

REFLEXÕES SOBRE A AUTONOMIA DOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Ednaldo Ferreira Tôrres *
Jean Philippe Tonneau **

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/PPGS, UFCG. Rua Quinze de Novembro, 10, Aptº 02, Palmeira, CEP: 58102-300 - Campina Grande/PB – e-mail:

torres.br@voila.fr

** Orientador / Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le développement. Prof. visitante do PPGS, UFCG. Av. Aprígio Veloso, 882, Bodocongó - Campina Grande/PB – CEP: 58109 970. e-mail: tonneau@cirad.fr

Palavras-chave: *Processo de autonomia; Assentamento Rural; Desenvolvimento Rural.*

Área do Conhecimento: *Ciências Humanas*

1.0 Introdução

Este trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa realizada em quatro assentamentos rurais na Paraíbaⁱ, com o objetivo de entender o papel dos atores sociaisⁱⁱ depois da *obtenção da terra*. A pesquisa nasceu da constatação *i)* da dificuldade dos assentados em promover a consolidação do processo produtivo e, *ii)* da ausência das entidades de apoio, em particular dos sindicatos de trabalhadores rurais, que estiveram ativamente presentes no período de luta para a obtenção da terra.

A nossa proposta é estudar os motivos e impactos desta ausência, em particular na elaboração e avaliação dos projetos produtivos. As hipóteses do nosso trabalho são:

- As dificuldades de consolidação do processo produtivo estão interligadas com ausência das entidades de apoio;
- A ação dos sindicatos não é suficiente para pressionar as instituições do governo e, sobretudo, para favorecer uma ação coletiva adaptada a realidade dos assentamentos;

- As instituições de apoio (STR, Associações dos assentados, ONG's) não estão preparadas para “conviver” com a realidade dos assentamentos.

Para verificar estas hipóteses foram realizadas entrevistas e contatos tanto com os chefes de família dos assentamentos como com os responsáveis dos sindicatos. Para coleta de dados junto aos chefes de famílias assentados foram aplicados “questionários de perfil” e “roteiro de entrevista semi-estruturado”. Realizou-se “entrevistas em profundidade” com os presidentes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e das associações dos assentados e, participamos como observador de algumas reuniões nas associações.

O trabalho apresenta sucessivamente: Uma análise das dificuldades de implementação do processo produtivo nos assentamentos destacando o papel do Incra e a fraca organização nas associações; em seguida é feita uma análise das formas de atuação dos sindicatos; e por fim, faremos uma discussão desse quadro e apresentaremos nossas conclusões.

Os resultados da pesquisa talvez levaram a mais perguntas do que propor soluções para as dificuldades enfrentadas

pelos assentamentos. Mostraram principalmente a necessidade de investir em novas formas de trabalho e de apoio nos assentamentos.

2.0 Assentamentos e projetos produtivos

2.1 O papel decisivo do Incra

O trabalho demonstrou a dependência dos assentados frente ao Incra. De fato, a função do Incra, legalmente, pelo estatuto, é apoiar os assentamentos até a sua “*emancipação*”, materializada na transferência da titularidade da terra para os assentados, que doravante passam a integrar o universo “*normal*” de agricultores familiares. Durante o tempo em que é “*responsável*” pelo assentamento, o Incra deve desenvolver atividades com o parcelamento da terra, Projeto de Desenvolvimento do Assentamento, liberação de créditos, assistência técnica, em uma palavra atividades que possibilite o processo produtivo.

Constata-se que nos assentamentos pesquisados, a atuação do Incra se mostrou ineficaz. A intervenção do Incra aconteceu para resolver conflitos. A regularização tomou formas poucas satisfatórias. O próprio processo de desapropriação comprometeu o futuro dos assentamentos. O valor da terra, paga pelo Incra, em nome dos agricultores, é maior que a quantia que os pequenos produtores podem pagar. Logo que a transferência da terra é realizada os beneficiários tornam-se inadimplentes. Esse fato, habitual, é um fator determinante do insucesso do assentamento (Teófilo, 2002).

