunca teve prestação de conta do dinheiro que a associação mexe, o prefeito só resolveu mostrar os papéis agora... (Projeto Fazenda Amaralina/MG).

Em todas as quatro áreas investigadas no Estado de Minas Gerais, os diversos relatos apontam evidências claras de imposições por parte do órgão executor sobre a compra da terra, a construção de agrovilas, o planejamento de empreendimentos coletivos de produção e demais projetos produtivos. O controle é tão rígido que, por exemplo, o recurso destinado às associações, para implantação do programa, fica retido em uma conta bloqueada, que só pode ser movimentada com a autorização da SUDENOR.⁶⁸

...faltava informação porque não era dado espaço para discussão, ou era assim ou ficava sem... (Projeto Califórnia I/MG).

A SUDENOR e EMATER chegavam com tudo pronto, nossa idéia não valia... (Projeto Chácara/MG).

A associação está decidindo [a entrada de novas famílias nos lotes desocupados] e a SUDENOR está tirando (Projeto Califórnia I/MG).

A falta de experiência associativa, por parte das famílias, e a necessidade de resultados positivos imediatos, têm levado muitos técnicos a defender as interferências diretas dos órgãos executores. Segundo depoimentos, o problema é que estas interferências são vistas como impositivas e autoritárias. Por outro lado, houve uma defesa do controle, por parte dos órgãos, para garantir, por exemplo, a aplicação correta dos recursos.

Existem assentamentos que começa de uma forma errada, muito complicada, que termina por não utilizar bem os recursos. O direcionamento que estamos dando é exatamente no sentido de estabelecer prioridades numa discussão direta com eles. Ajudamo-los a definir o que querem. Mas a definição é deles. Quando é zona de cana, normalmente o que eles querem é garantir o plantio da cana na zona coletiva para garantir o pagamento dos débitos assumidos com a compra da terra. É uma cultura que tem mercado garantido. E se garante

⁶⁸ Todo o processo de implantação é rigidamente controlado pelo órgão executor, começando pela compra da terra porque, quando estes projetos de compra são elaborados, a SUDENOR possui poder de veto. Os técnicos avaliam as propostas e avisam as comunidades sobre sua aprovação ou não, levando as pessoas a afirmar que “o dinheiro é deles, a dívida é nossa...” (Projeto Fazenda Acary/MG).

o trabalho nas áreas familiares. Mas, não há documentação individual. A propriedade é da Associação. No sertão, normalmente seria o investimento comunitário (SIC) para a criação coletiva dos caprinos. Em área de irrigação, o coletivo seria o projeto de irrigação. Não haverá grandes dificuldades de pagar a aquisição da terra. Porque comprar terra com juros de 6% ao ano, 50% de abatimento para o pagamento em dia e mais um dinheiro para que a família se fixe na terra. São abertas duas contas no Banco. Uma aplicação que é a poupança. E uma conta corrente. A conta corrente já é um recurso para a ajuda de custo inicial. E para aplicação é o dinheiro do SIC que é o projeto de investimentos comunitários (Técnico do Pró-Rural/PE).

Apesar do discurso oficial enfatizando a autonomia das famílias (TEÓFILO, 2000, p. 15) e seu “empowerment” (BANCO, 2001, p. 35), a realidade na implantação do Cédula é um pouco diferente. Certamente, os históricos processos de dominação e arranjos políticos, tutela, imposições nas tomadas de decisão, etc., não são vencidos por programas pontuais. Por outro lado, há evidências claras de que a própria implantação do Cédula, em vez de dar autonomia e poder de decisão, está perpetuando a dominação política e o paternalismo estatal das famílias envolvidas.

3.4.2 – Autonomia X tutela: quem determina os preços das terras?

Não é possível afirmar que há um “verdadeiro” mercado de terra no Brasil, em consequência do baixo nível de negócios realizados. Além das “imperfeições” e problemas decorrentes dos desequilíbrios entre oferta e procura, não existem parâmetros gerais para mensurar preços, constituídos a partir de componentes como qualidade dos solos, disponibilidade de recursos hídricos, localização e proximidade de aglomerados urbanos, etc.⁶⁹

Estas deficiências no mercado de terras colocam muitas dificuldades para avaliar o impacto real de um programa como o Cédula nos preços das terras. Esta constatação já foi feita pela equipe de pesquisadores que realizou a Avaliação Preliminar do programa quando afirmaram que “os mercados locais de terras 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” (BUAINAIN et alli, 1999, p. 278).

Diante disso, a pesquisa de campo procurou apenas avaliar, em termos gerais, como foram os processos de negociação, perguntando às famílias se os preços pagos estavam compatíveis com a terra obtida. Segundo os dados desta pesquisa, em termos gerais, o programa Cédula da Terra não causou mudanças significativas no mercado de terras, nos Estados de Minas Gerais, Ceará e Pernambuco. As transações realizadas não

⁶⁹ De acordo com Reydon e Plata, os preços das terras “refletem não apenas tendências dos preços em termos macro (da média de preços de um país por exemplo) que são, entre outras razões determinados pelo ciclo da economia. Refletem, também, a integração entre os preços macros e as condições locais. Assim, os preços entre diferentes localidades, ou mesmo entre uma localidade e a média nacional, podem se deslocarem à velocidades diferentes ou até mesmo em direções opostas” (REYDON e PLATA, 1997, p. 4).

modificaram os preços, pois as terras não ficaram mais caras nem mais baratas nas regiões abrangidas pelo programa.⁷⁰

De acordo com Pereira (2000), os planos ou programas governamentais de intervenção fundiária (PNRA, PRRA-CE, PRA-CE, PSJ, PCT, entre outros), no período de 1980 a 1999, não foram suficientemente fortes para influenciar o mercado e os preços das terras no Estado. A queda verificada no preço (resultado dos planos econômicos e não de intervenções fundiárias) é reflexo da perda do valor especulativo das terras (no Ceará, representa algo em torno de 40% do seu valor). Na verdade, o preço não está baixando, mas sendo ajustado a um patamar mais próximo do preço real.⁷¹

Se, por um lado, os dados de campo não permitiram constatar mudanças significativas no mercado, especialmente oscilações e altas nos preços, houve um aumento significativo da oferta de terras nos Estados pesquisados. A possibilidade de transações (disponibilidade de recursos via os empréstimos e as “garantias” do governo) fez com que muitos proprietários disponibilizassem suas áreas para venda.

É, nesse momento ninguém quis vender, porque era para a reforma agrária. Hoje alguns deles já venderam para o PCT, mas na época só mesmo este quis vender. Muitos donos não queriam vender porque pensavam que não pagavam (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

Apesar das dificuldades para avaliar movimentos e oscilações do mercado local ou regional, em geral, as pessoas entrevistadas, no Estado do Ceará, afirmaram haver problemas nos preços pagos pelas terras adquiridas. Os trabalhadores e trabalhadoras dos três imóveis estudados avaliam, tomando em conta a qualidade das áreas, que o preço que pagaram pela terra acabou sendo elevado.

Esse preço que nós pagamos foi feito orçamento com o IDACE e realmente, entrando na coisa, eu sou bem sério e acho que o preço dela não era esse agora (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Naquela época, em vez de ser R\$ 123 mil e um quebrado ela seria [hoje] uma faixa de 80 mil conto. Ela não seria mais do que isso hoje com a maturidade da coisa que a gente tem com a experiência que a gente tem e com o dia-a-dia das coisas. Ela não era mais do que isso (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Eu acho que a terra não foi muito cara, se realmente fosse a terra que nós esperávamos (Projeto Mata Fresca/CE).

As pessoas entrevistadas no Ceará não estão afirmando que houve uma “queda” no preço das terras. Estão explicitando um conhecimento adquirido no processo de convivência e trato com as áreas. Este conhecimento é fundamental para que as pessoas possam avaliar o verdadeiro valor (de mercado) das terras a serem adquiridas. Este conhecimento não é acessível no momento da negociação, nem pela forma de seleção

⁷⁰ Diferentemente, a pesquisa na Bahia indicou que, embora não haja impacto significativo do programa nos preços das terras no Estado, houve um aumento nos preços das terras nas regiões de maior concentração do Cédula da Terra.

⁷¹ Reydon e Plata fazem o mesmo tipo de avaliação afirmando que o “Plano Real, através das políticas de ajustamento macroeconômico, tem afetado o mercado de terras de uma forma poucas vezes antes vista: o preço da terra tem apresentado uma queda entre 40% e 50% em termos reais” (REYDON e PLATA, 1997, p. 2).

das áreas nem pela situação das famílias que se candidatam para ser beneficiários do Cédula.

Os problemas relacionados ao preço das terras adquiridas, no entanto, não se reduzem à falta de conhecimento por parte das famílias. No Estado do Maranhão, a situação se revelou mais grave em consequência de fraudes nos laudos técnicos⁷² e de indícios de corrupção no processo de negociação. Um ofício enviado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Arame à Superintendência do Programa Comunidade Viva, em 27 de agosto de 1998, fez denúncias colocando indícios de que as terras negociadas eram superfaturadas (ou mesmo que o programa estava provocando o aumento do preço das terras no Estado).⁷³

As denúncias sobre suspeitas de corrupção e superfaturamento na aquisição de terras – e a consequente elevação dos preços das áreas adquiridas – não partiu apenas de sindicatos, associações e organizações não governamentais. O próprio órgão governamental, responsável pela implantação do Cédula no Maranhão, afirmou a elevação dos preços das terras. O Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE), em ofício enviado ao NEAD,⁷⁴ afirmou (em seu item 7, sobre a “avaliação dos impactos do programa”):

A nível de Estado observa-se que os preços médios praticados pelo Cédula estão superando os preços médios das avaliações realizadas pelo INCRA no exercício de 1.998, que se situaram na faixa de R\$ 82,00 (oitenta e dois reais), enquanto as aquisições do Cédula atingiram em média R\$ 152,00 (cento e cinquenta e dois reais) por hectare.

Em primeiro lugar, esta afirmação deixa bastante claro que o discurso oficial de que o Cédula (assim como os demais programas de “reforma agrária de mercado”) permite a aquisição de terras mais baratas é falacioso. As afirmações de que “é possível esperar vantagens financeiras, operacionais e maior impacto em termos de bem estar que os projetos de assentamento do INCRA” (TEÓFILO, 2000, p. 14) não se sustentam, especialmente em termos de gastos com a compra das terras, como demonstrou a pesquisa realizada pela FAO (SHIKI *et alli*, 1999).⁷⁵

Em segundo lugar, é fundamental relativizar a idéia de que os preços das terras adquiridas pelo Cédula estão baratos. Nos casos de Minas Gerais e Pernambuco, por

⁷² Análises dos laudos técnicos, disponibilizados pelos órgãos executores através do NEAD, respondendo a requerimento de informação (requerimento nº 046/99) da Senadora Heloísa Helena (PT/AL) e do então deputado Valdir Ganzer (PT/PA), permitem perceber problemas sérios na elaboração destes documentos (laudos sem assinaturas, em branco, elaborados após a implementação dos projetos, etc.). Para maiores detalhes sobre estes laudos, ver o documento da segunda solicitação de inspeção, encaminhado pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária ao Painel do BIRD (FÓRUM, 1999).

⁷³ Os pesquisadores e pesquisadoras que trabalharam nas duas pesquisas no Maranhão, encomendadas pelo NEAD, sobre as áreas do Cédula, confirmaram o aumento relativo nos preços das terras, bem como o surgimento de empresas (imobiliárias?) e intermediários que passam a especular com terras no Estado.

⁷⁴ Ofício n.º 372/99 GSG-NEPE, assinado pela então Subgerente do Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE), Maria de Fátima de Medeiros Mouchrek, em resposta ao requerimento nº 046/99, de autoria da Senadora Heloísa Helena (PT/AL).

