

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
ESCOLA DE AGRONOMIA E ENGENHARIA DE ALIMENTOS
PROGRAMA DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS

LEANDRO DE LIMA SANTOS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO VERMELHO-GO

GOIÂNIA
2011

LEANDRO DE LIMA SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO VERMELHO-GO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agronegócios – PPAGRO da Escola de Agronomia e Engenharia de Alimentos da Universidade Federal de Goiás – EAEA/UFG, como requisito para obtenção do título de Mestre, sob orientação do Dr. Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida

GOIÂNIA
2011

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR:
ANÁLISE COMPARATIVA DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO VERMELHO-GO**

Dissertação defendida e avaliada em 15 de fevereiro de 2011, pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida
Presidente da Banca

Avaliação

Profª. Dra. Denise Paiva Ferreira
Examinadora

Avaliação

Prof. Dr. Cleuler Barbosa das Neves
Examinador

Avaliação

Avaliação Final: _____

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida por sua orientação mais que dedicada, por seu refinamento científico, ao mostrar que os caminhos de análise não devem ser necessariamente inflexíveis, pelo incentivo a novas e valiosas etapas em minha vida acadêmica e, porque não dizer, por sua amizade. A gratidão é perene.

Aos professores Dr. Fausto Miziara e Dra Denise Paiva Ferreira, que participaram da banca de qualificação deste trabalho, pelas estimadas contribuições para a melhoria da pesquisa.

Ao professor Dr. Cleuler Barbosa das Neves, que aceitou compor a banca de defesa da dissertação, por sua notável valorização da comunicação entre os ramos do conhecimento.

À Coordenação da UTE-GO e ao colega e amigo Diego Coelho Sancho, que me proporcionaram o contato com os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, bem como pelo fornecimento de informações cruciais para esta formulação.

À Coordenação de Políticas Agrárias da FETAEG e ao sindicato rural de Itapirapuã, em especial ao Sr. João “Medrada”, sindicalista e assentado da região, que deu total orientação e apoio às visitas. E, no mesmo contexto, agradecer ao meu amigo de longa data Ueide Rodrigues da Mata, que se dispôs a ser meu auxiliar nesta pesquisa de campo, por sua benevolência e consideração ao meu trabalho.

Às Divisões do INCRA: Obtenção de Terras e Desenvolvimento de Projetos pelos dados cedidos para a consolidação da pesquisa.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	5
LISTA DE QUADROS.....	6
LISTA DE GRÁFICOS.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	9
RESUMO.....	11
PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA, SEGURANÇA ALIMENTAR, AGRICULTURA FAMILIAR, CRÉDITO FUNDIÁRIO, PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS.....	11
ABSTRACT.....	12
INTRODUÇÃO.....	13
1 CONTORNOS TEÓRICOS-METODODOLÓGICOS.....	17
1.1 MÉTODO E CAMINHOS DA PESQUISA.....	17
1.2 UNIVERSO EMPÍRICO: O TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIO VERMELHO.....	22
1.3 NEO-INSTITUCIONALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPÇÃO TEÓRICA E AVALIAÇÃO.....	29
1.5 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
1.6 UM BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL.....	35
2 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF).....	44
2.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	44
2.2 O AGLOMERADO RURAL NA FAZENDA “SOBRA DE SESMARIA DO UVÁ”.....	51
2.2.1 Perfil do empreendimento.....	51
2.1.2 Perfil dos beneficiários.....	54
3 O PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS (PA).....	64
3.1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....	64
3.2 O ASSENTAMENTO RURAL “LIBERDADE”.....	71
3.2.1 Perfil do empreendimento.....	71
3.2.2 Perfil dos beneficiários.....	75
4 SEGURANÇA ALIMENTAR E PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
ANEXOS.....	112
ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO EM PESQUISA DE CAMPO.....	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O Território Rural Vale do Rio Vermelho	23
Figura 2: Número de Famílias Beneficiadas pelo PNCF por Unidade Federativa – 2003 a 2008.....	50
Figura 3: Mapa da Área Parcelada – PNCF	52
Figura 4: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PNCF.....	53
Figura 5: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PNCF.....	53
Figura 6: Chefe de Família- PNCF	56
Figura 7: Menores de 18 anos – PNCF	57
Figura 8: Atendimento Médico – PNCF	59
Figura 9: Principais Culturas – PNCF.....	61
Figura 10: Condições de Moradia – PNCF	61
Figura 11: Recurso Hídrico – PNCF.....	62
Figura 12: Mapa da Área Parcelada – PA	72
Figura 13: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PA	74
Figura 14 - Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PA	75
Figura 15: Chefes de Família – PA.....	77
Figura 16: Menores de 18 anos – PA.....	78
Figura 17: Mutirão para a construção do cercado na Reserva Legal – PA	81
Figura 18: Principais Culturas – PA	82
Figura 19: Condições de Moradia – PA.....	83
Figura 20: Recurso Hídrico - PA	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Questionário - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).....	19
Quadro 2: Níveis de (in)segurança alimentar da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).....	20
Quadro 3: Categorias sociais e econômicas a serem confrontadas com a EBIA e parâmetros auxiliares de análise	21

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Discriminação dos chefes de família por gênero –PNCF.....	55
Gráfico 2: Faixa etária dos chefes de família (em anos) – PNCF	55
Gráfico 3: Quantidade de filhos menores de 18 anos residentes no imóvel – PNCF.....	56
Gráfico 4: Quantidade de membros da família residentes no imóvel – PNCF	57
Gráfico 5: Escolaridade dos chefes das famílias beneficiadas – PNCF.....	58
Gráfico 6: Participação em grupos/organizações sociais – PNCF	59
Gráfico 7: Proteção Social/Auxílios Recebidos – PNCF.....	60
Gráfico 8: Renda Agrícola Mensal Total – PNCF.....	60
Gráfico 9: Número de Famílias beneficiadas pelo Programa de Assentamentos– 1985 a 2009	71
Gráfico 10: Discriminação dos chefes de família por gênero –PA	76
Gráfico 11: Faixa etária dos chefes de família – PA	77
Gráfico 12: Quantidade de filhos menores de 18 anos residentes no imóvel – PA.....	78
Gráfico 13: Quantidade de membros da família residentes no imóvel – PA	79
Gráfico 14: Escolaridade dos chefes das famílias beneficiárias – PA.....	79
Gráfico 15: Participação em Grupos/Organizações Sociais – PA.....	80
Gráfico 16: Proteção Social/Auxílios Recebidos – PA.....	81
Gráfico 17: Renda Agrícola Mensal Total – PA	82
Gráfico 18: Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal) – PNCF.....	86
Gráfico 19: Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal) – PA.....	87
Gráfico 20: Distribuição percentual das famílias por realização das refeições diárias – PNCF	88
Gráfico 21: Distribuição percentual das famílias por realização das refeições diárias – PA...88	
Gráfico 22: Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF	89
Gráfico 23: Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (in) segurança alimentar – PA.....	90
Gráfico 24: Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF.....	91

Gráfico 25: Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (in) segurança alimentar – PA.....	92
Gráfico 26: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de Renda Agrícola auferida e nível de (in) segurança alimentar – PNCF.....	93
Gráfico 27: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de Renda Agrícola auferida e nível de (in) segurança alimentar – PA	94
Gráfico 28: Classificação das famílias beneficiadas de acordo com o percentual da renda total que é gasto com alimentação e nível de (in)segurança alimentar – PNCF	95
Gráfico 29: Classificação das famílias beneficiadas de acordo com o percentual da renda total que é gasto com alimentação e nível de (in)segurança alimentar – PA	96
Gráfico 30: Classificação das famílias beneficiadas segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF	97
Gráfico 31: Classificação das famílias beneficiárias segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (in) segurança alimentar – PA	97
Gráfico 32: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de auto-consumo total e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF	98
Gráfico 33: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de auto-consumo total e o nível de (in) segurança alimentar – PA.....	99
Gráfico 34: Classificação das famílias de acordo com o percentual de acesso ao crédito rural (PRONAF) – PNCF	101
Gráfico 35: Classificação das famílias beneficiadas com crédito do PRONAF de acordo com o valor acessado pelas mesmas – PNCF	101

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF – Consolidação da agricultura familiar
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR – Combate à Pobreza Rural
EBIA – Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar
FAO – *Food Agriculture Organization*
FETAEG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura no Estado de Goiás
GEBAM – Grupos Executivos de Terras do Baixo Amazonas
GETAT – Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins
IA – Insegurança Alimentar
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIRAD – Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
ONU – Organizações das Nações Unidas
PA – Programa de Assentamentos
PIN – Programa de Integração Nacional
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PROVALE – Programa Especial para o Vale do São Francisco
SA – Segurança Alimentar
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUPRA – Superintendência de Política Agrária

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UTE – Unidade Técnica Estadual

RESUMO

Os direcionamentos deste trabalho estão articulados com o percurso de análise das políticas públicas em contextos territoriais e seu objeto reporta-se ao processo de avaliações das eficácias, dos entraves institucionais e organizacionais e dos aprimoramentos dessas iniciativas tendo como recorte analítico a temática da segurança alimentar tratada de maneira ampla, a partir de elementos econômicos, sociais e culturais. O objetivo principal desta formulação não é apresentar apenas um estudo de caso, e sim um método para investigação e comparação de duas políticas públicas: O Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa de Assentamentos Rurais, constituídas no Território Rural “Vale do Rio Vermelho” em Goiás, tornando este trabalho um esforço para preencher lacunas existentes nos ambientes gestores para a avaliação de políticas públicas de Reforma Agrária, particularmente no que tange à segurança alimentar dos agricultores familiares.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Reforma Agrária, Segurança alimentar, Agricultura Familiar, Crédito Fundiário, Programa de Assentamentos.

ABSTRACT

The directions of this work are articulated through public policy analysis in territorial contexts and its object refers to the process of evaluation of the efficiency, institutional and organizational barriers and enhancements from these initiatives as having analytical approach the issue of food safety addressed broadly, as elements of economic, social and cultural. The main objective of this formulaty is not to present a case study, but a method to research and comparison of two public policies: The National Land Credit and Rural Settlements Program, incorporated in the Territory Rural "Vale do Rio Vermelho" in Goiás, making this work an effort to fill gaps in existing management environments to evaluate public policies of agrarian reform, particularly with regard to food safety for farmers.

Keywords: Public Policies for Agrarian Reform, Food Security, Family Agriculture, Land Credit, Settlements Programme.

.

INTRODUÇÃO

Na década atual, o Brasil tem vivenciado a incrustação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) consideradas alternativas nos diversos âmbitos governamentais (federal, estadual e municipal). Os primeiros anos do século XX tornaram-se marcantes para o estudo da segurança alimentar e das políticas de SAN no Brasil e no mundo.

O conceito mais amplo de segurança alimentar finalmente passou a sustentar uma pauta de políticas públicas destinadas à redução da fome da população miserável e ao aumento de ações solidárias para pessoas em situações de marginalização no Brasil (incluindo pessoas produtivas, como trabalhadores rurais, agricultores familiares dentre outros)¹. Sabe-se que a segurança alimentar deve ser tratada de maneira ampla, abarcando não somente as condições de saúde das pessoas, de higiene dos alimentos e da qualidade da produção, mas também a elevação das condições de renda e emprego de pequenos agricultores familiares e trabalhadores rurais envolvidos com a produção alimentar.²

Assim, um conjunto considerável de municípios brasileiros desenvolveu políticas públicas de segurança alimentar a partir do final dos anos 90 e, com isso, criaram novos arranjos organizacionais de inclusão social e de redução da insegurança alimentar. No domínio da política pública brasileira, vem ganhando crescente relevo a perspectiva do desenvolvimento territorial, como concepção base das políticas de desenvolvimento.³ Nesse sentido, a articulação entre as dimensões territorial e da segurança alimentar mostra-se importante ao passo que o desenho e a implantação de programas de desenvolvimento recentes no Brasil e em outros países da América Latina têm levado em conta a questão da segurança alimentar como eixo condutor das ações governamentais a comporem suas agendas específicas.

O uso mais adequado dos recursos públicos tornou-se uma exigência crescente nos últimos anos, os governos comprometidos com o cidadão têm esforçado-se na busca padrões de eficiência e eficácia nas gestões públicas, através de processos de avaliação

¹ Cf. ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes Camargo de. *Avaliação da Eficácia dos Programas de Segurança Alimentar e do Nível de Coesão Social das Redes Formadas: Análise Comparativa entre Municípios Brasileiros de Araraquara-SP e Goiânia-GO*. Goiânia: UFG, 2009. p. 3.

² Cf. PAULILLO, Luiz. Fernando; PESSANHA, Lavínia. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. PAULILLO, Luiz. Fernando et. al. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*. São Carlos: Edufscar, 2002. p. 25-6.

³ Cf. ORTEGA, Antonio César; NIEMEYER, Almeida Filho. *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007. p.8.

continuada, legitimada pelos seus beneficiários. Sob essa perspectiva, a contribuição e proposição deste trabalho é avançar na agenda de pesquisa de avaliações das eficácias e dos entraves das políticas públicas e seus efeitos para os agricultores familiares. Tem como objeto os Programas de Reforma Agrária com recorte analítico na temática da segurança alimentar numa dimensão territorial.

Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os resultados alcançados, identificando a diferença do que foi realizado do que foi previsto. É a medida de acordo com os efeitos próprios da política. Essa análise se apóia sobre a focalização dos fatores suscetíveis de explicar a capacidade da política em agir sobre o sistema de exploração local. Portanto, a eficácia é o resultado da interação entre uma intervenção exógena a uma dinâmica social endógena. Uma política pode apresentar resultados diferentes quando aplicada em mais de um local, visto que as diferenças entre as características sócio-demográficas dos beneficiários, dinâmicas socioeconômicas locais, organização das instituições públicas, formação dos servidores, competência dos gestores, entre outros fatores, podem estabelecer interações entre si e influenciar os resultados.⁴

Entraves são filtros institucionais e organizacionais quando esses dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos atores em uma política pública. Filtros institucionais são as instituições (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado etc.) que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades destes em produzir, negociar, obter recursos e permanecer nos mercados (avançando ou retrocedendo). Os diagnósticos dos filtros institucionais são fundamentais para o encaminhamento de políticas públicas e privadas e de aprimoramento de suas eficácias.⁵

Nesse sentido, o objetivo central do trabalho é apresentar e discorrer sobre o ambiente institucional, eficácias, entraves institucionais e organizacionais e das políticas públicas de reforma agrária representadas por seus programas majoritários: Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos Rurais (neste trabalho chamado de PA), bem como sobre os seus efeitos em elementos de segurança alimentar⁶ dos agricultores familiares inseridos nessas políticas. Nessa perspectiva, foi escolhido como

⁴ Cf. Luiz Fernando PAULILLO *apud* ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo. *Op. cit.* p. 3.

⁵ Cf. Luiz Fernando PAULILLO; ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo *apud* *ibidem* p. 1.

⁶ Elementos de segurança alimentar tratada de maneira ampla abarcam variáveis ou indicadores econômicos, sociais, culturais e ambientais como: nível de segurança alimentar, saúde, escolaridade, redes de cooperação, trabalho, renda, pluriatividade, formação de redes de proteção social, autoconsumo, condições da moradia, práticas ambientais mais sustentáveis, bens duráveis, acesso ao crédito, dentre outros (Cf. ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo, *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*, 2008. p. 49).

universo empírico o Território Rural⁷ Vale do Rio Vermelho em Goiás, que apresenta as duas experiências políticas num mesmo recorte temporal, a serem tratadas de maneira comparativa.

Especificamente, é pretendido:

- 1) Discorrer sobre as respectivas políticas no aspecto institucional e os seus atores;
- 2) Fazer uma caracterização histórica e sócio-econômica dos beneficiários dessas políticas;
- 3) Avaliar os programas a partir do recorte na temática da Segurança Alimentar que envolve variáveis analíticas como: nível de segurança alimentar, renda, saúde, produção agrícola, assistência técnica, organização comunitária, auto-consumo, acesso a crédito, trabalho, educação, dentre outras; e,
- 4) Correlacionar individualmente os níveis de Segurança Alimentar e as variáveis supracitadas, inferindo sobre a sua participação relativa em tais níveis.

Ao problematizar o estudo temos a seguinte indagação: os mecanismos institucionais desenvolvidos a partir de duas políticas públicas de reforma agrária podem promover diferentes patamares de segurança alimentar para os agricultores familiares delas beneficiários? Tal questionamento reforça um dos eixos centrais desta pesquisa, sob a hipótese de que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) promove, ante indicadores, um maior nível de segurança alimentar aos agricultores familiares beneficiados que o Programa de Assentamentos (PA), amparado por seu arranjo institucional.

Enseja verificar se em situações similares de estabelecimento num determinado território rural, onde as interações socioeconômicas são bem parecidas, um dado arranjo institucional, neste caso específico o do PNCF, conduz os agricultores beneficiários à condições visivelmente melhores no que se refere à cristalização de elementos de segurança alimentar, verificando, ainda, sua aparente superioridade em indicadores explicativos como o auto-consumo, o acesso ao crédito e o período de dedicação à produção na gleba. Portanto, vale-se de um modelo que parte do pressuposto de que as trajetórias sociais e de vida dos agricultores familiares beneficiários dos programas não são fatores determinantes para os resultados obtidos nas pesquisas de campo desse trabalho.

Isso se dará por uma comparação dos dois grupos de sujeitos beneficiários que são

⁷ A Caracterização geral da denominação “Território Rural”, Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem por base as microrregiões geográficas com densidades demográficas menores que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes e com grande concentração de agricultores familiares (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Desenvolvimento Territorial*, 2009, Disponível em: [www.mda.gov.br/saf/arquivos/1602516123.pdf] Acesso em: 15 dez. 2009. Não paginado)

abarcados por institucionalidades diferentes, o Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa de Assentamentos, ambos inseridos na grande política pública de reforma agrária, o denominado Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ao se fazer o recorte na política pública de reforma agrária compor-se-á uma comparação em que os potenciais beneficiários, mesmo em situações diferenciadas de habilitação nos programas oficiais de obtenção de terras, compõem um público com características similares, e que é historicamente segregado pela dificuldade de acesso à terra.

De acordo com o trecho do texto base do referido plano:

A concentração é o elemento central da estrutura fundiária brasileira e comum a todos os estados. Entretanto, as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários são diferenciadas, o que justifica a utilização e a combinação dos vários instrumentos que o poder público dispõe para democratizar o acesso a terra, superar as restrições que o acesso precário impõe à integração produtiva e promover um novo padrão de desenvolvimento territorial.

A centralidade está no instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos que, entretanto, deverá se combinar com outros instrumentos disponíveis, como é caso da arrecadação de terras públicas e devolutas, da aquisição por meio do Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário. O compromisso do governo federal em fazer do meio rural um espaço de paz, produção e qualidade de vida envolve, também, a realização de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento a projetos de etnodesenvolvimento que reconheçam e valorizem os seus saberes e suas tradições.⁸

É justamente nesse afunilamento, dado pela política pública através de suas institucionalidades, que reside o objeto comparativo deste trabalho, uma vez que, ao compartilharem o contexto local, suas tramas e raízes históricas, os potenciais beneficiários das políticas públicas são tocados por anseios comuns. Exemplo do explicitado foi percebido na pesquisa de campo aqui realizada, pelo fato de terem sido tomados aglomerados rurais representantes dos dois programas (PNCF e PA) com relativa proximidade de localização, envolvendo situações em que os beneficiários relataram ter candidatado-se primeiramente a um programa e, posteriormente, terem desistido dele do mesmo para tornarem-se elegíveis em outro, em que foram absorvidos.

⁸ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. 2003. p.19. Disponível em [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf]. Acesso em 3 mar. 2010.

Finalmente, o desenvolvimento deste trabalho pretende dar subsídios para um modelo avaliatório que abarque um conjunto de indicadores que classificará em níveis qualitativos os beneficiários das políticas em questão. Até o momento esses programas de Reforma Agrária não contam com um modelo concreto de avaliação e aprimoramento e o presente trabalho foca justamente nesta lacuna existente nos ambientes gestores.

1 CONTORNOS TEÓRICOS-METODODOLÓGICOS

1.1 Método e Caminhos da Pesquisa

A pesquisa de natureza aplicada utilizou-se da pesquisa exploratória, de abordagens qualitativas e quantitativas e de caráter participativo. O objetivo exploratório da pesquisa partiu do levantamento bibliográfico de dados secundários (obras publicadas, capítulos de obras publicadas por autores organizadores, artigos de periódicos, dissertações, teses, resumos, relatórios, palestras, etc.) do objeto e do sujeito pesquisados, da legislação pertinente e dos atores locais envolvidos a fim de ampliar o mais detalhado possível seu conhecimento.

O desenvolvimento do trabalho teve apoio na análise quantitativa e qualitativa dos dados provenientes das pesquisas de campo realizadas com a aplicação de questionários em entrevistas abertas e a partir dos registros dos diários de campo. Para a avaliação do efeito das políticas de Reforma Agrária na (In) Segurança Alimentar (IA) dos agricultores familiares foi realizada uma pesquisa pelo método de *Surveys*⁹, com aplicação de um conjunto de questões semi-estruturadas, através da metodologia do grupo de pesquisa *Rede Alimentar* da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), incorporando, ainda, questões específicas dos programas cuja significância seja percebida no âmbito do projeto.

A amostra estratificada foi definida com recorte apenas nos beneficiários de ambas

⁹ *Surveys* são pesquisas similares a censos. Sua peculiaridade advém do fato de examinarem somente uma amostra da população (enquanto o censo implica na tomada total dos elementos). *Surveys* são muito utilizados em pesquisas políticas (por exemplo, ao captar a intenção de voto). Existem registros de que um dos primeiros usos políticos de *surveys* foi feito por volta 1880, quando Karl Marx enviou pelo correio 25 mil questionários a trabalhadores franceses a fim de averiguar a forma de exploração por parte dos patrões. (BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999, p. 78)

as políticas mencionadas e, que, cuja instalação tenha dado-se no território delimitado. Para fins de nivelamento, instituiu-se que os agricultores entrevistados deveriam possuir no mínimo três anos de inserção no seu programa, prazo normalmente referenciado pelos órgãos governamentais gestores da reforma agrária para que se obtenha a consolidação da proposta produtiva do beneficiário, posteriormente aos processos de implantação.

Para mensurar o nível de segurança alimentar dos agricultores familiares foi utilizada a EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), que é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. Foi aplicado diretamente a uma pessoa da família, que seja responsável pela alimentação do domicílio, por meio de um questionário com questões fechadas, conforme quadro 1.¹⁰

A EBIA dispõe de 15 (quinze) perguntas, que conduzem à estimação de prevalência de segurança alimentar, classificando os domicílios (ou famílias beneficiárias) em quatro níveis: Segurança Alimentar, quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro; Insegurança Alimentar Leve, quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta; Insegurança Alimentar Moderada, quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas e Insegurança Alimentar Grave, quando há redução importante da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como das crianças.

¹⁰ Cf. SEGALL-CORRÊA, Ana Maria et al., Validación de instrumento de medida de la inseguridad alimentaria y hambre, em el contexto de las políticas brasileñas de combate el hambre. *Perspectivas en nutrición humana*, v. 2, 2007. p. 89-102.

1	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) teve preocupação que a comida acabasse antes que pudesse comprar mais comida?
2	Nos últimos 3 meses, a comida acabou antes que a(o) Sra.(Sr.) tivesse dinheiro para comprar mais?
3	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) ficou sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
4	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) teve que se arranjar com apenas alguns alimentos para sua(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, porque o dinheiro acabou?
5	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) não pode oferecer a(s) sua(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, uma alimentação saudável e variada porque não tinha dinheiro?
6	Nos últimos 3 meses, a(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, não comeu (comeram) quantidade suficiente porque não havia dinheiro suficiente para comprar comida?
7	Nos últimos 3 meses, a(o) senhora (sr.) ou algum adulto em sua casa diminuiu, alguma vez, a quantidade de alimentos nas refeições ou pularam refeições, porque não havia dinheiro suficiente para comprar a comida?
8	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro suficiente para comprar comida?
9	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) sentiu fome mas não comeu porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?
10	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra. (Sr.) perdeu peso porque não tinha dinheiro suficiente para comprar comida?
11	Nos últimos 3 meses, a(o) Sra.(Sr.) ou qualquer outro adulto em sua casa ficou, alguma vez, um dia inteiro sem comer ou, teve apenas uma refeição ao dia, porque não havia dinheiro para comprar a comida?
12	Nos últimos 3 meses, a (o) Sra.(Sr.) alguma vez diminuiu a quantidade de alimentos das refeições de sua(s) criança(s)/adolescente(s) menores de 18 anos, porque não tinha dinheiro suficiente para comprar a comida?
13	Nos últimos 3 meses, alguma(s) vez a(o) Sra.(Sr.) teve que deixar de fazer uma refeição da(s) sua(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, porque não havia dinheiro para comprar comida?
14	Nos últimos 3 meses, sua(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, teve(tiveram) fome mas a(o) Sra.(Sr.) simplesmente não podia comprar mais comida?
15	Nos últimos 3 meses, sua(s) criança(s)/adolescente(s), menores de 18 anos, ficou(ficaram) sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar a comida?

Quadro 1: Questionário - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Fonte: SEGALL-CORRÊA e LEON, 2009.

No quadro 2 são dispostos os intervalos com os respectivos pontos de corte a serem observados. Tal arranjo mostra-se relevante porque há uma distinção entre os domicílios onde residem apenas adultos e onde residem crianças, considerando, ainda, que, para os primeiros são aplicadas apenas 08 (oito) questões do total.¹¹

¹¹ Cf. SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; LEON, Letícia Marin. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. In *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação - NEPA, v. 13, n. 1, 2009, p. 8.

Níveis	Ponto de corte*	Dimensão da (In) Segurança Alimentar
Segurança Alimentar (SA)	Todas as respostas negativas	Não há problema de acesso aos alimentos em termos qualitativos ou quantitativos e não há preocupação que os alimentos venham a faltar no futuro.
Insegurança Alimentar Leve (IA-Leve)	De 1 a 5 respostas positivas	Há preocupação com a falta de alimentos no futuro próximo e arranjos domésticos para que os alimentos durem mais.
Insegurança Alimentar Moderada (IA-Moderada)	De 6 a 10 respostas positivas	Há comprometimento da qualidade da alimentação na busca de manter a quantidade necessária. Neste nível da insegurança, inicia-se a redução da quantidade de alimentos entre os adultos da família.
Insegurança Alimentar Grave (IA-Grave)	De 11 a 15 respostas positivas	Condição em que há restrição da quantidade de alimentos, levando à situação de fome entre adultos e ou crianças da família.

Quadro 2: Níveis de (in)segurança alimentar da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Fonte: SAMPAIO et al., 2006.

OBS: *Para a classificação dos domicílios para famílias sem menores de 18 anos, com possibilidades de no máximo 9 pontos, o corte é feito da seguinte maneira: SA – 0 ; IA-Leve – de 1 a 3; IA moderada de 4 a 6 e IA-Grave – 7 a 9.

Finalmente, para avaliar quantitativamente e qualitativamente os efeitos das duas políticas na cristalização dos elementos de segurança alimentar serão correlacionados indicadores sociais, de produção, econômicos, tecnológicos, de acesso a créditos, dentre outros, com níveis de (In) Segurança Alimentar auferidos na EBIA.

O quadro 3 apresenta uma segunda etapa da pesquisa, em que foram definidas categorias de análises da política, ou seja, selecionadas variáveis-macros para análise do programa específico. Tais categorias foram definidas a partir de fatores que englobam o próprio conceito de segurança alimentar, tratado de maneira ampla, que é aprofundado posteriormente no primeiro capítulo deste trabalho.