A atuação do Incra foi marcado por erros de planejamento. A liberação do “crédito habitação foi feita em condições aleatória. Em alguns casos (nos assentamentos Caiana, Imbiras e Sapé,) o crédito foi distribuído antes do parcelamento da terra. Os assentados tiveram que concordar em receber o crédito para este não voltar para o governo. Nos assentamentos Caiana e Sapé alguns créditos já estão sendo aplicados, e no assentamento Imbiras neste momento é inadequado, pois os lotes ainda não foram parcelados.

A prática corriqueira de *contingenciamento de orçamento*ⁱⁱⁱ (Oliveira, 2001) faz com que os recursos, para iniciar “o plantio”, só chegarão a superintendência do Incra em pleno mês de dezembro, bem depois das recomendadas que seriam no mês de março. A liberação do crédito não respeita as especificidades das regiões e prejudica a produção dos assentados.

Os projetos de desenvolvimento dos assentamentos foram elaborados promovendo atividades com alto padrão técnico, inadequado a situação efetiva. O impacto negativo destes projetos pode ser notado em Massaranduba, onde na concessão do empréstimo o banco impôs que a aquisição do rebanho fosse feita em exposições ou a pessoas qualificadas, visando à qualidade. Estes tipos de animais não são adaptados as condições precárias de alimentação e morreram quase todos. Como os produtores não foram instruídos a fazer o seguro, estão sem os animais e endividados no banco.

Este desvio modernizante acontece, também devido a postura tecnocrática dos técnicos do Incra, que privilegiam a transferência do conhecimento e não a sua construção comum. Os projetos são elaborados por peritos cujo a capacidade pode ser discutida pelos resultados alcançados.^{iv}

A principal conseqüência destas praticas é de transformar os assentados em vítimas de técnicos e administrados do Incra incapazes de pensar soluções para as dificuldades do entorno físico e socioeconômicos da região, deixando os assentamentos em condições de fracasso.

Há um consenso sobre a necessidade de um processo mais participativo para criar as condições de consolidação ou pelo menos, de reprodução das condições de vida anterior. Este processo é difícil devido às relações entre o Incra e os assentados serem marcadas por assimetria de informações e de medo.

A desinformação é grande. Na maioria, os assentados desconhecem qualquer tipo de direitos e deveres enquanto trabalhadoras e trabalhadores assentados pela Reforma Agrária, apesar de se ter um

Manual dos assentados e assentadas da Reforma Agrária, elaborado pelo próprio Incra. Os funcionários deste órgão não se vêem na obrigação de dar qualquer explicação aos assentados, deixando-os completamente alheios do porque, por exemplo, dos créditos, como devem ser aplicados, como devem ser pagos, quais as situações que podem levar a exclusão do assentamento, qual o papel do Incra afinal?

O poder dos funcionários do Incra sobre a vida dos assentados é outro problema. A relação dos assentados com técnicos e funcionários deste órgão apoia-se em temor. Primeiro, o confronto com os técnicos podem resultar em sanções, que pode chegar até a exclusão dos assentados; em seguida, os funcionários tem o controle da liberação de recursos para o assentamento. A relação com os representantes do Incra não está isenta de práticas de abuso de poder. Isto em certa medida, pode ser visto como a reprodução de antigas práticas do ex-proprietário da terra.

Esta situação confunde os assentados. Por convicção ou por interesse, consideram que o Incra vem desenvolvendo as suas atividades da melhor maneira possível. Eles acham a relação com o Incra mais favorável do que com os antigos proprietários: *“quando chegava época de dezembro, tinha aquela preocupação de ter o foro dele, para não ficar dívida para o próximo ano”*. Esta comparação já é surpreendente e chocante para uma instituição de serviço. Mas o que se constatou é que a relação de poder pode ainda ser mais *“voraz”*, tendo em vista que o Incra além de interferir na forma de produção dos agricultores (impondo que produzam coletivamente, por exemplo), não respeita laços sociais fortalecidos há décadas e ainda, expõe os assentados a condição de devedores dos bancos. Como eles próprios já constataram *“o banco não perdoa”* por mais discrepantes que sejam os valores e maiores as dificuldades que enfrentem.