⁷⁵ Discutindo os resultados de sua pesquisa sobre os “custos sociais da reforma agrária” – realizada em assentamentos do Pará, criados no período 1986 a 1994 –, Shigeo Shiki afirma que “surpreende o fato de que mesmo com esta elevada relação [entre o depósito inicial e a elevação do preço, resultante das contestações judiciais], os valores de CS2 (ou seja considerando-se os valores da terra atuais de mercado) são superiores aos valores de CS1 (considerando-se o gasto efetivo do INCRA na obtenção da terra, incluindo-se os remanescentes judiciais)”. Este relatório de pesquisa está disponível no site www.dataterra.com.br.

exemplo, a pesquisa de campo constatou que as negociações resultaram na compra de terras de baixa qualidade. Em Pernambuco, a situação é especialmente dramática porque as terras são distantes de recursos fundamentais para a produção como, por exemplo, a água. Conseqüentemente, a comparação entre o preço e as possibilidades de produção da terra conduz à conclusão de que os preços praticados não têm sido nada baratos, como o discurso oficial quer fazer crer.⁷⁶

Conforme já foi mencionado anteriormente (e amplamente reconhecido pelos formuladores do Cédula – TEÓFILO, 2000, pp. 18ss), o preço da terra tem um peso decisivo na sustentabilidade do projeto. Além de ser o componente mais oneroso, um menor dispêndio com o SAT (Subprograma de Aquisição de Terras) resultará em mais recurso disponível para o SIC (Subprojeto de Infra-estrutura Comunitária). Por outro lado, o custo total da aquisição (SAT) irá determinar o grau de endividamento e as condições para pagamento do empréstimo.

De acordo com os fundamentos filosóficos do Cédula, a determinação do preço da terra está estreitamente vinculada com o poder de barganha das partes envolvidas na negociação. A ausência de “uma referência precisa de mercado cria um intervalo para a barganha” (TEÓFILO, 2000, p. 19), sendo que os órgãos estaduais participam como “árbitros de negociação das propriedades” (idem, p. 20). Este procedimento foi amplamente constatado pela pesquisa de campo.

O problema do aquecimento do preço não se verifica porque o FUNTEPE (Fundo de Terras de Pernambuco), ligado à Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária, faz a avaliação da terra. Os proprietários podem até pedir mais que o valor de mercado. Mas, a avaliação do FUNTEPE sempre é um pouco abaixo. Mas, como a terra é paga em espécie, eles querem vender e podem pegar o dinheiro imediatamente, terminam por vender um pouco mais barato. Não é que seja muito mais barato que o preço de mercado, mas muito abaixo do preço que pediram inicialmente. Depois da avaliação do FUNTEPE, há uma avaliação da Comissão Operativa, criada pelo Pró-Rural, que examina todo o processo e envia para o Conselho de Desenvolvimento. Dessa Comissão, além da FETAPE, participam o próprio Pró-Rural, o FUNTEP, a EBAPE, o CPRH, IBAMA, INCRA. Depois, dessa avaliação vai para o Conselho de Desenvolvimento do Estado que é onde se bate o martelo em relação a aquisição ou não da propriedade (técnico do Pró-Rural/PE).

Esta justificativa do técnico, no entanto, demonstra, em primeiro lugar, a situação de barganha é completamente idealizada porque as famílias estão em desvantagens, tanto pela situação de miséria como pela falta de condições efetivas de negociação. A situação de extrema pobreza os coloca em uma situação de necessidade e urgência forçando a aceitação de qualquer preço. De acordo com as conclusões do relatório da Avaliação Preliminar, “os beneficiários não tem como preocupação central pagar um preço, mas sim assegurar o acesso a terra a ‘qualquer preço’. Para eles, a negociação

⁷⁶ De acordo com publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, “está demonstrado também, em estudos técnicos, que a negociação direta – sem a intervenção da Justiça, comum nos processos de desapropriação – e o pagamento à vista tiveram o efeito de baratear o preço do hectare” (MINISTÉRIO, 1999, p. 15).

não se dá em torno do preço ou condições de pagamento, mas sim em torno do acesso à terra” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 227).

Esta realidade inviabiliza qualquer procedimento de barganha, tornando as famílias ainda mais vulneráveis porque acabarão aceitando preços mais elevados, conseqüentemente, níveis maiores de endividamento para ter acesso a terra. Segundo o relatório da Avaliação Preliminar, “...foi registrado casos de associação que pressionam os órgãos responsáveis para aceitar a oferta dos proprietários, pois *tinham medo do homem desistir e agente perder a maior chance de nossa vida para sair desta miséria toda*” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 120 – grifos no original).

Em segundo lugar, o Estado, na prática, não atua como “árbitro”, mas como o principal agente no processo de negociação e determinação do valor da terra. Mesmo que tenha havido ganhos neste processo, provocando a aquisição de terras a preços mais baixos, isto não foi resultado do protagonismo das associações e das famílias. Isto fica bastante claro nos diversos depoimentos:

É porque hoje o orçamento do IDACE é totalmente mais rigoroso, é uma coisa mais bem especificada, bem analisada, hoje a coisa está mais exigida que naquele tempo. (...). O IDACE depois veio e disse. A proposta é a de lá do IDACE. Eu fui lá e ele [proprietário] e disse: “o preço que vier de lá eu vendo”. (...) A proposta ele bota, só que o que vale é a proposta que vem de lá [do IDACE] (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Ele [o proprietário] pediu R\$ 200 mil reais nesse terreno. Mas o IDACE disse que uma terra dessa aqui não valia nem um quarto do dinheiro. Aí começou a debater com ele até que ficou nesse ponto de R\$ 74.000,00 (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

A pesquisa de campo constatou os mesmos procedimentos nos demais Estados, especialmente em Pernambuco e Minas Gerais. As negociações que, em geral, permitiram baixar os preços das terras, em relação à oferta inicial do proprietário, foram todas realizadas pelos técnicos dos órgãos governamentais (todos os entrevistados, em Pernambuco, afirmaram que não se consegue manter ou aumentar os preços porque o FUNTEPE faz a avaliação e determina o preço).

Por outro lado, também para os proprietários, o principal agente é o Estado, minando completamente a noção de um “mecanismo de mercado”. De acordo com a equipe de pesquisa da Avaliação Preliminar, “tudo indica que para os proprietários o comprador é o Estado” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 277). Isto torna falacioso o argumento de que a “reforma agrária de mercado”, diferentemente das desapropriações, não necessita da atuação do “estado em todas as fases do processo” (TEÓFILO, 2000, p. 8).

Não existe um mercado de terras com preços que possam servir de parâmetro e orientação para que as negociações sejam transparentes e condizentes com os objetivos do projeto. A situação de penúria – associada à falta de conhecimento real das áreas, de formação e capacitação das famílias – dá todo o protagonismo ao Estado que, através da intervenção dos órgãos responsáveis pela implantação do projeto, determina o preço da terra.

Por outro lado, a qualidade das áreas adquiridas nos casos pesquisados (fertilidade do solo, disponibilidade de água, proximidade de mercados, vias de acesso, tamanho da área por família, etc.) leva a conclusão de que o Cédula não está comprando terras baratas. Apesar das conclusões da equipe da FAO (SHIKI et alli, 1999), uma comparação simples entre o custo do hectare em processos de desapropriação e de compra direta certamente levaria a ocultar as reais condições e os preços praticados nas áreas adquiridas pelo Cédula.

Concluindo, a idéia, defendida pelos formuladores do Cédula, de que o mercado (compra de terras) seria “regulado” por processos de barganha (equilibrando as forças entre comparadores e vendedores de terra) não corresponde à realidade. As constatações desta pesquisa (na mesma linha da Avaliação Preliminar), demonstram que as famílias, independentemente dos compromissos e endividamentos futuros, lutam para ter acesso a terra “a qualquer preço”, abrindo mão de qualquer protagonismo no processo de implantação dos projetos.

3.4.3 – A participação das associações na escolha da terra

De acordo com definições correntes, existem níveis ou graus de participação. Em todos estes níveis pressupõe-se um mínimo de ação, poder de decisão ou protagonismo das partes diretamente envolvidas em determinado processo. De acordo com os dados da pesquisa, os trabalhadores e trabalhadoras, assim como na definição dos preços, não tomaram parte das negociações, pois a maioria delas foi feita à revelia das famílias beneficiárias.

De acordo com a proposta oficial do Cédula, as famílias beneficiárias deveriam ter autonomia para selecionar as áreas e negociar seus preços com os proprietários. Segundo Teófilo, “como no Cédula da Terra a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e pagarão por ela, selecionariam áreas com condições de permitir geração de renda suficiente para seu pagamento e compatíveis com a sustentabilidade do processo” (2000, p. 15). A pesquisa de campo, no entanto, constatou que as famílias tiveram pouco, se algum, poder nas decisões sobre as áreas adquiridas.

Todas as pessoas entrevistadas de três Estados (Minas Gerais, Bahia e Maranhão) – incluindo os presidentes das associações –, afirmaram que não participaram diretamente nem da escolha nem da compra da terra. Os órgãos responsáveis pela implantação do programa nos Estados (especialmente a SUDENOR e a CDA) foram apontados como os principais negociadores, à exceção do Projeto Antônio Conselheiro (Bahia), pois o representante da associação relatou sua participação na negociação, sendo ajudado pelos técnicos da CDA.

No Estado de Minas Gerais, todos os entrevistados (incluindo os associados do Projeto Fazenda Acary, considerado modelo no Estado pela SUDENOR), declararam não ter participado nem da escolha nem da negociação do preço da terra. Neste Estado, as pessoas afirmaram que as escolhas e negociações foram realizadas pelas prefeituras e as compras pela SUDENOR. O caso do Projeto Chácara/Terra Branca ilustra bem a ausência da associação e de seus representantes na escolha e na negociação do preço da terra.

A comissão levou primeiro a SUDENOR para conhecer a fazenda, pra ver se comprava e depois os trabalhadores para ver se agradava. Aí a SUDENOR acompanhou (técnico de área/MG).

Só sabemos que a SUDENOR fez reunião conosco e disse que a terra estava sendo comprada e nos deu o cheque para assinar, não tivemos reunião ou encontro com nenhum fazendeiro (Projeto Chácara/MG).

De acordo com Teófilo, o papel do Estado é reduzido na implantação do Cédula porque apenas “fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados” (2000, pp. 14 e 15). Contrariando este discurso oficial, não foi constatado qualquer tipo de protagonismo das famílias na escolha das áreas. Os casos pesquisados em Minas Gerais são exemplares desta ausência de participação porque, segundo depoimentos,

A maioria veio a conhecer a terra depois de comprada. Teve gente que quando viu a terra foi embora na hora e não voltou mais...70% das terras é terra fraca (Projeto Califórnia I/MG).

Nos depoimentos, os trabalhadores e trabalhadoras de Minas Gerais e Bahia acusaram os órgãos governamentais responsáveis de interferência, que foi considerada excessiva porque não permitiu qualquer poder de decisão por parte das famílias. Sob a alegação da necessidade de intervenção para controlar o preço da terra, a atuação do Estado ultrapassou o caráter de assessoria, de “árbitro”, passando a ser considerada uma pressão para a compra da terra. Segundo depoimentos, o caso do Projeto Califórnia I é exemplar.

Quando fomos comprar, teve várias ofertas e as terras melhores a SUDENOR não aceitou comprar. E teve comprar as terras ruins que eram mais baratas, então escolhemos essa... A associação não tem poder de compra. Compra a terra que a SUDENOR quer, compra o material na loja que a SUDENOR quer. O presidente do conselho de política agrária escolheu a terra e agiu como corretor da fazenda vendida (Projeto Califórnia I/MG).