Neste sentido foi tomado um indicador basilar (Nível de (In) Segurança Alimentar) para inferenciar a categoria de análise, saindo do ambiente macro para níveis mais explicativos. E, por fim, foram delimitadas as variáveis de análise para cada categoria, ou seja, definição de quais variáveis-micro poderiam explicar o indicador e que fossem passíveis de observação na pesquisa de campo. Esta etapa é considerada fundamental para a construção dos instrumentos para os levantamentos de dados.

Indicador a ser confrontado com as variáveis de análises	Categorias de análises	Variáveis de análises
EBIA - Nível de (In) Segurança Alimentar	1 – Renda	1 - Renda Agrícola e não agrícola; Fatia da renda gasta com alimentação.
	2- Escolaridade	2 - Nível de escolaridade do chefe de família
	3 – Trabalho	3 - Período de dedicação à gleba (pluriatividade)
	4 - Perfil produtivo	5 - Nível de diversificação da produção
	5 – Auto-consumo	6 - Nível de autoconsumo
	6- Acesso ao crédito	7 - Quantidade de famílias beneficiadas e valor acessado
Parâmetros auxiliares de análise*	7 - Perfil alimentar	4 - Discriminação das famílias por realização das refeições diárias
	8 - Proteção Social	8 - Auxílios recebidos

Quadro 3: Categorias sociais e econômicas a serem confrontadas com a EBIA e parâmetros auxiliares de análise.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de ALMEIDA, 2008.

OBS: *Foram definidas as categorias 7 e 8, bem como seus indicadores como sendo parâmetros auxiliares de análise, não sendo aplicado um confronto direto com a EBIA devido à disparidade operacional da inferência que será abordada no capítulo 4 deste trabalho.

As etapas metodológicas para a construção e a qualificação dos indicadores ou das variáveis comparativas são conduzidas a uma análise comparativa onde as variáveis são confrontadas com os resultados da *EBIA*. Nessa perspectiva, pretende-se aferir sua influência no indicador mor, sendo elas: o tamanho da renda; o nível de escolaridade; as condições de trabalho; o perfil da alimentação familiar; características da produção agrícola e por fim, as características de cooperação e proteção social, a disponibilização de crédito aos beneficiários

das políticas em questão. A análise comparativa entre os aglomerados rurais e suas políticas gestoras são caminhos subseqüentes nesta sugestão de trabalho, incorporando suas propostas teóricas e metodológicas.

1.2 Universo Empírico: O Território Rural Vale do Rio Vermelho

Mormente, entende-se por Territórios os complexos espaciais compostos por uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente. Ou ainda, como sendo o local onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão, cultural e territorial.

A coesão territorial é tida como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas. Tal coesão indica a identidade do território, que se expressa na cooperação, na solidariedade, na co-responsabilidade, no sentimento de pertencer e na inclusão.¹²

As políticas públicas devem contribuir para que as diferentes regiões do território potencializem seus recursos, partilhando respostas para desafios comuns, obtidas com atividades conjuntas. A procura da coesão territorial é beneficiada quando há uma compreensão efetiva e partilhada destas temáticas. Dessa maneira, têm-se a melhora da governança¹³, adaptando-se à condição territorial mais adequada, respondendo melhor às preferências e necessidades locais e, posteriormente, melhorando a coordenação com outras políticas em todos os níveis.

Neste trabalho, visando auferir indicadores que expressarão o nível de Segurança Alimentar dos beneficiários das políticas públicas de Reforma Agrária em questão: Programa

¹² Cf. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Desenvolvimento Territorial*, 2009, Disponível em: [www.mda.gov.br/saf/arquivos/1602516123.pdf] Acesso em: 15 dez. 2009. não paginado.

¹³ O conceito de governança abarca em seu conteúdo abstrato, diferentes níveis de gestões de assuntos públicos, sendo destacado neste trabalho o subnacional (políticas públicas locais e/ou regionais). Segundo Bulmer (1995), a governança corresponde ao amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas, sendo que cada regime apresenta um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, relações de poder, seus próprios procedimentos para tomadas de decisões, suas hierarquias, normas e convenções), concernentes às relações entre organizações ou atores econômicos, políticos e sociais (PAULILLO, Luiz. Fernando. *Complexos agroindustriais e redes políticas: as transformações no território citrícola brasileiro – uma abordagem do novo institucionalismo e da nova localização*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 2000. p. 12).

Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e do Programa de Assentamentos Rurais (PA), tomar-se-á suas amostras, cuja instalação deu-se no Território Rural Vale do Rio Vermelho no Estado de Goiás. Tal território é delimitado pelo Sistema de Informações Territoriais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, autarquia apresentada como órgão regulador de tais políticas.

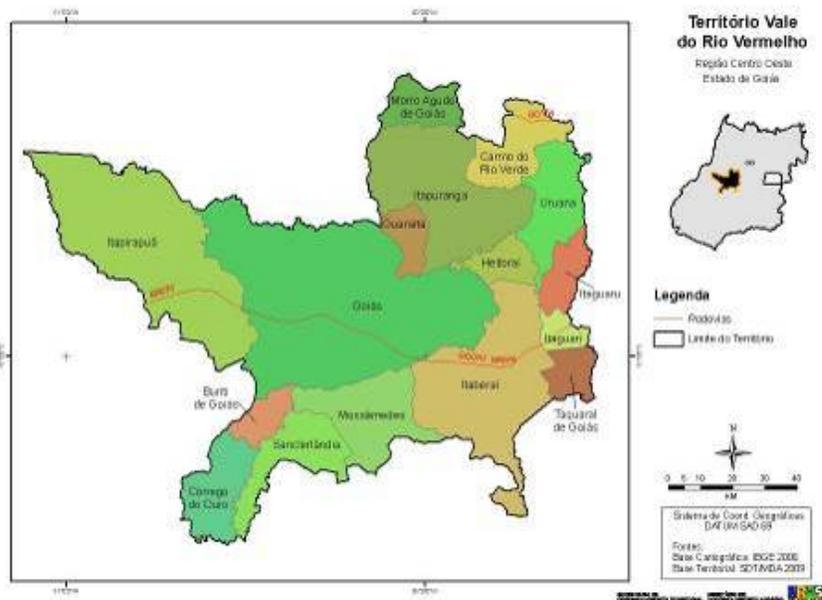


Figura 1: O Território Rural Vale do Rio Vermelho

Fonte: Banco de Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.¹⁴

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Território Vale do Rio Vermelho abrange uma área de 12.040,50 Km² e é composto por 16 municípios: Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraíta, Heitorai, Itaberaí, Itaguari, Itaguari, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Sanclerlândia, Taquaral de Goiás e Uruana. A população total do território é de 148.308 habitantes, dos quais 34.650 vivem na área rural, o que corresponde a 23,36% do total, deste segmento, 8.128 são considerados agricultores familiares.¹⁵

A dimensão territorial fundamenta-se num conceito de território que representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que

¹⁴ Disponível em [<http://comunidades.mda.gov.br/territoriosrurais/valedoriovermelho>] Acesso em: 17 dez. 2009

¹⁵ Idem.

desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. É o fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capazes de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores. Nesses termos, a proximidade social, encontrada nos territórios, é um elemento fundamental da dimensão territorial do desenvolvimento.¹⁶

Em suma, tem-se Desenvolvimento Territorial conforme o conceito abaixo:

O Desenvolvimento Territorial consiste numa expressão ampla que inclui o desenvolvimento das pequenas localidades, mudanças de ordem sócio-econômica, de caráter estrutural, em determinados espaços geográficos, com sistemas e processo decisórios democraticamente construídos. Para o mesmo autor, o desenvolvimento territorial baseia-se em três objetivos: a) aperfeiçoamento do território entendido como um sistema físico e social estruturalmente complexo, dinâmico e articulado; b) o aperfeiçoamento da comunidade (*Gemeinschaft*) e sociedade (*Gesellschaft*) que habita esse território; e, c) o aperfeiçoamento, formação de cada pessoa, que pertence a essa comunidade e habita o território. Assim, percebe-se que o desenvolvimento territorial não se restringe ao crescimento econômico, como também, consiste na articulação dos atores na busca de atender, além das necessidades econômicas, também as demandas sociais, culturais, potencializando tanto capitais tangíveis quanto aspectos.¹⁷

Sob esta perspectiva, políticas públicas devem contribuir para que as diferentes regiões do território potencializem seus recursos, partilhando respostas para desafios comuns, obtidas com atividades conjuntas. A procura da coesão territorial é beneficiada quando há uma compreensão efetiva e partilhada destas temáticas. Dessa maneira, têm-se a melhora da governança¹⁸, adaptando-se à condição territorial mais adequada, respondendo melhor às preferências e necessidades locais e, posteriormente, melhorando a coordenação com outras políticas em todos os níveis.

¹⁶ Cf. ABRAMOVAY, Ricardo. O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural. In: *Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Fortaleza: MEPE/Governo do Ceará, 2000. p. 2-7.

¹⁷ Cf. BOISER, Sérgio; DALLABRIDA, Valdir Roque; SIDENBERG, Dieter Rugard; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro *apud* PUHL, Mário José, *Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Rural e Cooperação pela Agricultura Familiar*, Porto Alegre: FEE. 2005. Disponível em: [www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m16t05.pdf]. Acesso em 12 jul. 2010. p. 5-7.

¹⁸ O conceito de governança abarca em seu conteúdo abstrato, diferentes níveis de gestões de assuntos públicos, sendo destacado nesse trabalho o subnacional (políticas públicas locais e/ou regionais). Segundo Bulmer (1995), a governança corresponde ao amplo número de regimes que refletem diferentes redes ligadas a distintas políticas, sendo que cada regime apresenta um perfil organizacional (com seus próprios grupos e atores, relações de poder, seus próprios procedimentos para tomadas de decisões, suas hierarquias, normas e convenções), concernentes às relações entre organizações ou atores econômicos, políticos e sociais (PAULILLO, Luiz Fernando. *Op. cit.* p. 7).

No domínio da política pública brasileira, a perspectiva do desenvolvimento territorial vem obtendo destaque. Sob essa ótica, e como concepção básica das políticas de desenvolvimento, faz-se necessária a utilização de um instrumental para o desenvolvimento deste trabalho: o marco teórico do novo institucionalismo histórico e da nova localização, com corte analítico em políticas públicas de segurança alimentar local, bem como um ensaio de agregação de elementos muito específicos de capital social.

O intuito da exposição desta última abordagem é a tentativa de construir uma agenda de pesquisa, uma possível tese de doutoramento, por exemplo, onde essa primeira aproximação da abordagem histórica recebe determinados atributos de análise ou caracterização de atores sociais envolvidos na segurança alimentar.¹⁹ E em uma segunda instância, identificar as redes formadas nos aglomerados rurais a partir das características dos membros e de suas conexões e mensurando o nível de coesão social (a partir de elementos de capital social) atingido.

Este trabalho está disposto em quatro capítulos interdependentes a constituir a trajetória de análise: o primeiro aborda fundamentações teóricas acerca das instituições e suas inflexões contemporâneas tratadas pelas ramificações das Ciências Sociais, que por sua vez sustenta a discussão sobre políticas públicas e sua relação com questões de segurança alimentar. Ainda no capítulo um, constrói-se um breve histórico das políticas de distribuição de terras no Brasil.

No segundo e no terceiro capítulos é feita uma caracterização de cada programa de reforma agrária, bem como de seus beneficiários assistidos e empreendimentos. No quarto e último capítulo são colocados em prática os métodos e adequações de pesquisa, tratando os dados e conduzindo à avaliação comparativa dos programas PNCF e PA que compõem a política pública de reforma agrária.

1.3 Neo-Institucionalismo e Políticas Públicas

O termo *neo-institucionalismo*, bastante difundido na Ciência Política nos anos 80 até meados dos anos 90, não necessariamente foi constituído de uma corrente unificada de pensamento, mas podemos identificar, pelo menos, três vertentes de análise que tomam consigo o título de “neo-institucionalistas”.

¹⁹ Cf. ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. *Op. cit.* p. 3-4.

A primeira escola a ser abordada recebe o nome de *Institucionalismo Histórico*, que surgiu como reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o *estruturo-funcionalismo*, que permeavam a ciência política nas décadas de 1960 e 1970. Seu principal enfoque era a idéia de que a vida política é sempre conflituosa, ao passo que grupos rivais estão em constante embate pela apropriação de recursos escassos, objetivando explicações às situações políticas nacionais comumente caracterizadas pela distribuição desigual do poder e/ou dos recursos.²⁰

Os ícones dessa corrente defendiam que as organizações políticas, bem como as estruturas econômicas entram em conflito, privilegiando interesses em detrimento de outros. Sob essa ótica, há uma tendência à concepção basilar da ciência política, que valoriza as instituições políticas tidas como oficiais, ou seja, os braços estatais, mas, concomitantemente, desenvolve-se uma concepção mais ampla das instituições e sua importância e as formas de manifestação dessa importância.

Os teóricos do institucionalismo histórico entendem que instituição representa os procedimentos, os protocolos, as normas e as convenções oficiais inerentes à estrutura de organização da comunidade política ou da economia política. Estendendo tal idéia desde a norma primordial contida em uma Constituição, os procedimentos costumeiros de funcionamento empresarial até as diversas maneiras de interação entre governo, empresas e demais agentes. Geralmente, os teóricos em análise tendem a associar as instituições às organizações e às regras editadas pelas organizações formais.²¹

Os teóricos do institucionalismo histórico, geralmente, tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Um exemplo a ser tomado é o das diferenças entre países em matéria de reforma do sistema de saúde, enfocando o grau em que os agrupamentos de médicos estão dispostos a compor com os partidários da reforma, fazendo uma ligação ao modo como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas desses grupos, no tocante às possibilidades de sucesso no caso de contestarem uma decisão que não lhes conviesse. Outro exemplo é o de que o poder estabelecido do poder judiciário coagiu o movimento trabalhista norte-americano a abandonar estratégias que estavam sob o risco de uma derrocada em revisões judiciais.²²

O institucionalismo histórico atribui importância fundamental ao poder e sua assimetria. Acredita-se que os estudos institucionais pautam as relações de poder de maneira

²⁰ HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. São Paulo: Lua Nova. 2003. p.193-194.

²¹ Cf. THELEN, Kathleen ; STEINMO, Sven *apud* HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. *Op.cit.* p. 196 -7.

²² Cf. INMERGUT, Ellen *apud* Ibidem, p. 199.

direta, mas está na repartição de tal poder a preocupação de seus teóricos, mais precisamente na maneira desproporcional em que é entregue aos grupos sociais. Dessa maneira, são desencadeados cenários onde são conferidos privilégios a determinados grupos de interesse em processos de decisão.

Essa corrente possui vínculo estreito a uma concepção particular do desenvolvimento histórico, defendendo uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, conhecida como *path dependent*, ao invés da aceitação da idéia de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, acredita-se na concepção de que essas forças são modificadas pelas particularidades do contexto local, que, por sua vez, são herdadas do passado. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da história, representando um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de *trajetos*.²³

Uma segunda vertente do neo-institucionalismo é o chamado de institucionalismo da escolha racional, partindo do pressuposto de que o ambiente, ou o contexto institucional é a variável independente que explica a ação de atores políticos que tomam atitudes razoáveis, ou seja, considerados racionais. Em tal concepção têm-se que os atores racionais são coagidos pelas instituições de uma sociedade e a ação individual é uma adaptação concebida em um ambiente institucional determinado.

Nessas condições, as *regras do jogo*, limitações idealizadas pelo homem, condicionam o comportamento dos atores e os *outputs* do sistema político. Se os procedimentos adotados pelos atores são interpretados como uma reação racional às imposições das regras institucionais, o questionamento acerca da história, da formação das classes ou valores sociais e políticos dos atores torna-se irrelevante. Na verdade, na presença de um determinado ambiente institucional, os indivíduos são *intercambiáveis*, isto é, seja qual for o seu *background* social (alto, baixo) e ideológico (radical, liberal), eles agiriam da mesma maneira exatamente porque são todos atores que racionalmente buscam sempre maximizar seus objetivos.²⁴

Os institucionalistas dessa escola particularizaram a explicação da origem das instituições, valendo-se da dedução para chegar a uma classificação das funções por elas desempenhadas. Atribui-se a existência da instituição com referência ao valor assumido pelas funções sob a ótica dos atores influenciados por esta. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados,

²³ Cf. HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary, *Op. cit.* p. 200.

²⁴ Cf. TSBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: USP. 1998. p. 51-5.

sua sobrevivência é devida ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.²⁵ Dessa maneira, a forma organizacional da instituição explica-se por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência.²⁶

Uma terceira corrente é o *neo-institucionalismo sociológico*, corrente derivada da sociologia das organizações, salienta principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, de valores, de ritos e de rotinas. Nessa linha, estudos institucionalistas recentes têm procurado o resgate do pensamento weberiano, de significância incontestável dessa tendência sobre as burocracias dos Estados em caráter desenvolvimentista.

O institucionalismo em Sociologia mostra-se um tanto quanto original, quando são tomadas especificidades em relação às demais correntes: os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira global, mais do que seus pares em Ciência Política, incluindo, além das regras ou procedimentos, os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana, rompendo com a idéia que opõe *instituições* e *cultura*, remetendo à complementaridade.²⁷

Dessa forma, são colocados em xeque os postulados que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e abordam-se explicações culturais, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas. Sob essa percepção temos *cultura* como sinônimo de “instituições”, refletindo uma *virada cognitivista* dentro da Sociologia, tomando-a como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento.²⁸

Nessa corrente teórica, os pesquisadores valem-se de inserções da Sociologia para explicar como as instituições influenciam a ação humana. O problema, tomado como fio condutor dessa linha, consiste na tentativa de indicar a causa da adoção, por parte das organizações, de práticas específicas, de procedimentos ou de símbolos, explicando como essas práticas encontram difusão por meio de campos organizacionais. Dessa maneira, tem-se que o conceito de campo organizacional é concomitante à concepção de que além de relações

²⁵ Cf. HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary, *Op. cit.* p. 206.

²⁶ Cf. WILLIAMSON, Oliver *apud* Ibidem, p. 207.

²⁷ Cf. CAMPBELL, John; ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney; SWIDLER, Ann *apud* Peter A. HALL e Rosemary TAYLOR. *Op. cit.* p. 209.

²⁸ Cf. CAMPBELL, John; ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney; SWIDLER, Ann *apud* Peter A. HALL e Rosemary TAYLOR. *Op. cit.* p. 209.

de troca material, as relações de troca simbólica tangenciam a sobrevivência organizacional.²⁹

Neste trabalho optou-se por abordar o neo-institucionalismo, referenciando suas versões teóricas, para os estudos de políticas públicas, dada a sua importância na ciência política, e, sobretudo sua preocupação com os arranjos institucionais que as norteiam. O institucionalismo é aqui tomado para a compreensão das ações dos atores, partindo do ponto de que estas estão influenciadas pelas instituições, e não somente pelas preferências somadas dos atores.

1.4 Políticas Públicas: Concepção Teórica e Avaliação

Abordagens no campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como instituições, regras e modelos que envolvem sua criação, implementação e avaliação, tornaram-se mais salientes nas últimas décadas. É comumente aceita a concepção de que a área de políticas públicas dispôs de quatro pilares teóricos chamados de *pais fundadores*, são eles: Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

Em meados dos anos 1930, afim de conciliar vertentes científicas com aplicação governamental, Laswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), esboçando, dessa maneira, uma aproximação entre cientistas sociais, grupos de interesse (privados ou não) e governo. Na década de 1950, Simon, acreditando que a limitação da racionalidade poderia ter seus efeitos minimizados pelo conhecimento racional apresentou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informações assimétricas, tempo para a tomadas de decisões, interesse particular dos gestores públicos. No entanto, a racionalidade pode dar-se até um ponto satisfatório pela criação de um conjunto de regras e incentivos, ou seja, uma estrutura que absorva o comportamento dos atores e restrinja esse comportamento aos fins propostos pelas políticas públicas.³⁰

Laswell e Simon tiveram suas produções com ênfase no racionalismo questionadas por Lindblom, que propôs a consideração de outras variáveis para a formulação e a análise de

²⁹ Cf. FONSECA, Valéria Silva da, Abordagem conceitual nos estudos organizacionais: bases conceituais e estudos contemporâneos. In *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p.47-62.

³⁰ Cf. SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/]. Acesso em: 08 out. 2009. p. 22.

políticas públicas, são elas: as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Dessa maneira, outros elementos deveriam ser observados na concepção de uma política pública, incorporando a sua formulação e análise, fatores que iam além dos princípios da racionalidade, tais como a importância das eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse.³¹

A contribuição dada por Easton, na década de 1960, apresenta-se pelo advento do conceito de política pública como um sistema, relacionando formulação, ambiente e resultados. Para tal autor, políticas públicas são alimentadas (recebem *inputs*) por partidos, pela mídia e por grupos de interesse, que interferem diretamente em suas aplicações, resultados e efeitos.³² Tomando essa vertente, há de se salientar que a problemática contida no presente trabalho advém da maneira como são formulados os programas de reforma agrária sob a perspectiva de determinada política pública, o ambiente institucional proporcionado por tais formulações e os resultados obtidos, estes últimos sendo representados, em nosso recorte específico, no nível de segurança alimentar proporcionado aos beneficiários.

As propostas para formular um conceito sintetizado sobre políticas públicas são variadas, em geral, são concebidas como “...um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”, ou ainda, “...como sendo a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos”. Abordagens um pouco mais sintéticas gozam do conceito de política pública como “...o que o governo escolhe fazer ou não fazer”³³. O conceito mais conhecido continua sendo o de que decisões e análises sobre política pública reportam às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Na perspectiva acima, há de se considerar a diferenciação entre política pública e decisão política, pois a primeira refere-se a um conjunto de ações específicas que envolvem determinado objetivo pré-definido, ao passo que a segunda, mostra-se como sendo um ato isolado, dotado de discricionariedade dos decisores privilegiados tolhidos, por exemplo, por restrições orçamentárias, podendo compor ou não um conjunto de ações com propósitos comuns. O que parece claro é o envolvimento estratégico da política pública, enquanto a decisão política surge como um reporte a uma situação isolada, que visa, na maioria das

³¹ Cf. SOUZA, Celina, *Op. cit.*, p. 23.

³² Cf. *Idem*.

³³ Cf. MEAD, Johnson; PETERS, Guy; LYNN, Laurence e DYE, Thomas; LASWELL, Harold *apud* SOUZA, Celina, *Op. cit.* p. 24-6.

vezes, corrigir certos estrangulamentos, que requerem correção imediata.

Abaixo, temos a opinião de Maria das Graças Rua:

(...) As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes da atividades política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas *ações estrategicamente selecionadas* para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas (grifo nosso).³⁴

Busca-se auferir o papel estatal na escolha e aplicação das políticas públicas. Em tempos de complexidade da organização do Estado moderno, existem correntes que defendem a chamada *autonomia relativa do Estado*, o que implica que suas ações gozam de certa discricionariedade, embora, não raro, sejam influenciadas por fatores endógenos e exógenos. No entanto, o Estado permanece capaz de criar condições para a sustentação de objetivos de políticas públicas. A magnitude dessa autonomia depende, logicamente, do contexto em que está inserido cada país, não existindo, portanto um único conceito que tenha o poder de explicar o que são políticas públicas. O que se pode fazer é analisar e contrapor seus resultados e propor soluções.³⁵

Avaliar política pública transcende a idéia de que consiste em um instrumental para melhorar ou corrigir investidas da gestão governamental. Mais que isso, mostra-se uma ferramenta de incremento da transparência das ações dos governantes. Analisar tais políticas focando apenas em suas metas e resultados quantificados pode incorrer em apreciação parcial de sua significância. Portanto tal procedimento deve sempre levar em consideração o aspecto qualitativo do resultado alcançado. Contudo, eficiência, eficácia e impacto são conceitos importantes, pois promovem a interpretação conjunta, com vistas à correlação, de etapas distintas da política pública. São elas: planejamento, desenvolvimento e execução.³⁶

Percebe-se que, com clareza, a característica cíclica da política pública, salientando uma sobreposição das etapas, que se inicia com o reconhecimento do problema a

³⁴ RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Salvador: UFBA. 1997 Disponível em: [http://www2.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc] .Acesso em 29 de set. 2010.p. 1.

³⁵ Cf. MEAD, Johnson; PETERS, Guy; LYNN, Laurence e DYE, Thomas; LASWELL, Harold *apud* SOUZA, Celina, *Op. cit.* p. 26-27.

³⁶ Cf. ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. *Op. cit.* p. 49.

ser tratado, conduzindo a uma agenda, contendo a especificação dos objetivos e a indicação das formas adequadas de condução da ação pública. Posteriormente tem-se a implementação de fato da política, observando-se diretrizes e prazos previamente estabelecidos. A avaliação da política dá-se por métodos que verificam o seu impacto, se as metas estão sendo cumpridas, se há algo a ser redirecionado. Também sua eficácia social, isto é, sua capacidade de alterar as relações sociais e sua eficiência, isto é, se apresenta eficácia maior em relação a outras políticas que visem os mesmos objetivos.

1.5 Segurança Alimentar e Políticas Públicas

Atualmente, o Brasil tem vivenciado a implementação alternativa de políticas públicas de segurança alimentar, revertendo um processo, ainda de pouca tradição e buscando a incorporação no país do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que, outrora, mostrava-se mais ligado às organizações não governamentais da área. Ainda é de censo comum, no embate da discussão entre segurança alimentar e o combate à fome, a prevalência do segundo entendimento. Contudo, estrategicamente, o governo tem considerado tais concepções como segmentos complementares em um todo.

Desde 1997, quando a Cúpula Mundial da Alimentação (FAO-ONU) finalmente conseguiu produzir em consenso um conceito de segurança alimentar amplo para subsidiar políticas públicas aplicáveis nos mais diversos países, alguns programas começaram a ser executados no Brasil. Tal acontecimento mostrou-se a mola propulsora a desencadear esforços de vários governos, nas diversas esferas de poder, na efetivação de políticas de segurança alimentar.³⁷

O Projeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (PL nº 6.047/2005) fornece-nos conceito usual neste trabalho:

(...) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

³⁷Cf. PAULILLO, Luiz. Fernando; PESSANHA, Lavínia. *Op. cit.* 3-12.

O número de domicílios brasileiros que se encontravam em (In)Segurança Alimentar segundo o levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominado de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2009, é de 65,6 milhões de pessoas residentes em 17,7 milhões de domicílios que apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição devido à falta de recursos para adquirir alimentos. Ao desagregar os resultados por situação de domicílio, chega-se a um dado preocupante: cerca de 35% dos brasileiros domiciliados no meio rural encontram-se em situação de insegurança alimentar, indicando que a superação da miséria e da fome no Brasil tem de passar por uma contundente transformação das relações sociais no campo.

Assim, políticas *alternativas* de segurança alimentar (com considerável ênfase na dimensão municipal) começaram a surgir lentamente no país, principalmente em regiões subdesenvolvidas. Desse modo, é possível detectar a operação de redes de inclusão social nos territórios pelos quais as grandes redes agroindustriais passam.³⁸ A interligação das dimensões territorial ou local e da segurança alimentar mostra-se relevante, ao passo que o planejamento e a implantação de programas de desenvolvimento territorial recente no Brasil têm articulado a tomada da questão da segurança alimentar como motivação às ações da administração pública. Mesmo com afirmações categóricas acerca da dificuldade de conciliar as metas de desenvolvimento territorial, dotadas de ações estruturantes de médio e longo prazo, com as ações emergenciais no combate à fome, que apontam para a cristalização da segurança alimentar no Brasil, ambas tendem a aproximação. Conforme proposição esboçada abaixo:

A realização de políticas públicas de segurança alimentar em um município, região ou território pode começar a operar essa composição simbólica em nível local e regional, seja envolvendo a população carente e mal-nutrida para o recebimento e o consumo de alimentos nutritivos e saudáveis (numa ponta da rede de políticas de segurança alimentar que se forma) e a capacitação e produção da agricultura familiar, de pequenos e médios agricultores capitalistas em processo de exclusão e assentamentos rurais e também de trabalhadores rurais (em outra ponta da rede, isto é, na ponta da produção e de coleta de alimentos).