Este quadro de relações viciadas faz que os assentados não reivindiquem do Incra melhorias para os assentamentos. Os assentados ficam numa situação de assistidos, que não contribui para novas

relações mais portadoras de desenvolvimento. A fraqueza do movimento associativo pode ser considerada como consequência ou causa destas relações viciadas.

2.2 fraca organização das associações

Com a conquista da terra, se impõe uma nova dinâmica de organização dos trabalhadores nos assentamentos. A criação de entidades que represente os assentados junto ao Incra e demais instituições é uma obrigação. Nos assentamentos pesquisados as *associações* têm este papel de representação e passaram, em tese, a catalisar as demandas dos trabalhadores rurais. Na realidade as *associações* encontram-se incapazes de interagir com os órgãos públicos e privados, para promover um desenvolvimento realista. E ainda, se constatou que reproduzem velhas práticas assistencialistas e de abuso de poder.

As dificuldades enfrentadas são muitas. A *Associação São Geraldo*^v, por exemplo, perdeu o Box no CEASA, devido a erro administrativo do ex-presidente da associação. Um caminhão e um carro foram confiscados pela justiça decorrente de ações trabalhistas, movidas por ex-funcionários. O prédio da associação está com o telhado preste a desabar.

Esta *associação* ainda passou por um processo de divisão. Atualmente, existem no assentamento quatro associações: a de São Geraldo, criada desde a implantação do assentamento; as de Lagoa de Roça e do Geraldo de Cima, originadas pela divisão do município e fundadas por políticos locais; e a do Geraldo de baixo que reúne o sítio Bonito e Queira Deus.

As ações se restringem hoje a pequenas reivindicações junto ao Incra, não conseguindo desse órgão se quer a garantia de uma assistência técnica eficiente para os assentados, reduzindo as reivindicações a benefícios que o Incra se propõe a conceder, como instrumentos para trabalhar a terra.

Os trabalhadores rurais perderam confiança na luta coletiva. As lideranças mas envolvidas e que tinham mais credibilidade estão desestimuladas. Uma das

conseqüências é o abandono da terra. Um exemplo é o caso do ex-presidente da “Associação do Assentamento Federal dos Trabalhadores Rurais de Caiana”, de Alagoa Grande. Apesar de conseguir uma produção que garante a sua sobrevivência econômica, não vê no assentamento a garantia das condições sociais necessárias como escola, saúde, transporte, lazer, etc. Por isso, está de mudança para a cidade, apesar do seu sentimento de apego a terra em que vive.

Diante disso, refutamos a hipótese levantada por Guanziroli (1998) de que os projetos de assentamentos que passam por mobilização coletiva para ter o acesso a terra, possuem um maior nível de desenvolvimento econômico e que tendem a possuir uma maior facilidade de organização. Sem quadro para nortear as ações, a discussão sobre a ordem de importância dos principais fatores potencializadores de desenvolvimento (crédito rural, quadro natural, entorno sócio-econômico, organização da produção, assistência técnica, organização política e relações institucionais), proposta de Guanziroli não faz sentido. Estes fatores estão interligados e determinados pelo contexto sócio-econômico e político da região. A organização política, que aparece na classificação de Guanziroli em sexto lugar, pode ser uma prévia, através do poder de pressão junto aos órgãos governamentais e privados, para créditos, de uma assistência técnica qualificada ou organização da produção.

Nos assentamentos pesquisados, constatou-se que a organização política foi determinante para o acesso a terra. A nossa hipótese é que esta organização política é necessária também para o desenvolvimento produtivo. Frente da incapacidade das associações a prolongar a ação política inicial vitoriosa (a terra foi concebida), pensa-se na necessidade do apoio de uma rede externa de atores sociais. É a razão pela qual vamos estudar a atuação dos STR's, com a perspectiva de tentar entender o porque destes não apoiarem mais os assentamentos.