Este depoimento deixa muito claro o protagonismo do Estado, em detrimento da participação das associações e famílias nas definições das áreas. Mesmo assim, há problemas (por exemplo, compra de áreas de baixa qualidade, inadequada para o número de famílias, etc.) porque, segundo afirmações de técnicos, houve pressa na compra da terra. Segundo um técnico, este foi o motivo da aquisição de terras ruins para o Projeto Califórnia I/MG.

A terra é ruim, pois foi mal escolhida. Por acusa da correria, as terras já estavam compradas antes da saída do laudo técnico [elaborado pelo consultor]. Era caro demais, então eram feitos outros até ter certeza que era aquela terra mesmo (técnico de implantação/MG).

Esta mesma “pressa” aconteceu no Estado do Maranhão, onde a implantação do Cédula da Terra aconteceu, exclusivamente, em ano eleitoral (1998). Isto agravou os usos políticos e a aceleração dos processos de negociações. Esta “pressa” afetou a escolha das

áreas (e a determinação dos preços), prejudicando as famílias que terão dificuldades de sobreviver em terras ruins e contraíram a dívida.

Na área da Fazenda Gaiolinhas, Estado do Maranhão, aconteceu uma imposição que eliminou a possibilidade de qualquer influência das famílias. Estas já estavam, há bastante tempo, habitando e trabalhando na área, mas foram pressionadas a aceitar a compra da área. Segundo depoimentos, caso não aceitassem a negociação seriam expulsos da terra, sendo substituídos por outras famílias. O grande problema, neste caso, é que as famílias foram obrigadas a comprar uma terra que já lhes pertencia legitimamente.

Estas situações demonstram que as associações desempenham um papel secundário quando, segundo as expectativas oficiais do programa, estas deveriam ser protagonistas das negociações, podendo decidir e escolher a área a ser adquirida. O papel reservado ao órgão oficial seria apenas de apoio e de "árbitro", mas tem ocorrido um processo inverso, no qual os órgãos oficiais assumem a dianteira das negociações. As dificuldades de negociação por parte dos trabalhadores e trabalhadoras passa a ser o argumento para colocar o Estado como o principal agente do processo.

No caso do Ceará, as áreas e os preços das terras adquiridas também foram decididos pelo IDACE, nos processos de negociação com os proprietários. Quem discute e negocia o preço, portanto, é o órgão governamental e não a associação, diferentemente do que estabelece o discurso oficial.

O valor da terra quem dá é o IDACE, não somos nós. Mesmo que a gente diga que a terra nós vamos comprar por tanto, quem valoriza a terra é o IDACE. Vêm os técnicos de lá e definem. Daí vem o proprietário se quiser fazer negócio. Agora também a gente pode dar opinião e o valor certo vem de lá (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE).

A pesquisa de campo constatou uma exceção, pois o Projeto Antônio Conselheiro (Bahia) foi o único entre os 16 projetos pesquisados em que a associação teve participação efetiva na negociação. A Comissão de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão responsável pelo programa no Estado, desempenhou um papel de assessoria, enquanto a associação escolheu e negociou a área. Segundo relato do presidente da associação,

O primeiro preço que eles pediram foi de R\$ 200,00 e aí como projetamos tudo, nós tem dinheiro aqui agora, aí o pessoal da CDA veio olhar as terras, ver se aprova, fizemos uma análise com a empresa do governo que é a EBDA se era [a terra] boa para a agricultura. A hora que vieram, aí nós se viremos, de 100, é 100, é 100,... Ele foi baixando para 170, 150 até que chegamos em 130 e negociamos a terra. Na época eu não era o presidente, mas eu tava na coordenação do movimento [de associação]. Eu era representante do programa no município, aí me deram apoio.

A Fazenda Boa Vista do Acarai, no Estado do Maranhão, foi adquirida por famílias que já haviam trabalhado anteriormente na área. Elas conheciam as condições da área e sabiam que a terra não é boa, mas, segundo depoimentos, aceitaram o negócio porque não queriam ficar sem nada. Mesmo conhecendo as reais condições da terra, não

influenciaram na escolha e na determinação do preço (mesmo sendo uma terra ruim, foi negociada ao preço de R\$ 204,55 por hectare).

A Fazenda Santa Hilda, no mesmo Estado, representa uma situação ainda pior porque foi comprada por interesses políticos do então presidente da associação. A aquisição se deu através da intermediação de políticos e técnicos com o proprietário da área. O resultado foi a aquisição de uma terra ruim, por um preço elevado, endividando as famílias com uma área que não existe. Após a compra, as famílias descobriram que dos 1.171 hectares negociados, faltam 423 hectares. Como o pagamento ao ex-proprietário (contrariando a previsão que era liberar 60% na compra e os outros 40% depois da medição) já havia sido feito, as famílias, à época da pesquisa de campo, não haviam recebido qualquer tipo de resposta por parte do órgão governamental responsável.

As histórias dos projetos pesquisados permitem concluir que não houve participação efetiva das famílias e das associações nos processos de seleção das áreas adquiridas. Na verdade, o processo foi perversamente imposto às mesmas, com casos sérios de desvios que comprometem qualquer chance de sustentabilidade.

A equipe da Avaliação Preliminar já havia constatado esta falta de protagonismo das famílias participantes do Cédula. Este relatório concluiu que “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, leva-la ao órgão responsável, voltar com contraproposta e assim por diante” (BUAINAIN *et alli*, 1999, p. 277).

As propostas de participação e “empoderamento” comunitários (TEÓFILO, 2000) ficam completamente comprometidas pois, na realidade, o Cédula é um programa totalmente protagonizado pelo próprio Estado. Diferente do discurso oficial que enfatiza a autonomia das famílias, este programa acaba reproduzindo práticas paternalistas e dominação política, como vimos nos processos de seleção das áreas e estabelecimento dos preços das terras, a serem pagos pelas famílias.

3.5 – As dificuldades de participação das mulheres

De acordo com dados da pesquisa de campo, a situação das mulheres é difícil na maior parte dos projetos do Cédula, especialmente em termos de participação, influência nas decisões, posição de titulares dos lotes, etc. Apesar dos discursos oficiais que enfatizam a necessidade de ampliar a participação, a implantação do Cédula reproduz a realidade de discriminação das mulheres porque, por exemplo, o cadastramento é prioritariamente realizado em nome do marido, os estatutos das associações dão direito de voto apenas ao chefe da família, etc.

Foi possível observar a quase total inexistência de mulheres como titulares de lotes, em todos os casos pesquisados nos cinco Estados. Nos casos existentes, isto ocorre apenas como consequência de impedimentos legais dos maridos, e não como resultado de conquistas ou de reconhecimento de direitos. Este impedimento (especialmente a falta de documentação ou outro tipo de impedimento legal) é a principal causa para colocar as mulheres como titulares dos lotes ou como representantes formais das famílias nos projetos. Segundo explicação dos técnicos,

Normalmente é o homem quem assume associar-se para a aquisição da terra. Mas, não há nenhuma restrição às mulheres. As mulheres assumem, mas quase sempre porque o chefe tem algum tipo de dívida. Não pode. Então, aparece o nome da mulher. Às vezes eles não são casados, então a mulher assume (técnico do Pró-Rural/PE).

Não existem mulheres cadastradas, por exemplo, nos projetos Mata Fresca e Cacimba Nova/Rancho Alegre, no Ceará. Existiam duas mulheres cadastradas como chefes de família no projeto Mata Fresca, mas já saíram. A única mulher dos três projetos pesquisados no Estado está cadastrada como responsável pela família porque, na época do cadastramento e seleção, o marido não estava com toda a documentação pronta. O órgão responsável aceitou então cadastrar a mulher como chefe da família e titular do lote.

Conseqüentemente, a titulação das mulheres, como proprietárias dos lotes e responsáveis pelas famílias, fica restrita ao fato de ter a documentação necessária no momento do cadastramento e da seleção.

Questionados sobre a baixa presença de mulheres chefes de famílias nos projetos, os técnicos de Minas Gerais responderam que o principal motivo para o baixo número de cadastramentos e seleção de mulheres no Cédula é a falta de documentação regularizada. Afirmaram ainda que as mulheres não têm sido selecionadas pela falta de experiência e de perfil para trabalhar no meio rural. Alguns técnicos também acrescentam que as mulheres não acreditavam no projeto e que, dentro das áreas, participam pouco e na maior parte das vezes desconhecem as regras do programa.

Houveram três que não foram aceitas. Não foram aceitas porque acham que mulher não daria conta de movimentar... Os próprios homens que impedem, enxergam as mulheres menos que os homens... (Projeto Acary/MG).

Estas explicações, especialmente o argumento da “falta de experiência”, servem, na verdade, para reproduzir e perpetuar a lógica que retira espaço das mulheres. Neste sentido, não há novidade no processo de implantação do Cédula da Terra, ao contrário, reforço da discriminação das mulheres.

Por outro lado, as situações em que mulheres são formalmente titulares não representam maior espaço de atuação e possibilidade de participar ativamente nas tomadas de decisão. No Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia, por exemplo, das 48 famílias beneficiadas apenas um caso tem a mulher como titular da terra. No entanto, embora tenha direito, ela não participa nas decisões de assuntos administrativos e da associação.

Parte significativa da falta de espaço de participação está institucionalizada. Os estatutos da associação restringem o voto a apenas um titular, na esmagadora maioria dos casos o homem, desestimulando um maior envolvimento das mulheres nos processos de tomada de decisão.

No Projeto Sítio Jatobá/Raposo (Ceará), por exemplo, as mulheres não têm direito a voto nas reuniões da associação. Os presidentes das associações em Minas Gerais declararam que poucas mulheres participam das diretorias e só votam as que são titulares

de lotes. Isto restringe a participação nas reuniões e na tomada de decisões. Esta é a realidade na esmagadora maioria dos projetos pesquisados.

Segundo o Estatuto, elas não podem votar e nem ser votada em cargo diretivo e referente a lote, mas em discussão elas tinham o direito de ir pra reunião, discutir movimentos internos da comunidade. Elas vão, mas não é freqüente... (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Elas trabalham, mas os maridos delas é quem decidem (...) Elas são só de nome (Projeto Sítio Jatobá/Raposo/CE).

Elas começaram a participar. Eu me lembro que teve reunião que já tava com mais de 10 ou 12 já discutindo e houve um processo regressivo de algum da comunidade, dentro da assembléia, dizendo que vocês [as mulheres] não têm direito a voto, quem tem direito a voto, a voz do voto aqui é os posseiros e os homens, esqueceram até a nossa irmã aí que também é posseira (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Certamente, as dificuldades de participação das mulheres nas associações e na tomada de decisões dos projetos não se restringem a este impedimento burocrático em relação ao voto. Há outras barreiras que precisam ser vencidas, expressas pelas pessoas entrevistadas:

Só vem quando dá tempo. Quando exige mesmo, elas vêm (Projeto Sítio Jatobá/Raposo/CE).

As mulheres são poucas que acompanham e às vezes elas preferem deixar o marido discutir (...) Acho que é porque elas têm menos informação do que a gente (Projeto Sítio Jatobá/Raposo/CE).

Eu participo, mas a maioria das reuniões quem vai é ele, meu marido, eu fico em casa e ele vai (Projeto Jatobá/Raposo/CE).

Poucas mulheres participam porque estão sempre ocupadas com as tarefas de casa, da roça, trabalhando pra outros e cuidando dos meninos (Projeto Chácara/MG).