Os padrões institucionais, normas e valores sociais próprios de cada localidade sinalizam uma capacidade de estabelecimento de pautas de desenvolvimento social de caráter relativamente endógeno, desde que os processos de reestruturação não apresentem um caráter estritamente econômico, mas envolvam decisões de índole política e o desenvolvimento do capital social localizado. Os locais têm uma forma concreta e funções específicas, aliadas às funções e também às estruturas mais abrangentes. Nas localidades estão operando redes resultantes de construções sociais e políticas, em que os agentes individuais e coletivos trocam recursos estratégicos e articulam interesses. Nestas redes importam igualmente as instituições, as

³⁸ Cf. BELIK, Walter. Políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. In: BELIK, Walter. (Org.) *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición em America Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 283-318.

organizações (lucrativas e não lucrativas), os indivíduos e os modos de relacionamento entre eles.³⁹

As regras, normas, políticas públicas, convenções sociais, dentre outras, compõem instituições que funcionam como filtros à inserção das políticas públicas porque elas limitam as capacidades de absorção de beneficiários em potencial, entenda-se pessoas miseráveis, desempregados, crianças, idosos, etc. Entretanto, as características de organizações sociais, podem facilitar os processos de ação coordenada e a provisão de bens públicos, e a segurança alimentar é um deles. Essas características devem ser estudadas na perspectiva da descoberta de entraves de organização e de execução de políticas públicas de segurança alimentar, tendo como universo os municípios que já operam tais programas, em difusão crescente no Brasil.⁴⁰

As políticas de segurança alimentar, que encontram seu conceito mais amplo na pauta de projetos destinados à redução da fome e ao aumento de ações solidárias para as pessoas incluídas em fatias marginalizadas da sociedade, como trabalhadores rurais, agricultores familiares etc.⁴¹ Nesse âmbito, os governos, nas esferas locais, estaduais e federais têm efetivado políticas de segurança alimentar sob as mais diversas roupagens e o conflituoso cenário da reforma agrária não está à parte.

Sob essa perspectiva está a política pública de reforma agrária, que não consiste no mero retalhamento de grandes propriedades e entrega aos seus potenciais beneficiários. O fato é que ao se tratar desse segmento, focaliza-se numa situação transitória de desconcentração de recursos, a gerar um novo perfil socioeconômico de ocupação das glebas, cuja sustentação da família torna-se fundamental. De certa forma, a nova condição proporcionada ao beneficiário deve reportar a resultados que garantam tal sustentação, e a essa proposta alinham-se os recursos disponibilizados à realimentação da própria política pública pautada nos preceitos de segurança alimentar.

Exemplo que pode ser tomado é a questão do autoconsumo para a agricultura familiar. Ora, primordialmente o beneficiário da política fundiária, ao produzir alimentos ou qualquer gênero de primeira necessidade, logicamente destinará parte (ou totalidade) de seu resultado ao consumo de sua própria família e o excedente, se houver, será permutado ou vendido a fim de compor sua cesta básica de mantimentos. Em alguns casos, é percebido que condições precárias de renda, que normalmente implicariam em insegurança alimentar, são contrabalanceadas pelo abastecimento de produtos oriundos da própria gleba a garantir a

³⁹ ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo, *Op. cit.* p. 5.

⁴⁰ Cf. *Ibidem.* p. 6-7.

⁴¹ Cf. PAULILLO, Luiz. Fernando; PESSANHA, Lavínia. *Op. cit.* p. 8.

alimentação da família. Mas, para se chegar a tal resultado, depende-se de um aparato que envolve uma trama institucional ampla.

Situações de autoconsumo, por exemplo, podem ser consideradas resultantes de uma combinação de vários fatores. Enumera-se alguns a seguir, mas isso não pressupõe uma ordem de grandeza entre eles: 1) perfil produtivo do próprio beneficiário selecionado, ou seja, de seu conhecimento e disposição à produção; 2) da qualidade da terra a ser ocupada, ou seja, de seu potencial produtivo 3) da assistência técnica (quando necessária); 4) da organização associativa, a fim de nortear, por exemplo, os canais de comercialização ou trocas de excedentes de produção; 5) do crédito (à implantação e ao custeio da produção); 6) do apoio básico à família até que a produção seja consolidada, fator em que se pode considerar os programas correlatos como Bolsa Família e Renda Cidadã.

A partir dessa e de outras vertentes, que serão abordadas oportunamente nos tomos a seguir, percebe-se é que a política pública de reforma agrária, na especificidade deste trabalho, tomada pelo princípio da segurança alimentar, deve responder pela produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos, correlacionando-se ainda aos valores socialmente construídos pela e fundamentalmente necessários para a população, representada pelos beneficiários, tais como saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade.⁴² Todos esses valores compõem bases para as redes de políticas focadas na funcionalidade e na adaptação de um padrão alimentar com equidade para a população que acumula déficits nutricionais.

1.6 Um Breve Histórico da Política de Distribuição de Terras no Brasil

A empreitada portuguesa em terras brasileiras não se deu imediatamente após o descobrimento. As terras por aqui percebidas ficaram por vários anos abandonadas pela metrópole, despertando preocupação somente após a incursão de caravelas de outros países e piratas por esses prados, perfazendo o período que vai de 1500 a 1530, quando se deu a instalação do Governo Geral e necessariamente, o recorte e distribuição de terras para, de

⁴² Cf. ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo *et. al.*, Políticas públicas, redes de segurança alimentar e agricultura familiar: elementos para a construção de indicadores de eficácia. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, 2006. p. 209.

certa forma, *marcar o território* descoberto e gerenciá-lo.

A primeira ação colonizadora foi o retalhamento do território em capitânicas hereditárias, sistema que teve duração efêmera. Paralelo ao mesmo, o sistema de sesmarias, que permaneceu por mais de três séculos após a extinção do primeiro, que por volta de 1550 foi se tornando enfraquecido e desprovido das populações receptoras das terras. O sistema de sesmarias foi consolidado com Tomé de Souza em 1549, Governador Geral à época, e apropriado pelos governadores que lhe sucederam.⁴³

Existe a idéia de que o antigo instituto português das sesmarias foi transplantado para o Brasil como única forma possível de viabilizar o povoamento, diante da vasta extensão de terras e do reduzido número de pessoas com "cabedal e governo" (dizia-se das pessoas que possuíam patrimônio, bens, haveres e notoriedade ante a coroa portuguesa) em condições de enfrentar a empreitada da colonização. Após o descobrimento, ficaram as terras brasileiras sob a jurisdição eclesiástica da Ordem de Cristo, sujeitas ao pagamento do dízimo determinando a forma de povoamento e aproveitamento das terras.⁴⁴

As primeiras concessões de terras no Brasil foram feitas através do Governo Geral representado por Martim Afonso de Souza, autorizado por Carta Régia de 1530. Nessa autorização, são perceptíveis as intenções originais da Lei de Sesmarias quando de sua promulgação em Portugal, no século XIV, que tendiam ao aproveitamento das terras cultiváveis e à recomposição do campesinato, evitando o êxodo rural. Tinha-se na doação de terra, implicitamente, um caráter de reconhecimento do soberano para com seus súditos que fizessem por merecê-la, conferindo prestígio social.⁴⁵

A Carta Régia não impunha nenhuma limitação ao tamanho das concessões, além de estabelecer o princípio da hereditariedade. Designava, ainda, condição para a manutenção da terra concedida: o aproveitamento, expressando algo analogamente parecido com o princípio da função social da propriedade. Com a divisão do Brasil em capitânicas hereditárias, o rei permitiu aos donatários a concessão de terras, em caráter pessoal, tinha o donatário direito a uma área de dez léguas da costa, sujeitas às mesmas condições que as outras doações: pagamento do dízimo e aproveitamento da terra.

Com instalação do Governo Geral, em 1548, fora definido um traço que preponderaria no Brasil como herança da legislação sesmarial, o latifúndio, consolidado também pela própria organização econômica da colônia, a lavoura de exportação, que se

⁴³ Cf. ALEGRE, Américo Porto, *Divisão e Demarcação de Terras*, São Paulo: Saraiiva 1961. p. 16-20.

⁴⁴ Cf. ALENCAR, Maria Amélia. *Estrutura fundiária em Goiás*. Goiânia: UCG, 1993. p 23.

⁴⁵ Cf. ALENCAR, Maria Amélia. *Op. Cit.* p. 23-24.

mostrava como fator que promovia a imposição da grande propriedade fundiária. Após a abolição do sistema de doação de sesmarias, em 1822, por D. Pedro I, a posse restou como única forma de aquisição. Baseada no costume, na tradição, imposta muitas vezes pelos condicionamentos sócio-econômicos, a posse tornou-se finalmente legitimável em 1850. A ocupação foi o único sistema a vigorar até a Lei de Terras de 1850.⁴⁶

Em 1822, com a independência do Brasil, fora observado um período em que, por falta de legislação sobre a posse e apropriação da terra, pequenas áreas de terras devolutas eram ocupadas. No entanto, o número de ocupantes foi pequeno e não chegou a mudar o perfil da estrutura fundiária do país, onde o latifúndio monocultor predominava, tendo como carro chefe à época o café para exportação sustentado pela força de trabalho escrava.

A questão da posse territorial só tem modificada sua situação para posse da terra para trabalho, a partir da metade do século XIX, com a chamada Lei de Terras. As elites escravocratas fecharam a fronteira agrícola determinando que só se obteria a posse de terras públicas por vias pecuniárias (compra e venda), como forma de acumulação capitalista, como mercadoria e renda capitalizada. A produção, desprovida da mão-de-obra escrava, procede-se inversamente, ou seja, da ordem do trabalho escravo à ordem do cativo da terra, necessariamente um recurso disfarçado para obrigar o trabalhador livre a trabalhar em terra alheia, como ocorrera com o escravo, porém significando uma mudança de paradigma referente à obtenção da riqueza.⁴⁷

(...) A Lei de Terras de 1850 e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, mesmo que o cativo entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho. Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra, do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independentemente das intenções envolvidas, a criação de um instrumento legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado do lado do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra dos trabalhadores sem recurso.⁴⁸

Na Primeira República (1889-1930), áreas demasiadamente grandes foram incorporadas ao processo produtivo impulsionadas pela imigração européia e japonesa que serviu para a substituição da mão-de-obra escrava após a abolição. Por conseguinte o número de propriedades e de proprietários aumentou em relação às décadas anteriores, mas não

⁴⁶ Cf. ALENCAR, Maria Amélia. *Op. Cit.* p. 25.

⁴⁷ Cf. MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 4 ed. São Paulo: Hucitec, 1990. p.57.

⁴⁸ Cf. MARTINS, José de Souza. *Op. cit.* p. 58-9.

chegou a alterar os fundamentos da estrutura agrária brasileira.⁴⁹

Após 1930, a revolução, que culminou na derrocada da oligarquia cafeeira, estimulou o processo de industrialização, ao passo que instituía direitos aos trabalhadores urbanos e transformou o Estado em organismo regulador da economia. Porém a ordem agrária manteve-se inalterada. Com a redemocratização do Brasil no pós-guerra em 1945, a questão agrária começou a ser mais discutida apresentando-se como um entrave à proposta desenvolvimentista do país. No final dos anos de 1950 e início de 1960, com a participação popular, as chamadas reformas de base, dentre elas a agrária, a urbana e a bancária, eram consideradas essenciais pelo governo, e foi àquela a que foi atribuído maior peso, ao ponto de em 1962, ser criada a Superintendência de Política Agrária - SUPRA, órgão promotor da reforma agrária no Brasil.⁵⁰

Em março de 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n.4.214/1963), regulando as relações de trabalho no campo, que até então estivera à margem da legislação trabalhista. Um ano depois, em 13 de março de 1964, o Presidente da República assinou decreto prevendo a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União. No dia 15, em mensagem ao Congresso Nacional, propôs uma série de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população”. A primeira delas, a reforma agrária.⁵¹

O acontecido mostrou-se um marco na luta pela terra, ao passo que desarticulou algumas de suas bases, como remonta José de Souza Martins:

Essa vitória das esquerdas cindiu a luta no campo, esvaziando significativamente o empenho dos que lutavam pela terra ou cuja luta tinha mais sentido como luta pela reforma agrária do que por direitos trabalhistas (cf. Gnaccarini, 1980, p. 177; Furtado, 1964, p. 150-151). De certo modo, amplos setores da esquerda institucional esvaziaram ou ao menos enfraqueceram definitivamente a luta pela reforma agrária. Quando, nos anos recentes, em face das óbvias evidências de radicalismo agrário, esses grupos todos, com variados graus de relutância e incerteza, aceitaram finalmente a evidência da força política do trabalho familiar nas singularidades próprias da sociedade brasileira, acabaram se defrontando com um impasse criado por eles próprios. A ação das esquerdas, já antes do golpe de 1964, dividiu e enfraqueceu a massa dos trabalhadores rurais, segmentando-a em dois grupos com interesses desencontrados: os que lutam pelo salário e pelos direitos trabalhistas, de um lado, e os que lutam pela terra, de outro. Mesmo aglutinados numa única corporação sindical, a Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – foram raros os momentos de coincidência de propósitos e de táticas

⁴⁹ Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação. *Reforma Agrária - compromisso de todos*. Brasília, 1997. Disponível em: [<http://www.planalto.gov.br/publicações>]. Acesso em 22 Nov 2003. não paginado.

⁵⁰ Cf. Idem.

⁵¹ Cf. Idem.

dos dois grupos. Com frequência, aliás, tem se falado na conveniência de separar os dois grupos em organizações distintas.⁵²

No dia 31 de março de 1964, de sorte das várias fragilidades políticas, foi deposto o Presidente da República João Goulart e teve início o ciclo dos governos militares, que duraria 21 anos. A partir dessa data um grupo de trabalho foi imediatamente designado, para a elaboração de um projeto de lei de reforma agrária, visando conter as possíveis revoltas sociais ante a substituição do antigo projeto de reforma agrária. Em 30 de novembro de 1964, foi sancionada a Lei nº 4.504, mais conhecida como Estatuto da Terra, um texto de certa forma abrangente e bem elaborado, tornando-se a primeira proposta articulada de reforma agrária, feita por um governo brasileiro. Mas, o que foi percebido posteriormente é que o capítulo de tal legislação relativo à reforma agrária foi praticamente abandonado durante o Regime Militar, dando lugar ao que tratava de política agrícola⁵³, esta amplamente executada.

Ainda, segundo José de Souza Martins: "essencialmente, o golpe de Estado assegurara que a propriedade da terra, isto é, a *renda fundiária*, continuaria sendo um dos fundamentos da acumulação e do modelo capitalista de desenvolvimento no Brasil. Portanto, um capitalismo discrepante em relação ao modelo dominante nos países hegemônicos".⁵⁴

A partir da década de 1960 foi iniciada a implantação de um novo modelo de desenvolvimento rural no Brasil, conhecido como o processo de modernização da agricultura, onde as políticas públicas para a área rural privilegiaram os setores mais capitalizados da agricultura, apostando na superioridade técnica da grande propriedade. O projeto de reforma agrária foi posto em segunda instância, aumentando ainda mais os gargalos da concentração de renda e terras. Apesar de haver conseguido ganhos significativos de produção, pode-se afirmar que para o segmento da agricultura familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte dos pequenos produtores ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, como crédito rural, políticas de preços mínimos e seguro da produção.⁵⁵

⁵² Cf. MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a história possível*. São Paulo: Edusp, 2000. p.104-105.

⁵³ "Entende-se por Política agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem orientar, no interesse da Economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-los com o processo de industrialização do país" (Art 1º, § 2º da Lei 4.504/64 - Estatuto da Terra)

⁵⁴ Cf. MARTINS, José de Souza, *Op. cit.*, p.105.

⁵⁵ Cf. MATTEI, Lauro. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, abrangência e limites observados*. Belém: 2005. Disponível em:

[<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/trabalhosbsp3.pdf>]. Acesso em: 22 out. 2009.

A partir da década de 1970, de forma a substituir, ou ao menos retirar o foco do debate sobre reforma agrária, o Governo Federal lançou vários programas extraordinários regionais de desenvolvimento a saber.

Em 1970, foi criado o Programa de Integração Nacional -PIN, com o propósito de ocupar uma parte da Amazônia, ao longo da rodovia Transamazônica. O PIN era baseado em projetos de colonização através de agrovilas e buscava integrar dois fatores relativamente próximos: trabalhadores sem terra do Nordeste e terras abundantes na região da Amazônia. Verificou-se que a maioria das 5.000 famílias deslocadas para a região eram providas do Sul do país, sobretudo dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, e não do Nordeste. Mais tarde pesquisas demonstraram que mesmo com os altos investimentos do programa, o número de famílias beneficiadas foi pequeno e o real impacto sobre na região não foi contundente.⁵⁶

Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA foi concebido em 1971. O programa desapropriava áreas escolhidas pelos próprios donos, pagava à vista, em dinheiro, e liberava créditos altamente subsidiados aos fazendeiros. Apenas cerca de 500 famílias foram assentadas depois de quatro anos de criação do programa. E, dessa sorte, sem muita significância, desencadearam-se o Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE em 1972, o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA em 1974 e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE no mesmo ano.⁵⁷

Em quinze anos de vigência do Estatuto da Terra 1964 a 1979, o capítulo relativo à reforma agrária foi praticamente abandonado, enquanto o que tratava da política agrícola executado em larga escala. No total, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. O índice de Gini da distribuição da terra, no Brasil, passou de 0,731 (1960) para 0,858 (1970) e 0,867 (1975).

Os resultados apresentados pelo Índice de Gini podem variar de zero a um. O Índice de Gini igual a zero representa a desconcentração total de terras, todas as unidades da distribuição possuem o mesmo valor de frequência. Quando igual a um, ele expressará o grau máximo de desigualdade e só ocorrerá quando apenas uma unidade da distribuição for responsável pela totalidade dos recursos fundiários, sendo as demais unidades representadas pelo valor zero de frequência. Dessa maneira percebe-se uma clara tendência à concentração

não paginado.

⁵⁶ Cf. BRASIL. Presidência da República. *Op. cit.* não paginado.

⁵⁷ Cf. *Idem.*

de terras, o que expressa, no mínimo, um contra-censo às proposições das políticas concebidas.⁵⁸

No início da década de 80, o agravamento dos conflitos pela posse da terra, na região Norte do país, levou à criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e dos Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins - GETAT, e do Baixo Amazonas - GEBAM. O balanço das realizações desses três órgãos, no entanto, é pobre, com registro de alguns poucos milhares de títulos de terra de posseiros regularizados. Nos seis anos do último governo militar (1979-1984), a ênfase de toda a ação fundiária concentrou-se no programa de titulação de terras. Nesse período, foram assentadas 37.884 famílias, todas em projetos de colonização, numa média de apenas 6.314 famílias por ano. A ação fundiária no período 1964-1984 revela uma média de assentamento de 6.000 famílias por ano.⁵⁹

Em 1985, o governo elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA - Dec. 91.766 de 10/10/1985), que tinha por base os conteúdos do Estatuto da Terra de 1964, mais precisamente o capítulo relativo à reforma agrária. E para a operacionalização de tais medidas foi concebido ainda um órgão com aparato administrativo específico denominado Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD - Dec. 91214, de 30/04/1985).

A despeito das metas ambiciosas do plano onde a previsão era assentar 1.000.000 de famílias, ao final de cinco anos, porém, foram assentadas cerca de 90.000 apenas. No intervalo de 1990 a 1992, programa de assentamentos foi paralisado, cabendo registrar que, nesse período, não houve nenhuma desapropriação de terra por interesse social para fins de reforma agrária. De 1992 a 1994, foram retomados os projetos de reforma agrária. Como medida emergencial foi aprovado um novo plano para o assentamento de 80.000 famílias, mas só foi possível atender 23.000 com a implantação de 152 projetos, numa área 1.229.000 hectares.⁶⁰

A partir de meados da década de 1990, é perceptível a importância atribuída à agricultura familiar para desenvolvimento do país, e tal segmento ocupou posição de destaque dentre as prioridades de intervenção do Estado na agricultura. Esse interesse foi materializado em políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF e na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, além da retomada

⁵⁸ Cf. SANTOS, Leandro de Lima; NEVES, Cleuler Barbosa das; LEÃO, Carlos. Uma Década de Políticas de Reforma Agrária no Brasil: Índice de Gini e Estrutura Fundiária - 1985 a 1995. In. *XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Porto Alegre: SOBER, 2009. Disponível em: [www.sober.org.br/palestra/13/998.pdf]. Acesso em jan. 2010. p. 4.

⁵⁹ Cf. BRASIL. Presidência da República. *Op. cit.* não paginado.

⁶⁰ Cf. Idem.

da pauta de reforma agrária via criação de assentamentos, e contando, ainda, com medidas diversas, a exemplo da Cédula da Terra e posteriormente o Banco da Terra.

A formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar e à reforma agrária, em suma, representou uma sucumbência às reivindicações das organizações trabalhistas rurais, bem como às pressões de movimentos sociais organizados, fundamentada ainda em formulações conceituais desenvolvidas pela comunidade acadêmica, apoiada em modelos de interpretação internacionais promovidos por exemplo pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO e Banco Mundial. Entende-se que toda essa movimentação culminada na década de 1990, forneceu instrumentos a identificar o público alvo das políticas agrárias, bem como a melhor organizar as linhas de ação a inferir na conflituosa situação do meio rural familiar brasileiro.

Ao iniciar as abordagens sobre políticas públicas de Reforma Agrária, é importante fazer referência a conceitos básicos que respaldam o adjetivo em questão. Abaixo temos a definição basilar e os objetivos da Reforma Agrária tomados do art. 1º §1º e art. 5º do Estatuto da Terra de 1964 respectivamente:

Art. 1º § 1º (...) Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Art. 5º (...) A Reforma Agrária visa implantar um sistema entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Nesse contexto desencadeiam-se agendas à intervenção estatal no meio rural através das políticas fundiárias (ou de Reforma Agrária), que apresentam diferenças em relação às políticas agrícolas, pois, mesmo atuando em cenário similar, os resultados almejados em um primeiro momento são distintos. A Lei nº 8.171/91, em suma, apresenta a política agrícola como sendo um conjunto de medidas que orientam a atividade agropecuária à otimização da produtividade, tendo como objetivos reduzir os custos de produção, compreender investimentos em infra-estrutura, prover crédito ao agricultor, entre outros instrumentos.

Percebe-se então que a Reforma Agrária (via políticas fundiárias) é um processo transitório que visa à disciplina da posse da terra e seu uso adequado (observando os princípios da função social da propriedade), enquanto a política agrícola ou de desenvolvimento rural é um conjunto de ações estatais permanentes voltadas para o apoio às

atividades agropecuárias e agroindustriais. Contudo tais medidas devem ser compatibilizadas, dada a influência entre ambas, conforme o art. 187 da Constituição Federal de 1988.⁶¹

⁶¹ Cf. SILVA, Jônathas. *O Direito e a Questão Agrária na Constituição Brasileira*. Goiânia: Ed. UCG, 1996. p. 72-78.

2 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF)

2.1 Aspectos institucionais

O Banco da Terra, primeiro programa governamental de crédito fundiário, foi oriundo de um programa piloto chamado Cédula da Terra, e tinha por característica principal o financiamento do acesso à glebas de terra, bem como aos investimentos em infra-estrutura produtiva a trabalhadores rurais. A implantação deu-se, ainda em caráter preliminar em 1997, abrangendo os estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e parte do norte de Minas Gerais. Tal programa aparece no âmbito de uma nova organização das políticas agrárias,⁶² como parte de um conjunto de políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

O programa Cédula da Terra, em apenas dezoito meses, atingiu a demanda prevista para os três anos planejados para seu desenvolvimento. Dessa forma, alcançando sua meta em tempo recorde e superando todas as expectativas do Governo. Seu formato, forma de implantação, mecanismos e características gerais estariam, acredita-se, apontando que esta forma de acesso à terra, até então inédita como política pública no Brasil, viabilizada por ações pautadas em transações comerciais, muito usuais em um mercado de terras, representando uma alternativa de operacionalização às conflituosas vias da chamada, à época, Reforma Agrária tradicional, baseada em assentamentos rurais cujas terras provinham de desapropriações, utilização de terras públicas ou aquisições (por instrumento de compra ou arrecadações).⁶³

Dessa forma, é perceptível uma tendência ao realinhamento de políticas antes estritamente agrícolas com o público da agricultura familiar, em parte devido à idéia de que este público expressa mais claramente as macrovantagens comparativas do país, onde o escasso é o capital e abundante é a terra. No entanto, agricultores familiares e assentados representam uma parcela heterogênea, diversificada e complexa da agricultura, e, por esse

⁶²Um estudo realizado em caráter de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), inspirado pela escola francesa de estudos agrários, forneceu o marco conceitual e teórico para a criação de um novo modelo de políticas de desenvolvimento rural para o Brasil. Os dados desse estudo foram publicados, em 1994, em um documento intitulado: *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, e pautava pela criação de políticas agrícolas diferenciadas para a agricultura familiar no Brasil.

⁶³Cf. NAVARRO, Zander. *O projeto piloto "Cédula da Terra" – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2000. Disponível em: [www.nead.org.br]. Acesso em fev. 2010. p. 1.

motivo, demandam soluções diferenciadas que tangenciem essas características.⁶⁴ Nessa linha, aparece uma nova opção de política agrária do Governo, valendo-se do mercado de terras na promoção da reforma agrária, proposta bastante criticada à época, chamada ainda de *Reforma Agrária de Mercado*, pelo fato de ir de encontro à desapropriação agrária defendida pelos movimentos sociais.

Porém, outros argumentos foram utilizados pelo governo para justificar esta iniciativa. A Cédula da Terra seria utilizado como forma de baratear e acelerar o acesso à terra, criando mecanismos de maior agilidade e eficiência que a desapropriação de terra para fins de reforma agrária, que é bastante onerosa, promovendo, ainda, a pacificação no campo, pois os “sem terra” negociariam diretamente a compra e venda das terras evitando os conflitos eminentes pela posse da terra.⁶⁵

A proposição da idéia de *Reforma Agrária de Mercado* mostra-se um tanto quanto fragilizada em seu cerne, envolta por questões puramente ideológicas, na defesa do monopólio do Estado na intervenção no meio agrário, pois acabam atingindo o mesmo público e estipulam condições e contrapartidas similares à candidatura de seus beneficiários. Exemplo disso é o fato de que em ambos os programas estar previsto o crédito ao assentado, ou seja, há de ser feito o reembolso ao Estado, com o pagamento pela terra. O Estado dispõe de divisas pelo instrumento da desapropriação agrária, que o onera através de emissão de Títulos da Dívida Agrária⁶⁶ (TDAs) ou pelo instrumento de compra e venda, que é o caso do crédito fundiário, cujo pagamento dá-se em dinheiro.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a proposta basilar do Banco da Terra, de acordo com sua instituição na Lei Complementar nº 93, sancionada em 04 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 3.207 de 13 de abril de 1999, era a de financiar a compra de parcelas de terras, bem como oferecer a infra-estrutura básica para

⁶⁴Cf. GUANZIROLI, Carlos Enrique. *Reforma Agrária e globalização da economia: o caso do Brasil*. Econômica, v. 1, n. 1. Disponível em: <http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/carlos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008 p.4.