3.0 Sindicatos: uma ação limitada

Como em varias localidades do Brasil, a ação do Sindicato se concentra na gestão dos benefícios previdenciários. Este tipo de ação formou, nos trabalhadores rurais, a concepção de que a sua filiação e participação no sindicato só merecem ser valorizada no momento em que necessitam requerer algum benefício junto a Previdência Social, em particular o salário maternidade e o salário aposentadoria.

A prioridade dada a estas ações pode explicar a permanência de praticas de clientelismo ou de favores, em particular no momento das eleições. Estas práticas estão também ligadas a permanência das lideranças no poder^{vi}. O processo democrático de negociação de projetos não é ainda no centro das praticas dos sindicatos mesmo pode-se constatar novas atuações em parceria com as Ong's. Junto com a Articulação do Semi-Árido (ASA) os sindicatos trabalham na elaboração de projetos de desenvolvimento local; junto com o PATAC, desenvolvem o programa de cisternas com fundos rotativas; Junto com a AS-PTA/PB desenvolvem reflexão técnica com agricultores experimentadores.

Contudo, atuações destes tipos não acontecem nos assentamentos. Nenhum dos membros da diretoria do STR participam das reuniões mensais que acontecem nos assentamentos. Eles aparecem só em momentos de conflito, como quando há brigas entre vizinhos. No caso da *Associação São Geraldo*, a ausência das lideranças sindicais passa de três anos. O trabalho em assentamento não é uma prioridade. Os diretores dos sindicatos privilegiam as ações em outras instancias como a Articulação do semi-árido ou em conselhos municipais.

Por que esta situação? Pode-se imaginar que o sindicato não esta presente: i) por não entender as necessidades do assentamento; ii) por terem pouco a propor fora de praticas assistencialistas, que são mais convenientes por terem repercussão imediata, dando um status às lideranças; e, iii) por não disporem dos meios metodológicos e humanos para propor um projeto desenvolvimento viável.

4.0 Discussão

A situação econômica de emergência favorece práticas clientelistas. A renovação que os sindicatos, apesar das dificuldades tentam com os Ong's é muito difícil nos assentamentos, sobretudo, porque que falta um apoio técnico de qualidade. A gestão participativa proposta no Projeto Lumiar que enfatizava a participação dos clientes, a descentralização e a terceirização das atividades de assistência técnica e social, contraria a idéia de projeto da maior parte dos técnicos do Incra. A resistência à inovação institucional e a ausência de critérios para avaliação levaram a fechar o projeto. As Ong's não trabalharam nos assentamentos do Nordeste, talvez devido a uma concepção partilhada pelo Incra e O MST, concepção que dá prioridade a instalação e não ao projeto de produção.

Para o Incra o sucesso da reforma agrária é expressa na quantidade de pessoas assentadas. Esta finalidade é caracterizada no pronunciamento do ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, no dia 01/02/02, em que ressaltou que em sete anos 584.655 famílias foram assentadas em quase 20 milhões de hectares, criados 4.275 assentamentos e investimento global de R\$ 13,2 bilhões. Em seu discurso o governo defende que nenhum outro assentou mais do que ele.

Contudo, o governo não discute o problema de que número de assentados é superior as possibilidades reais definidas pelo módulo fiscal, mesmo se o módulo pode ser discutido. Uma consequência disso é a intensificação da produção baseada num projeto de modernização que necessitam capacidades gerenciais muito acima da realidade dos agricultores e da disponibilidade em recursos (forragem, água, etc) da região. Isto explica para o fracasso dos projetos que já caracterizamos e as práticas de apoio de tipo assistencialista.

Enquanto a postura da CPT, usando uma terminologia dos membros da própria

CPT, pode ser sintetizada dizendo que a CPT tem sido mais competente na *luta pela terra* do que na *luta na terra*. O projeto socialista de produção coletiva do MST é inadequado a situação do Brasil capitalista e, sobretudo, não reflete o "sonho" individual de cada um dos assentados.