[Nas reuniões] sempre tem mais mulheres que homens. Os homens vão pra roça e as mulheres pra reunião (Projeto Califórnia I/MG).

Devido às dificuldades que a gente tem, até a participação dos homens fica complicada. Agora, as mulheres, coitadas, ficam meio esquecidas. Eu já até pensei na questão, em se criar uma associação para as mulheres, em ajudar as mulheres. Mas trabalhar as associações de que maneira? Trabalhar na luta, com a enxada, na horta, porque a gente não tem outra condição (Projeto São Geraldo/BA).

A mulher fica em casa cuidando dos meninos (Projeto Fazenda Boa Vista/MA).

Apesar dos impedimentos para uma maior participação das mulheres nas tomadas de decisão, vários depoimentos foram no sentido de que muitas famílias conseguem

sobreviver nos projetos graças ao trabalho feminino, realizado fora da área. As mulheres também são responsáveis por grande contribuição no cultivo das roças.

É ruim dizer, mas eu vou dizer a verdade: eu vivo aqui (na área) com o dinheiro da minha mulher (Projeto Amaralina/MG).

Por outro lado, é interessante observar que há sinais de resistência e busca de alternativas por parte das mulheres nos projetos pesquisados. Por exemplo, no Projeto São Geraldo (Bahia), as mulheres, além de reivindicarem um trabalho próprio, participam de reuniões específicas. Algumas já participaram de encontros de mulheres trabalhadoras, o que vem contribuindo para uma tomada de consciência acerca de seu papel.

Eu sempre vou! Eu sou teimosa, eu participo. Teve uma reunião que disseram que as muié têm direito de votar e o povo gritou lá dentro: as muié não têm direito de nada. Aqui só tem direito de vota é os homens (Projeto Antônio Conselheiro/BA).

Este tipo de atitude tem possibilitado espaços de participação das mulheres. É significativo, por exemplo, que em dois projetos do Ceará elas obtiveram o direito a voto e participam da diretoria da associação, ocupando os cargos de tesoureira e de secretária. Este tipo de situação propicia uma maior participação e tomada de decisão nas associações e nos projetos.

O desequilíbrio nas relações de gênero, e as conseqüentes dificuldades de participação efetiva das mulheres, é explícito nos diversos projetos, inclusive é motivo de preocupação entre alguns técnicos e órgãos executores. Esta realidade tem suscitado algumas iniciativas, inclusive atividades formativas como, por exemplo, o uso de dois terços do tempo do segundo encontro dos projetos do Cédula, da Bahia, tratando as questões de gênero. Os dados da pesquisa não permitem avaliar se este tipo de iniciativa possui algum impacto na democratização das relações e na participação efetiva das mulheres nos projetos.

3.6 – Sinais e denúncias de corrupção nas negociações

As equipes de pesquisas nos Estados tiveram acesso a depoimentos (pessoas dos projetos, lideranças, técnicos de implantação, lideranças populares e sindicais, etc.) e materiais que apontam sérios problemas na implementação do Cédula, inclusive fortes indícios de desvios de finalidade, especialmente indícios de favorecimento⁷⁷ e até mesmo de corrupção. Apesar de não ter sido estabelecido como um dos objetivos desta pesquisa, são reproduzidos aqui alguns exemplos destas informações e materiais, presentes nos relatórios estaduais.

Apenas as pessoas entrevistadas nos Estados do Ceará e de Pernambuco não explicitaram desconfianças e denúncias no processo de implantação do Cédula, especialmente na negociação das terras. Sem sombra de dúvidas, as denúncias são mais contundentes no Maranhão, mas não se restringem a este Estado. Há indícios de muitos procedimentos ilícitos nos diversos projetos pesquisados como, por exemplo, elaboração de laudos fraudulentos, prática de preços superfaturados, compra de terras de má

qualidade, em consequência da intermediação e interesses de políticos locais (geralmente prefeitos), etc.⁷⁸

Há indícios, por exemplo, de procedimentos ilícitos na escolha das áreas compradas, inclusive com a atuação de intermediários (“corretores” de terras). Em geral, estes “corretores” agem como “testas de ferro” de proprietários ou de políticos, interessados na venda de terras de baixa qualidade e sem valor de mercado. O caso do Projeto Vale do Paraguaçu, na Bahia, é exemplar da presença destes intermediários que determinaram a escolha e a negociação das terras. Estes “corretores” são (ou eram) sócios da associação, obtendo total liberdade “decidir” o preço da terra, em acordo com o antigo proprietário.

Há também suspeitas de preços superfaturados em vários projetos, em consequência das condições das terras adquiridas. Na Bahia, o caso emblemático é o Projeto São Geraldo. Este foi um dos projetos com maior número de famílias (foi planejado para 130 famílias mas haviam apenas 57 à época da pesquisa) e, em valores absolutos, o mais alto pago pela terra no Cédula, na Bahia.⁷⁹ No entanto, este preço não é justificado, no laudo técnico, pelo tamanho da área, **mas pelo alto valor das benfeitorias, existentes em forma de pastagem.**

O desvio começou na própria elaboração do laudo e na manipulação política da associação. A implantação deste projeto (contrato firmado em 07/10/1998) foi marcada por ingerências de políticos locais, bem articulados com o grupo que se encontra no poder do Estado. Um deles era também o presidente do Sindicato Patronal, onde foram realizadas reuniões e feito o cadastro das famílias. Aparecem também outros nomes, sendo que algumas informações já constavam na placa indicativa do projeto que serviu de motivação para a denúncia de que o Cédula da Terra servia para a promoção de políticos tradicionais.

O depoimento de um dos primeiros beneficiários do projeto deixa claro que o processo de negociação e compra da fazenda não contou com a participação das famílias.⁸⁰

Eu só vendo falar que tava comprando a fazenda pro assentamento. Aí, quando comprou eu fiquei sabendo, eu tava em Itanhém, eu fiquei sabendo: comprou uma fazenda, o assentamento vai sair mesmo. Aí, soltou fogos, todo mundo saltou de alegria, que o assentamento ia sair. Aí eu fui logo conversar eu fui no sindicato ver como é que era o negócio Ai falou: o documento vai prá Salvador, se for aprovado te chama. Aí o documento foi pra Salvador, foi aprovado o documento eu peguei e vim.

⁷⁷ A compra de várias áreas de uma mesma empresa ou proprietário aponta na direção deste favorecimento. Este é o caso do Projeto Antônio Conselheiro, na Bahia, cuja antiga proprietária, a empresa reflorestadora Duraflora, vendeu várias áreas para o programa Cédula da Terra.

⁷⁸ Há muitos casos de desvios ou mal uso de recursos como foi o caso do Projeto Vale do Paraguaçu (Bahia), que pagou uma empresa para instalar a rede de energia elétrica mas esta não havia sido feita até a época da pesquisa (e a empresa não havia sido notificada pelos órgãos responsáveis).

⁷⁹ A área custou R\$ 840.000 reais, correspondendo a R\$ 710,00 por hectare, enquanto a média do Cédula foi de R\$ 208,00 por hectare no Estado da Bahia.

⁸⁰ Além de não ter havido a participação das famílias na negociação, a primeira diretoria da associação foi imposta por políticos locais. Ainda pior, o então presidente (sobrinho de uma autoridade local) desviou os recursos do SIC, destinados à construção de 130 casas. Fugiu deixando ainda um débito, em nome da associação, de mais de R\$ 50 mil reais no comércio local.

Fica claro que políticos locais de Itanhém, foram os grandes patrocinadores do Cédula da Terra no município. Aliás, as denúncias destes fatos serviram como motivadores para a visita da comissão avaliadora do Painel de Inspeção do Banco Mundial, em abril de 1999.⁸¹

Quem negociou foi o próprio [nome] e o dono da terra [nome]. Isso foi uma negociação entre eles. Aconteceu que compraram e pagaram a terra até mesmo antes de medir. Pagou uma quantia de terra que não tinha, mas depois foram conferir e faltou, não tinha (Projeto São Geraldo/BA).

O laudo de avaliação do projeto recomendou a compra dos 1.188 hectares (na verdade a fazenda é bem menor, mas o antigo proprietário já recebeu todo o dinheiro da transação), mas a área apresenta sérias restrições topográficas. Segundo depoimentos, há também sérias limitações na qualidade dos solos.⁸² *“Mas eles examinaram a terra, mas o negócio é que a terra é rasa, tem muita piçarra, cascalho na terra”* (entrevista no Projeto São Geraldo). Certamente, o alto preço pago, associado à baixa qualidade da área, causará, no mínimo, sérios problemas para a sustentabilidade das famílias no projeto (o alto índice de evasão é um sinal claro das dificuldades).

Vários projetos, no Estado da Bahia, possuem ainda outro problema grave. Conforme mencionado anteriormente, várias áreas estão localizadas na faixa litorânea do Estado, em regiões de Mata Atlântica. O Projeto Nova Esperança, no município de Prado, é exemplar porque 435 hectares, de sua área total de 978 hectares, são cobertos com floresta da Mata Atlântica. Conseqüentemente, as famílias pagaram 45% de uma área que não poderão utilizar para nenhum tipo de projeto agropecuário.

Sobre o processo de compra das terras, as pessoas entrevistadas do Projeto São Geraldo afirmaram que:

Foi o seguinte: na época tinha o [nome], que era vice. Daí teve umas festas na região e logo apareceu [nome] que falou prá eles que tinha esse programa e que era bom e se ele não queria trazer aqui para a região, prá mostrar pro povo. Daí ele aceitou e chegou com essa proposta em Itanhém. Em seguida, a gente começou a cadastrar o pessoal e foi uma coisa que surgiu, aconteceu.

No Estado de Minas, os indícios de desvios começam no processo de escolha da terra nos quatro projetos pesquisados, pois a intermediação foi feita por autoridades locais que apresentavam os compradores às associações. Em Jaíba, foi constatado pela equipe de pesquisadores e pesquisadoras que:

A maioria das entrevistas realizadas em Jaíba afirma que a escolha da terra foi realizada pelo presidente do conselho de política agrária, que selecionou as famílias e montou a primeira diretoria da associação. Representava a prefeitura e também agiu como corretor do dono da fazenda vendida, recebendo inclusive, uma quantia em dinheiro pelo trabalho realizado (relatório estadual/MG).

⁸¹ Segundo depoimentos das pessoas do Projeto São Geraldo, a placa, com a promoção de políticos locais e estaduais, foi retirada (por ordem superiores) por ocasião da visita da equipe avaliadora do Painel de Inspeção ao projeto, em 1999.

Esta influência política foi feita de várias formas, inclusive através de determinações na formulação e pressões na aprovação de laudos técnicos, que recomendaram a compra das terras. O caso do Projeto Fazenda Chácara, localizado no município de Terra Branca (MG), é exemplar desta pressão política, forçando a escolha e compra das terras.

Veio um técnico da EMATER de Belo Horizonte para avaliar a terra e, como confirmado pelas entrevistas, houve muita pressão política para a aprovação deste laudo. Foi afirmado que o prefeito era conhecido dos donos da terra e assessorou a SUDENOR que foi quem negociou a compra (relatório estadual/MG).

É igualmente sugestivo que, em todas as áreas pesquisadas no Estado de Minas Gerais foram constatados laços de amizade entre a prefeitura e os proprietários das terras vendidas. A participação direta da prefeitura nas escolhas e negociação das terras é explícito em vários casos, conforme já constatado pela equipe de avaliadores que elaborou o Relatório de Avaliação Preliminar do Cédula, em 1999.⁸³

Conseqüentemente, o papel desempenhado pela associação, na implantação do programa, está longe de sinalizar para qualquer processo de autonomia ou emancipação por parte dos trabalhadores e trabalhadoras, frente às situações de miséria e pobreza. Certamente, a superação desta condição não passa pela constituição artificial de associações (constituídas apenas para cumprir uma pré-condição do programa, permitindo o acesso aos créditos especialmente para a compra da terra) que abrem brechas às manipulações de políticos.