⁶⁵ Cf. BUSSONS, Nicolau de Lima et. al., *Análise socioeconômica do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): um estudo de caso no município de Sobral-Ce*, In. Congresso Latino Americano de Sociologia Rural. Porto de Galinhas: ALASRU. 2010. Disponível em: [<http://www.alasru.org/cdalasru2010/1%20trabalhos%20completos/GT-15/GT15%20Nicolau%20de%20Lima%20Bussons.pdf>]. Acesso em ago. 2010. p. 3

⁶⁶ Título da Dívida Agrária (TDA) é um título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a promoção da reforma agrária, exclusivamente sob a forma escritural, custodiado na CETIP- Câmara de Custódia e Liquidação. É um título de rentabilidade pós-fixada pela variação da TR - Taxa de Referência do BACEN. O valor nominal dos TDAs será atualizado, no primeiro dia de cada mês (via portaria da STN), calculado com base na TR referente ao mês anterior. A rentabilidade dos TDAs será de 6% (seis por cento) a.a. acrescido de atualização monetária mensal na data de aniversário dos títulos. (BRASIL, Ministério da Fazenda. *Glossário do Tesouro Nacional*. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro_direto/servicos/glossario/glossario_t.asp]. Acesso em 30 nov. 2010 não paginado).

trabalhadores comprovadamente rurais com o objetivo de:

(...) contribuir para a quebra do ciclo da exclusão social e gerar emprego e renda no campo, sendo um importante mecanismo para otimizar a melhoria das condições da produção rural, a modernização tecnológica, a fixação do homem no campo e a melhoria do seu bem estar.⁶⁷

O programa era administrado por um Conselho Curador, formado por sete Ministros de Estado, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e por dois representantes dos potenciais beneficiários, a serem convidados pelo Presidente do Conselho. A gestão financeira ficava a cargo do BNDES. O programa era operacionalizado por Agências do Banco da Terra estruturadas pelos Estados ou associações de Municípios em todas as regiões do País. A formação das entidades que compunham as Agências Estaduais e os Núcleos Municipais ficava a cargo dos órgãos governamentais correspondentes.⁶⁸

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, somados, o Cédula da Terra e o Banco da Terra foram responsáveis pelo assentamento de 42.337 famílias em 1.460.572 hectares e por um investimento total equivalente a R\$ 771.882.009. Apesar de algumas críticas, em 2003, governo optou por retomar a proposta de crédito fundiário com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que foi apresentado como uma versão melhorada, considerando uma maior abrangência.⁶⁹

O novo programa de Crédito Fundiário, denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) incorporou as bases de seu antecessor, o Banco da Terra, e nestas bases encontram-se os termos de elegibilidade de seus beneficiários, tomados da referida Lei Complementar n° 93/1998. De acordo com o instrumento normativo, os proponentes a receber o crédito para compra da terra deveriam atender a alguns pré-requisitos que validariam sua inserção no programa, estando aptos a participar do novo programa:

⁶⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, *Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes*. Disponível em: <http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>. Acesso em: 30 mar 2007. Não paginado.

⁶⁸ Cf. CAMARGO, Lidiane; MUSSOI, Eros Marion; CAZELLA, Ademir Antonio. Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro. In: *XLIII Congresso Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Ribeirão Preto: SOBER, 2005. p. 3-5.

⁶⁹ Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Op. cit.* não paginado.

- 1) Trabalhadores rurais que não sejam proprietários de imóvel agrário, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na agropecuária;
- 2) Agricultores proprietários de imóveis agrários cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar⁷⁰ e que seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda e conseqüentemente sustento à família residente.

Sendo impedidos de participar do programa, o pretense beneficiário que:

- 1) Já tenha sido beneficiado com recursos do Fundo de Terras, mesmo que liquidado o débito;
- 2) Que tiver sido contemplado por qualquer projeto de assentamento rural;
- 3) Exercer função pública, ou em atribuições parafiscais;
- 4) Dispuser de renda anual bruta familiar superior a quinze mil reais;
- 5) Tiver sido, nos últimos três anos (anteriores ao pedido de inserção no programa) proprietário de imóvel agrário com área superior à de uma propriedade familiar;
- 6) For promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel agrário;
- 7) Dispuser de patrimônio, de qualquer ordem, superior a trinta mil reais.

Após receber o financiamento, o beneficiário teria até 20 anos para saldar sua dívida, incluídos três anos de carência, com juros que variavam de 6 a 10% ao ano. Os agricultores que pagassem em dia suas prestações teriam o direito a rebates (descontos que incidem sobre os juros), sendo que seriam dados 50% de rebate aos financiamentos em regiões tidas como mais pobres (como o Nordeste, por exemplo) e 30% nas demais regiões.

O limite para a liberação do crédito para a compra da propriedade foi mantido na ordem de 40 mil reais, e o prazo do financiamento continua sendo de 20, anos dispendo de 3 anos de carência. Ainda há a alienação fiduciária da propriedade em garantia do empréstimo. O público a quem são destinados os recursos continua sendo o mesmo.

O advento do PNCF trouxe também o estabelecimento de cinco novas linhas de financiamento, são elas: a) Combate à Pobreza Rural (CPR), abarcando trabalhadores de renda mais baixa, organizados em associações e preferencialmente voltado para as regiões

⁷⁰ Delimitada no inciso II do art. 4º da Lei 4.504/64 - Estatuto da Terra, ou seja, de área inferior ao módulo rural, o que acaba representando uma tentativa de gradual combate ao minifúndio.

Nordeste, Sul e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo; b) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), dirigido a agricultores individuais ou organizados em associações provenientes das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e os Estados de Rondônia e Tocantins; c) Nossa Primeira Terra, para filhos de agricultores familiares; d) Terra para a liberdade: para trabalhadores libertados de situação de escravidão e, finalmente, e) Terra Negra para trabalhadores negros que não sejam advindos de comunidades remanescentes de quilombos.⁷¹

Diferentemente do Banco da Terra, o Crédito Fundiário sustenta-se nos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável em todos os níveis da Federação, o que elimina a necessidade de criar outras instâncias, que por sua formação já garante uma maior participação da sociedade. Além disso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG é parceira constante na gestão e na execução do programa. No entanto uma diferença significativa fica a cargo das condições de financiamento. Enquanto que no Banco da Terra o agricultor arcava com todas as despesas, no Crédito Fundiário os recursos para implantação da infra-estrutura e dos projetos produtivos (habitação, energia, rede de água, perfuração de poços, assistência técnica, financiamento para implantação inicial da atividade rural a ser explorada, bem como a manutenção da família durante os primeiros seis meses do projeto, entre outros) não são reembolsáveis.⁷²

As taxas de juros cobradas também foram reduzidas variando de 3 a 6,5% a.a. Apenas com essa mudança um agricultor que obtivesse o empréstimo de R\$ 30.000,00 pagaria em 20 anos o equivalente a R\$ 46.427, 74, ou seja, cerca de R\$ 9.087,00 a menos do que pagaria com o Banco da Terra (R\$ 55.514, 83). Esse valor fica ainda mais reduzido com os bônus de adimplência conferidos aos que efetuarem os pagamentos até os respectivos vencimentos. Também na proposta do Banco da Terra havia esse benefício, concedido de acordo com a região do País, porém incidia apenas sobre os encargos financeiros (juros). No caso do Crédito Fundiário, incide também no principal de cada parcela, barateando ainda mais o valor das parcelas. Há ainda o bônus adicional de adimplência que varia de 5 a 10% concedido sobre os encargos financeiros e o principal de cada parcela referente ao valor da aquisição do imóvel.

Um marco na gestão do programa de financiamento de terras nessa sua nova etapa ficou a cargo da descentralização das ações aos Estados e participação efetiva e voluntária das comunidades que detêm poder de decisão, em primeira instância passando pelo crivo do

⁷¹ Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Op. cit.* não paginado.

⁷² Cf. CAMARGO, Lidiane; MUSSOI, Eros Marion; CAZELLA, Ademir Antonio. *Op. cit.* p. 3-5.

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) desde a seleção dos beneficiários até a escolha da terra. Os governos estaduais promovem o apoio técnico através das UTEs (Unidades Técnicas Estaduais), elaboração de Planos Estaduais de ação, onde são definidos os objetivos e prioridades. Estes deverão estar articulados com estratégias de ordenamento territorial implementada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a esfera estadual faz avaliação e aprovação de propostas de financiamento dos beneficiários qualificados.

Resumidamente, segundo o MDA, têm-se as seguintes etapas até o fechamento do contrato de financiamento:

- 1) Primeiramente procura-se uma área agrária cujo proprietário tenha interesse em vender. O proprietário apresenta o título legítimo e legal da propriedade, além de certidões negativas que comprovam que o imóvel não tem irregularidades e nem pendências fiscais.
- 2) Após a escolha da terra, elabora-se a proposta de financiamento. Em cada Estado, existem várias instituições, que contam com agentes capacitadores, previamente cadastrados junto à UTE, que auxiliam na elaboração da proposta. A proposta em questão, além das documentações que atestem a elegibilidade dos pretendos beneficiários e do imóvel, deve conter mapas e memoriais descritivos das parcelas pretendidas e das reservas ambientais, com as devidas averbações das Reservas Legais (RLs) e delimitações de Áreas de Preservação Permanente (APPs).
- 3) A proposta de financiamento pronta deve ser encaminhada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que dará um parecer sobre a aceitação dos beneficiários e das condições em que se encontra o imóvel. Em seguida, encaminha-se à Unidade Técnica Estadual (UTE), que avalia a proposta. No estado de Goiás, especificamente todas as propostas de financiamento contém, em seus anexos, um projeto produtivo assinado pelo técnico responsável, descrevendo as formas de aproveitamento da gleba pretendida.
- 4) A UTE analisa a documentação dos pretendos beneficiários bem como do imóvel a ser adquirido, realiza vistoria⁷³ *in loco* e, posteriormente, envia a documentação ao Conselho

⁷³ Nesta etapa, são checadadas pelo técnico da UTE : as vias e condições de acesso ao imóvel, qualidade e vocação dos solos, uso atual e uso potencial do solo; infra-estrutura existente e investimentos prioritários para o projeto;

Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Caso sejam aprovadas pelo referido conselho, são encaminhadas ao agente financeiro (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal), que efetua a análise da documentação de cada integrante e da terra, consultando também os cadastros de restrição ao crédito. Após a aprovação, os beneficiários são chamados para assinar o contrato no cartório. Depois de assinada e registrada a escritura de alienação fiduciária em garantia no Cartório de Registro de Imóveis, ela será entregue ao Banco para que este libere o financiamento aos beneficiários e o pagamento ao antigo dono do imóvel.

Em aproximadamente oito anos, o PNCf, desde sua criação em 2003, cerca de 80 mil famílias já acessaram tal programa e adquiriram seu imóvel agrário, que repassou aos agricultores R\$ 2,1 bilhões para a compra de terra e para a implantação de infra-estrutura básica e produtiva, foram financiados mais de 1,3 milhão de hectares de terras.⁷⁴

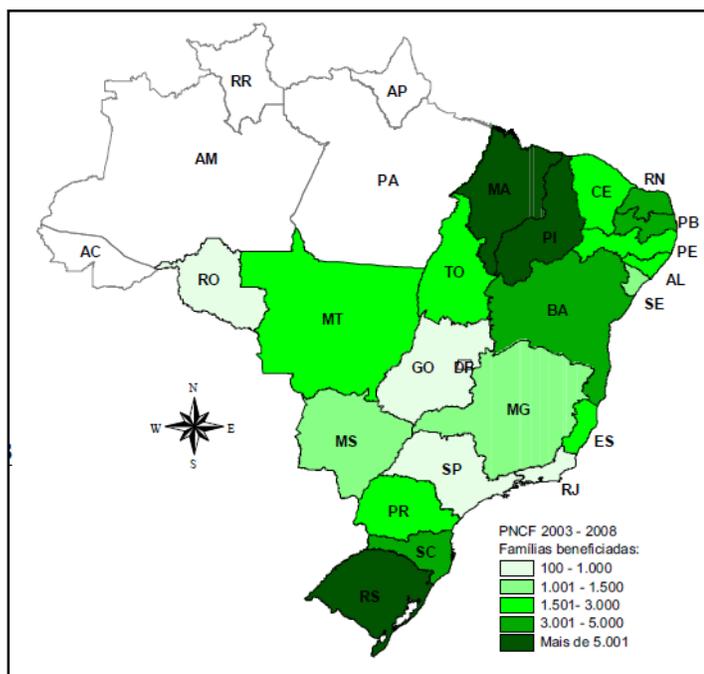


Figura 2: Número de Famílias Beneficiadas pelo PNCf por Unidade Federativa – 2003 a 2008.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009⁷⁵

recursos naturais disponíveis, dentre outros. É feita ainda uma pesquisa no mercado da região para avaliar a compatibilidade do preço pretendido do imóvel.

⁷⁴ Dados extraídos do sítio do Ministério de Desenvolvimento Agrário na Internet. Disponível em [http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito]. Acesso em 03 mar. 2010.

⁷⁵ Ilustração extraída do sítio do Ministério de Desenvolvimento Agrário na Internet. Disponível em: [http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito/familiasben2009]. Acesso em 12 dez. 2009.

A figura 2 remonta à disposição dos beneficiários por unidade de federação, há perceptível maior participação por parte de Estados que tradicionalmente têm a agricultura familiar como participante em suas estruturas produtivas. Percebe-se ainda uma adequação do PNCF a diferentes realidades de cultura agrícola, como é o caso do estado do Rio Grande do Sul, na região Sul do país, e Estados do nordeste como Maranhão e Piauí, dispondo de um patamar de mais de 5.000 famílias beneficiadas.

2.2 O aglomerado rural na Fazenda “Sobra de Sesmaria do Uvá”

2.2.1 Perfil do empreendimento

Um dos cenários tomados como universo empírico deste trabalho foi o aglomerado rural constituído na Fazenda Sobra de Sesmaria do Uvá, por muitos denominado Agrovila Fazenda Uvá, designação considerada incorreta, pois a caracterização de Agrovilas deu-se na concepção do antigo programa de financiamento, o Banco da Terra, que pressupõe a existência de uma pessoa jurídica (Associação ou Cooperativa) para responder por todos os beneficiários. Especificamente, trata-se de um empreendimento norteado pelo PNCF (Programa Nacional de Crédito Fundiário), onde a relação com o beneficiário é direta e individual. Daí a usualidade do adjetivo *aglomerado*, pois, no âmbito da execução do programa, só se faz necessário o ajuntamento de famílias, a exemplo do que houve nesse imóvel agrário, para possibilitar a compra de determinadas quantidades de terras e tornar possível a divisão de acordo com as limitações estipuladas dentro da política.

O imóvel fica localizado no Município de Goiás-GO, nas confrontações com o município de Itapirapuã-GO. É importante fazer esta última observação, pois a distância do empreendimento à Cidade de Goiás, que é seu centro de jurisdição, é de aproximadamente 60 km, enquanto que a cidade de Itapirapuã fica a 10 km do local. Dada a facilidade de acesso, a cidade de Itapirapuã tornou-se referência para a maioria das relações socioeconômicas do aglomerado, além do fato de a maioria dos beneficiários serem antigos moradores dessa região e manterem seus vínculos.

O total de famílias beneficiadas foi de 36. A escrituração se deu em junho de 2007,

quando efetivamente ocuparam a terra. Até então, os procedimentos de qualificação da fazenda e dos beneficiários estendiam-se por aproximadamente 1 ano. A área total do empreendimento foi da ordem de 358,03 hectares, já descontadas duas Áreas de Preservação Permanente (tais como córregos e nascentes) e 20% de Reserva Legal. Dessa sorte a área média por gleba designada a cada família foi de aproximadamente 9,9 hectares, quantidade que não ultrapassaria a limitação financeira correspondente estipulada pelo PNCF, que é de R\$ 40.000,00, restando, dessa forma, um valor aproximado de financiamento de R\$ 39.000,00 por família, já incluídas as custas cartoriais e cartográficas.



Figura 3: Mapa da Área Parcelada – PNCF

Fonte: Demonstrativo de área obtido junto a Unidade Técnica Estadual (UTE) do Estado de Goiás, constante na proposta de financiamento da terra.

A figura 3 ilustra a divisão da área para os 36 lotes e sua representação junto à área total, no mapa, as parcelas são representadas pelos esbranquiçados, as Reservas Legais são as áreas pontilhadas e os córregos e demais Áreas de Preservação Permanente (APPs) são delimitados por contornos lineares.



Figura 4: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A figura 4 ilustra o relevo típico do local para onde foram conduzidos os agricultores. Constata-se que a área é relativamente plana (ou pouco acidentada), onde o escoamento superficial é muito lento. Percebe-se que os declives existentes não oferecem dificuldades significativas ao uso, por exemplo, de maquinário agrícola, não foi percebida também a existência de erosões hídricas.



Figura 5: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

A figura 5 apresenta as particularidades quanto ao tipo de solo, anteriormente definidas na proposta de financiamento apresentada à UTE. A indicação é de que o solo é do tipo Latossolo Vermelho Amarelo, segundo informações técnicas obtidas junto ao órgão em questão, Quando esse solo apresenta-se em relevo plano ou suavemente ondulado, é propício e comumente utilizado com agricultura de culturas semi-perenes ou pastagens, pois não apresentam teores muito elevados de areia.

2.1.2 Perfil dos beneficiários

Os dados que se seguem são resultados da aplicação de questionários correspondentes a uma amostra de 27 famílias de um total de 36 famílias beneficiadas com o parcelamento da Fazenda Sobra de Sesmaria do Uvá. Tal aplicação fornece, além das informações sobre a segurança alimentar dos beneficiários, as características socioeconômicas das famílias entrevistadas. Portanto, apresentar-se-á, preliminarmente, alguns dos pontos principais que delineiam tal perfil.

Fazem parte deste rol de beneficiários, trabalhadores rurais em sua maioria advindos do município de Itapirapuã. No que diz respeito às condições de trabalho vividas antes da contratação do Crédito Fundiário, a grande parcela dos beneficiários alegou ter trabalhado em áreas de terceiros sob condição de algum tipo de *sociedade*, como arrendatários e parceiros ou ainda como trabalhadores diaristas. Tais condições foram comprovadas por declaração do sindicato dos trabalhadores rurais ou outro órgão apto a fornecer tal certidão atestando no mínimo cinco anos de trabalho no meio rural.

Segundo as regras do programa, esses trabalhadores não deveriam possuir outra propriedade rural ou patrimônio superior a R\$ 30.000,00 e, ainda, que não tivessem participado de qualquer outro projeto de reordenamento agrário em todo o território nacional. Nessa perspectiva, mesmo que tais burocracias representem, esporadicamente, gargalos à investidura do beneficiário, têm-se a idéia primordial de que a terra foi entregue a quem é destinatário da Reforma Agrária no Brasil.

Indagados, ainda, sobre o que motivou o interesse pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, parte dos beneficiários afirmaram ser a busca de *autonomia*, nesse caso, solidificada pela apropriação de sua parcela de terra, possibilitando *ser patrão de si mesmo* e que viram no programa alternativa possível e relativamente rápida a esse anseio.

Exemplo dessa última exposição foi o fato de ter-se identificado que 3 dos 36 beneficiários abarcados pelo PNCF haviam se cadastrado no Programa de Assentamentos do INCRA e chegaram a estar acampados à beira de rodovias no entorno de Itapirapuã, mas renunciaram à tal proposição pela demora e morosidade relatada quanto aos procedimentos adotados pelo órgão. Encontrando, dessa maneira acesso à terra através do crédito fundiário, que, segundo eles, tem os parâmetros mais bem definidos e, de uma maneira geral, sendo mais organizado, havendo menos incerteza na obtenção da parcela.

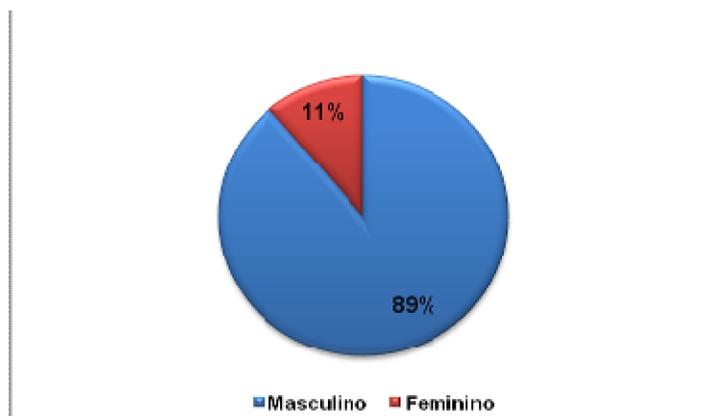


Gráfico 1: Discriminação dos chefes de família por gênero – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

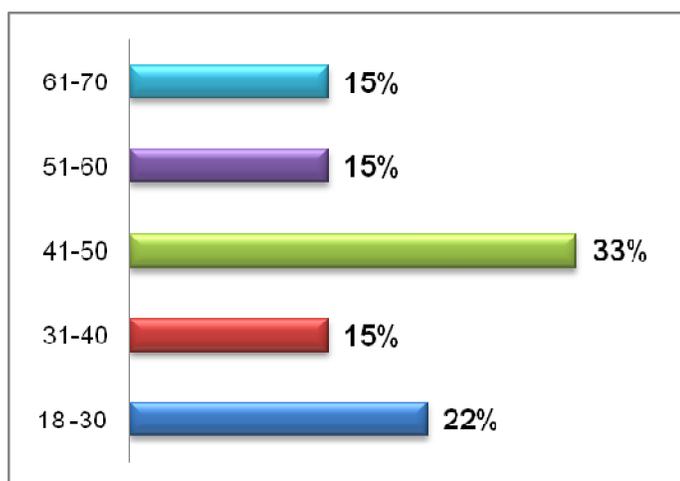


Gráfico 2: Faixa etária dos chefes de família (em anos) – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 6: Chefe de Família- PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A pesquisa revelou que os titulares assentados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) são em ampla maioria homens (89%), que se encontram, situados principalmente (33%) na faixa etária entre os 41 e 50 anos. Esse cenário dá-se também em razão da proibição institucional de beneficiário com mais de 65 anos, ou seja, este não poderá se candidatar a receber uma gleba, a menos que o sindicato dos trabalhadores rurais da região conceda uma declaração apontando que ele ainda detém força de trabalho para desempenhar atividades agrárias.

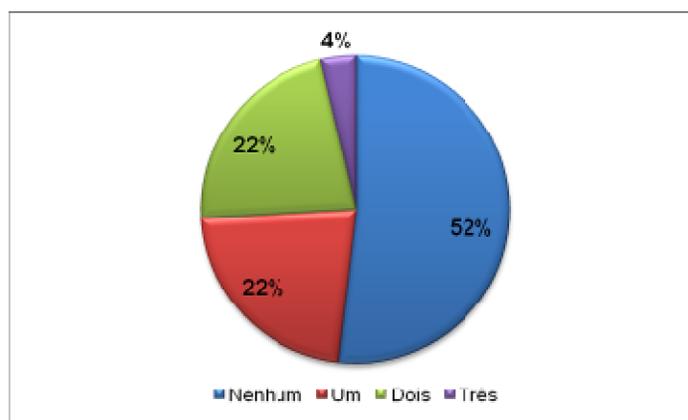


Gráfico 3: Quantidade de filhos menores de 18 anos residentes no imóvel - PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 7: Menores de 18 anos – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

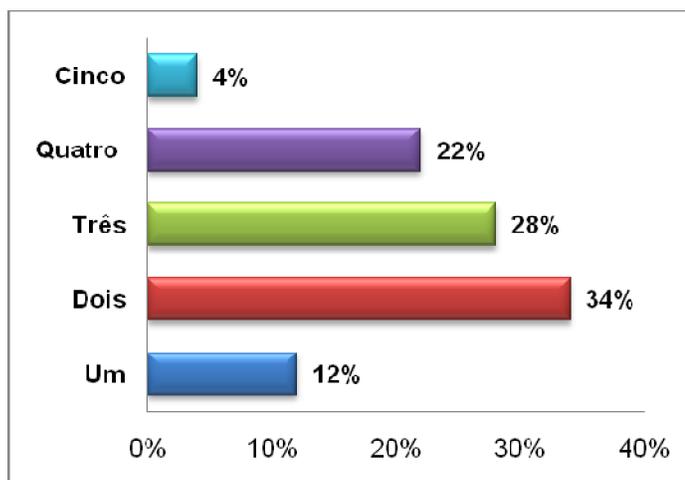


Gráfico 4: Quantidade de membros da família residentes no imóvel – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A maioria das famílias (52%) não possuem filhos menores de 18 anos residindo no imóvel. Dessa proporção foram percebidos aproximadamente 16% que contavam com filhos maiores de idade e que continuavam residindo na gleba e compondo a força de trabalho. A figura 7 expõe um jovem que ajuda o pai na criação de porcos e bovinos de leite na gleba. Fá-lo o faz durante o dia e à noite vai à cidade, para ir ao colégio. Dorme em casa de parentes e retorna na manhã seguinte.

As famílias entrevistadas são compostas majoritariamente por 2 membros (34%), divergindo dos dados correspondentes ao padrão médio dos domicílios rurais baseados na exploração familiar, elaborados pelo IBGE, que aponta para 3 membros. Em suma, as famílias beneficiadas entrevistadas contam basicamente com duas a três pessoas que se dedicam às atividades agrárias.

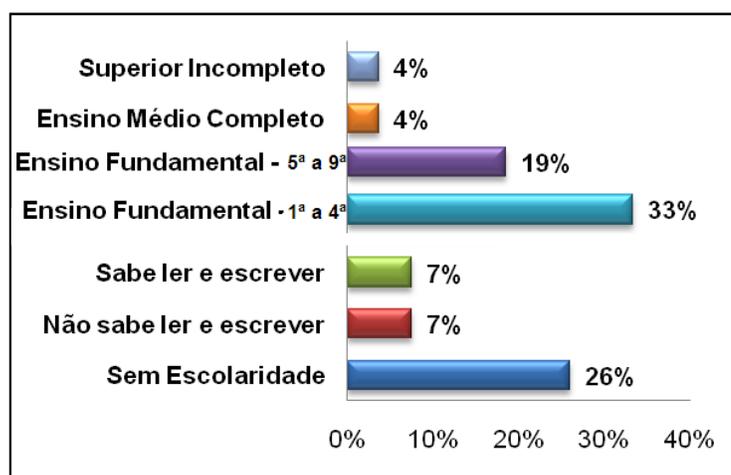


Gráfico 5: Escolaridade dos chefes das famílias beneficiadas – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Os titulares apresentam baixo grau de escolaridade na moda de 33% para os que estudaram do quinto ao nono ano, 26% deles consideraram-se analfabetos. Foi percebido ainda, que todos as crianças ou jovens em idade escolar freqüentam aula na cidade de Itapirapuã, tendo como transporte um microônibus fornecido por aquele Município.

