



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA VANDERLI CAVALCANTE GUEDES

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO
FUNDIÁRIO MUNICÍPIO DE MORADA NOVA-CE**

**FORTALEZA
2010**

MARIA VANDERLI CAVALCANTE GUEDES

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO
FUNDIÁRIO MUNICÍPIO DE MORADA NOVA-CE**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Amaro
Gomes de Alencar

**FORTALEZA
2010**

"*Lecturis saltem*"

Ficha Catalográfica elaborada por
Telma Regina Abreu Camboim – Bibliotecária – CRB-3/593
tregina@ufc.br
Biblioteca de Ciências Humanas – UFC

G958a

Guedes, Maria Vanderli Cavalcante.

Avaliação do Programa Nacional de Crédito Fundiário município de Morada Nova-CE / por Maria Vanderli Cavalcante Guedes. – 2010.

138f. : il. ; 31 cm.

Cópia de computador (printout(s)).

Dissertação(Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza(CE), 20/04/2010.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar.

Inclui bibliografia.

1-CRÉDITO AGRÍCOLA – MORADA NOVA(CE).2-AGRICULTURA E ESTADO – MORADA NOVA(CE).3-AGRICULTURA FAMILIAR – MORADA NOVA(CE).4-FAMÍLIAS RURAIS – MORADA NOVA(CE) – CONDIÇÕES SOCIAIS.5-FAMÍLIAS RURAIS – MORADA NOVA(CE) – CONDIÇÕES ECONÔMICAS.6-TRABALHADORES RURAIS – MORADA NOVA(CE).I-Alencar, Francisco Amaro Gomes de, orientador. II-Universidade Federal do Ceará. Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas.III-Título.

CDD(22ª ed.) 332.71098131

23/10

MARIA VANDERLI CAVALCANTE GUEDES

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO
FUNDIÁRIO MUNICÍPIO DE MORADA NOVA-CE**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas públicas e mudanças sociais.

Aprovada em: 20 / 4 / 2010

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof^a. Dr^a. Francisca Silvânia de Sousa Monte
Universidade Federal do Ceará – UFC

Dr. José Lima Castro Júnior
Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela minha alegria de vivê-la.

A minha família, meu porto seguro, pela amizade e confiança.

Às Prof.^{as} Dr.^{as} Maria Vilani Cavalcante Guedes e Neide Cavalcante Guedes, minhas irmãs, a quem tanto amo e de quem muito me orgulho, pela amizade e sugestões valiosas para a realização deste trabalho.

Ao Dr. Dilcio Dantas Guedes, meu sobrinho amado, e a minha afilhada e também sobrinha, Lia, pela amizade, paciência e valiosa contribuição para a concretização deste estudo.

Ao Prof. Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar, amigo e orientador, que, segura e confiantemente, acreditou nas minhas possibilidades e me deu toda a liberdade de agir.

À banca examinadora, nas pessoas da Prof.^a Dr.^a Francisca Silvânia de Sousa Monte e Dr. José Lima Castro Júnior, pelas valiosas contribuições.

E a todos os professores do Mestrado, pelo aprendizado proporcionado durante o curso.

À Prof.^a Dr.^a Silvia Maria de Freitas, pela amizade, apoio, colaboração e disponibilidade para ajudar no desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas de turma, especialmente a Aglais, Osias, Cícero, Sandra e Socorro. Valeu a convivência e a amizade.

À funcionária Marta, pelo apoio e disponibilidade aos alunos.

Aos agricultores e seus familiares, pela colaboração na elaboração deste estudo.

Aos profissionais que trabalham com o PNCF, pelo apoio e colaboração.

À Universidade Federal do Ceará, pela valiosa oportunidade.

À EMATERCE, pela oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

E a todos os que, de alguma forma, contribuíram para o alcance desta meta.

A minha mãe, Anunciada, e ao meu filho, Marcelo, os dois grandes amores da minha vida.

À memória do meu inesquecível pai, Pedro Guedes Pereira, que, se aqui estivesse, mesmo com simplicidade e pouca instrução, saberia valorizar meu esforço, como sempre fez.