No Estado do Maranhão, os movimentos sociais já vêm denunciando que a maior parte das terras negociadas através do Cédula da Terra eram passíveis de desapropriação porque encontravam-se abandonadas e não cumpriam o princípio constitucional da função social.⁸⁴

É significativo que das 50 propriedades adquiridas pelo Cédula da Terra em 1998 no Estado do Maranhão, nenhum dos proprietários eram moradores das áreas. Apenas 28% dos proprietários moravam no mesmo município onde se localizava a fazenda. 48% dos antigos proprietários moravam em outros municípios e 24% declararam morar em outros Estados como, por exemplo, Pernambuco e Pará. É visível, mais do que em qualquer outro Estado, que, no Maranhão, as propriedades adquiridas pelo Cédula beneficiaram as velhas fazendas improdutivas e empresas agropecuárias que não tinham mais alternativas econômicas para o uso das terras.

É bastante emblemático das demais situações, encontradas pelas equipes desta pesquisa, as anotações do trabalho de campo no Maranhão, sobre os processos de negociação, formação de associação, intermediação e venda da terra. Segundo o relatório estadual:

⁸² Conforme vimos no item 3.2 deste relatório, em geral, as terras são avaliadas como ruins pelos trabalhadores e trabalhadoras entrevistadas. Alguns técnicos, sobretudo no Estado de Minas Gerais, corroboraram estas avaliações sobre a qualidade das terras nos projetos do Cédula.

⁸³ Infelizmente, esta ingerência não produziu resultados positivos porque, por exemplo, o Projeto Califórnia I possui sérias limitações produtivas. De acordo com depoimentos, apenas 7 hectares, dos 124 hectares da área coletiva, são férteis e bons para cultivo agrícola.

⁸⁴ A compra de áreas passíveis de desapropriação aconteceu em todos os Estados. Na Bahia, por exemplo, as áreas de dois (2) dos três (3) projetos pesquisados (Projetos Antônio Conselheiro e São Geraldo) eram superiores a quinze (15) módulos fiscais, portanto, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Várias áreas negociadas através do PCT são produtos da divisão de velhas fazendas improdutivas que o dono resolveu se livrar da parte “podre” ou dos moradores da área. Para tanto, estimulam trabalhadores que não possuem terra, ou aqueles que detêm a posse mas não têm o título, a unirem-se e fundarem “Associações” com o objetivo de vender as suas terras. No Maranhão existem marqueteiros e atravessadores especializados em organizar estes trabalhadores e fundar Associações.

O “sonho” da equipe técnica que preparou o PCT para o Brasil de que este faria surgir, nos estados onde fosse implantado, um mercado de compra e venda de terras onde atuariam, do lado da demanda, produtores rurais sem terra organizados em Associações, conhecedores do mercado e dispostos a, coletivamente, procurar, negociar e adquirir terras e, do lado da oferta, fazendeiros ofertando terras “maravilhosas” concorrendo entre si e fazendo com isto que o preço do hectare baixasse, no caso do Estado do Maranhão, nunca passou de um sonho. Primeiro porque o PCT não constitui um mercado de oferta de terras no Maranhão. Com este passa a atuar no Estado um pequeno grupo de técnicos, vinculados ao INCRA, às empresas privadas de assessoria técnica e, principalmente ao NEPE – órgão responsável pela implantação do projeto no estado – que estimulam proprietários a venderem parte de suas terras – geralmente as piores e sem benfeitorias – através do programa.

Articulada a venda da terra parte-se em busca das Associações, quando estas não existem são fundadas para que possam comprar a terra. Nesta fase, todo tipo de promessa é feito (durante uma reunião da pesquisa em uma das áreas visitadas, um associado teceu o seguinte comentário em relação às várias promessas feitas pelos atravessadores, técnicos e políticos da localidade: “é Jesus Cristo descendo novamente na terra”). Tem casos no Maranhão onde o proprietário deu lotes de terras para alguns membros de associações para que estes defendessem e votassem a favor da compra das suas terras por parte da Associação. Casos em que a Associação é fundada com a intermediação do proprietário – é ele quem paga pela regulamentação da mesma e providencia os documentos necessários dos associados – e, em geral, tudo é feito às pressas de forma que, em alguns casos, famílias que já moravam na área ficam de fora porque não conseguiram agilizar a documentação a tempo. O Governo do estado participa de todo este processo através do NEPE que toma todas as providencias necessárias para agilizar o processo. Encontramos casos em que o NEPE providencia a ida do caminhão do Viva cidadão ao município mais próximo da área para tirar a documentação daqueles que ainda não os têm.

Os técnicos e dirigentes do órgão responsável pela implantação do programa no Maranhão, o Núcleo de Estudos e Projetos Especiais (NEPE), reconhecem que o programa enfrentou vários tipos de problemas na primeira parte da sua implantação e destacam que:

- a aquisição de terras pelo Cédula não apresentava critérios definidos e transparentes;

- houve supervalorização de terras adquiridas;
- houve a aquisição de latifúndios, através de um mecanismo de divisão de grandes áreas em parcelas menores, obtendo fração mínima passível de compra pelo programa;
- o interesse pelo processo de negociação da terra foi maior por parte dos proprietários;
- houve o envolvimento de políticos locais e de outras instâncias burocráticas do Estado no processo de compra e venda das terras.

Reconhecendo a existência destes problemas, o NEPE, segundo os relatos dos envolvidos na implantação do Cédula, teria providenciado critérios mais rígidos na aquisição das áreas na segunda fase do programa (processo de implantação do Banco da Terra), na tentativa de corrigir os desvios ocorridos na primeira fase. Foram estabelecidos então dois critérios que deveriam nortear as novas aquisições:

- não se adquirir imóveis passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária;
- estabelecer programas de orientação e assessoria às associações com a finalidade de prepará-las para a negociação, e por conseguinte, obter menores preços na aquisição das terras.

De acordo com a equipe de pesquisa no Estado, a correção dos desvios nunca deixou de ser uma tentativa. As novas áreas adquiridas na segunda fase (Banco da Terra) apresentam os mesmos vícios e problemas da primeira, inclusive explicitando mais claramente o caráter de substituição e não de complementaridade do processo constitucional (desapropriações) de reforma agrária no Maranhão.

Os trabalhos de campo não conseguiram averiguar a extensão e a gravidade destas denúncias nos Estados pesquisados. Este é, sem dúvida, um aspecto importante para avaliar as reais mudanças empreendidas pelo programa. Pode-se afirmar, no entanto, de acordo com os dados da pesquisa, que há indícios claros de corrupção e favorecimentos, nos mais variados níveis, no processo de implantação do Cédula. Certamente, os problemas nefastos destes desvios serão arcados pelos trabalhadores e trabalhadoras que pagarão caro o ônus das distorções e desvios do programa.

Notas à guisa de conclusão

Apesar de todos os limites desta pesquisa (especialmente a falta de recursos e de tempo), os dados coletados permitem perceber sérias limitações e entraves no processo de implantação do Cédula da Terra. Certamente, um levantamento mais amplo, incluindo um número maior de projetos na amostra, daria uma perspectiva mais global, mas as informações obtidas permitem concluir que as famílias não melhoraram de vida. As áreas pesquisadas estão em sérias dificuldades, perpetuando um quadro de pobreza e privações, colocando em cheque toda a proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial.

Em primeiro lugar, os mecanismos de “reforma agrária de mercado” (Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário) não estão sendo implementados de forma complementar ao programa governamental de reforma agrária constitucional. Diferente do discurso oficial, há um processo de substituição do mecanismo desapropriatório por estes programas de “mercado”, principalmente pela alocação dos recursos disponíveis. A partir da implementação do Cédula, houve uma forte desaceleração dos processos desapropriatórios nos cinco Estados, fazendo com que as compras se igualassem ou superassem o número de áreas desapropriadas (caso bastante evidente no Estado do Ceará, por exemplo).

Em segundo lugar, na medida em que não há restrições à compra de terras (no caso do Banco da Terra) ou estas restrições são burladas (muitas áreas acima de 15 módulos foram fracionadas para se enquadrarem nos critérios do Cédula), há uma premiação explícita das terras improdutivas. No caso do Maranhão, as “negociações livres” resultaram na aquisição de várias áreas em completo desuso (totalmente improdutivas), as quais poderiam ter sido desapropriadas para fins de reforma agrária (houve inclusive casos de compra de áreas que já estavam com processos desapropriatórios). Os pagamentos em espécie (e não em títulos resgatáveis a longo prazo) acabam premiando a velha prática especulativa da propriedade fundiária.

Apesar dos dados da pesquisa não serem suficientes para afirmar que o Cédula causou impactos no mercado locais ou regionais, aumentando os preços das terras, os elementos acima já seriam suficientes para motivar uma profunda revisão (senão o abandono) destes mecanismos de “mercado”. Os problemas, no entanto, não se resumem a estes aspectos macro-políticos, pois a pesquisa constatou dificuldades sérias nos projetos implantados, materializando a continuidade do quadro anterior de pobreza, privações materiais, dependência política, etc, agravado pela geração de uma dívida impagável.

Em relação à realidade dos projetos do Cédula, de acordo com os dados da pesquisa, as famílias têm dificuldades para produzir a própria subsistência. Vários projetos, apesar de terem sido estabelecidos a mais de três anos, não tiveram nenhum tipo de produção. A estiagem é apenas um dos fatores para esta falta de produção agrícola, pois há outras causas como, por exemplo, a falta de recursos (financiamentos que não são liberados), projetos produtivos equivocados, falta ou debilidade da assistência técnica e extensão rural, etc.

Estas dificuldades não se reduzem a causas naturais, como é o caso da estiagem, ou a “problemas burocráticos”, como a falta de recursos (especialmente o atraso ou

insuficiência de financiamentos produtivos). Vários projetos foram instalados em terras fracas ou acidentadas (áreas completamente impróprias para atividades agropecuárias) e com sérias limitações de recursos hídricos. Os problemas, portanto, não se reduzem a dificuldades “conjunturais”, que poderiam ser resolvidas com alguns ajustes nos programas que dão continuidade ao Cédula (Banco da Terra e Crédito Fundiário), mas há limitações que comprometem a própria sustentabilidade deste tipo de mecanismo de acesso à terra.

É importante observar que o atraso na liberação (ou mesmo a não liberação) de recursos (tanto do SIC como do PRONAF) foi um dos principais motivos, alegados pelas pessoas entrevistadas, como causa das dificuldades enfrentadas. A pesquisa de campo permitiu observar que muitos projetos carecem de infra-estrutura básica (casas, vias de acesso, energia, água potável, etc.) em consequência da não liberação de recursos, teoricamente, já disponibilizados pelo empréstimo do Banco Mundial. Por outro lado, as pessoas foram bastante incisivas, avaliando que, em geral, as terras são ruins e impróprias para atividades agropecuárias.

Diante das dificuldades para produzir, muitas pessoas continuam a prática de “vender dias de serviço” como uma alternativa de sobrevivência. Apesar das proibições do próprio programa, muitas se assalariam (especialmente como diaristas em fazendas da região), transformando os projetos em “depósitos” de mão de obra barata. Isto significa que a implementação do Cédula não mudou a condição anterior de vida (muitos já eram bóias frias, vivendo de subempregos), perpetuando a insegurança cotidiana e os constantes deslocamentos em busca de trabalho.