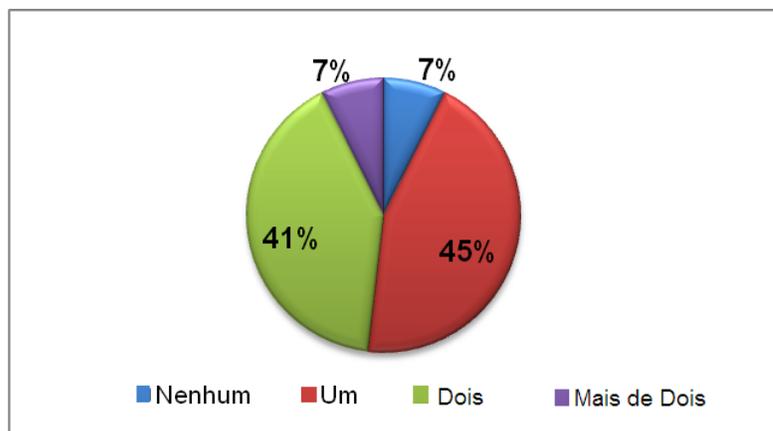


Gráfico 6: Participação em grupos/organizações sociais – PNCF
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

O gráfico acima retrata a participação dos beneficiários em organizações sociais, a maioria (93%) deles participa de pelo menos um grupo. Merece destaque a presença de uma associação de trabalhadores rurais constituída no aglomerado a fim de facilitar a busca por melhorias, seguida pela participação religiosa e sindical.



Figura 8: Atendimento Médico – PNCF
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A figura 8 apresenta um encontro na sede da associação de trabalhadores do aglomerado em dia de visita de médicos do Programa Saúde da Família (PSF), requisitado

através da organização junto à prefeitura e que vem acontecendo mensalmente no local, oferecendo consultas, medicamentos primários e vacinação.

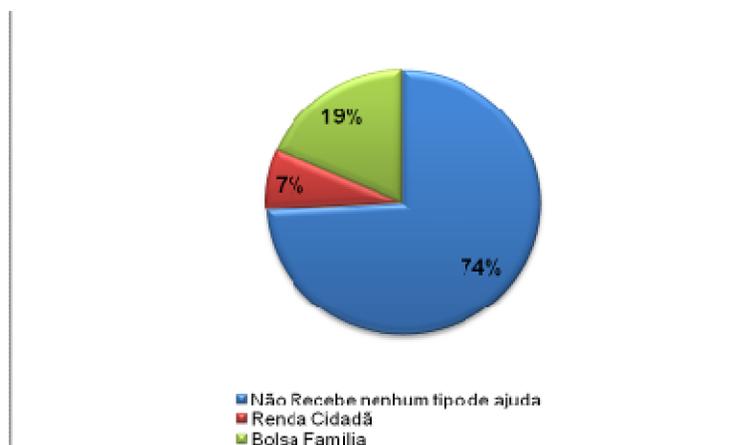


Gráfico 7: Proteção Social/Auxílios Recebidos - PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

É perceptível que nessa constituição do PNCF, a maioria das famílias (74%) não recebe qualquer tipo de ajuda, ou seja, o sustento da família advém apenas do trabalho de seus componentes, não recebendo qualquer tipo de subsídio, governamental ou não. Os remanescentes contam com ajuda do Programa Federal Bolsa Família, 19%, e do Programa Estadual Renda Cidadã, 7%.

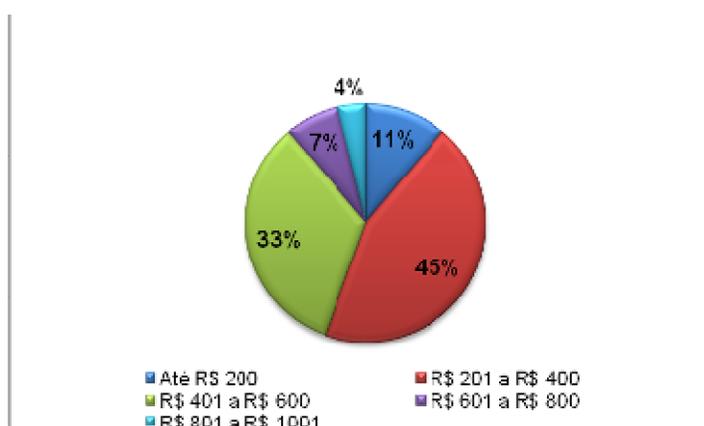


Gráfico 8: Renda Agrícola Mensal Total - PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 9: Principais Culturas – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Nessa categoria foi percebido que, majoritariamente (45%) os beneficiários ocupam uma faixa de renda mensal que vai de R\$ 201 a R\$ 400. Há que se ressaltar ainda que a média simples de renda agrícola auferida pelos beneficiários do PNCF é de aproximadamente R\$ 455,19, algo próximo ao salário mínimo da época, que era de R\$ 465.



Figura 10: Condições de Moradia – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Delineando ainda as condições de moradia, de higiene e de saneamento indentificadas, percebe-se que as casas têm em média 03 cômodos e são feitas de placas cimentícias (correspondendo a aproximadamente 40% do total), alvenaria (34%) e madeira ou pau-a-pique (26%). Há que ressaltar-se que de acordo com as normas do programa, é facultado ao beneficiário a residência na parcela, bastando que tenha domicílio em local de fácil acesso, sendo referenciado um raio de 10 quilômetros.

As casas registradas são em sua maioria simples, haja vista que os beneficiários não recebem nenhum tipo de subsídio para construí-las. Isso demonstra um caráter um pouco mais empreendedor do programa. A priori são criadas condições para uma produção que gere divisas ao sustento da família. Exemplo disso é a disponibilização do Crédito Implantação na ordem de R\$ 18.500 à época (PRONAF A) necessariamente após assinatura do contrato de financiamento.



Figura 11: Recurso Hídrico – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Tem-se que a água para consumo humano é proveniente de cisternas e direto do córrego e não sofre nenhum tratamento, a não ser sua filtragem conforme afirmação da maioria das famílias. O lixo doméstico é incinerado individualmente, de acordo com os entrevistados. Existe fossa séptica na maioria das residências.

O principal problema identificado pelos agricultores referente às estruturas disponíveis foi, à unanimidade, a falta de energia elétrica, cuja requisição é feita junto à CELG (Centrais Elétricas de Goiás) periodicamente a quase três anos. Vale lembrar que

somente a casa que servia de sede à antiga fazenda possui tal benefício. A alegação é a de que a falta de energia impossibilita a estocagem de comida, notadamente dos produtos mais perecíveis, prejudicando o balanceamento da alimentação e, principalmente, inviabilizando investidas mais arrojadas no processo produtivo com maquinário que depende da eletricidade.

3 O PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS (PA)

3.1 Aspectos institucionais

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o responsável por uma política pública de reforma agrária cujo objetivo é viabilizar o acesso das famílias à terra após a imissão de posse nas respectivas áreas, cuja característica mais marcante⁷⁶ é o instituto pela qual são adquiridas, a chamada desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ou simultaneamente, desapropriação agrária. Tal ação é prevista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 184, onde a União vê-se obrigada a desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel agrário que não esteja cumprindo sua função social, esta exposta nos artigos 184 e 186 da mesma carta:

Art. 184 - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) dispõe de uma Diretoria de Assentamentos, cujas diretrizes pautam pela orientação das ações para a criação, a implantação, o desenvolvimento e a consolidação, promovendo a organização sócio-econômica dos beneficiários e o acesso aos serviços básicos de assistência técnica, ao crédito rural e à infra-estrutura econômica e social vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O assentamento, nesse caso, constitui uma cristalização da Reforma Agrária. Seu advento dá-se quando o INCRA, após se imitar na posse da terra, via

⁷⁶ Salienta-se que existem ainda dois outros instrumentos de obtenção de terras para Reforma Agrária: O instrumento de compra convencional e utilização de terras públicas (devolutas ou obtidas através de arrecadação).

desapropriação agrária, transfere-a para trabalhadores rurais sem terra com fins à produção agrícola. Nas palavras do órgão: “*O assentamento é, portanto, razão da existência do INCRA*”.⁷⁷

Pode ser beneficiário, entenda-se, como assentado, do Programa de Reforma Agrária Nacional do INCRA, todo trabalhador rural sem terra e aquele que trabalha individualmente ou em regime de economia familiar indispensável à própria subsistência. Em uma área desapropriada para fins de reforma agrária, para a implantação de um assentamento, o INCRA prioriza os posseiros, como arrendatários, parceiros, colonos etc, bem como outras famílias que compõem o cadastro do INCRA, que perfaçam os requisitos legais de seleção.⁷⁸

Os critérios vigentes para a seleção de candidatos ao programa nacional de reforma agrária são dispostos em um documento do INCRA, intitulado de Norma de Execução N° 45 de 25 de agosto de 2005, onde são estabelecidos os procedimentos técnicos e administrativos para o ato, fundamentado em legislação⁷⁹ pertinente. Em seus princípios gerais apresenta o seguinte texto:

Art. 2º. A seleção de candidatos ao assentamento em áreas destinadas à Reforma Agrária é um processo seletivo constituído pelas etapas de Organização para o Assentamento e Homologação, e se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária, sempre que houver disponibilidade de vagas para assentamento.

Art. 4º. O processo seletivo tem caráter nacional e realizar-se-á na área de atuação de cada Superintendência Regional, no município ou microrregião, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais, em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda, nas vagas em Projeto de Reforma Agrária já existentes, em áreas decorrentes de processos de discriminação e arrecadação, doação ou outra forma de obtenção.

A norma supracitada dispõe, ainda em seu art. 5º, sobre o perfil do pretense beneficiário, que o habilita a pleitear participação em um assentamento rural de reforma agrária. Ele deverá se enquadrar nas seguintes categorias de trabalhadores:

1. Agricultor e agricultora sem nenhuma propriedade rural, usualmente chamado de “sem

⁷⁷Cf. BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *O Incra e o Assentamento*, 1995. Disponível em: [www.incra.gov.br/portal/index.php]. Acesso em: 8 out. 2009. não paginado.

⁷⁸ Cf. Idem.

⁷⁹ Cita-se o Código Civil Brasileiro; Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra); Decreto n° 59.428, de 27 de outubro de 1966 e Lei n° 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

terra”.

2. Possheiro, assalariado rural, parceiro ou arrendatário;
3. Agricultor e agricultora cuja propriedade não ultrapasse a 01 (um) módulo rural⁸⁰ estabelecido para o município que a contenha.

Na sequência, encontram-se os itens que tornam o proponente inelegível para ocupar uma gleba proporcionada pelo referido programa de reforma agrária, tomados do art. 6º da mesma norma. O pretense beneficiário não poderá ser:

1. Funcionário público da administração direta e autárquica, civil e militar de quaisquer das esferas administrativas, incluindo o cônjuge e/ou companheiro(a);
2. O agricultor e a agricultora, cujo conjunto familiar auferir renda não agrícola superior a três salários mínimos mensais;
3. Proprietário, quotista, acionista ou co-participante de empresas privadas, inclusive o cônjuge e/ou companheiro(a);
4. Ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada (ou apoiada de alguma maneira) pelo INCRA, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos⁸¹, de acordo com a Lei nº 8.629/93, inclusive o cônjuge e/ou companheiro(a);
5. Proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, inclusive o cônjuge e/ou companheiro(a);
6. Portador de deficiência física ou mental, incapaz para o trabalho agrícola, salvo os casos em que laudo médico garanta não haver prejuízo para o exercício da atividade agrária;
7. Estrangeiro não naturalizado, inclusive o cônjuge ou companheiro(a);
8. Aposentado(a) por invalidez, não alcançando o cônjuge e/ou companheiro(a), se o mesmo não estiver abarcado pela mesma modalidade de aposentadoria;
9. Condenado (a) por sentença definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo em situações em que haja vínculo a algum programa governamental de recuperação e reeducação social, ou que já tenha sido reabilitado.

⁸⁰ Módulo rural é, por conceito legal, a área máxima a definir um minifúndio, de acordo com cada região e tipo de exploração rural observada segundo as características da localidade. Após a Lei n.º 6.746/80, que dá bases ao Imposto Territorial Rural (ITR), a nomenclatura considerada passou a ser a de módulo fiscal, estabelecido para cada município e que contempla: o tipo de exploração predominante no município, a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes no município e o conceito de propriedade familiar, mencionado anteriormente neste trabalho.

⁸¹ Inclui-se neste tópico, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), Cédula da Terra e Banco da Terra.

Tais informações (bem como os documentos comprobatórios) são encaminhados através de formulário de inscrição e, posteriormente, checadas pela Superintendência Regional (SR) do INCRA em base de dados de órgãos correlatos, tais como Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR; Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária SIPRA; Polinter (Polícia Civil); Polícia Federal; Receita Federal; Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS; Junta Comercial; Secretaria de Segurança Pública Estadual; Secretaria de Administração Estadual (Recursos Humanos); Instituto de Terras Estadual; Prefeitura Municipal ou outra base que contribuir para a aplicação dos critérios eliminatórios.

A classificação dos beneficiários, havendo impasse, será disposta de acordo com critérios sistemáticos definidos na mesma norma, tais como o tamanho da família; força de trabalho da família; idade do candidato; tempo de atividade agrária; moradia no imóvel; moradia no município; tempo de residência no imóvel e renda anual da família. Escolhidos os beneficiários, é convencionado que a organização do assentamento deve respeitar a forma de organização social preexistente a ser realizada de comum acordo com os interessados, quando se tratar de projeto de reforma agrária criado.

De acordo com a norma, o candidato(a) selecionado, homologado como beneficiário do programa que venha a desistir do assentamento nesta fase sem que tenha assinado o instrumento definitivo, nem recebido quaisquer tipos de subsídios, deve assinar Termo de Desistência, para evitar tornar-se um ex-beneficiário da reforma agrária, que o torna inelegível para pleitear participação em outros processos seletivos para o mesmo fim, como por exemplo o PNCF.

A fim de organizar os procedimentos administrativos e técnicos que já eram praticados em ações de captação de terras para assentamentos de trabalhadores rurais, foi editada pelo INCRA uma Norma de Execução, em agosto de 2010, que consolida as informações de normas anteriores, quanto ao rol de etapas a serem cumpridas para obtenção de áreas para fins de reforma agrária. No art. 2º da Norma de Execução nº 95/2010, em questão, tem-se a seguinte disposição:

Art. 2º A Divisão de Obtenção de Terras - SR(00)T definirá as áreas prioritárias de atuação com base em diagnóstico regional elaborado nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

§ 1º A Câmara Técnica Regional subsidiará a coleta das informações básicas para a elaboração de diagnóstico regional e a delimitação das áreas prioritárias.

§ 2º Definidas as áreas prioritárias e as estratégias de atuação, a SR(00)T procederá à identificação prévia dos imóveis rurais de interesse para incorporação ao programa de reforma agrária, observadas as seguintes diretrizes:

a) as terras públicas, desde que apresentem viabilidade, terão prioridade na destinação para a implantação de projetos de assentamento;

b) a ordem preferencial dos imóveis rurais para vistoria de fiscalização do cumprimento da função social deverá considerar a ordem decrescente de dimensão de área;

c) na definição das estratégias de atuação deverão ser consideradas as projeções de custos das vistorias e os resultados esperados na obtenção de imóveis rurais.

§ 3º A SR(00)T deverá manter atualizado banco de dados sobre o mercado de terras nas áreas prioritárias, visando subsidiar os trabalhos de avaliação e a definição dos parâmetros referenciais da planilha de preços de terras e imóveis rurais.

§ 4º O processo de destinação das terras públicas de patrimônio da União ou do Incra, para o assentamento de trabalhadores rurais, seguirá o rito desta Norma e do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, no que couber.

As referidas áreas prioritárias de atuação, são definidas pela Superintendência Regional do INCRA. Essa definição pressupõe uma observação quanto à demanda por reforma agrária em determinadas regiões e, logicamente, remetendo a sua disponibilidade de terras nas mesmas. Nessa vertente, é evidente que tais decisões sofrem influência ainda de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais e demais entidades que por hora representem os potenciais beneficiários e, neste caso, os demandantes de terras.

A reflexão reside no fato de que, diferentemente do PNCF, as terras são angariadas por instrumentos que nem sempre proporcionam escolha quanto à sua fertilidade ou ainda, compatibilidade com culturas agrícolas pretendidas. De acordo com o trecho acima, é prioritária a destinação de terras públicas, as desafetadas, ou seja, sem uma destinação específica, seguida da desapropriação para fins de reforma agrária das terras particulares, que observa o conceito jurídico de propriedade produtiva, a partir de uma interpretação que inclui em seu âmbito os elementos da citada função social da propriedade⁸². Desse modo, propriedade produtiva é aquela que, além de cumprir a função social, atinge índices⁸³ mínimos de quantidade, qualidade, tecnologia, lucratividade, geração de empregos, distribuição de renda, etc, fazendo jus a elementos econômicos de utilização e eficiência.⁸⁴

⁸² De acordo com o Art. 185 da CF-1988, não são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade considerada produtiva.

⁸³ O Grau de Utilização da Terra (GUT) deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), o Grau de Eficiência na Exploração (GEE) da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), ambos com diretrizes de cálculo definidas na Instrução Normativa nº 11/2003 do INCRA, levadas em conta as especificidades produtivas e culturais das diferentes regiões.

⁸⁴ Cf. SILVA, Daniel Leite da. *O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária*. Disponível em: [http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774]. Acesso em: 3 dez. 2010. não paginado.

Segundo a Lei 8.629/1993 têm-se o conceito de propriedade produtiva nos seguintes parâmetros:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

De acordo com relatos obtidos junto a representantes do INCRA em sua divisão de desenvolvimento de assentamentos, geralmente as famílias são conduzidas às áreas rejeitadas tanto pelo poder público quanto por particulares e essa rejeição, por vezes, dá-se pelo fato de serem inferiores em termos produtivos, o que, em consequência, compromete a sustentabilidade de projetos de reforma agrária. Tal cenário dificilmente ocorre no âmbito do programa de crédito fundiário, haja vista que as terras são obtidas unicamente pelo instrumento de compra e venda, obedecendo critérios eleitos pelos próprios trabalhadores rurais na escolha da terra e auditados pelo órgão responsável quanto à qualidade e compatibilidade de preço.

Na criação de um projeto de assentamento, os beneficiários credenciam-se facultativamente para receber o Crédito Implantação, crédito que permite aos assentados, em um primeiro momento, iniciarem as atividades produtivas, assegurando-lhes as condições mínimas necessárias para sua fixação na terra. Essa etapa é caracterizada por um instrumental educativo, pois esse crédito tem sua aplicação baseada no planejamento coletivo, proporcionando a contribuição dos assentados na concepção de seus projetos.⁸⁵

A cessão de terras desapropriadas para os trabalhadores rurais é onerosa, ou seja, a lei brasileira estabelece que a terra é vendida,⁸⁶ no prazo de 20 anos, sendo 3 anos de carência. Pela mesma Lei estabelece-se a atualização monetária das parcelas e juros de 6% ao ano. O pagamento da terra é parcelado, em prestações anuais, amortizadas em até 17 anos. O título de domínio é inegociável e intransferível por um intervalo de 10 anos, conforme o preceito exposto no artigo 189 da referida lei:

Art. 189 - As parcelas arrendadas, alugadas, cedidas a terceiros ou desviadas de sua finalidade podem ser retomadas pelo Incra, assim como aquelas que estão em poder de funcionários públicos ou privados, comerciantes ou pessoas que não se enquadram no perfil da reforma agrária.

A Constituição Federal de 1988 prevê ainda a cessão da terra sob a forma de

⁸⁵ Cf. BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Op. cit.* não paginado.

⁸⁶ Cf. Artigo 25 da Lei 4.504/64 - Estatuto da Terra.

concessão do direito real de uso, ou seja, existe a manutenção subordinada ao controle do estado do direito de propriedade da terra. Esse dispositivo vem sendo amplamente utilizado. De acordo com o INCRA:

O contrato de concessão de uso é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso a terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do governo federal.⁸⁷

Para a concessão de uso constante em contrato é estipulado o prazo de cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período. Cumprido esse prazo, o beneficiário tem direito ao título de domínio definitivo, instrumento pelo qual se transfere o imóvel agrário ao assentado da reforma agrária em caráter definitivo, tornando-o devedor das referidas parcelas anuais de pagamento de sua parcela de terra, quitáveis em 20 anos com três anos de carência, tal procedimento é chamado ainda de emancipação do assentamento.

Ao ser conduzido à terra, o trabalhador rural beneficiário do programa de assentamentos, na maioria dos casos, não reconhece tal disposição demonstrada acima, ou seja, existe a falsa idéia da não necessidade de pagamento. Muitas vezes são induzidos a isso pela ação de algum tipo de organização social. O fato é que tal pensamento, atrelado a uma cômoda situação gerada por medidas de assistência social, por vezes desmotiva o empenho à produção na gleba, que geraria o próprio sustento e os recursos para o reembolso do valor da terra ao Estado. Nessa perspectiva, existe ainda o agravante do hiato de tempo gerado para haver uma cobrança por parte do poder público, haja vista que a exigência de pagamento dá-se aplicada a concessão de uso real, somente treze anos após a criação do assentamento.

Nos últimos sete anos o número de projetos de assentamento criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aumentou 61%, passando de 5.184 em 2002 para 8.472 em novembro 2009, perfazendo uma área de 84,7 milhões de hectares, onde 901.823 famílias estão assentadas em mais de dois mil municípios. De 2003 até novembro de 2009 foram implantados 298 Projetos de Assentamento Agro-extrativistas, abrigando 87.474 famílias; 101 Projetos de Desenvolvimento Sustentável onde moram e trabalham 26.583 famílias; seis Projetos de Assentamento Florestal, que abrigam 1.267 famílias de agricultores

⁸⁷ Cf. BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Titulação de Assentamentos*. Disponível em: [\[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=286&Itemid=299\]](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=286&Itemid=299). não paginado.

familiares; e 46 Reservas Extrativistas, que abrigam 45.454 famílias de assentados.⁸⁸

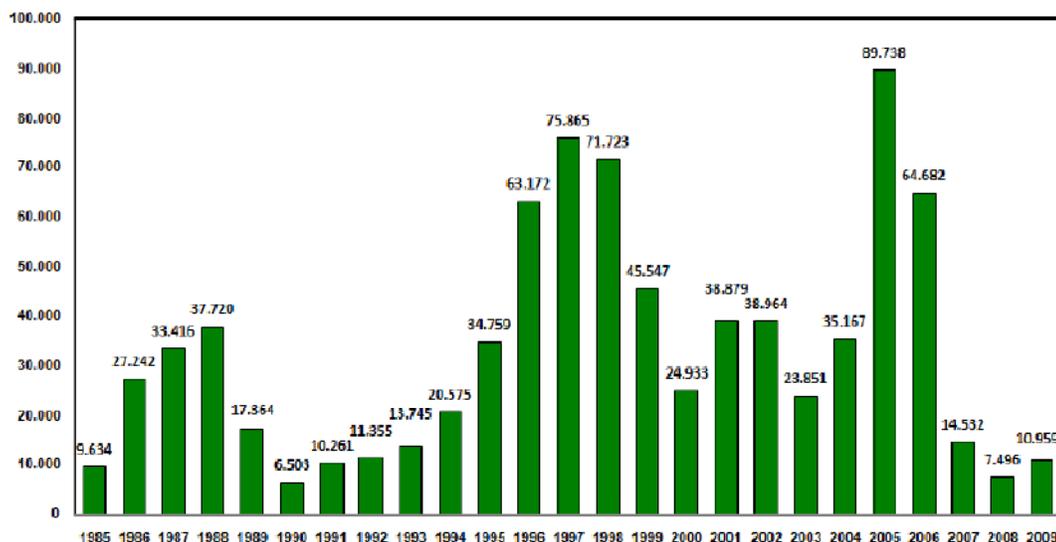


Gráfico 9: Número de Famílias beneficiadas pelo Programa de Assentamentos—1985 a 2009

Fonte: UNESP - Banco de Dados de Luta pela Terra - DATALUTA, 2010.⁸⁹

O gráfico acima apresenta o número de famílias assentadas pelo programa governamental de assentamentos de 1985 a 2009, o início do período exposto faz referência a uma nova etapa no âmbito das políticas agrárias brasileira, pois, a partir deste, foi elaborado um plano efetivo de Reforma Agrária no Brasil, o denominado PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) e para a operacionalização de tais medidas foi concebido ainda um órgão com aparato administrativo específico denominado MIRAD (Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária).

3.2 O assentamento rural “Liberdade”

3.2.1 Perfil do empreendimento

⁸⁸ Cf. BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Op. cit. não paginado.

⁸⁹ UNESP. *Banco de Dados da Luta pela Terra*. DATALUTA. Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária, 2010. Disponível em: [<http://www4.fct.unesp.br/nera/>]. Acesso em 05 dez. 2010. não paginado

A segunda realidade a ser avaliada e posteriormente contraposta é constituída de um assentamento rural chamado Assentamento Liberdade ou PA Liberdade. Vale ressaltar que recebeu esse nome posteriormente, pois inicialmente chamava-se de PA Padre Chico Cavazzute, pelo fato de haver proibição, em todo o território nacional, de atribuição nome de pessoa viva a bem público, de qualquer natureza, a exemplo do referido padre.

O assentamento está localizado na anteriormente chamada Fazenda União dos Retiros no município de Itapirapuã, mais propriamente a 7 Km de distância da sua sede municipal via BR-070, que liga a cidade ao município de Jussara, que fica a aproximadamente 25 Km do ponto de instalação das famílias. Dessa sorte, logicamente, a cidade de Itapirapuã é o centro de referência econômica e social a apoiar os beneficiários.

O projeto de assentamento originou-se da necessidade em atender a demanda representada por dezenas de famílias originárias de 04 (quatro) acampamentos que encontravam-se às margens de rodovias da região. Após a aquisição do imóvel 57 (cinquenta e sete) famílias, devidamente autorizadas pelo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), acamparam dentro da área do Projeto de Assentamento, onde aguardam os procedimentos legais para a sua implantação. Em Nota Técnica do INCRA, em outubro de 2006, foi definida a capacidade e a elegibilidade do assentamento de 55 (cinquenta e cinco) famílias no imóvel. O parcelamento deu-se em janeiro de 2007.

A área total correspondente do imóvel foi registrada na ordem de 2.196,25 hectares, descontadas, posteriormente, as reservas legais e APPs, em um total de 788,08 hectares, o que resultou em parcelas com áreas médias de aproximadamente 29 hectares por família. Há de salientar-se que essa área é quase três vezes maior que a área destinada a famílias do PNCF. Muito se deve à qualidade da terra e a sua forma de aquisição. Terras abarcadas pelo crédito fundiário são passíveis de escolha, que por vezes, devido à restrição orçamentária, em contrapartida à oferta de terras, tornam-se menores que as destinadas a assentamento.



Figura 12: Mapa da Área Parcelada – PA

Fonte: Demonstrativo de área obtido junto a Superintendência Regional do INCRA no Estado de Goiás (SR- 04), constante no Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), 2010

A figura 12 traz um mapa do parcelamento da terra, as áreas esbranquiçadas representam as áreas dos lotes, as partes escuras dão noção das áreas de preservação ambiental (APPs e RLs), há que se perceber, ainda, que o assentamento ocupa os dois lados da rodovia (representada pela reta mais robusta na parte inferior do mapa) que liga os municípios de Itapirapuã e Jussara.



Figura 13: Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A figura 13 traz a idéia do relevo majoritário que caracteriza as parcelas do assentamento. São áreas com declives suaves, na maior parte do terreno, segundo informações técnicas encontradas no Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA). O escoamento superficial é médio e os declives, por si só, não impedem ou dificultam o trabalho de qualquer tipo de máquina agrícola. Porém, é salientado que, com cumprimentos de rampa muito longos, proteções como sistema de terraços e faixas de retenção podem ser necessárias para impedir a formação de erosões. Foram encontradas algumas erosões lineares durante a pesquisa de campo, algumas até com proximidade às casas dos assentados.



Figura 14 - Demonstração da disposição e caracterização das parcelas – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A figura 14 delinea algumas características quanto ao tipo de solo. De acordo com o PDA do projeto, boa parte da área é composta pelo *Latossolo Vermelho Amarelo*, porém sendo associado ao *Latossolo Concrecionário*. Segundo informações técnicas contidas no referido documento, nesta condição existe uma baixa fertilidade representada por reduzidos teores de micro-nutrientes e de fósforo e ainda pela alta concentração de alumínio, a principal limitação ao aproveitamento. Nas áreas de relevo acidentado, há também limitação pela declividade e riscos de erosão.