O cântico da terra

Eu sou a terra, eu sou a vida.
Do meu barro primeiro veio o homem.
De mim veio a mulher e veio o amor.
Veio a árvore, veio a fonte.
Vem o fruto e vem a flor.
Eu sou a fonte original de toda vida.
Sou o chão que se prende à tua casa.
Sou a telha da cobertura de teu lar.
A mina constante de teu poço.
Sou a espiga generosa de teu gado
e certeza tranqüila ao teu esforço.
Sou a razão de tua vida.
De mim vieste pela mão do Criador,
e a mim tu voltarás no fim da lida.
Só em mim acharás descanso e Paz.
Eu sou a grande Mãe Universal.
Tua filha, tua noiva e desposada.
A mulher e o ventre que fecundas.
Sou a gleba, a gestação, eu sou o amor.
A ti, ó lavrador, tudo quanto é meu.
Teu arado, tua foice, teu machado.
O berço pequenino de teu filho.
O algodão de tua veste
e o pão de tua casa.
E um dia bem distante
a mim tu voltarás.
E no canteiro materno de meu seio
tranqüilo dormirás.
Plantemos a roça.
Lavremos a gleba.
Cuidemos do ninho,
do gado e da tulha.
Fatura teremos
e donos de sítio
felizes seremos.

Cora Coralina

RESUMO

Esta dissertação apresenta os resultados da pesquisa sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), no município de Morada Nova, Estado do Ceará. O estudo avaliou os efeitos socioeconômicos do Programa na melhoria das condições de vida das famílias mutuárias das Fazendas Angico e Lagoa da Serra. A metodologia adotada para a concretização dos resultados baseou-se em pesquisa bibliográfica, documental e de campo, de natureza qualitativa e quantitativa. Os resultados revelaram o perfil dos atingidos pelo PNCF, compatível com o público estabelecido como alvo pelo programa, cuja ocupação principal relaciona-se à agropecuária. Isto favoreceu a utilização da mão - de - obra familiar nas atividades desenvolvidas nesses imóveis, identificando relativas melhorias nas condições de vida dos mutuários em relação à habitação, saúde, segurança alimentar, educação, aquisição de bens duráveis e renda, após a compra da terra. Constatou-se a ausência de assistência técnica e a falta de integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos; a área de ambos os imóveis encontra-se abaixo de 1 módulo fiscal por família, o que talvez dificulte o aumento da produção em relação ao número de animais existentes; e a morosidade no acesso de outras políticas públicas que, de certa forma, estão integradas ao Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Rural. Crédito Fundiário. Mutuários.

ABSTRACT

This dissertation presents the results of the research on the National Program of Agrarian Credit, in Morada Nova city, state of the Ceará. The study evaluated the socioeconomics effects of the Program in the Angico and Lagoa da Serra Farms mortgager families' life conditions improvement. The methodology adopted for the results concretion was based on qualitative and quantitative bibliographical, documentary and field researches. The results show the profile of those affected by the PNCF, compatible with the public established as a target for the program, whose main occupation revolves around agribusiness. That has favored the familiar hand use in the activities developed in those properties, identifying relative improvements in the mortgagers' life conditions in relation to the habitation, health, alimentary security, education, durable goods acquisition and income, after the purchase of the land. It evidenced the technique assistance absence and lack of integration between the public services rendering institutions; that both property area was below of 1 family agricultural module, what perhaps makes it difficult the production increase in relation to the existing animals number; and the slowness of reaching other public politics accomplishment that, of certain form, are integrated to the National Program of Agrarian Credit.