Por outro lado, as péssimas condições de vida nos projetos fizeram com que muitas famílias simplesmente abandonassem os lotes. As equipes estaduais de pesquisa encontraram projetos com índices acima de 50% de evasão, revelando um processo rotativo intenso de saída e ingresso de novas famílias. Certamente, estes níveis de desistência e evasão (além de ser a materialização das dificuldades enfrentadas) comprometem a continuidade e a sustentabilidade dos projetos do Cédula.

Estes altos índices de evasão são reflexos das dificuldades mas também constituem em novas fontes de problemas. Os empréstimos são realizados de forma conjunta (através de uma dívida solidária), portanto, as famílias que ficam nos projetos deverão arcar com os compromissos assumidos. Por outro lado, a associação tem pouco ou nenhum poder para decidir sobre as substituições, definidas pelos órgãos responsáveis pelo Cédula. As famílias que entram substituindo as que saíram (além de não receber alguns benefícios como, por exemplo, a verba inicial de auxílio instalação) devem arcar com a dívida contraída por outros.

Diante de todas as dificuldades, a maioria das famílias dos projetos não produziu para o auto-sustento nem para se capitalizar (ou seja, gerar uma poupança capaz de permitir novos investimentos ou pagar a dívida). Conseqüentemente, as pessoas entrevistadas foram unânimes e categóricas em afirmar que não têm nenhuma condição de pagar as prestações da dívida contraída com a compra da terra. Esta incapacidade também ficou evidente nos encaminhamentos dos órgãos responsáveis que decidiram prorrogar a carência (à época da pesquisa de campo, os processos de renegociação e prorrogação já estavam em andamento, por exemplo, no Estado da Bahia). Os dados da

pesquisa permitiram corroborar as críticas que este programa é inviável, pois as famílias não terão como amortizar a dívida, aprofundando o quadro de empobrecimento.

Os problemas enfrentados nos projetos não se resumem a dificuldades de ordem econômica. A implantação do Cédula, diferente do discurso oficial, não está possibilitando a “livre iniciativa” das pessoas e famílias envolvidas. Ao contrário, as principais decisões estão centralizadas nos órgãos governamentais responsáveis, retirando qualquer “perspectiva de mercado” e de “livre iniciativa” por parte das famílias. Há uma predominância absoluta dos encaminhamentos e decisões dos órgãos governamentais e técnicos encarregados, inclusive com reclamações sérias de imposições e determinações autoritárias.

Estas determinações vão desde a compra das áreas (decisões sobre a área a ser adquirida e qual o preço final a ser pago) até a definição dos investimentos produtivos e comunitários nos projetos. De acordo com a pesquisa, é marcante a imposição dos investimentos comunitários, voltados exclusivamente para a produção comercial monocultora, objetivando o pagamento das prestações da dívida. Estas imposições chegam ao absurdo de determinar a construção de um galpão comunitário, em vez de casas (caso em Minas Gerais), rompendo qualquer lógica ou cultura camponesa (como o simples sonho de ter uma casa para morar e criar os filhos).

A pesquisa de campo confirmou também o total desequilíbrio nos processos de negociação, constatando a ausência ou submissão dos compradores aos processos conduzidos por proprietários, órgãos governamentais ou outras “forças” alheias aos interesses das famílias. Segundo depoimentos, em vários projetos, a “participação” das famílias não passou do recebimento da comunicação da compra da área. As dificuldades de participação (por exemplo, por falta de conhecimento do programa e do mercado de terras), por outro lado, acabam deslocando todas as decisões para órgãos e técnicos responsáveis.

As dificuldades de lidar, de forma eqüitativa, com os grandes proprietários de terra, abrem possibilidades para reproduzir os históricos processos de manipulação e exploração dos trabalhadores e trabalhadoras. Estes acabam sendo forçados a aceitar “os termos da negociação”, porque necessitam ter um trabalho e o acesso à terra é a “tábua de salvação”. Além disso, as configurações dos poderes políticos regionais e locais transformam os conselhos municipais em instâncias formais, sem qualquer poder real de decisão, dando uma aparência de participação popular.

Há ainda uma série de fatores e problemas que são inerentes à própria lógica do programa. Um problema estrutural é a relação entre os recursos disponíveis (montante destinado aos subprojetos), os preços das terras (recursos do SAT) e a capacidade de endividamento das famílias, potenciais beneficiárias. Os dados de campo permitiram constatar que o Cédula adquiriu as piores terras (solos fracos, baixa fertilidade, pouca disponibilidade de água, distante das regiões economicamente mais dinâmicas, etc.), sendo que uma das principais razões (excluindo as falcaturias e uso de recursos públicos para beneficiar proprietários inescrupulosos) é que os recursos do programa não comportam a compra de áreas melhores.

Por outro lado, um aumento da disponibilidade de recursos do SAT (mais recursos para comprar áreas melhores), além de encarecer o programa, comprometeria seriamente

a capacidade de pagamento das famílias. As atividades agropecuárias (e os recursos disponibilizados não permitem investimentos para melhorar a produção) não estão sendo capazes de capitalizar as famílias para amortizar o valor atual da dívida contraída, o que seria agravado com um gasto maior com a compra da terra.

As dificuldades encontradas nos projetos pesquisados permitem concluir que as pessoas continuam pobres e endividadas. Os empréstimos, contraídos com a compra da terra, são impagáveis porque as pessoas não têm condições de produzir e se capitalizar para amortizar as prestações. A capacidade de endividamento dos trabalhadores e trabalhadoras mais pobres foi mal dimensionada, pois as famílias não conseguem produzir e gerar renda suficiente para pagar as parcelas.

Somente este último fato já deveria ser suficiente para uma revisão neste tipo de mecanismo e propostas. Ao contrário, o atual governo, contando com apoio financeiro do Banco Mundial, ampliou a “reforma agrária de mercado” através da injeção de novos recursos (com o aporte de recursos através de um novo empréstimo junto ao Banco Mundial, no valor de US\$ 200 milhões, e da disponibilização orçamentária) para implementar o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural.

Apesar de todas as oposições e constatações de problemas (inclusive por avaliações feitas pelos próprios órgãos responsáveis, a exemplo da Avaliação Preliminar, financiada pelo Banco Mundial), o Crédito Fundiário amplia a experiência do Cédula da Terra para outros quatorze (14) Estados brasileiros. Os resultados desta pesquisa permitem concluir que os problemas (estruturais e conjunturais) também serão ampliados, perpetuando o quadro de pobreza e endividamento de famílias que sonham com um pedaço de chão para viver e trabalhar.

Bibliografia

1. ALENCAR, Francisco Amaro G. **Caminhos e Descaminhos das "Reformas Agrárias" no Ceará**. Projeto de pesquisa submetido à coordenação de pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Outubro de 2000.
2. _____. *et alli*. **Programa Cédula da Terra: O caso do Estado do Ceará**. Fortaleza, dezembro de 2001 (relatório de pesquisa – versão preliminar).
3. BANCO Mundial. **Country Assistance Strategy (CAS), Report n.º 20160-BR**, Washington, 06 de março de 2000 (Esse documento foi traduzido e publicado na íntegra em BARROS, 2001a).
4. _____. **PID n.º BR PE 50772**, de 07 de dezembro de 1998, In.: <http://www.worldbank.org/pics/pid/br50772.txt>.
5. _____. **Press Release**, n.º 97/1321 LAC, de 22 de abril de 1997. In.: <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/1321.htm>
6. _____. **Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of EUR 218.2 million (US\$ 202.1 million equivalent) to the Federative Republic of Brazil for a land-based poverty alleviation project I**, Report n.º 19585-BR, 06 de novembro de 2000.
7. _____. **Summary of discussion at the meeting of the Executive Directors of the Bank and IDA, November 30, 2000**, Washington, 15 de dezembro de 2000a, pp. 16ss, parágrafos 154 à 175.
8. _____. **The theory behind market-assisted land reform**, 06 de fevereiro de 2001. In.: <http://wbln0018.worldbank.org/networks/essd/icdb.nsf>.
9. _____. **THE WORLD Bank Operational Manual**. Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities – GP. 14.70. In.: <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/>.
10. _____. **THE WORLD Bank Participation Sourcebook**. Washington, In.: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.
11. _____. **Rural Development Strategy and Action Plan for the Latin America and the Caribbean Region**, vol. 1, Região da América Latina e Caribe, Washington, setembro de 2001a.
12. BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial, participação, transparência e responsabilidade: A experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília, Rede Brasil de Instituições Multilaterais de Financiamento, 2001.
13. BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Análise Econômica do Banco da Terra**. In.: **Boletim do DESER**, Curitiba, junho de 1999. In.: <http://www.dataterra.org.br/Documentos/deser.htm>.
14. BRANDÃO, Wilson. **A Reforma Agrária Solidária do Ceará**. In: **Seminário sobre Reforma Agrária Solidária e Desenvolvimento Sustentável**. Fortaleza, novembro de 1999, pp.

15. BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). **Avaliação preliminar do programa Cédula da Terra**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), Campinas, 7 de junho de 1999.
16. DEININGER, Klaus e BINSWANGER, Hans. **The evolution of the World Bank's Land Policy**. Banco Mundial, Washington, julho de 1998. Disponível no site www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsau99/article5.pdf.
17. _____. The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges. In.: **The World Bank Research Observer**, vol. 14, n.º 2, agosto de 1999, pp. 247-276.
18. DEININGER, Klaus. **Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa**, Washington, Banco Mundial, junho de 1998, disponível no site <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug99/article5.pdf>.
19. FACCION, Paulo Roberto *et alli*. **Programa Cédula da Terra: O caso do Estado de Minas Gerais**, Montes Claros, dezembro de 2001 (relatório de pesquisa – versão preliminar).
20. FILHO, José Juliano de Carvalho. **A “Nova Reforma Agrária” de FHC**, São Paulo, 1999, disponível no site www.dataterra.org.br.
21. FÓRUM Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. **Solicitação de Painel de Inspeção do Banco Mundial para o projeto Cédula da Terra**, Brasília, 10 de outubro de 1998 (mimeo).
22. _____. **Complementação ao Pedido de Inspeção**, Brasília, 21 de dezembro de 1998 (mimeo).
23. _____. **Segunda solicitação de Painel de Inspeção do Banco Mundial para o projeto Cédula da Terra**, Brasília, 27 de agosto de 1999 (mimeo).
24. GASQUES, José Garcia e CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. **A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil**. Trabalho apresentado no Seminário sobre Mercado de Terra no Brasil, projeto CEPAL/GTZ, Brasília, 21 e 22 de setembro de 2000 (mimeo).
25. GERMANI, Guiomar *et alli*. **Pesquisa sobre a política do Banco Mundial para o meio rural, com base no Cédula da Terra: Relatório do Estado da Bahia**, Salvador, dezembro de 2001 (versão preliminar).
26. JUNGSMANN, Raul. Introdução. In.: MINISTÉRIO de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. **Banco da Terra**, Brasília, 1999.
27. MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: O impossível diálogo**, São Paulo, Edusp – Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
28. MINISTÉRIO da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Parecer STN/COREF n.º 434, In.: SENADO Federal, **Mensagem n.º 281, de 2000** (Mensagem 2.102, na origem), de 28 de dezembro de 2000.