Foi percebido ainda na pesquisa de campo realizada no imóvel, mesmo que de uma observação amadora, a existência de pedregulhos em boa parte dos terrenos observados, o que se acredita ser um impedimento imediato a determinados tipos de culturas agrícolas, necessitando correções para o início de plantios.

3.2.2 Perfil dos beneficiários

As informações a seguir resultaram de uma amostragem de 43 famílias de um total de 55 famílias beneficiadas com o parcelamento na fazenda União dos Retiros, têm-se informações acerca do perfil socioeconômico das famílias entrevistadas. Portanto, a exemplo

de como foi feito com o PNCF, será esboçado a seguir um panorama com as principais características dos beneficiários do PA.

Os agricultores titulares absorvidos pelo Projeto de Assentamento Liberdade informaram que antes de estarem acampados, com intuito de conseguir a parcela de terra, tinham, em sua maioria, por profissão o trabalho rural na região de Itapirapuã (aproximadamente 80%), porém havia dentre os titulares iniciais, pequenas amostras de trabalhadores que se definiam como sendo, anteriormente, artesãos, vendedores, ajudantes de serviços gerais, carroceiros, pedreiros, funcionários públicos, dentre outros, na ordem de 20%.

Ao retratarem as motivações que os levaram a tentar o acesso ao programa sob as diversas iniciativas (a ponto de ficarem acampados, alguns por um período de até 06 anos às margens das rodovias da região), a maioria apontou sendo primordialmente o *desejo de possuir um pedaço de terra e melhor oportunidade de alimentação*. Em segundo lugar foi expressado o *desejo de ter terra com documento ou ainda para fugir do desemprego e por fim, ter onde morar*.

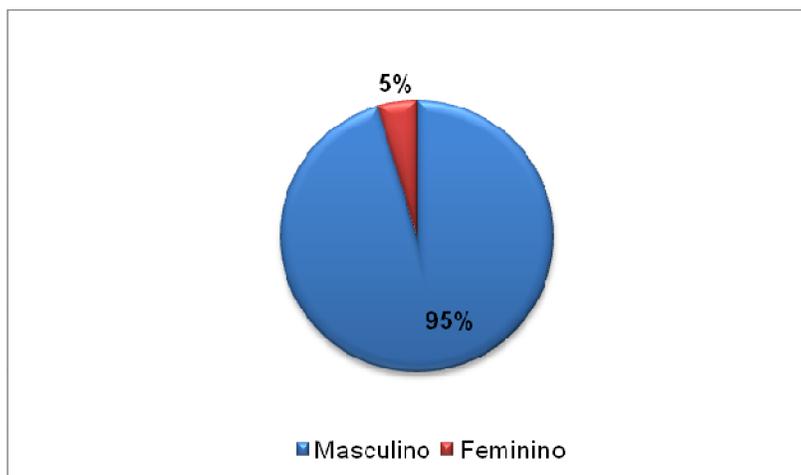


Gráfico 10: Discriminação dos chefes de família por gênero –PA
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

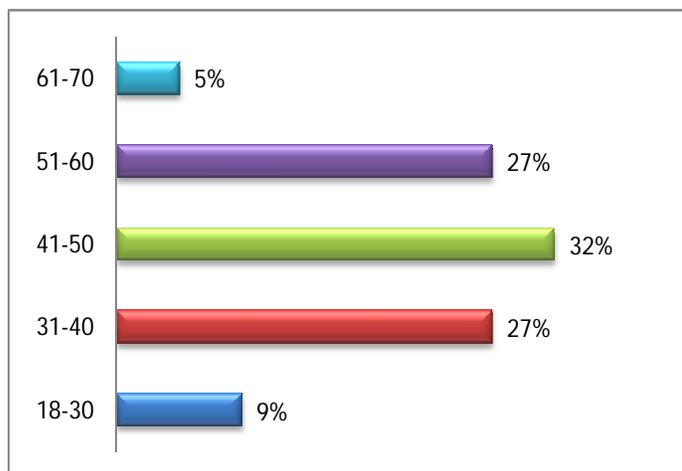


Gráfico 11: Faixa etária dos chefes de família – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 15: Chefes de Família – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Os gráficos acima demonstram que os chefes de família assistidos pelo Projeto de Assentamento são homens em sua maioria (95%), a moda percebida em suas faixas etárias estava no intervalo que vai de 41-50 anos (32%), seguido, não muito de longe por contingentes consideráveis nas faixas que o envolvem, 31-40 (27%) e 51-60 (27%). Em suma, têm-se que os beneficiários do PA mostram-se em faixas etárias superiores aos beneficiários do PNCF.

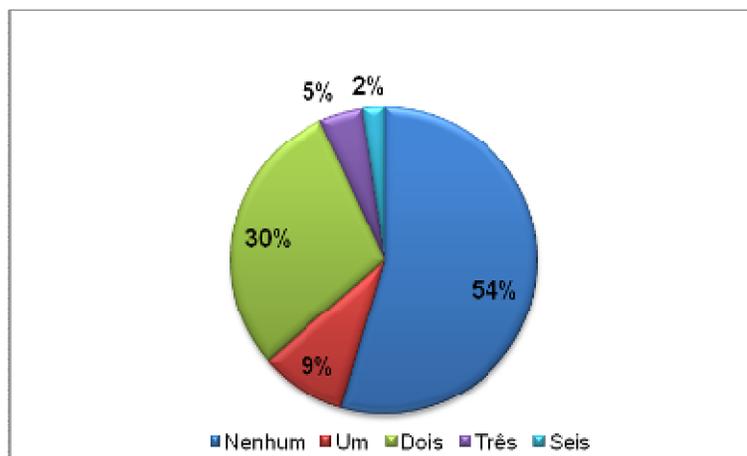


Gráfico 12: Quantidade de filhos menores de 18 anos residentes no imóvel – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 16: Menores de 18 anos – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Foram encontrados extremos entre composições familiares identificadas no PA, ao se considerar que na faixa etária majoritária que abarca pelo menos 50% dos chefes de família (41 a 60 anos), não raro é percebido que os filhos já não mantêm residência com seus pais e, logicamente não participam da força de trabalho. A figura 16 em contraponto, demonstra situação em que o chefe família é relativamente jovem e com filhos pequenos, que ainda não colaboram com a produção e sustento do grupo. Neste caso retratado, segundo a mãe entrevistada, a família só não estava em situação de fome em virtude dos benefícios

recebidos do Programa Bolsa Família recebido pela manutenção de 3 filhos na escola.

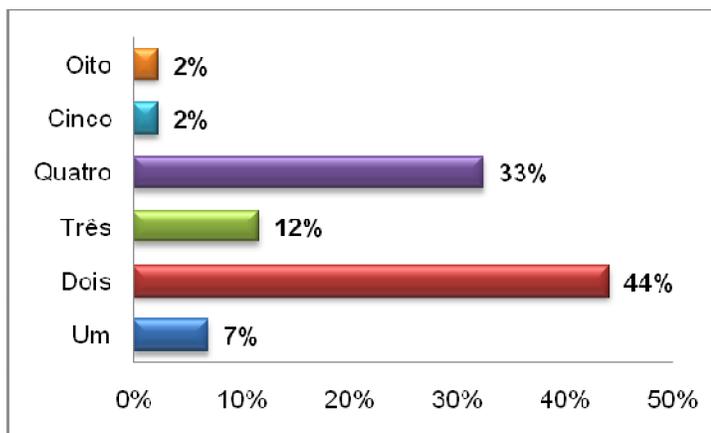


Gráfico 13: Quantidade de membros da família residentes no imóvel – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Majoritariamente, como é percebido nos gráficos acima, as famílias (54%) não possuem filhos menores de 18 anos residindo no imóvel. Porém, dentro desta parcela foram encontrados 12% de composição de força de trabalho por parte de filhos maiores de idade que ainda residiam no imóvel. As famílias entrevistadas têm como moda a composição por dois membros (44%). As entrevistas revelaram basicamente que a força de trabalho depende, na grande maioria, do chefe de família e sua companheira.

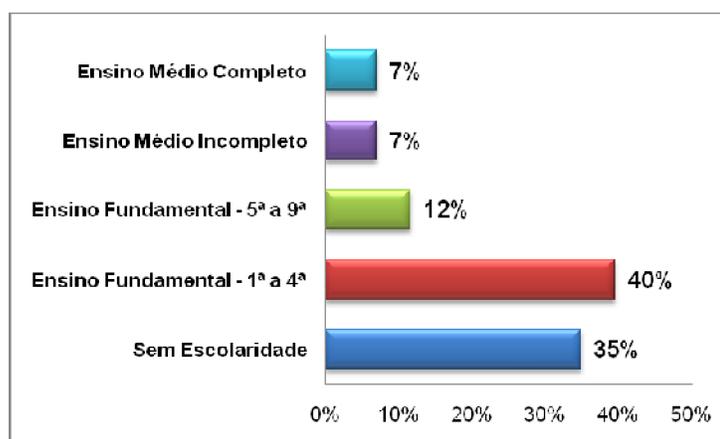


Gráfico 14: Escolaridade dos chefes das famílias beneficiárias – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A exemplo do que foi verificado no PNCF, existe um baixo grau de escolaridade

no que se refere aos chefes de família, na ordem de 40% para os que estudaram da primeira a quarta série, seguidos por 35% deles que se consideraram analfabetos. Cabe ainda salientar, que todas as crianças em idade escolar estão matriculadas em colégios na cidade de Itapirapuã, tendo como transporte um microônibus disponibilizado pelo Município. Porém, esse transporte não vem operando com perfeição, tendo em vista as freqüentes falhas no atendimento aos estudantes.

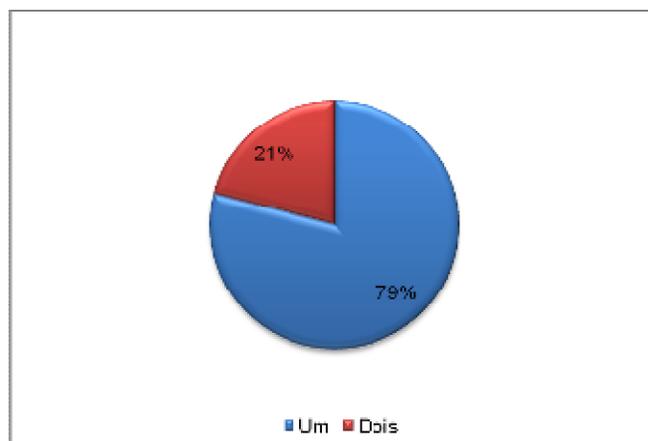


Gráfico 15: Participação em Grupos/Organizações Sociais – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Ao retratar a participação dos beneficiários em organizações ou grupos sociais, têm-se que a maioria (79%) deles participam de pelo menos um grupo. Existe uma associação informal que abarca a totalidade dos beneficiários. Tal participação é complementada ainda pela adesão dos mesmos ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e FETAEG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Goiás) e por movimentos religiosos.



Figura 17: Mutirão para a construção do cercado na Reserva Legal – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A figura 17 denota um pouco da organização social observada no PA. pois é retratado um momento de realização de um mutirão para construção de uma cerca em torno da Reserva Legal, segundo os beneficiários, foi uma exigência do INCRA para a concessão da licença ambiental não verificada nos implantes iniciais do assentamento a quatro anos atrás, algo que vem travando inclusive as disponibilizações de crédito rural.

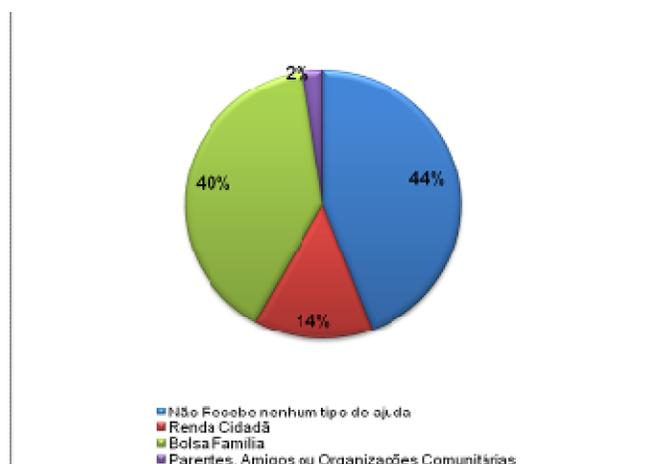


Gráfico 16: Proteção Social/Auxílios Recebidos – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

De acordo com o gráfico acima, no PA, o cenário percebido é o de que a maioria das famílias tem alguma modalidade de ajuda, 40% contam com Bolsa Família, 14% Renda Cidadã e, ainda, 2% (uma família) que recebem ajudas regulares de organizações

comunitárias, perfazendo um total de 56% de famílias que contam com algum tipo de ajuda.

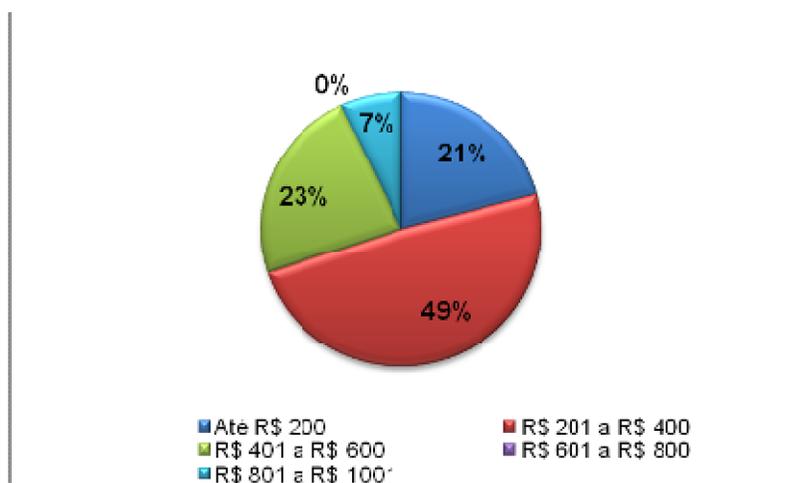


Gráfico 17: Renda Agrícola Mensal Total – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.



Figura 18: Principais Culturas – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Segundo o gráfico apresentado, a maioria (45%) dos beneficiados ocupam uma faixa de renda agrícola que vai de R\$ 201 a R\$ 400. Como parâmetro auxiliar, cabe informar que a média simples da mesma renda auferida pelos agricultores é da ordem de R\$ 370,88, abaixo do rendimento mínimo estipulado pelo governo, que era de R\$ 465,00 à época.

Alguns fatores que conduziram os beneficiários a esse patamar de rendimento agrícola deram-se devido ao, por exemplo, auxílio por parte de entidades privadas alheias ao próprio processo de reforma agrária. Cita-se as doações de kits para plantio de pimenta que foram disponibilizados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).



Figura 19: Condições de Moradia – PA
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Ao retratar as condições de moradia encontradas, foi constatado que todos os beneficiários tiveram disponibilizado um crédito de R\$ 10.000 para construir suas casas. Excluem-se desse rol apenas aqueles que já dispunham de moradia construída em suas parcelas, os chamados *retiros* da antiga fazenda desapropriada, e aqueles que não quiseram contrair tal financiamento. De acordo com informações obtidas junto a Divisão de Desenvolvimento de Assentamentos do INCRA no estado de Goiás, o ressarcimento dessas divisas ao erário dá-se juntamente com o pagamento da gleba, após a transferência do título de domínio, nas mesmas condições de carência e parcelamento.

Um fato que precisa ser observado é o de que o recurso liberado proporcionou aos beneficiados a construção de casas em alvenaria com no mínimo 04 cômodos amplos, representando um avanço quando contraposto ao PNCF, mas isso se deve à caracterização do próprio programa, que obriga o beneficiário a estar presente na gleba, sob pena de ser autuado pelo INCRA e se houverem reincidências, poderá ter a concessão de uso suspensa. A situação

de obrigatoriedade da presença do beneficiário na gleba, por um lado, mostra-se favorável, pois estimula a produção e o enlace com a terra adquirida. Mas em situações onde não há aparato e nem estímulo produtivo, entenda-se neste caso a ausência de crédito rural, tal medida acaba por penalizar as famílias assistidas pelo programa.



Figura 20: Recurso Hídrico - PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Quanto às condições de higiene e saneamento, tem-se que a água para consumo humano é proveniente de poços ou cisternas ou ainda retiradas direto de córregos, não recebendo nenhum tratamento, exceto filtragem ou fervura por parte de alguns. A destinação do lixo doméstico é, à unanimidade, a incineração e, em 92% das residências, existe fossa séptica.

São duas as principais reclamações expressadas unanimemente pelos assentados. Ambas tangenciam os investimentos produtivos e, logicamente, entram melhorias à qualidade de vida dos beneficiários do programa. São elas: a falta de energia elétrica, cuja requisição (tal qual como no Crédito Fundiário) vem sendo feita junto à CELG (Centrais Elétricas de Goiás) a quase três anos. Cabendo salientar que somente as casas que servia de sede ou *retiros* da antiga fazenda possuem tal benefício; e falta de crédito rural (PRONAF) disponível, valendo lembrar que enquanto assentados os beneficiários não perceberam quaisquer modalidades de crédito a fim de custear o início de suas produções, sendo que o único valor disponibilizado foi uma espécie de crédito, por eles chamado de “Apoio” na ordem de R\$ 2.400 enquanto ainda estavam acampados.

4 SEGURANÇA ALIMENTAR E PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

À luz da perspectiva metodológica, os indicadores determinados nesta formulação afunilaram-se em uma análise comparativa entre programas de reforma agrária que constituem uma política pública. Algumas variáveis foram tomadas separadamente ou confrontadas com os resultados de um indicador básico (EBIA), indicando seus pesos ou sua influência ao estabelecer correlações primárias.

Este capítulo tem o objetivo de dar bases a essa comparação entre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos (PA) a partir do recorte na temática da Segurança Alimentar sob as categorias de análise: Renda, Escolaridade, Trabalho, Perfil Produtivo, Auto-consumo, Acesso a Crédito e Redes de Cooperação e Proteção Social. Tais categorias desdobradas em indicadores ajudam a inferir acerca da problemática adotada, sendo que se acredita que diferentes arranjos institucionais desenvolvidos a partir de políticas públicas de reforma agrária podem promover diferentes níveis de segurança alimentar para os agricultores familiares beneficiados.

A seguir, são apresentados resultados da primeira etapa metodológica da pesquisa, ou seja, a captação do indicador fundamental a ser confrontado com as variáveis de análise elencadas para cada categoria: o Nível de (In) Segurança Alimentar das famílias. O gráfico 18 demonstra uma situação em que, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), as famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) reportam a duas situações: Segurança Alimentar (SA), onde não apresentam nenhuma restrição alimentar e nem incertezas quanto à alimentação futura, e Insegurança Alimentar Leve (IAL), em que, em suma, não há nenhum tipo de privação de alimentos, na ordem de 44% de e 56% das famílias pesquisadas respectivamente.

Destrinchando o conceito acerca dos resultados encontrados nesta vertente para o PNCF, tem-se, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD 2004/2009), que domicílios em condição de Segurança Alimentar (SA), indicam uma situação onde os moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e sequer se sentiam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. Os domicílios com Insegurança Alimentar Leve (IAL) são aqueles nos quais foi detectada alguma preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e nos quais há comprometimento da qualidade dos

alimentos mediante estratégias que visam manter uma quantidade mínima disponível.

Aspecto diverso apresentou o Programa de Assentamentos (PA), que demonstrou Segurança Alimentar (SA) em apenas 14% das amostras, e o restante em escalas de 42% para Insegurança Alimentar Leve (IAL), 37% de Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e 7% de Insegurança Alimentar Grave (IAG). Para estes dois últimos níveis são atreladas cenários respectivos de restrições quantitativas na alimentação e redução significativa da quantidade de alimentos disponíveis a adultos e crianças, sugerindo uma situação de fome.

Segundo a PNAD, com a aplicação dos questionários, conclui-se que nos domicílios com Insegurança Alimentar Moderada (IAM) os moradores conviveram, no período referenciado (3 meses), com restrições quantitativas de alimento e para os domicílios cujas respostas os encaixavam numa situação de Insegurança Alimentar Grave (IAG), além dos membros adultos, as crianças (quando houver) também passaram pela carência de alimentos, indicando a possibilidade de se ter chegado ao seu estágio mais extremo, onde houve fome de fato.

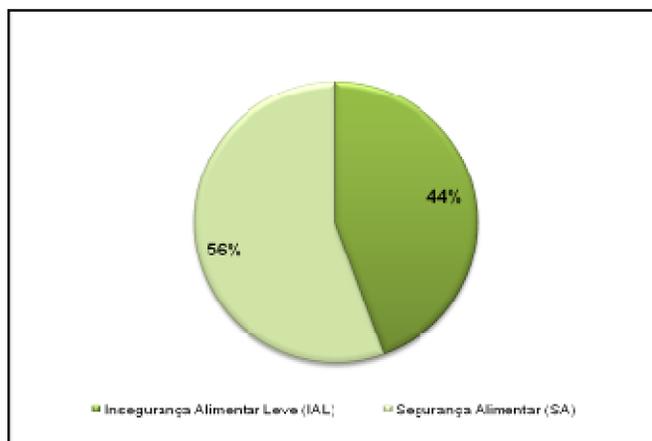


Gráfico 18: Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal) – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

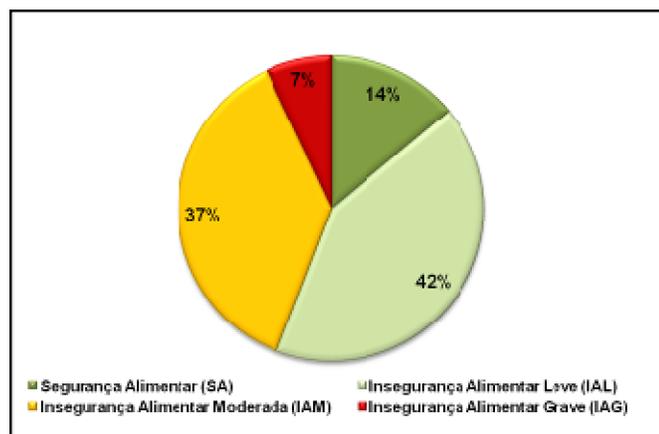


Gráfico 19: Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA (ordinal) – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Os gráficos 20 e 21 perfazem uma categoria de análise que neste trabalho foi chamada de Perfil Alimentar Delineiam o padrão diário de consumo das famílias tendo por base a realização das principais refeições. Este recorte foi tomado como parâmetro auxiliar de análise, haja vista a redundância de confrontá-la diretamente com a EBIA, pois algumas questões no mesmo direcionamento já haviam sido tomadas para a formulação da escala, sob pena de gerar uma sobreposição (ou duplicação) de informações, o que cientificamente não é interessante.

Considerando as três principais refeições percebe-se que pelo menos duas delas, almoço e jantar, são feitas na íntegra pelos beneficiários de ambos os programas. Porém, há acentuada diferença quanto à realização do café-da-manhã, para 85% das famílias do PNCF existe a refeição matinal, enquanto no PA, este percentual é de 49%. Há de se salientar que o questionamento não envolve quantidades consumidas (sobras ou faltas), e sim a habitualidade da alimentação declarada, que reporta a padrões estáveis.

Ao serem questionados sobre qual o motivo da não realização do café da manhã para os 15% apontados no PNCF obteve-se, à unanimidade, a alegação de que não o fazem por motivo de costume, pois dispõe de recursos para isso, preferindo não ingerir alimentos sólidos logo pela manhã, tomando apenas café (bebida). Alegação similar encontrou-se na proporcionalidade de 32% dos 51% que não contam com tal refeição, percebidos no mesmo questionamento aos beneficiários do PA. Entretanto para 68% dos 51% das famílias

assentadas que não se alimentam pela manhã a explicação é a de que os rendimentos não são suficientes para tanto.

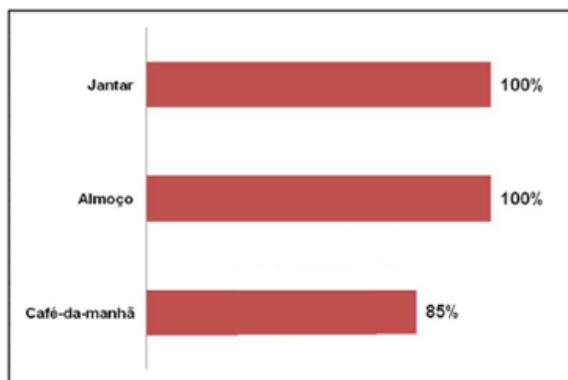


Gráfico 20: Distribuição percentual das famílias por realização das refeições diárias – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

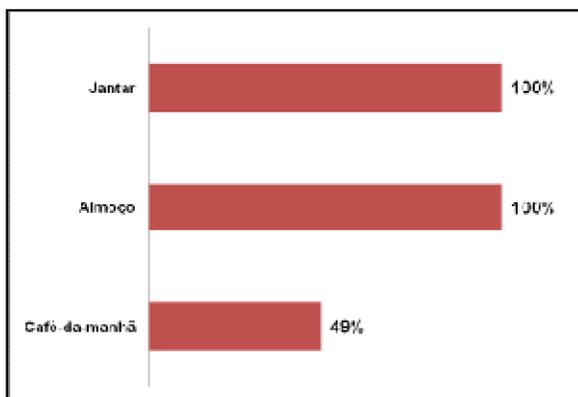


Gráfico 21: Distribuição percentual das famílias por realização das refeições diárias – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Os gráficos 22 e 23 apresentam cruzamentos de dados do indicador de referência (EBIA) com o indicador explicativo da categoria de análise Escolaridade, em que tomou-se o nível de escolaridade do representante da unidade familiar junto aos programas de reforma agrária, ou seja, os chefes de família. Fator interessante captado nesta categoria, e que se faz necessário comentá-lo a esta altura do trabalho, dada a característica deste trecho que remete a uma comparação, foi a similaridade dos resultados referentes aos dois programas.

Os gráficos 5 e 14, expostos anteriormente, mostram que, coincidentemente, em ambos os programas as escolaridades dos chefes de família apresentam uma moda estatística idêntica, em 52% das amostras o chefe de família só estudou no máximo até o final do ensino fundamental (9ª série) e para os que se consideram analfabetos (ou sem escolaridade) o percentual é de 26% no PNCF e 35% no PA, indicando uma relativa proximidade também nesse quesito.

A análise acima desmistifica a especulação da existência de públicos diferenciados, quanto ao grau de instrução escolar, para os dois programas, pois a crítica residia no fato de que o PNCF, por apresentar alguns procedimentos burocráticos que precediam um maior envolvimento do candidato, acabava por segregar beneficiários em potencial, prejudicados por sua falta de instrução (ou escolaridade). Logicamente, tem-se a contrariedade de tal hipótese à luz dos dados encontrados pela pesquisa de campo que apóia este trabalho.