Keywords: Public politics. Country. Agrarian Credit. Mortgagers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 TERRA PRÓPRIA: UM SONHO QUE SE TORNOU DÍVIDA	14
2.1 Acesso ao crédito no meio rural: os programas de compra e venda de terras	14
2.1.1 Programa Reforma Agrária Solidária do Projeto São José no Ceará	20
2.1.2 Projeto Cédula da Terra.....	22
2.1.3 Programa Banco da Terra	25
2.1.4 Programa Nacional de Crédito Fundiário	28
2.1.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário na atualidade.....	34
2.2 Considerações da questão agrária no Ceará	37
3 MATERIAL E MÉTODOS	41
3.1 Área do estudo	42
3.1.1 Fazenda Angico	42
3.1.2 Fazenda Lagoa da Serra.....	44
3.2 População estudada	45
3.3 Coleta de dados	46
3.4 Organização e tratamento dos dados	48
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	50
4.1 Avaliação do PNCF a partir da visão dos mutuários	50
4.1.1 Caracterização dos mutuários.....	50
4.2 Avaliação do PNCF a partir da visão das lideranças	98
4.3 Avaliação do PNCF a partir da visão dos técnicos	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICES	133

1 INTRODUÇÃO

O acesso a terra e sua utilização é uma das principais discussões relacionadas à questão agrária no Brasil, que se constitui em um dos problemas recorrentes enfrentados pela Nação e presente no cenário nacional desde a época do Brasil colônia.

É importante mapear suas origens remotas, pois, assim, propicia-se a identificação da sua continuidade e as modificações havidas em seu perfil, provocadas pela emergência sucessiva de novas forças e contextos em sua trajetória. Nesse sentido, observa Alencar (2005, p. 10): “[...] com o passar dos séculos a reforma agrária incorporou significados, tomou formas e se adequou aos momentos políticos do país, colocando em cena setores das classes dominantes, dos trabalhadores rurais e seus representantes”.

No Brasil, a conquista do acesso e uso da terra deve-se, sobretudo, às reações apresentadas tanto pelos proprietários de terra como pelos segmentos sociais lutam pela terra, abrindo espaços para o surgimento dos movimentos sociais de trabalhadores do campo, os quais adotaram alguns mecanismos para a realização da reforma agrária. Relevante papel, nessa luta, exerceram os índios, os negros e os trabalhadores rurais¹ das mais diversas origens e etnias, todos esses, segmentos que aspiram pelo direito a terra e à vida nesse chão brasileiro, tão vasto e, ao mesmo tempo, tão escasso, aos mais pobres e politicamente aos menos favorecidos.

A partir dos anos de 1980, por intermédio dos movimentos sociais, os trabalhadores rurais sem terra, em especial, estabeleceram a estratégia de acampamentos e ocupações como sua principal forma de luta por terra.

A reforma agrária empreendida pelo Estado para atender aos anseios por terra dos trabalhadores rurais utiliza-se da desapropriação por interesse social², uma das modalidades de intervenção na propriedade por parte do poder público, como instrumento para a obtenção das terras necessárias ao assentamento das famílias. Essa política pública, na visão de

¹ Sob essa denominação genérica de “trabalhadores rurais” estão todas as categorias que vivem diretamente do trabalho na terra (assalariados, agricultores familiares proprietários e não-proprietários e seus filhos, posseiros, arrendatários, sem-terra etc.). Por sua vez, entende-se como agricultura familiar, de acordo com o art. 3º da Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2006a), aquela em que a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados à família.

² A desapropriação por interesse social é aquela que condiciona a propriedade da terra ao cumprimento da sua função social, que só se verifica, segundo a Constituição Federal de 1988 art. 146 e 148 quando simultaneamente, favorece o bem-estar dos que nela vivem, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho (BRASIL, 1988).

Romeiro (2002), representa mais uma forma de amenizar os conflitos agrários no campo do que propriamente um instrumento de desconcentração da terra e de ordenamento do território rural.

A realização do processo de reforma agrária no Brasil tem sido tema de diversas discussões no contexto social, político e acadêmico. Embora não seja recente, a partir dos anos de 1980 ganhou nova força e dimensão. Foi justamente nesse período que o processo de reforma agrária alcançou resultados expressivos, pelo menos em termos de número de famílias assentadas e hectares desapropriados.