29. MINISTÉRIO de Desenvolvimento Agrário. Ofício n.º33/SE/COFIC, de 09 de outubro de 2000. In.: SENADO Federal, **Mensagem n.º 281, de 2000** (Mensagem 2.102, na origem), de 28 de dezembro de 2000.
30. _____. **Projeto Crédito Fundiário e combate à pobreza rural: Manual de Operações**, Brasília, novembro de 2000.
31. _____. Resolução n.º 82, de 13 de fevereiro de 2001. In.: **Diário Oficial da União**, de 14 de fevereiro de 2001, Seção 1, p. 49.
32. MINISTÉRIO de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. **Banco da Terra**, Brasília, 1999.
33. MINISTÉRIO Extraordinário da Política Fundiária. **Programa Cédula da Terra: Informações gerais sobre o programa**, Brasília, 11 de abril de 1999a.
34. _____. **Banco da Terra: Relatório e recomendação do Painel de Inspeção do Banco Mundial sobre o projeto Cédula da Terra**, Brasília, 1999b.
35. _____. **Resposta ao Requerimento de Informação n.º 483/99**, de autoria da Senadora Heloísa Helena, apresentando laudos técnicos e documentos resultantes da implantação do Cédula nos cinco (5) Estados, 1999c.
36. NAVARRO, Zander. **O projeto piloto “Cédula da Terra”: Comentários sobre as condições sociais e político-institucionais e seu desenvolvimento recente**, Porto Alegre, NEAD, agosto de 1998, disponível no: site www.dataterra.org.br.
37. NÚCLEO de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD). **A Reforma Agrária brasileira: Concepção e controvérsias**, Brasília, disponível no site www.nead.gov.br.
38. PAINEL de Inspeção. **Report and Recommendation on Request for Inspection, Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project**, Washington, maio de 1999.
39. _____. **Report and Recommendation on Second Request for Inspection, Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project**, Washington, dezembro de 1999a.
40. PEREIRA, Luiz Carlos de Aquino. **Análise do mercado de terras agrícolas no Estado do Ceará – 1980 a 1999**. Fortaleza, UFC/Departamento de Economia Agrícola, 2000 (dissertação de mestrado).
41. PRESIDENTE da República. **Medida Provisória 2.027-45**, de 23 de novembro de 2000.
42. REIDENGER, Jeffrey M. **Market-based land reform: an imperfect solution**. Paper apresentado na International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Tagaytay City, Filipinas, 05 a 08 de dezembro de 2000.
43. REYDON, Bastiaan P. e PLATA, Ludwig A. **O Plano Real e o mercado de terras no Brasil: Lições para a democratização do acesso a terra**. Campinas, 1997 (mimeo).

44. ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: os esgotamentos dos efeitos distributivos do Plano Real**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Texto para discussão n° 721, Rio de Janeiro, abril de 2000.
45. RUSSO, Osvaldo. **Reforma Agrária e Capacidade de Assentamento – Brasil, Grandes Regiões e Estados**, Brasília, 2001, disponível no site www.abrareformaagraria.com.br
46. SAUER, Sérgio. **Síntese do Relatório de Avaliação Preliminar do Cédula da Terra**, Brasília, 1999, disponível no site: www.dataterra.org.br/Documentos/sinteseavaliacao.cedula.htm.
47. _____. **A proposta de “Reforma Agrária de Mercado” do Banco Mundial no Brasil**. Brasília, 2001, disponível no site www.abrareformaagraria.org.br.
48. SECRETARIA de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco – Unidade Técnica Pró-Rural. **Programa de Reordenação Fundiária do Estado de Pernambuco – Projeto Renascer** 01/03/2001 a 31/12/2003, Agência do Banco da Terra. Recife, 2001.
49. SENADO Federal. **Mensagem n.º 281**, de 2000 (n.º 2.102/2000, na origem), Brasília, Senado Federal, dezembro de 2000.
50. SHIKI, Shigeo et alli. **Custo social da reforma agrária – projeto de cooperação técnica INCRA/FAO**, Brasília, 1999, disponível no site www.dataterra.com.br
51. SILVA, Romildo dos Santos et alli. **Pesquisa sobre a política do Banco Mundial para o meio rural, com base no Cédula da Terra: O caso do Maranhão**. São Luís, dezembro de 2001 (versão preliminar).
52. SOARES, Adriano de Oliveira Campolina e SAUER, Sérgio. A estratégia do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial para o campo brasileiro. In.: VIANA, Aurélio (org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos**. Brasília, Rede Brasil, 1998, pp. 53ss.
53. SOARES, Maria Clara Couto et alli. **Relatório Geral II sobre o Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais apoiados pelo Banco Mundial no Brasil**, Brasília, Banco Mundial, agosto de 2001.
54. SOUZA, João Francisco. **Pesquisa sobre a política do Banco Mundial para o meio rural, com base no Cédula da Terra: Relatório de Pernambuco**. Recife, dezembro de 2001 (versão preliminar).
55. STEIL, Carlos Alberto e SOARES, Maria Clara Couto. **Cédula da Terra (capítulo II) In.: Estudo sobre Fundos Sociais e Ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil..** Rio de Janeiro, Banco Mundial, março de 2000 (mimeo).
56. TEIXEIRA, Gerson. **‘Crédito Fundiário e Combate à Pobreza’ versus ‘Banco da Terra’: Trocando seis por meia dúzia**, Brasília, 18 de dezembro de 2000, disponível no site www.abrareformaagraria.org.br.

-
57. _____. **Um Perfil da Agricultura e da Reforma Agrária no Brasil entre 1995 e 1999.** Brasília, maio de 2000, disponível no site www.abrareformaagraria.org.br.
58. TEÓFILO, F. Edson. **Brasil: novos paradigmas para a reforma agrária.** Paper apresentado no seminário sobre Mercado de Terras da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Brasília, setembro de 2000 (mimeo.).
59. VIGNA, Edécio e SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil. In.: BARROS, Flávia (org.). **As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos.** Brasília, Rede Brasil, 2001a, pp. 131ss.
60. VIGNA, Edécio. A reforma agrária e a execução orçamentária – 2000. In.: **Notas Técnicas – INESC**, Brasília, INESC, março de 2001.
61. WOLFF, Luciano e SAUER, Sérgio. O painel de inspeção e o caso Cédula da Terra. In.: BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: A experiência brasileira com o Painel de Inspeção**, Brasília, Rede Brasil, janeiro de 2001, pp. 159ss.
62. XAVIER, Uribam. **Desenvolvimento Rural no Ceará e o Projeto Cédula da Terra: Inclusão Social ou Cavalo de Tróia?**, Fortaleza, março de 1999.

ANEXO I

Roteiro de entrevistas com as famílias

Relato de vida:

(iniciar a entrevista com a pergunta: Como o senhor entrou nessa?)

1 – Caracterização social da família:

Nome	Idade	Sexo	Escolaridade	Local de trabalho

- Quantas pessoas da família moram no lote?
- Acesso à escola (distância, frequência: Tem escola? É distante? O acesso à escola é melhor que antes do projeto?)
- Condições de saúde (Tem algum tipo de atendimento médico na área? As famílias têm melhor atendimento que antes?)
- Habitação (localização? Casa individual? Condições da moradia?)

2 – Caracterização do chefe de família: atividades e condições socio-econômicas:

- Procedência: (local de procedência? veio do meio rural ou urbano? Deslocamentos e mudanças?)
- categoria de trabalhador (meeiro, parceiro, sem terra, assalariado, etc.)
- Qual era a atividade do Sr ou da Srª antes de vir para a área?
- Salário ou renda nessa época? A situação melhorou? Por que?
- Como a senhora comprovou sua atividade agrícola para ser beneficiada com o lote?

3 – Caracterização econômica atual:

- Atividades econômicas desenvolvidas (roça, animais, atividades não agrícolas)
- Tipo de trabalho (no lote, trabalho assalariado, horas de trabalho vendidas): Trocam dias? Realizam mutirão? Fazem trabalho cooperado?
- Renda obtida com o trabalho no lote (remuneração, venda da produção, lucro, auto-consumo)

- Outras fontes de rendas (tem outras rendas? Vende dias de trabalho? Tem outras pessoas da família que trabalham? Trabalham em que? Remuneração mensal? Aposentadoria?)
- Meios de produção (tamanho do lote, qualidade da terra, acesso à água, ferramentas e máquinas) e quando foram adquiridos (depois ou antes de receber os recursos do projeto?) Análise do solo? Foi feito algum tipo de correção de solo?
- Produção (tipo de produção, tipo de produtos, uso de produtos químicos, manejo de animais, uso de medicamentos, tem algum tipo de cultivo ecológico?)
- Comercialização (O que o senhor consome? Quanto da produção consome? Vende aonde e como? Vende para quem? transporte, preços, produtividade, relação custo/retorno econômico)
- Crédito (tiveram acesso ao crédito? Que tipo? Proceca? Pronaf? FNE? Outro tipo? Foi utilizado para que? Qual foi o montante? Quando foi concedido? Quais são as condições de pagamento? Já pagaram?)
- Assistência técnica e extensão rural (Tem ATER? Quem fornece? Que tipo de assistência? O trabalho é bom?)

4 – Informações sobre a implantação do projeto:

- Conhecimento das regras do projeto (como ficou sabendo do projeto? quem informou? Sabe as condições e regras de financiamento e prazos? Houve algum problema para a Sr^a assumir o lote? Quanto foi pago pela terra?)
- Participação no processo (participou da escolha da área? Da negociação? Da elaboração do projeto de financiamento? Da definição do preço da terra?)
- Utilização dos recursos (como foram utilizados os recursos na compra das áreas? Liberação de recursos para construção de infra-estrutura? Como foi a elaboração dos projetos? Quem decidiu os investimentos?)
- Participação externa (Quem ajudou na negociação? Houve participação de pessoas de fora? Quem? Como ajudou? Por que? quem ajudou nas negociações? quem ajudou a elaborar os projetos?)

5 – Informações sobre a situação do projeto:

- Informações financeiras sobre o projeto (Quanto o senhor deve? está conseguindo pagar as prestações? Tem famílias que não estão conseguindo pagar? Por que? O que está acontecendo com aquelas que não estão conseguindo pagar? Se não, o que o senhor pensa em fazer? Qual é a diferença entre o tempo em que Sr não pagava as prestações e agora que o Sr pagar?)
- Produção e sustentabilidade (a produção permitiu a capitalização e a poupança para pagar as prestações? Como o Sr ou Sr^a faz para pagar as prestações? Há a necessidade de recursos externos para pagar? Além dos gastos com a

família, há dinheiro para o pagamento? Sobra recursos para novos investimentos? O Sr teve que deixar de fazer alguma coisa para poder pagar as parcelas ao Banco? A produção está dando para sustentar a família?)

- Recursos externos (há a inclusão de recursos adicionais? Qual é a fonte desses recursos? Seria possível sobreviver sem esses recursos? A Srª teve alguma dificuldade em conseguir financiamento adicional?)
- Os principais problemas na área (quais são os principais problemas? Por que eles existem? Como eles são resolvidos?)

6 – Caracterização política e cultural

- Relação com movimentos e entidades sociais (já foi sindicalizado? Conhece os movimentos que lutam pela terra? Participou de alguma entidade ou movimento? Já foi membro de outra associação?)
- Relações políticas (conhece os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento? Conhece o prefeito ou vereadores? É filiado em algum partido? Qual? Conhece o antigo proprietário da fazenda? Outros fazendeiros da região?)
- As famílias já se conheciam antes? Tem familiares na área? Quantas pessoas? Quem? Conhece as famílias de outras áreas do Cédula?
- Participação na associação (quando se tornou membro? Por que? Participa das reuniões e assembléias? Participa em que atividades? Participa de outra entidade/grupo? Por que?)

7 – Situação da associação

- Funcionamento (tem reuniões periódicas? Todo mundo participa? Por que? Como são tomadas as decisões mais importantes como, por exemplo, a questão de aplicação dos recursos externos, etc.? Há eleições? De quanto em quanto tempo?)
- Importância da associação (O Sr acha que a associação ajuda a área a se desenvolver? Ela é importante? Por que? Ela ajuda na organização da área? Na organização da produção?)
- Problemas (O que o senhor acha que podia melhorar na associação?)
- Participação das mulheres (tem mulheres na diretoria da associação? na presidência? Por que? elas participam das reuniões e das assembléias? Elas têm direito a voto?).