Nos dois gráficos que se seguem, é reiterada a idéia exposta acima. É expressa uma correlação de proporcionalidade direta ou ao menos sugere uma tendência de que quanto maior o nível escolar do chefe de família, menor o nível de insegurança alimentar (ou maior o nível de segurança alimentar) em ambos os programas. Entretanto, os programas não apresentam as mesmas escalas encontradas através da EBIA, haja vista que a situação mais crítica é apresentada pelo PA, no seguimento cujo chefe não possui escolaridade alguma, em que se percebe o percentual de 60% de famílias que se encontram nos níveis de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

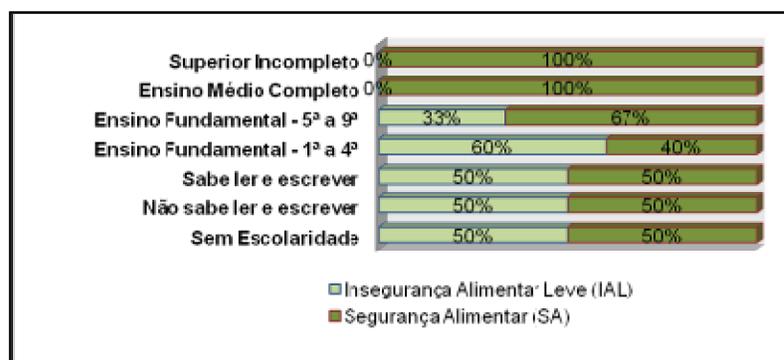


Gráfico 22: Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (in)segurança alimentar – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

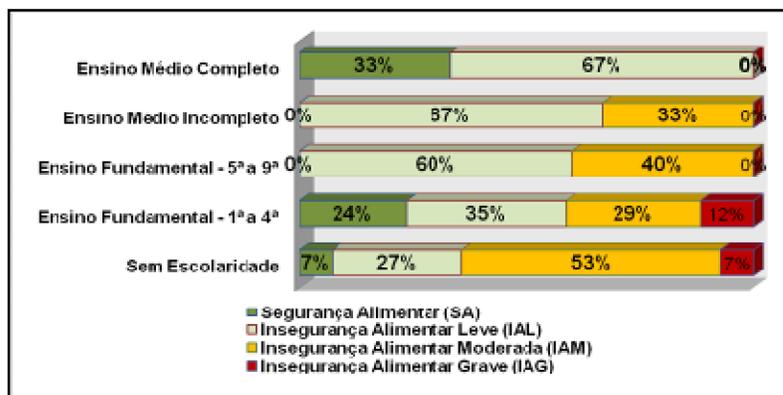


Gráfico 23: Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (in) segurança alimentar – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A análise a seguir perfaz a categoria referente ao trabalho direcionado à produção na parcela de terra, escolhido o indicador que delimita o tempo estimado de labor dedicado à produção. No gráfico 24, a relação esperada foi confirmada, pois foi constatado que quanto maior o tempo de dedicação ao trabalho, menores os níveis de insegurança alimentar (ou maior o nível de segurança alimentar). Há de se salientar ainda que o PNCF é tolerante à pluriatividade, ou seja, é permitido ao beneficiário pode realizar outras atividades fora de sua gleba, desde que esta esteja sendo aproveitada corretamente.⁹⁰ Entretanto a pesquisa de campo captou a informação de que 74% dos chefes das famílias entrevistadas encontravam-se na parcela no momento da visita, ou seja, tal fato aponta indícios de que com a dedicação majoritária à produção na gleba são desencadeadas situações mais confortáveis de segurança alimentar.

O gráfico 25 mostra que esta categoria apresenta resultados ambíguos quando referentes aos programas. Diferentemente do PNCF, para o PA, é sugerida uma relação inversamente proporcional entre período de dedicação à produção no lote e segurança alimentar, em que, por exemplo, em situações de dedicação integral à gleba, têm-se aproximadamente 45% de famílias em Insegurança Alimentar Moderada ou Grave. Esse percentual muda em cenários de dedicação parcial, em que é percebida queda substancial no número de famílias em Insegurança Alimentar Moderada, aproximadamente 25%, e desaparece a faixa de Insegurança Alimentar Grave.

⁹⁰ O aproveitamento adequado da parcela é fiscalizado sistematicamente pela UTE, segundo informações obtidas junto ao coordenador da unidade no estado de Goiás, o ideal é que sejam feitas, no mínimo 3 (três) visitas técnicas anuais, sendo que a alegação é de que essa meta está sendo cumprida.

A constatação acima reporta à idéia de que o assentamento rural não corresponde satisfatoriamente quanto à geração de divisas pela produção, mal aproveitada ou mal estimulada. O fato é que os beneficiários estão buscando alternativas fora do empreendimento para escapar de condições alimentares deficitárias. Tal fato se mostra ainda mais crítico, pois no Programa de Assentamentos é imposta a condição de dedicação do beneficiário à produção na parcela adquirida, sob pena de haver a resolução da concessão de uso. Foram encontrados 89% dos chefes de família em suas glebas. Porém, destes beneficiários, aproximadamente 10% afirmaram, mesmo contrariando o dispositivo supracitado, que realizam trabalhos e captam rendas fora do assentamento, pois, segundo eles, não existem condições e nem estímulos à produção no local e esta seria uma alternativa para suas famílias não sofrerem mais ainda com a privação de alimentos.

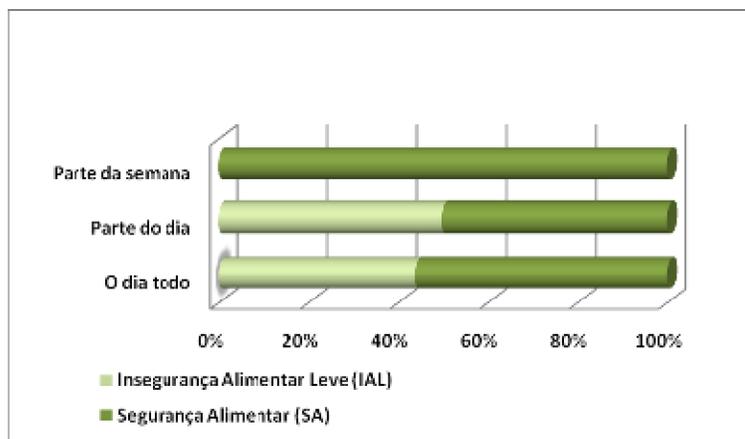


Gráfico 24: Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

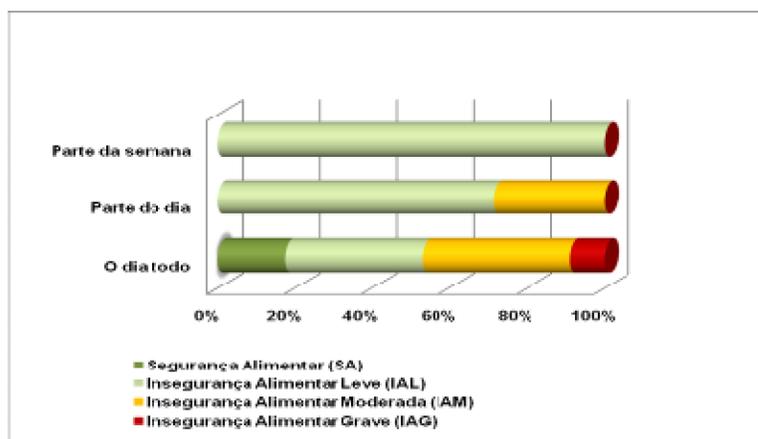


Gráfico 25: Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (in) segurança alimentar – PA
 Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Na categoria de análise Renda a ser confrontada com resultados da EBIA, foi eleito o indicador Renda Agrícola como sendo explicativo, dada a importância atribuída pelas diretrizes de ambos os arranjos. A criação desse tipo de renda é objetivada como sendo fator fundamental para a emancipação econômica dos beneficiários. A existência do rendimento conseguido através de atividades desenvolvidas no lote que satisfaça às necessidades do agricultor familiar, pressupõe o sucesso da política pública de reforma agrária, ou seja, a desconcentração da propriedade da terra é condição necessária, mas pouco significativa caso não haja viabilidade econômica dos projetos implantados.

Os gráficos 26 e 27 mostram, mesmo a desconsiderar os *outliers* verificados nos resultados do PNCF para esta categoria (duas famílias: uma ao início e uma ao final do intervalo), um alinhamento das políticas na corroboração de que a insegurança alimentar é menor (ou maior a segurança alimentar) quando se tem uma maior renda obtida através das atividades na parcela de terra. No PA, por exemplo, para a faixa de renda agrícola de até R\$ 200, verifica-se um percentual de 66% das famílias em níveis de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave, já na faixa de renda agrícola de R\$ 401 a R\$ 600, têm-se o percentual de 10% de famílias no nível de Insegurança Alimentar Moderada e nenhuma no nível Grave.

Nessa categoria, há que se fazer uma ressalva, como demonstrado anteriormente na análise do gráfico 8. Tem-se que a média simples de renda agrícola auferida pelos beneficiários do PNCF é de aproximadamente R\$ 455,19, sendo que, para essa faixa de renda haveria uma correspondência de 78% de Segurança Alimentar (SA). Em análise similar contida nas discussões do gráfico 17, para o PA a renda média agrícola percebida é da ordem

de R\$ 370,88, intervalo em que se encontra apenas 5% das famílias em condições de Segurança Alimentar (SA).

Aproveitando o rumo tomado nesta análise, cabe fazer uma observação simples quanto aos resultados encontrados até este ponto. O gráfico 17 traz a informação de que aproximadamente metade (49%) dos beneficiários do PA encontram-se na faixa de renda que vai de R\$ 201 a R\$ 400, o gráfico 27 mostra que, para esta faixa de renda tem-se 5% das amostras em situação de Segurança Alimentar. Acredita-se que essa proporção está ligada às situações de pluriatividade, ou seja, para alcançar este nível os beneficiários tiveram que captar rendimentos em atividades realizadas fora de suas parcelas.

O que foi sugerido no parágrafo acima é algo dedutível através da informação apresentada na discussão do gráfico 25, em que aproximadamente 10% dos beneficiários afirmaram desenvolver atividades laborais fora de sua gleba. Aplicando-se então este último percentual (10%) no percentual do total pesquisado de famílias que compõem a faixa de renda em questão (49%) encontra-se o resultado de 4,9%, proporção bem próxima ao patamar obtido para famílias em condições de segurança alimentar na mesma faixa de renda, que foi da ordem de 5%.

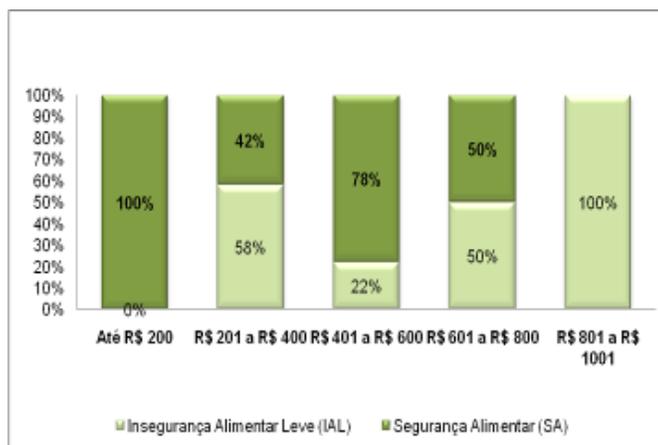


Gráfico 26: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de Renda Agrícola auferida e nível de (in) segurança alimentar – PNCF

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

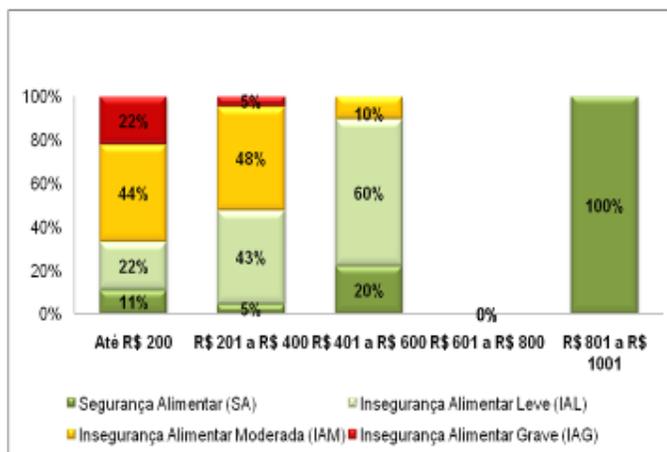


Gráfico 27: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de Renda Agrícola auferida e nível de (in) segurança alimentar – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Complementando a categoria de análise anterior, tomou-se um indicador, em que foi abordada a SA em relação à renda total, somando-se as rendas agrícolas e não agrícolas, sendo que, para esta última, considerou-se inclusive os auxílios recebidos através de mecanismos de assistência social, tais como Bolsa Família e Renda Cidadã. Esta inferência mostra-se bastante importante, pois para algumas famílias, o sustento advém de fontes alheias ao âmbito de suas parcelas.

Os gráficos 28 e 29 demonstram uma relação clara, descontados os *outliers*, e até uma afirmação demasiadamente lógica de que quanto maior o comprometimento da renda total para a aquisição de alimentos, maiores são os níveis de insegurança alimentar em ambos os programas. A diferença específica registrada nesta categoria reside na quantidade majoritária de famílias por faixa de comprometimento da renda: enquanto no PNCF, a maioria das famílias (18) encontram-se na faixa que vai de 25,1% a 50% de renda utilizada, no PA percebe-se que a maior parte delas (19) ocupam a faixa que vai de 75,1% a 100% de renda comprometida com alimentação, indicando uma situação de subsistência de seus beneficiários.

A categoria de análise Proteção Social foi tomada como parâmetro auxiliar de análise e não compatibiliza uma análise comparativa dos programas com recorte nos níveis de (in) segurança alimentar dada a discrepância entre os respectivos percentuais de famílias que recebem algum tipo de auxílio, podendo distorcer a análise, pois o indicador explicativo toca justamente neste percentual. Ao passo que no PNCF, assim como foi demonstrado no gráfico

7 deste trabalho, a maioria das famílias não recebe qualquer tipo de ajuda (74%), no PA, o cenário percebido é praticamente inverso, sendo que a maioria das famílias tem alguma modalidade de ajuda, algo próximo de 70%, conforme demonstrado na análise do gráfico 16.

Essa inferência foi colocada em meio às análises que envolvem a categoria Renda, afim de fazer uma comparação direta entre os programas de reforma agrária no seguinte sentido: é percebido que os beneficiários do PNCF, mesmo sem contar com a quantidade de auxílios recebidos, como os que foram percebidos no PA, apresentam um cenário de Segurança Alimentar (SA) e, na pior das hipóteses, Insegurança Alimentar Leve (IAL), ou seja, tudo indica que houve pouca influência dos poucos benefícios recebidos para este resultado. Enquanto que para os beneficiários do PA, é dedutível que se não fossem tais auxílios, possivelmente os percentuais que envolvem famílias em níveis de insegurança alimentar em seus estágios mais críticos seriam substancialmente majorados, pois, para muitas delas, é um complemento de renda extremamente considerável.

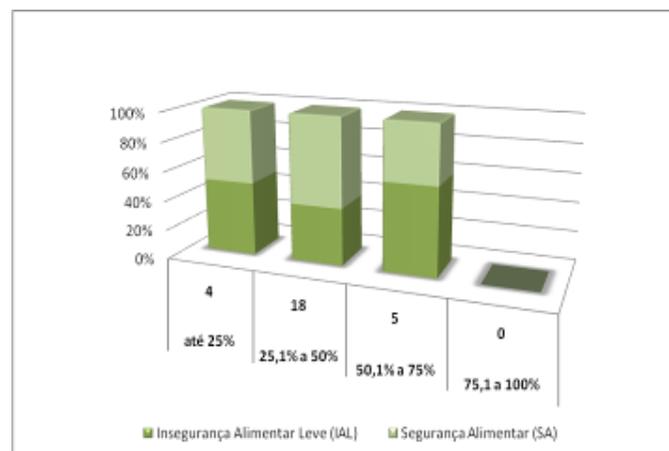


Gráfico 28: Classificação das famílias beneficiadas de acordo com o percentual da renda total que é gasto com alimentação e nível de (in)segurança alimentar – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

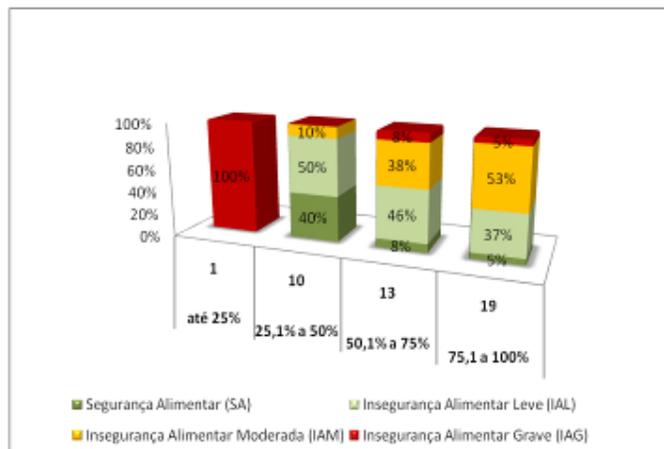


Gráfico 29: Classificação das famílias beneficiadas de acordo com o percentual da renda total que é gasto com alimentação e nível de (in)segurança alimentar – PA

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010

A próxima categoria de análise trata do perfil produtivo dos beneficiários, com recorte no nível de diversificação da produção. Esse indicador reforça que a idéia de se diversificar a produção vai além da criação de oportunidades de venda de produtos. A maioria das famílias atestaram não trabalhar com o monocultivo, pois existe a preocupação com a garantia, dentro da própria parcela, da produção dos alimentos consumidos e este anseio passa pela diversificação produtiva a fim de balancear o cardápio diário. O cruzamento exposto nos gráficos 30 e 31 mostrou que quanto mais diversificada a produção menor os índices de (in) segurança alimentar. No entanto, é reconhecido um paradoxo entre a produção especializada para a obtenção de renda e a produção de alimentos para o auto-consumo.

A quantidade de famílias que alegaram ter a produção pouco diversificada é considerada pequena: para o PNCF apenas 7 famílias alegaram ter a produção pouco diversificada. Dessas, 5 famílias concentram-se apenas na produção de leite e 2 apenas na produção de pimenta. Em ambas as situações a produção é entregue a uma única empresa compradora. A especialização em apenas uma cultura diminui o tempo e otimiza a produção, porém, nessa situação, é prejudicial a margem de barganha das famílias, por existir poder de monopsonio da empresa que absorve os produtos. Percebe-se, ainda, que para o segmento em que se encontram a maioria das famílias, que diversificam suas produções, a razão é de que 60% delas se encontram em níveis de Segurança Alimentar (SA).

No PA, a relação de famílias que consideraram ter seu perfil produtivo pouco diversificado pode até ser considerada insignificante ante ao total observado. Apenas 3 das 43

afirmaram empenho em apenas uma cultura, e destas, somente 1 alcançou segurança alimentar. No entanto, nem mesmo a diversificação da produção das famílias restantes (40) proporcionou estágios mais favoráveis quanto a sua segurança alimentar das mesmas, apresentando um percentual de 45% em condições de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

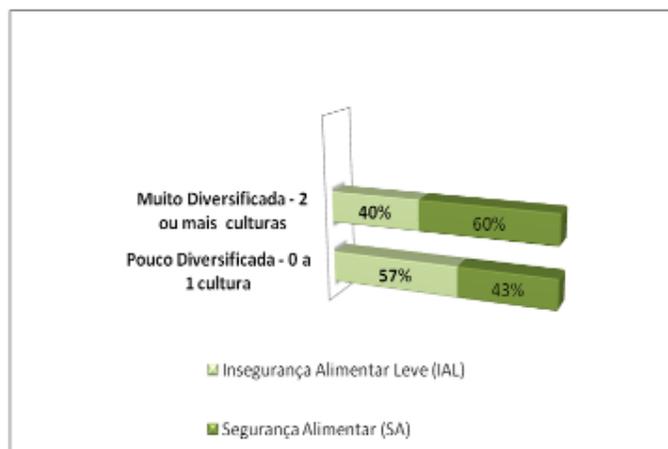


Gráfico 30: Classificação das famílias beneficiadas segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

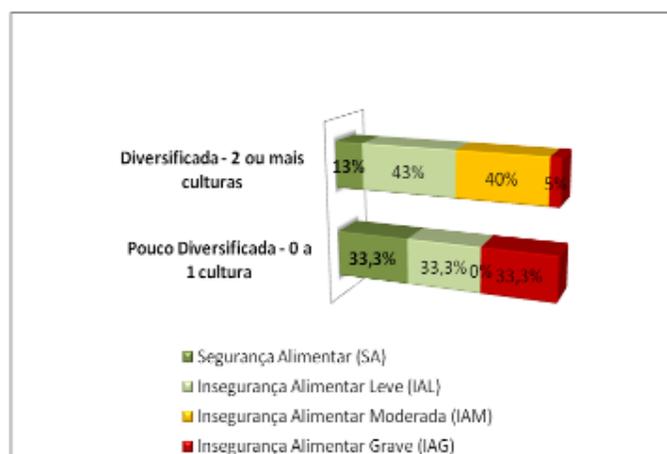


Gráfico 31: Classificação das famílias beneficiárias segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (in) segurança alimentar – PA
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

A categoria de análise Auto-consumo, vem representada a seguir pelos gráficos 32 e 33, que demonstram a relação entre as faixas percentuais de consumo de produtos

produzidos no próprio lote frente ao consumo total e a (in) segurança alimentar verificada. Nessa perspectiva, é notória a tendência à diminuição de níveis mais críticos de insegurança alimentar (ou aumento do nível de segurança alimentar) quanto maior for o percentual de auto-consumo.

Esse quesito mostrou-se invariavelmente importante, uma vez que foi constatado neste estudo que as famílias que estrategicamente produziam para o seu auto-consumo (a exemplificar hortaliças, frutas, aves e suínos) apresentavam condições melhores de segurança alimentar e, nesse sentido, os beneficiários do PNCF mostraram-se mais abastecidos. A faixa percentual que mais abarcou famílias (12 no total) do PNCF foi a em que de toda a alimentação familiar 25,1% a 50% provém de produtos oriundos da própria gleba, enquanto no PA, a moda está contida na faixa que vai de 0,01% a 25% da mesma análise (contando com 26 famílias).

Apenas para se exemplificar tal inferência, durante a pesquisa de campo foi percebida uma beneficiária do PNCF, cujos rendimentos totais declarados não ultrapassavam R\$ 150 reais mensais (deste total R\$ 80 era provindos de auxílio do programa Renda Cidadã), o que normalmente indicaria uma situação de insegurança alimentar, sobretudo pelo fato de morar sozinha e não dispor de força de trabalho auxiliar. Porém, foi constatado um grande adensamento de culturas em seu lote, desde hortaliças, bovinos de leite, suínos e aves e ela afirmou uma situação em que 90% de sua alimentação era composta de produtos ali cultivados, restando comprar apenas o arroz e alguns temperos que, devido às limitações da parcela, não eram passíveis de produção. Acredita-se que o cenário de forte auto-consumo associado ao seu perfil produtivista, tenha conduzido a beneficiária a ser classificada no patamar de Segurança Alimentar (SA).

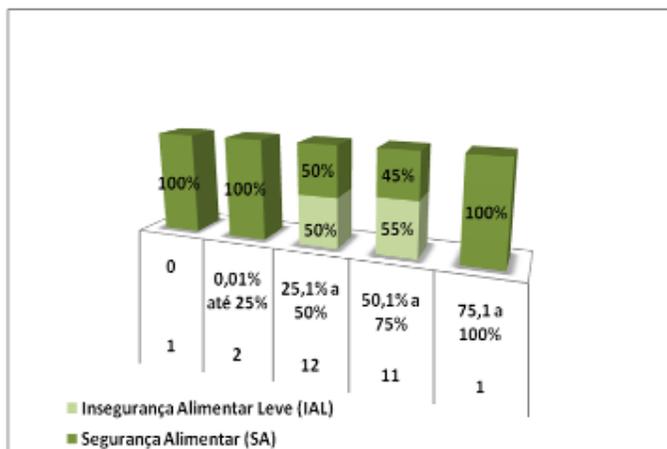


Gráfico 32: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de auto-consumo total e o nível de (in) segurança alimentar – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

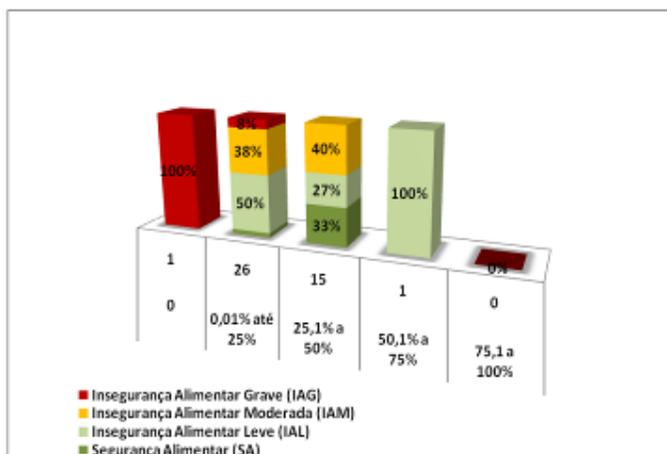


Gráfico 33: Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de auto-consumo total e o nível de (in) segurança alimentar – PA
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Os gráficos 34 e 35 alinham-se à categoria de análise Acesso à Crédito e foram colocados apenas como parâmetro auxiliar, haja vista que não houve quaisquer liberações de créditos do PRONAF aos beneficiários do PA, o que impossibilitou comparação. 59% dos beneficiários do PNCF já haviam acessado tal apoio financeiro, e em sua maioria, 44%, percebe-se uma retirada dentro da faixa que vai de R\$ 25.001 a R\$ 30.000, o que representa, no mínimo, dois acessos.

Tem-se que o crédito a fomentar a produção inicial é de suma importância. Apesar de terem praticamente o mesmo tempo de inserção na gleba, os beneficiários do PA obtiveram

apenas créditos considerados como apoio (R\$ 2.400), enquanto ainda estavam acampados e crédito com destinação específica para a construção de suas moradias (R\$ 10.000), mas nenhum crédito com destinação direta ao plantio ou à formação de rebanhos, o que pode explicar, conseqüentemente, parte da sua degeneração produtiva e conseqüentemente alimentar.

O Fato dos beneficiários do PA não terem acessado qualquer tipo de crédito para a produção reside num travamento essencialmente institucional, pois no momento de criação do assentamento, em outubro de 2006, não foi exigido o licenciamento ambiental completo junto ao órgão competente. Dessa sorte o Assentamento Liberdade acabou por ser penalizado pelo fato de em dezembro de 2006 ser promulgada a resolução CONAMA n° 387, que reafirmou e conduziu à necessidade do licenciamento ambiental para projetos de assentamento, porém, permitindo apenas a apresentação de um Relatório Ambiental Simplificado contendo ainda um laudo agrônômico, a serem protocolados no órgão ambiental.

O referido licenciamento tornou-se exigência ao acesso de qualquer tipo de crédito rural, inclusive PRONAF. Fato diverso ocorre diante do arranjo institucional do PNCF, pois, desde a criação de seu antecessor, o Banco da Terra, tal documentação é exigida no momento de consolidação do financiamento, o que contribui para que a disponibilização do crédito para a produção seja praticamente instantânea aos novos beneficiários. Acredita-se que o acesso ao crédito foi importante para a condução dos beneficiários a situações de segurança alimentar, porém, o que foi percebido, ainda, é o fato de que 41% dos beneficiários não acessaram o PRONAF e nem por isso alcançaram patamares críticos de insegurança alimentar, conforme exposto no gráfico 18, buscando sustento em sua própria produção sem recorrer ao endividamento.