Apesar dos resultados expressivos, existia a necessidade de aceleração do processo de redistribuição de terras, em virtude da elevada demanda social por terra e da forte pressão social. É nesse contexto que emerge o programa denominado Novo Mundo Rural³, com vistas a convencer os trabalhadores sem terra e pequenos agricultores de que a integração ao capital é o melhor caminho para acessar a terra e fazer reforma agrária. Para tanto, a desapropriação por interesse social começa a ser substituída gradativamente pela própria compra e venda das terras dos latifundiários, mediante pagamento à vista através do PNCF.

Essa medida fortalece ainda mais o grande proprietário, descaracteriza a reforma agrária com base na “penalização do latifúndio” e enfraquece os trabalhadores. Desse modo surgiu o programa de compra e venda de terra como uma nova opção e reforço ao modelo de reforma agrária vigente no Brasil.

Conforme Medeiros (2002), o mercado de terra surge, no Brasil, num contexto de intensas ocupações de terra, redirecionadas pelas políticas do Banco Mundial que, desde meados dos anos de 1970, elaborou princípios gerais de ação, tais como: o reconhecimento da importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; a necessidade de estimular os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes; e a importância de uma distribuição igualitária de bens e de reformas agrárias redistributivas.

A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial teve como vetor inicial, no Brasil, a experiência piloto ocorrida no Estado do Ceará, por meio do Programa Reforma Agrária Solidária - Projeto São José (1996-1997). Essa experiência foi ampliada para os outros Estados do Nordeste (Bahia, Maranhão, Pernambuco e Ceará) e para o norte de Minas

³ “O ‘Novo Mundo Rural’ é uma expressão utilizada para designar tanto as transformações em curso na realidade brasileira, quanto um paradigma a ser perseguido. As mudanças teriam como fundamento a introdução de tecnologia, a emergência de novas atividades no meio rural e o surgimento de novas configurações sociais. O progresso técnico, acarretando ganhos de produtividade na agricultura, haveria ensejado a formação de um ‘excedente de trabalho’” (DOMINGOS NETO, 2004, p. 29).

Gerais, por intermédio do Projeto Cédula da Terra (1997-2000). Em seguida, foi levada para boa parte do Brasil, na esteira do Programa Banco da Terra (1999-2002) e do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (2002-2003). Essa política teve como pressuposto a criação de um Fundo de Terra para financiar a compra e venda de terras entre proprietários dispostos a vendê-las e agricultores sem terra ou com pouca terra interessados em comprá-las.

Tais programas sofreram críticas dos movimentos sociais e das entidades de representação dos trabalhadores rurais, no caso, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), unidos no Fórum Social pela Reforma Agrária e Justiça no Campo⁴.

Apresentado, em 2003, pelo governo federal, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) não amenizou o descontentamento dos movimentos sociais e das entidades de representação dos trabalhadores na luta pela reforma agrária. Isso porque o programa manteve o incentivo à aquisição de terra via processo de compra e venda no mercado, deixando de lado o instrumento da desapropriação de terras por interesse social. Assim, o PNCF do governo federal tem negligenciado a luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária e mantido uma política agrária de valorização do mercado como instrumento legal de acesso a terra, o que tem garantido a continuidade da “reforma agrária de mercado” (RAM) do Banco Mundial, no Brasil.

Os primeiros projetos dos programas do mercado de terra já completaram treze anos. Nem por isso, no entanto, os debates acabaram.

Muitos agricultores familiares, ansiosos por terra própria, buscam outro mecanismo para a obtenção do acesso desejado. É denominado de Programa Nacional de Crédito Fundiário. Este programa integra o Plano Nacional de Reforma Agrária como um instrumento complementar à desapropriação. É um mecanismo de acesso a terra por meio do financiamento da aquisição de imóvel rural e de investimentos básicos e comunitários em projetos apresentados pelos beneficiários voltados a produzir o aumento da renda e da produção de alimentos, a melhoria das suas condições de vida e a dinamização das economias locais (BRASIL, 2009). Essa política pública vem sendo implementada no Estado do Ceará desde 1997 e utiliza, para sua efetivação, o financiamento da terra com reembolso em longo prazo.