8 – Avaliação

- Se o senhor tivesse escolha, o senhor faria tudo de novo? O que faria diferente? O que o senhor recomenda para as outras pessoas?

ANEXO II

Roteiro de entrevistas com presidentes de associações

Relato de vida:

(iniciar a entrevista com a pergunta: Como o/a senhor/a entrou nessa?)

1 – Identificação

- Nome, idade, grau de escolaridade, etc.
- Procedência: (categoria de trabalhador, local de origem, meio rural ou urbano)

2 – Informações sobre a implantação do projeto:

- Conhecimento das regras do projeto:
 - como ficou sabendo do projeto? quem informou? Sabe as condições e regras de financiamento e prazos?
 - Como as famílias foram informadas do projeto? As famílias sabem das regras de financiamento?
 - O Srº sabe quanto foi pago pela terra?
- Processo de recrutamento das famílias (Como foi o processo de recrutamento? As famílias já se conheciam antes de comprar a área? E de seleção? Houve problemas na escolha? Algumas famílias ficaram de fora? Por que? Quais foram os critérios de seleção? Alguém de fora ajudou nesse processo? Quem? Como?) O Senhor tem familiares aqui na área? Quem são? O Senhor conhece as famílias de outras áreas do Cédula da Terra? Conhece famílias de outros programas da Reforma Agrária? De quais programas o Senhor conhece?
- Processo de implantação: (como ficaram sabendo dessa área? Como ela foi escolhida? Quem sugeriu essa área? Havia outras? Por que escolheram essa? Já conhecia o proprietário?)
- Utilização dos recursos (como foram utilizados os recursos na compra das áreas? Liberação de recursos para construção de infra-estrutura? Como foi a elaboração do projeto? Quem decidiu os investimentos?)
- Preços: (Quem definiu os preços da terra e das benfeitorias? Houve negociação? Houve redução do preço após essa negociação? A área era muito cara?)
- Participação externa (Alguém ajudou na negociação? Quem? Ajudou em que? Por que ajudou? Houve participação de pessoas de fora? quem ajudou a elaborar os projetos?)
- Participação das famílias: (O projeto contribui para uma maior participação das famílias nas decisões? As famílias tiveram condições de decidir entre

quantas áreas? Participaram das negociações da compra? Elas participaram da formulação do projeto?)

3 – Caracterização econômica da área:

- Atividades econômicas predominantes das famílias (roça, animais, atividades não agrícolas)
- Tipo de trabalho predominante (no lote, trabalho assalariado, horas de trabalho vendidas) Trocam dias? Realizam mutirão? Fazem trabalho cooperado?
- Meios de produção das famílias (tamanho do lote, qualidade da terra, acesso à água, ferramentas e máquinas) e quando foram adquiridos (depois ou antes de receber os recursos do projeto?) Foi necessário alguma medida de correção do solo?
- Crédito (as famílias tiveram acesso ao crédito? Quando? Que tipo? Proceca? Pronaf? FNE? Outro tipo? Os recursos foram utilizado para que?)
- Produção da área (tipo de produção, tipo de produtos, uso de produtos químicos, manejo de animais, uso de medicamentos, pratica algum tipo de cultivo ecológico?)
- Comercialização (acesso ao mercado, transporte, preços, produtividade, relação custo/retorno econômico)
- Assistência técnica e extensão rural (Tem ATER? Quem fornece? Que tipo de assistência? O trabalho é bom?)

4 – Informações sobre a situação atual das famílias e da área:

- Informações econômicas sobre o projeto (as famílias estão conseguindo pagar as prestações? Tem famílias que não estão conseguindo pagar? Por que? O que está acontecendo com aquelas que não estão conseguindo pagar? o que as famílias estão pensando em fazer para sair dessa situação?)
- Abandono da terra (Alguma família já abandonou a terra? Quantas ? Por que elas abandonaram? O que foi feito com os lotes? Outras famílias entraram nesses lotes? Quem decide essa entrada?)
- Produção e sustentabilidade (O Senhor acha que as famílias estão conseguindo se sustentar com a produção do lote? a produção permitiu a capitalização e a poupança para pagar as prestações? As famílias precisam usar outros recursos externos para pagar? Sobra recursos para novos investimentos?)
- Recursos externos (há a inclusão de recursos adicionais? Qual é a fonte desses recursos? Seria possível sobreviver sem esses recursos?)
- Os principais problemas na área (quais são os principais problemas? Por que eles existem? Como eles são resolvidos?)

- Condições de saúde – (Como são as condições de saúde das famílias beneficiadas? Melhor que antes do projeto? Tem algum tipo de atendimento médico no projeto? Posto de saúde?)
- Acesso à escola (distância, frequência: Tem escola? É distante? O acesso à escola é melhor que antes do projeto?)

5 – Situação da associação

- Tempo de existência (já existia antes? Se já, quanto tempo de vida antes de entrar no projeto? por que ela foi criada?)
- Finalidade: (Quem fundou? Qual foi o motivo para organizar a associação?)
- Funcionamento (Tem reuniões periódicas? Todo mundo participa? Por que? Como são tomadas as decisões mais importantes como, por exemplo, a questão de aplicação dos recursos externos, etc.? Há eleições? De quanto em quanto tempo?)
- Importância da associação (O senhor acha que a associação ajuda a área a se desenvolver? Ela é importante? Por que? Ela ajuda na organização da área? Na organização da produção?)
- Problemas: (O que o senhor acha que podia melhorar na associação? Quais são os problemas? Como os problemas são resolvidos?)
- Participação das mulheres (Existem mulheres que foram beneficiadas com lotes? Quantas? Existem casos de mulheres que pleiteram o lote e não foram escolhidas? Quantas? Por que? As mulheres participam da associação? Quantas participam? Tem mulheres na diretoria? Por que? elas participam das reuniões e das assembléias? Elas têm direito a voto? Qual é na opinião do senhor o problema que mais impede participação das mulheres na associação?)

6 – Caracterização política e cultural

- Relação com movimentos e entidades sociais (já foi sindicalizado? Conhece os movimentos que lutam pela terra? Participou de alguma entidade ou movimento? Já foi membro de outra associação? É filiado em algum partido? Qual?)
- Relação com órgãos oficiais (o senhor conhece os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento? Prefeito? Funcionários da prefeitura? Técnicos do INCRA? Gerente do Banco? Técnico do órgão estadual ou federal?)
- Participação no processo (participou da escolha da área? Da negociação? Da elaboração do projeto de financiamento? Da definição do preço da terra?)

7 – Mercado de terras

- Impacto sobre o mercado (as terras subiram de preço depois da implantação do Cédula? As terras eram mais baratas? Por que subiu? As terras poderiam

ser compradas mais baratas? O anúncio dos recursos elevou os preços no mercado?)

- Desapropriação (essas terras poderiam ser desapropriadas? Foi solicitado a desapropriação? Por que?)

8 – Avaliação

- Se o senhor tivesse escolha, o senhor faria tudo de novo? O que faria diferente? O que o senhor recomenda para as outras pessoas?

ANEXO III

Roteiro de entrevistas com técnicos

1 – Identificação

- Nome, idade, graus de escolaridade, órgão estadual ou federal.
- Função e atribuições na implantação do Cédula

2 – Informações gerais sobre a implantação do projeto no Estado:

- Como o Estado foi selecionado para participar do Cédula? Quais foram os principais objetivos da implantação do Cédula?
- Processo de recrutamento e seleção: (Como foi divulgado o programa? Como as famílias foram selecionadas? Quantas famílias se inscreveram? Quem foi responsável pelo processo de seleção?)
- Liberação dos recursos: (como foram utilizados os recursos na compra das áreas? Liberação de recursos para construção de infra-estrutura? Como foi a elaboração dos projetos produtivos? Quem decidiu os investimentos?)
- Processo de implantação: (Como as áreas foram escolhidas? As famílias tinham a prática de pesquisar outras áreas? Houveram muitas áreas que foram rejeitadas? Por que?)
- Participação externa (Houve participação de pessoas de fora nos processos de negociação? Quem? Como se deu esta participação? Por que? Em geral, quem ajudava nas negociações? quem elaborou os projetos?)
- Participação das famílias: (As famílias participaram nas decisões? As famílias tiveram condições de participar das negociações da compra das áreas? Elas participaram da formulação do projeto?)
- As famílias têm conhecimento das regras do projeto (Sabem as condições e regras de financiamento? Prazos? Condições de pagamento? Valor das prestações?)
- Participação das mulheres: (há casos de mulheres que entraram na associação, pleiteram o lote e não foram escolhidas? Por que não foram selecionadas?)

3 – Mercado de terras:

- Qual a sua opinião sobre as condições atuais do mercado de terras no Estado?
- A disponibilidade de recursos do Cédula aqueceu o mercado local (maior número de negócios, manutenção ou aumento dos preços) de terras?
- O preço da terra, em média, é compatível com seu grau de produtividade e outras condições enumeradas pelo programa? Houve necessidade de alguma medida de correção do solo?

- Processo de negociação: (Quem definia os preços da terra e das benfeitorias? Houve negociação? Houve redução do preço após essa negociação?)

4 – Informações sobre a situação das famílias e da área:

- Informações econômicas sobre o projeto (as famílias estão conseguindo pagar as prestações? Tem famílias que não estão conseguindo pagar? Por que? O que está acontecendo com aquelas que não estão conseguindo pagar?)
- Abandono da terra (Alguma família já abandonou a terra? Quantas? Por que elas abandonaram? O que foi feito com os lotes? Outras famílias entraram nesses lotes? Quem decide essa entrada?)
- Produção e sustentabilidade (O Senhor acha que a produção do lote está sendo suficiente para o sustento das famílias? a produção permitiu a capitalização e a poupança para pagar as prestações? As famílias precisam usar outros recursos externos para pagar? Sobra recursos para novos investimentos?)
- Recursos externos (há a inclusão de recursos adicionais? Qual é a fonte desses recursos? Seria possível sobreviver sem esses recursos?)
- Os principais problemas na área (quais são os principais problemas? Por que eles existem? Como eles são resolvidos?)
- Capacitação e assistência técnica (as famílias têm Assistência Técnica e Extensão Rural? Quem fornece essa ATER? Houve cursos de capacitação em termos de tecnologia e crescimento de produtividade? Quantos? Quem organizou? Quantas pessoas participaram?)

5 – Avaliação do projeto Cédula da Terra

- Como o senhor compara os objetivos estabelecidos no programa e os resultados já alcançados?
- Quais foram os principais ganhos com a implantação do Cédula? Por que?
- Quais foram os principais problemas na implantação?
- Quais serão os principais entraves para a continuidade do programa? Por que?
- Quais são as áreas que são bem sucedidas? Quais são as causas desse sucesso? Quais são as mais deficientes? Quais são as principais causas e os problemas?
- Quais são as vantagens e desvantagens do Cédula em relação às desapropriações?
- Quais são as vantagens e desvantagens do Cédula em relação a outros instrumentos como o Banco da Terra e o Crédito Fundiário?
- Qual é a sua avaliação do funcionamento do Conselho Estadual?

Observação:

- Nas entrevistas com os executores do programa (técnicos) deve-se ter em mente dois aspectos: suas opiniões sobre os aspectos centrais dos processos de implementação (daí se vê um pouco dos problemas dos elos críticos do programa) e suas atitudes e expectativas frente a implementação do programa (esta mais relacionado a convergência de objetivos).