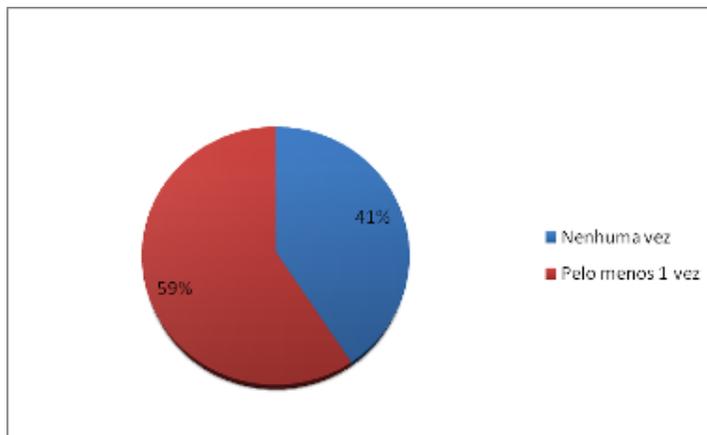


Gráfico 34: Classificação das famílias de acordo com o percentual de acesso ao crédito rural (PRONAF) – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

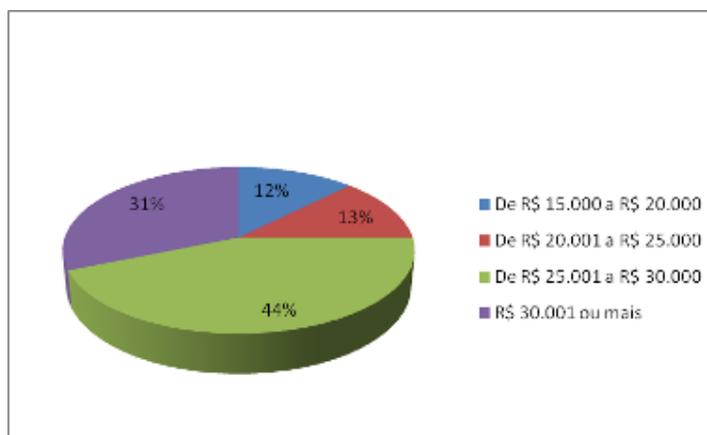


Gráfico 35: Classificação das famílias beneficiadas com crédito do PRONAF de acordo com o valor acessado pelas mesmas – PNCF
Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Ao longo deste trabalho, surge clara a necessidade de se avançar nos estudos dessa nova fase das políticas públicas com recorte em segurança alimentar no Brasil, partindo de construções metodológicas aplicáveis, e, nesse caso específico, adotando a abordagem territorial como referência conceitual nos processos de desenvolvimento sustentável. Portanto, essa formulação mostrou-se contundente, por tratar de caminhos metodológicos que se propõe a avaliar programas de reforma agrária no âmbito supracitado, abrindo uma ampla agenda de pesquisa dos mecanismos institucionais desenvolvidos a partir do próprio conceito de políticas públicas.

Avaliando ainda, se tais mecanismos podem promover o desenvolvimento

territorial com possibilidades de inclusão social através da cristalização de elementos de segurança alimentar percebidos no contexto da agricultura familiar. Percebe-se que é coerente que se aceite a hipótese levantada no início dessa formulação, onde foi afirmado que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) promove um maior nível de cristalização de elementos de segurança alimentar em seus beneficiários que o Programa de Assentamentos (PA).

Tal perspectiva mostra-se corroborada nos resultados expostos, em todas as conjecturas que partiram da EBIA e dos indicadores representantes das categorias de análise, confrontados ou não com a primeira, quais sejam: o tamanho da renda; o nível de escolaridade; as condições de trabalho; o perfil da alimentação familiar; características da produção agrícola e por fim, as características de cooperação e proteção social e de disponibilização de crédito, apontam para uma substancial vantagem nesses aspectos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) em análise comparativa com Programa de Assentamentos (PA).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal produto deste trabalho foi o desenvolvimento de caminhos de investigação sobre o ambiente institucional, eficácias e entraves organizacionais e eficiência relativa das políticas públicas de reforma agrária representadas em seus mais significativos programas: Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos Rurais (PA) e suas possíveis influências em elementos de segurança alimentar dos agricultores familiares inseridos nessas políticas. Tais elementos, como o nível de segurança alimentar, escolaridade, cooperação social, trabalho, renda, proteção social, auto-consumo, acesso ao crédito, dentre outros, foram representados por indicadores, respeitando-se alguns moldes metodológicos, mas se adequando às especificidades desta pesquisa.

Por estabelecer uma análise comparativa, fez-se necessária a exposição dos aspectos institucionais de cada programa, ficando atestado que ambos os programas acabam atingindo o mesmo público e estipulam condições e contrapartidas similares à candidatura de seus beneficiários, porém foram identificadas algumas eficácias e entraves organizacionais. Para essas considerações, foram elencados alguns aspectos tratados neste trabalho e considerados cruciais diante da vertente de análise.

O PNCF mostrou-se mais participativo, pois sustenta-se em Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como envolve órgãos em todos os níveis da Federação, descentralizando as ações estatais. Acredita-se que esse arranjo conduz às melhores escolhas de beneficiários, pois o processo é avaliado por todos os segmentos envolvidos com o intuito de evitar o beneficiamento de indivíduos que não possuem perfil para tanto. Exemplo disso é a percepção de que aproximadamente 20% dos beneficiários do PA não tinham experiência agropecuária anterior, alegando funções diversas que não o trabalho agrícola, algo que é condição de elegibilidade para o PNCF.

No PA é percebida uma centralização das ações junto ao INCRA, o que, por vezes, atrasa o processo de escolha e condução das famílias à área. Relatos de atraso nos procedimentos foram identificados junto aos seus beneficiários. A questão da participação do potencial beneficiário na escolha da terra mostra-se um tanto quanto importante ao passo que foi identificado que no assentamento rural, diferentemente do aglomerado do PNCF, as terras são obtidas através de instrumentos que nem sempre conduzem a sua eficiência em termos de fertilidade ou ainda se mostram incompatíveis com as culturas almejadas. Tal indício foi

apontado pela exposição das características dos dois empreendimentos adquiridos, sendo que as terras do PNCF, segundo relatos técnicos, mostram-se superiores em termos de fertilidade e de condições de plantio ou criação proporcionadas também pelo seu relevo, mesmo sendo menores em tamanho.

Outro fato que mostrou-se um entrave organizacional ao Programa de Assentamentos (PA) foi o fato de que o trabalhador rural beneficiário do programa de assentamentos, na maioria dos casos, tem a falsa impressão de gratuidade na aquisição da terra, dado o grande período de carência para se reembolsar o erário. Acredita-se haver um desestímulo à produção na gleba, que geraria o próprio sustento e recursos para o reembolso do valor da terra ao Estado (conduzindo inclusive às condições de segurança alimentar). Algo diverso acontece no PNCF, pois há a conscientização do pagamento e acompanhamento da produção nas parcelas de terra entregues através de vistorias.

Diante das categorias de análises, ao expor o resultado considerado o parâmetro de observação desta formulação, denotado pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), foi corroborada a substancial superioridade do PNCF, retratado nos níveis encontrados em tal escala. Isso é contundente ao ponto de revelar que parte dos beneficiários do PA encontram-se em estágios de insegurança alimentar com restrições quantitativas de alimentos e o PNCF revelou, quando não situações de segurança alimentar, cenários onde existiam apenas restrições qualitativas ou preocupações quanto à falta de alimentos.

Tomando esse ponto de partida, foi dado início a uma série de cruzamentos de indicadores que buscaram auferir a cristalização de elementos de segurança alimentar e, nessa perspectiva, passando por categorias de análises que nortearam a comparação entre os programas. Abaixo resumiu-se o que foi considerado mais relevante nesses resultados:

- 1) Perfil Alimentar: o indicador que discriminou as famílias por realização das refeições diárias revelou sensível déficit no padrão de consumo dos beneficiários do PA frente aos beneficiários do PNCF, por explicações relacionadas às questões culturais e à baixa renda.
- 2) Escolaridade: Apesar de obterem praticamente o mesmo patamar de instrução escolar, fez-se a reflexão pontual de que no PA, para faixa cujo chefe de família é analfabeto, percebe-se que a maioria das famílias encontram-se nos níveis de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.
- 3) Trabalho: Diferentemente do PNCF, no PA foi percebida uma situação em que quanto maior dedicação à produção no lote (ou permanência no local) maior a insegurança alimentar, apontando para déficits do assentamento rural quanto à criação de condições de

sustento, conduzindo beneficiários à pluriatividade.

- 4) Renda: Foi percebida a superioridade quanto à renda de origem agrícola dos beneficiários do PNCF. Fazendo uma correlação com a categoria anterior, sugeriu-se que os beneficiários do PA, para alcançarem situações de segurança alimentar têm de buscar renda através de atividades fora de sua gleba. No PA, considerando a renda total, foi percebido um maior número percentual de famílias que a comprometem, em grande parte, com a compra de alimentos, dessa sorte, encontrando-se a grande maioria em insegurança alimentar.
- 5) Proteção Social: os beneficiários do PNCF, mesmo sem contar com a quantidade muito significativa de auxílios recebidos quando comparados aos beneficiários do PA, apresentaram um cenário de Segurança Alimentar (SA) e Insegurança Alimentar Leve (IAL). Enquanto que os beneficiários do PA sugerem uma dependência desses auxílios, que ainda assim não foram suficientes para melhorar seus níveis de (in) segurança alimentar.
- 6) Perfil Produtivo: As análises mostraram que quanto mais diversificada a produção menor os índices de (in) segurança alimentar. Mesmo as famílias do PA detentoras de produção considerada diversificada, apresentaram um percentual de 45% em condições de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.
- 7) Auto-consumo: Constatou-se que no PNCF, a maior parte das famílias têm um razoável nível de auto-consumo, em que a moda indicou que de toda a alimentação familiar 25,1% a 50% provém de produtos com origem na própria gleba, enquanto no PA, essa moda vai de 0,01% a 25% .
- 8) Acesso a crédito: Foi constatado um entrave institucional para o fato dos beneficiários do PA não terem acessado qualquer tipo de crédito rural para custearem o início de suas produções, algo que têm influência em cenários de segurança alimentar. Porém não é explicação única a esta última, haja vista que há beneficiários do PNCF que não acessaram o referido crédito e se encontram em situações mais confortáveis na EBIA.

No início deste trabalho foi formulada a seguinte indagação: se seria possível afirmar que os mecanismos institucionais desenvolvidos a partir de políticas públicas de reforma agrária poderiam promover diferentes níveis de segurança alimentar para os agricultores familiares beneficiados. Acredita-se que os resultados obtidos apresentam fortes indícios dessa relação, a ponto de se afirmar que sim, a possibilidade foi corroborada pela aceitação da hipótese de que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) conduziu,

amparado por seu arranjo institucional e demonstrado pelos indicadores, seus beneficiários a um maior nível de cristalização de elementos de segurança alimentar quando comparados aos beneficiários do Programa de Assentamentos (PA).

O fato é que a implantação de ambos os projetos em um mesmo território, em similares articulações econômicas e sociais, fizeram de um dado arranjo institucional com seus recursos financeiros, políticos, organizacionais, entre outros, fator de relevância comprovada para a condução dos agricultores absorvidos às condições visivelmente melhores de segurança alimentar.

É bem claro que no conflituoso cenário que envolve a questão agrária, que não só é influenciado por preceitos econômicos, mas que toca em condições ambientadas em fortes vertentes sociais, políticas e jurídicas, faz-se importante a execução de projetos e estudos que visem avaliar e aprimorar a articulação e os diálogos entre os programas de reforma agrária e os atores/instituições, considerando as especificidades do território de implantação.

Essa consideração faz-se necessária ao passo que, à luz deste trabalho, que considerou dois arranjos tomados num mesmo território, foram encontrados determinados resultados, porém esses arranjos são roteiros previamente estabelecidos e com aplicabilidade em âmbito nacional. Portanto, acredita-se que beneficiários assistidos por políticas públicas com institucionalidades de fundamento iguais reportam a estágios diferentes na criação de elementos de Capital Social⁹¹ nas redes formadas a partir de seus arranjos, sob influência de questões endógenas e exógenas territoriais.

Isso justifica a proposição de uma agenda de pesquisa, uma possível tese de doutoramento, onde os resultados poderão apontar para um processo avaliatório continuado e eficaz de um programa de reforma agrária sobre efeitos de fatores sociais criados a partir de diferentes localidades, pois restou comprovada a influência do arranjo institucional recortada na ampla abordagem da segurança alimentar, mas é desejável a abertura do leque de análises para questões que não necessariamente estão definidas nos planos governamentais.

É na vertente que motivou a realização deste trabalho, a que estabeleceu parâmetros de avaliação do sucesso (ou não) de políticas públicas tomando aspectos institucionais de programas de reforma agrária, que reside a certeza de que mesmo com recortes científicos convincentes, a possibilidade de haver indagações é esperada e necessária.

⁹¹ Capital Social é um conceito usado na primeira formatação da coesão social em rede e é entendido como a capacidade das pessoas e grupos sociais em manejar normas coletivas, construir e preservar redes e laços de confiança capazes de reforçar a ação coletiva e assentar bases de reciprocidade no trato, que se estendem progressivamente ao conjunto de uma sociedade (SOJO, Ana. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia em América Latina y el Caribe*. Santiago del Chile: CEPAL, 2007. p. 15-16).

Nesse sentido, ousa-se fazer a seguinte comparação metafórica: *analisou-se a semente, mas muito se diz sobre o crescimento da planta, algo que vai além da aquisição de uma boa linhagem genética, que esbarra na quantidade de nutrientes proporcionados pela terra que a acolheu, nas condições climáticas e no manejo do agricultor, entende-se que estes também são fatores fundamentais para a colheita de bons frutos.*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. *O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural*. In: Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza: MEPF/Governo do Ceará, 2000.
- _____. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec / Unicamp, 1992.
- ALENCAR, Maria Amélia. *Estrutura fundiária em Goiás*. Goiânia: UCG, 1993.
- ALEGRE, Américo Porto, *Divisão e Demarcação de Terras*, São Paulo: Saraiva 1961,
- ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo. *Avaliação da Eficácia dos Programas de Segurança Alimentar e do Nível de Coesão Social das Redes Formadas: Análise Comparativa entre Municípios Brasileiros de Araraquara-SP e Goiânia-GO*. Goiânia: UFG, 2009. Projeto de Pesquisa apresentado ao MCT/CNPQ
- _____. *Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas*. Campinas, SP: UNICAMP / Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. Relatório Técnico-Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país.
- ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes de Camargo *et. al.*, Políticas públicas, redes de segurança alimentar e agricultura familiar: elementos para a construção de indicadores de eficácia. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol.14, n°2, 2006.
- BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999
- BELIK, Walter. Políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. In: BELIK Walter (org.) *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición em Amercia Latina*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. 292p.
- _____. *Estatuto da Terra*. 13 ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. 2003. p.19. Disponível em: [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf]. Acesso em 3 mar. 2010.
- _____. *Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política agrícola. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1991.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Banco da Terra*. Brasília, outubro de 2002, disponível em: <<http://www.bancodataterra.gov.br>>. Acesso em set.2002.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, *Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes*. Disponível em: <http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>. Acesso em 30 de março de 2007.
- _____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998*. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp93.htm].

Acesso em 6 set. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp93.htm]. Acesso em 6 set. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Lei nº 6.746, DE 10 de dezembro de 1979*. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Disponível em: [<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1970-1979/L6746.htm>]. Acesso em 9 set. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966*. Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei nº 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm]. Acesso em 6 set. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. INCRA. *Norma de Execução nº 95, de 27 de agosto de 2010*. Estabelece procedimentos administrativos e técnicos nas ações de obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=724&Itemid=255]. Acesso em 20 out. 2010.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. INCRA. *Norma de Execução nº 45, de 29 de agosto de 2005*. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=228&Itemid]. Acesso em 20 out. 2010.

_____. Ministério do Meio Ambiente. CONAMA. *Resolução 387, de 27 de dezembro de 2006*. Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: [<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res38706.pdf>]. Acesso em 12 set. 2010

_____. *Projeto de Lei nº 6.047/2005*: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Poder Executivo. 2005, Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/363260.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

_____. Presidência da República. Secretaria de Comunicação. *Reforma Agrária - compromisso de todos*. Brasília, 1997. Disponível em: [<http://www.planalto.gov.br/publicações>]. Acesso em 22 Nov 2003.

_____. Ministério da Fazenda. *Glossário do Tesouro Nacional*. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro_direto/servicos/glossario/glossario_t.asp] Acesso em 30 nov. 2010

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Titulação de Assentamentos*. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=286&Itemid=299]. Acesso em 02 dez. 2009 não paginado.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Instrução Normativa nº 04 de abril de 2003*. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio

de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra -GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em:

[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=286&Itemid=299]. Acesso em 02 dez. 2010. não paginado.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Desenvolvimento Territorial*, 2009, Disponível em <www.mda.gov.br/saf/arquivos/1602516123.pdf> Acesso em: 15 dez. 2009.

_____. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes*. Disponível em: <http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>. Acesso em 28 de março de 2009.

BUSSONS, Nicolau de Lima et. al., *Análise socioeconômica do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF): um estudo de caso no município de Sobral-Ce*, In. Congresso Latino Americano de Sociologia Rural. Porto de Galinhas: ALASRU. 2010. Disponível em: [<http://www.alasru.org/cdaldasru2010/1%20trabalhos%20completos/GT-15/GT15%20Nicolau%20de%20Lima%20Bussons.pdf>] . Acesso em ago. 2010

CAMARGO, Lidiane; MUSSOI, Eros Marion; CAZELLA, Ademir Antonio. Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro, In: *XLIII Congresso Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

FONSECA, Valéria Silva da, Abordagem conceitual nos estudos organizacionais: bases conceituais e estudos contemporâneos. In: *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*, Brasília: FAO/INCRA, 2000. 74p.

_____. *Reforma Agrária e globalização da economia: o caso do Brasil*. Econômica, vol. 1, nº 1. 26 p. Disponível em: <http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/carlos.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. *As Três Versões do Neo-Institucionalismo*. São Paulo: Lua Nova. 2003.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

_____. *Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a história possível*. São Paulo: Edusp, 2000.

MATTEI, Lauro. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, abrangência e limites observados*. Belém: 2005. Disponível em: [<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/trabalhosbsp3.pdf>]. Acesso em: 22 out. 2009.

NAVARRO, Zander. *O projeto piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD, 2000. Disponível em: [www.nead.org.br]. Acesso em fev. 2010.

ORTEGA, Antonio César; NIEMEYER, Almeida Filho (Orgs). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

PAULILLO, Luiz. Fernando. *Complexos agroindustriais e redes políticas: as transformações*

no território citrícola brasileiro – uma abordagem do novo institucionalismo e da nova localização. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 2000.

PAULILLO, Luiz. Fernando; PESSANHA, Lavínia. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. PAULILLO, Luiz. Fernando et. al. *Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional*. São Carlos: Edufscar, 2002.

PUHL, Mário José. *Dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Rural e Cooperação pela Agricultura Familiar*, Porto Alegre: FEE. 2005. Disponível em: <www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m16t05.pdf> Acesso em 30 set. 2010.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Salvador: UFBA. 1997 Disponível em: [<http://www2.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>] Acesso em 29 de set. 2010.

SAMPAIO, Maria de Fátima Archanjo et al. (In)segurança alimentar: experiência de grupos focais com populações rurais do Estado de São Paulo. In *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação - NEPA, v. 13, n. 1, 2006.

SANTOS, Leandro de Lima; NEVES, Cleuler Barbosa das; LEÃO, Carlos. Uma Década de Políticas de Reforma Agrária no Brasil: Índice de Gini e Estrutura Fundiária - 1985 a 1995. In. *XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Porto Alegre: SOBER, 2009. Disponível em: [www.sober.org.br/palestra/13/998.pdf]. Acesso em jan. 2010.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; LEON, Letícia Marin. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. In *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação - NEPA, v. 13, n. 1, 2009

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria et al., Validación de instrumento de medida de la inseguridad alimentaria y hambre, em el contexto de las políticas brasileñas de combate el hambre. In: *Perspectivas en nutrición humana*, v. 2, 2007.

SOJO, Ana. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia em América Latina y el Caribe*. Santiago del Chile: CEPAL, 2007.

SILVA, Daniel Leite da. *O descumprimento da função sócio-ambiental como fundamento único da desapropriação para reforma agrária*. Disponível em: [<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10774>]. Acesso em: 3 dez. 2010.

SILVA, Jônathas. *O Direito e a questão agrária na Constituição brasileira*. Goiânia: Ed. UCG, 1996.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 8 out. 2009.

TSBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: USP. 1998.

UNESP. *Banco de Dados da Luta pela Terra*. DATALUTA. Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária, 2010. Disponível em: [<http://www4.fct.unesp.br/nera/>]. Acesso em 05 dez. 2010. não paginado

ANEXOS

06					
07					
08					
09					
10					

3. Quadro de CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS – ESCOLARIDADE E TRABALHO

	Freqüente creche ou escola? 1.Não 2.Sim, pública 3.Sim, privada	<i>(se freqüente creche ou escola)</i> Qual o nível que freqüente? 1.Creche 2.Pré-escola 3.Ensino Fundamental 4.Ensino Médio 5.Supletivo do E. Fundamental 6.Supletivo do E. Médio 7.Pré-vestibular 8.Superior 9.Mestrado/Doutorado 10.Não sabe	Qual série está freqüentando? 1.Primeira 2.Segunda 3.Terceira 4.Quarta 5.Quinta 6.Sexta 7.Sétima 8.Oitava 9.NA	<i>(se não freqüente) Até que série estudou e completou?</i> 1.Sem escolaridade 2.Não sabe ler e escrever 3.Sabe ler e escrever 4.Fundamental (1ª a 4ª série) 5.Fundamental (5ª a 9ª série) 6.Ensino Médio Incompleto 7.Ensino Médio Completo 8. Superior Incompleto 9. Superior Completo 10.Não sabe	Qual é a condição de atividade e ocupação? (poderá ser assinalada mais de uma opção) 1 Empregado permanente, sem contar o trabalho na propriedade 2. Empregado temporário 3. Conta própria 4. Empregador 5. Trabalhador não remunerado (para membros da família) 6. Aposentado 7. Pensionista 8. Procura emprego 9. Estudante 10. Dona de casa 11. Não se aplica	<i>(apenas para a área RURAL)</i> Toca a lavoura/ criação? 1.Não 2.Sim, o dia todo 3.Sim, parte do dia 4.Sim, parte da semana 5.Sim, no fim de semana 6.Sim, durante a safra 7.Não se aplica
01						
02						
03						
04						
05						
06						
07						
08						
09						
10						

4. Quadro de CARACTERÍSTICAS DAS FAMÍLIAS COM PESSOAS MENORES DE 18 ANOS

	<i>(Somente para menores de 14 anos)</i> A escola/creche oferece alguma refeição? 1.Não 2.Sim, 1 vez/dia 3.Sim, 2 vezes/dia 4.Sim, mas não come porque não gosta	O transporte escolar é gratuito? 1.Não 2.Sim	<i>(Somente para menores de 24 meses)</i> A criança mama no peito? 1.Não 2.Sim	<i>(Somente para menores de 24 meses)</i> Além do leite materno a criança toma água, suco, outro leite ou come algum alimento? 1.Não 2.Sim	Alguma criança menor de 14 anos tem algum trabalho fora de casa? 1.Não 2.Sim, não remunerado 3.Sim, com algum tipo de remuneração
01					
02					
03					
04					

	1. Regular 2. Esporádica	1. Governo 2. Familiares 3. Amigos 4. Igreja 5. Empregador de algum morador 6. Feira livre (sobras) 7. Restaurantes/padaria/lanchonete 8. Outros
1 Cesta básica		
2 Leite em pó/caixinha/saquinho		
3. Vegetais e frutas		
4 Outros alimentos		
5 Refeições prontas		

3. Nestes últimos 6 meses, algum morador deste domicílio recebeu ajuda em dinheiro?

- 1() Sim, Bolsa Família
 2() Sim, do PET (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)
 3() Sim, Auxílio a portadores de Deficiência/ Idosos
 4() Sim, Programa Estadual
 5() Sim, Programa Municipal
 6() Sim, de parentes, amigos ou organizações comunitárias.
 7() Não (passe ao Módulo 7)
 8() Não sabe (passe ao Módulo 7)

4. Desde quando sua família recebe essa ajuda?

Período	Bolsa Família	PET*	Programas de SAN	Outros Programas**
1. Anterior a janeiro de 2009				
2. Entre janeiro e junho de 2009				
3. Entre julho e dezembro de 2009				
4. A partir de janeiro de 2009				
5. Não sabe/não responde				

*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**Anotar programas que sejam sistemáticos, como: Programas estaduais, municipais, de Organizações Não Governamentais ou de Igrejas. Não anotar auxílios esporádicos.

5 - Participa de alguma organização comunitária, associações, cooperativas ou reuniões com ações conjuntas a outros beneficiários? Esses grupos podem ser formalmente organizados ou apenas grupos de pessoas que se reúnem regularmente, para praticar alguma atividade, ou apenas conversar.

Tipo de Organização ou Grupo	Nome da Organização ou Grupo	Quantidade de membros familiares que participam do grupo
Grupo ou cooperativa agrícola/ de pescadores		
Grupos de outros tipos de produção		
Associação de comerciantes ou de negócios		
Associação profissional (de médicos, professores, veteranos)		
Sindicato dos comerciantes ou dos trabalhadores		
Comitê do(a) bairro/localidade		
Grupo religioso ou espiritual (ex. igreja, mesquita, templo, grupo religioso informal, grupo de estudo religioso)		
Grupo ou movimento político		

-	-	-	-
-	-	-	-

Produção Pecuária e Pequenos animais - 2009

<i>Criação / Atividade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Produção/ano</i>	<i>Renda (R\$)</i>

7- Auto- consumo

-Qual o percentual da alimentação é preenchido com produtos oriundos da propriedade?

Arroz, feijão e outros cereais

	<i>até 25%</i>
	<i>maior que 25% a menor que 50%</i>
	<i>maior que 50% a menor que 75%</i>
	<i>maior que 75% a 100%</i>
	<i>Nenhuma das anteriores</i>

Carnes

	<i>até 25%</i>
	<i>maior que 25% a menor que 50%</i>
	<i>maior que 50% a menor que 75%</i>
	<i>maior que 75% a 100%</i>
	<i>Nenhuma das anteriores</i>

Horticultura

	<i>até 25%</i>
	<i>maior que 25% a menor que 50%</i>
	<i>maior que 50% a menor que 75%</i>
	<i>maior que 75% a 100%</i>
	<i>Nenhuma das anteriores</i>

Frutas

	<i>até 25%</i>
	<i>maior que 25% a menor que 50%</i>
	<i>maior que 50% a menor que 75%</i>
	<i>maior que 75% a 100%</i>
	<i>Nenhuma das anteriores</i>

8- Canais de Comercialização:

- Havendo excedente de produção, quais as formas de escoamento?

- () Permutas no próprio aglomerado.
 () Venda em feiras livres ou similares
 () Venda a atravessadores, armazéns ou indústrias
 () Outros

9 - Acesso à Crédito

<i>Recurso</i>	<i>Liberado</i>		<i>Valor R\$</i>
	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	
<i>PRONAF-A</i>			
<i>PRONAF-A/CI</i>			
<i>PRONAF-A/C 2</i>			

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG

SANTOS, Leandro de Lima.

Políticas públicas de reforma agrária e segurança alimentar: análise comparativa dos agricultores familiares no território rural vale do Rio Vermelho-GO. Leandro de Lima Santos – 2011.

111 f. il. color.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel Moraes de Camargo Almeida

Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Agronomia, 2011.

Referências Bibliográficas: f. 108-111

1. Políticas Públicas de Reforma Agrária. 2. Segurança Alimentar. 3. Agricultura Familiar. 4. Crédito Fundiário. 5. Programa de Assentamentos.