⁴ “O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, criado em 1995, é uma articulação com caráter amplo e pluripartidário, reunindo movimentos sociais, entidades ecumênicas e organizações não governamentais. Seu objetivo é articular as ações desenvolvidas pelas várias entidades que apóiam a realização da reforma agrária no Brasil” (WOLF; SAUER, 2001, p.196).

Nesse contexto, o interesse da pesquisadora por essa política pública está associado ao público por ela assistido por intermédio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Ceará (EMATERCE), e volta-se para a compreensão do motivo que leva as famílias a buscarem a terra via financiamento da sua aquisição com recursos do crédito fundiário. Apesar da crescente expressão assumida por esse instrumento de acesso a terra no Ceará, o seu estudo nos meios acadêmicos ainda é incipiente. Tal limitação despertou a curiosidade de verificar, in loco, se o programa proporciona a melhoria das condições de vida das famílias mutuárias atingidas, como alega.

O despertar para a temática da questão agrária surge das experiências vivenciadas, durante minha trajetória profissional na referida empresa, onde foi possível acompanhar as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores rurais que lutam arduamente por sua sobrevivência, para tornar-se proprietário de um pedaço de chão. Tanto o aprimoramento profissional como o aprofundamento no assunto foram a maneira vislumbrada para melhorar a qualidade da minha atuação na referida instituição, e, ao mesmo tempo, para diminuir as muitas dúvidas e questões dominantes na vida prática dos trabalhadores rurais.

A definição da área de estudo aconteceu no momento da realização de atividade discente no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Foi escolhido o município de Morada Nova por se constituir em área de abrangência de trabalho da pesquisadora e pelo fato de o referido município ter sido o primeiro da região do Baixo Jaguaribe a ser incluído no Programa Nacional de Crédito Fundiário, em vigor desde 2003.

Levando em consideração a abrangência do Programa Nacional de Crédito Fundiário (BRASIL, 2004a), cujo objetivo central consiste em “[...] contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso à terra e o aumento de renda [...] de famílias de trabalhadores rurais [...]”, questiona-se quais os efeitos decorrentes do programa na melhoria das condições de vida das famílias mutuárias.

Para responder à questão norteadora da pesquisa se faz necessário avaliar, junto ao público atendido, o seu perfil, a visão dele sobre o PNCF, suas ideias, o nível de organização e a participação nas atividades coletivas, enfim, o que melhorou em termos de condições de vida após o financiamento da terra.

No intuito de ampliar o esclarecimento dessa questão, apontou-se como objetivo geral avaliar os efeitos do Programa Nacional de Crédito Fundiário na melhoria das condições de vida das famílias das Fazendas Angico e Lagoa da Serra, no município de Morada Nova,

na região do Baixo Jaguaribe, no Estado do Ceará. Intrínseco a esse objetivo, listam-se outros, específicos: identificar o perfil socioeconômico dos mutuários do PNCF; analisar a melhoria de vida das famílias mutuárias do programa, tomando-se como medida os indicadores segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social e identificar os principais apoios recebidos das demais políticas públicas, integradas ou não ao PNCF.

A avaliação deve ser considerada um instrumento fundamental no processo de gestão, em especial, por propiciar informações para tomada de decisão e ajuste de políticas. Nesse sentido, pode-se afirmar, a avaliação permite não só identificar os efeitos de um programa, como também reconhecer sua viabilidade, favorecendo, quando necessário, a reformulação dos seus objetivos, metas ou atividades, e a reorientação das suas ações, com vistas ao aperfeiçoamento e reformulação do programa. Dessa forma, atribui maior confiabilidade às políticas públicas.