Uma alternativa se apresenta na possibilidade de desenvolver um trabalho envolvendo as associações e sindicatos numa relação com as Ong's para construir coletivamente, apoiando-se no saber e nas competências de todos através do "comitê de assentamento". Daí a importância da atuação de entidades com a ASA ou o Projeto Dom Helder Câmara, uma atuação visando modificar as práticas e os hábitos das associações ao término deste processo difícil e longo de aprendizagem.

É esperado que o Incra venha a oferecer resistência a estas modificações, como no caso do Projeto Lumear. Contudo, é imprescindível que os atores sociais entendam que a consolidação do assentamento é tão importante quanto à obtenção da terra e que apoio e apoio os assentamentos.

Bibliografia citada

- GUANZIROLI, Carlos (org.). (1998) **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília.
- OLIVEIRA, Fernando Garcia de. (2001) **Ações do Incra nos assentamentos**. Tese de doutorado. Impresso em 16 de outubro. [Texto em xerox].
- PEREIRA, E. Q. & DUQUE, G. (2001) **Por que abandonar projetos de assistência e apoio à reforma agrária?** [Texto em xerox].
- TEÓFILO, Edson. (2002) **A teoria econômica, a reforma agrária e o desenvolvimento**. Disponível em: www.nead.gov.br. Acessado em 12/03/2002.

(Footnotes)

ⁱ No município de Alagoa Grande/PB, região do Piemonte da Borborema, foram pesquisados: o **Assentamento Caiana**, que possui uma área desapropriada de 226,00 hectares (ha), com lotes

que variam de 3.0 até 18.0 ha, divididos entre as 67 famílias cadastradas, e, o **Assentamento Sapé**, com lotes que variam de 2.0 a 6.0 ha, em uma área de 423,90 ha, para 42 famílias cadastradas; no município de Massaranduba/PB, microrregião agrestina da Borborema, estudou-se o **Assentamento Imbiras**, que possui uma área total de 1.200,00 ha e 82 famílias cadastradas, em média os lotes tem uma área de 7,0 há. Estes três assentamentos foram oficializados em 1996; no município de Alagoa Nova/PB, localizado no Brejo paraibano, pesquisou-se o **Assentamento Engenho Geraldo**, com lotes que variam de 2.0 a 10,0 ha em uma área de 2.300 ha, dividida entre 556 famílias cadastradas é o segundo maior da Paraíba – criado em 1984, a *Associação São Geraldo* foi a primeira a ser fundada na região. O elemento comum a todos os assentamentos é o fato de serem de regularização fundiária e terem como órgão governamental responsável o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

ⁱⁱ Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Organizações Não Governamentais (ONG's), Associação dos assentados, comunidade universitária, MST, entre outras.

ⁱⁱⁱ Ocorre quando o ministro do planejamento retarda ao máximo o repasse de verbas, já previstas no orçamento da União, para outros ministérios, com o intuito de reduzir gastos.

^{iv} Uma postura alternativa foi a tomada pelos técnicos do Projeto Lumear, na Paraíba, que apareceu como uma resposta do Governo Federal às ansiedades dos pequenos produtores assentados e, tinha como uma de suas propostas a assistência técnica contratada pela organização dos próprios assentados, assim se podia privilegiar os profissionais e equipes locais, que estivessem mais conscientes dos problemas enfrentados na região (Pereira e Duque, 2001: 3).

^v Localizada no município de Alagoa Nova.

^{vi} No sindicato de Alagoa Nova, o primeiro mandato foi obtido em 1985 e até hoje se mantém no poder, com uma pequena alternância em uma das eleições em que a sua filha assumiu como presidente e ele como vice-presidente, ou seja, continuou no poder. Já no sindicato de Alagoa Grande, o presidente está no terceiro mandato. O presidente do sindicato de Massaranduba está no primeiro mandato, mas já participava da diretoria anterior. Como consequência, se observou um quadro de centralização de poder, no qual somente o presidente tem a resposta para as mais simples perguntas.