Esta pesquisa reveste-se de significado por tratar de uma temática polêmica entre estudiosos e “atingidos”. Merece, portanto, ser investigada cientificamente, sobretudo porque, atualmente, torna-se cada vez mais importante saber o que pensam e como se organizam os beneficiários e potenciais beneficiários de uma política pública, a fim de se lograr maior êxito em sua implementação. Assim, conhecer o pensamento e as expectativas das pessoas ansiosas por terra sem o envolvimento em conflitos abertos, a exemplo das que se encontram nas ocupações de terra, pode significar o caminho para o aprimoramento dos programas governamentais de acesso a terra.

Para fornecer uma visão geral de todo o trabalho apresenta-se, a seguir, de forma sucinta, um resumo dos capítulos dentre os quais se distribuem as informações obtidas no decorrer da realização da investigação. No primeiro deles, consta esta introdução.

No segundo, terra própria: um sonho que se tornou dívida, promove-se uma revisão na literatura sobre a temática em discussão, como livros, revistas, dissertações e teses, bem como em websites especializados, procurando reunir, nessa seção, as contribuições mais relevantes dos autores que se dedicam ao estudo das questões relativas a terra, consideradas úteis para o desenvolvimento do trabalho.

No terceiro, material e métodos, contemplam-se a caracterização das unidades de análise, a delimitação da área de estudo, a população selecionada, os métodos e instrumentos de coleta de dados e o modo como se organizam e são tratados os dados coletados.

No quarto capítulo, resultados e discussão, apresentam-se os resultados e discutem-se os prós e contras da política adotada.

No quinto capítulo expõem-se as considerações finais.

2 TERRA PRÓPRIA: UM SONHO QUE SE TORNOU DÍVIDA

2.1 Acesso ao crédito no meio rural: os programas de compra e venda de terras

Não se tenciona fazer, aqui, um histórico completo a respeito do crédito fundiário, mas ilustrar sua presença no campo, assim como os distintos interesses que marcaram essa modalidade de financiamento.

Como observado, o financiamento de terras a agricultores familiares não é uma modalidade recente de acesso à propriedade rural nos países capitalistas. Há referências esparsas ao uso desse instrumento, como a citada por Abramovay (2007) a respeito da agricultura na Dinamarca, já no final do século XVIII. Conforme o autor menciona, nesse país, em 1788, foi criado “um banco público de crédito, concedendo empréstimos em longo prazo e com baixas taxas de juros para os agricultores comprarem terras” (p. 204).

Ao analisar o contexto histórico da agricultura familiar, especialmente na Europa, no Canadá, e ainda, na Inglaterra, Bruno (1994, p. 57) afirma que, após a abertura dos mercados internacionais para importação de alimentos a preços mais baixos, “os grandes proprietários de terra também compreenderam bastante rápido que seria mais rentável converter o valor de suas terras em dinheiro para investir na propriedade urbana, na indústria e no comércio”. Na falta de condições de compra pelos pequenos agricultores, para lhes possibilitar essas condições e, também, para satisfazer os interesses dos grandes proprietários de terras, recorreu-se ao Estado para lhes propiciar essas condições mediante a criação de uma linha de crédito.

Para ilustrar, o acesso a terra por meio de financiamento, na Dinamarca e na Inglaterra, divergiu em relação às formas de obtenção do crédito. Na primeira nação, esse acesso foi conquistado a partir das lutas empreendidas pelos camponeses; na última, ocorreu em detrimento dos interesses dos latifundiários. Em ambos os casos, para a obtenção de terra, os pequenos agricultores tiveram de recorrer ao financiamento estatal.

De acordo com Martins (1995), Reydon e Plata (1996) e Alencar (2005), as condições iniciais para a formação de um mercado de terras, no Brasil, ocorreram com a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro 1850, chamada de Lei de Terras. Segundo estabelecido, a aquisição só seria efetivada pela compra em dinheiro.

Esta Lei de Terras foi elaborada com o objetivo de impedir que eventuais escravos libertos e imigrantes pobres se tornassem donos de terras. Lembre-se, porém: em 1888, com a abolição da escravidão no Brasil, muitos imigrantes para cá vieram, em substituição aos escravos. Com essa lei, pretendia-se que tanto os escravos como os imigrantes pobres fossem sempre trabalhadores rurais, garantindo-se, assim, mão-de-obra fácil e barata (MORISSAWA, 2001).

A Lei de Terras era injusta, particularmente por favorecer a expansão dos latifundiários e impedir a aquisição de pequenas propriedades pelos escravos e imigrantes, os quais poderiam praticar a agricultura familiar. Esse fato gerou frequente falta de alimentos para muita gente no decorrer da história do Brasil.

Entre a Lei de Terras (1850) e a proclamação da República (1889), o Brasil passou por um período que consolidou os grandes e crescentes latifúndios. Não havia um poder público capaz de fiscalizar adequadamente o uso das terras. Um mesmo proprietário adquiria vários lotes de terras, a preços ínfimos, mas proibitivos para escravos libertos e imigrantes pobres, construía uma moradia em cada um deles e colocava os filhos mais velhos, irmãos, pais e demais parentes para ocupar temporariamente aquelas propriedades. Em seguida, iniciava uma cultura qualquer para caracterizar o uso e moradia, em cumprimento ao determinado pela Lei de Terras (MORISSAWA, 2001).

A proclamação da República manteve e até legitimou através da Constituição os agravos da questão agrária no país favorecendo sempre o latifundiário. Conforme Alencar (2005, p.80), “a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891 estabeleceu que as terras devolutas passassem a ser de domínio dos Estados da Federação”. Como evidenciado, o período republicano tem sido marcado pela reedição de Constituições, cada uma representando os interesses de períodos diferentes da história do Brasil.

Uma das primeiras referências relativa ao crédito fundiário encontrada no Brasil está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Esta, em seu art. 81, previa empréstimo ao trabalhador rural no valor correspondente ao valor do salário mínimo anual da região, para aquisição de terra destinada ao trabalho, seu e da sua família. Tal empréstimo seria financiado pelo Fundo Nacional de Reforma Agrária, com prazo de vinte anos para pagamento, acrescido de juros de 6% ao ano. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, poderiam acumular o empréstimo dois ou mais trabalhadores que optassem pela aquisição de propriedade com área superior àquela estabelecida pelo Estatuto da Terra,

por unidade familiar, sob administração comum ou em forma de cooperativa (BRASIL, 1985).

Com o passar do tempo, verificam-se alguns avanços. Por exemplo, os movimentos sociais na década de 1960 (em especial as Ligas Camponesas) reivindicavam a realização da reforma agrária no Brasil. Como o debate e a reivindicação pela reforma agrária no país estavam em ebulição, o governo militar adotou uma medida drástica em relação aos movimentos sociais: elaborou e aprovou o Estatuto da Terra. Esse documento, apesar de muito rico, teve apenas a finalidade de redirecionar o problema da reforma agrária para o âmbito estritamente econômico. Consoante se acreditava, o fim do latifúndio e do problema agrário dar-se-ia pela transformação do grande latifúndio em empresas rurais.

Segundo Medeiros (2003 p. 24-25):

O Estatuto da Terra criou condições institucionais que possibilitavam a desapropriação por interesse social como caminho para eliminar os conflitos no campo. No entanto, no rearranjo de forças políticas que se seguiu ao golpe, a possibilidade de uma reforma agrária com base na desapropriação foi posta de lado, em favor de um modelo fundado no apoio à modernização tecnológica das grandes propriedades, com incentivos fiscais e crédito farto e barato.

A facilidade do crédito rural para os latifundiários propiciou a incorporação das pequenas propriedades rurais pelas médias e grandes: a monocultura exigia maiores propriedades e o crédito facilitava a aquisição de terra. Assim, quanto mais terra tivesse o proprietário, mais crédito recebia e mais terra podia comprar (INCRA, 1995).

Conforme Brandão (2000), o Estatuto da Terra, à época da sua publicação, encarava a reforma agrária como uma necessidade premente à Nação e, até mesmo, como uma questão de segurança nacional.

Ainda conforme Brandão (2000), a lei centralizou no governo federal não somente a incumbência de realizá-la, mas, sobretudo, o poder de decidir quando, onde e como fazê-lo. Essa herança centralizadora foi, infelizmente, passada à Constituição de 1988. Dessa forma, hoje, os Estados não dispõem de mecanismos legais e eficientes que lhes permitam uma participação mais contundente no processo de reforma agrária em seus territórios.

Diante desta realidade, o que se vislumbra é que a reforma agrária continuará a caminhar lentamente, sem atingir seus objetivos, de maneira centralizada e sempre a reboque de soluções para situações emergenciais provocadas pelos movimentos sociais. Segundo o

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (FERREIRA *et al.*, 2008), a omissão da reforma agrária entre os objetivos prioritários na proposta do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 trouxe muito desânimo a quantos ainda a viam como uma necessidade para a inclusão social e a diminuição das desigualdades sociais, além de ser estratégica para a política de garantia alimentar do país.

Constante da Lei nº 4.504/64, a denominação Crédito Fundiário abrange todas as políticas públicas que promovam o acesso à propriedade da terra por meio de financiamento em longo prazo.

Apesar das críticas e oposição dos movimentos sociais agrários, os programas de mercado de terra vêm sendo implantados desde 1997, no Brasil. Mesmo apresentando diversos problemas, como, por exemplo, dificuldade por parte das famílias para pagar as prestações e amortizar a dívida, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ampliou as linhas de financiamento e, com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário e de mudanças legais no Fundo de Terras, transformou essa proposta em uma política de Estado, com aportes de recursos regulares do Orçamento Geral da União (MDA, 2005).

De maneira geral, os programas de acesso a terra foram concebidos pelo Estado como mecanismos para diminuir os conflitos e combater a pobreza rural, pois as ações agrárias não eram vistas como parte do programa econômico, muito menos como uma questão política. Essa visão permitiu a aliança com o Banco Mundial, o qual tinha interesses em financiar programas de alívio à pobreza, cumprindo sua “missão social” (PEREIRA, 2006). Mencionados recursos permitiram ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso amenizar a pressão social por terra sem alterar a estrutura fundiária ou ampliar os processos de desapropriação (SAUER; PEREIRA, 2006).

Essa junção de interesses possibilitou a formulação e a implementação do projeto piloto de reforma agrária de mercado, como uma experiência alternativa de acesso a terra via mecanismo de compra e venda. O governo do presidente FHC instituiu o financiamento público para a compra privada de terras como um mecanismo para aliviar tensões sociais no campo e retomar o protagonismo político na condução da política agrária (SAUER; PEREIRA, 2006).

Desde o início do governo do presidente FHC (1995), o Banco Mundial preconizava a dinamização dos mercados de terras como mecanismo para atingir dois objetivos simultâneos: permitir o acesso a terra a agricultores sem terras e aliviar a pobreza rural,

intensificando-se pelas políticas de ajuste estrutural (PEREIRA, 2006). Na visão do Banco Mundial, o modelo de mercado deveria ser introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso (SAUER; PEREIRA, 2006).

Politicamente, o governo federal e o Banco Mundial tinham interesse em diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra (PEREIRA, 2005). A criação de programas orientados pelo mercado e a disponibilidade de financiamento para compra deveriam desconectar as ocupações das desapropriações por interesse social, permitindo ao governo realizar ações fundiárias não mais pautadas por mobilizações e pressões dos movimentos sociais (SAUER; PEREIRA, 2006).

Pereira (2004) faz uma importante abordagem sobre o debate internacional e o caso brasileiro a respeito do modelo de reforma agrária de mercado. Analisa as proposições do Banco Mundial, as disputas político-ideológicas e as principais posições internacionais sobre a aplicabilidade desse modelo de “reforma agrária”, a partir dos resultados preliminares, no Brasil. Essas políticas foram implementadas na década de 1990 em países como África do Sul, Colômbia, Filipinas e El Salvador, com o apoio do Banco Mundial, instituição que formulou inúmeras críticas aos modelos tradicionais de reforma agrária conduzidos pelo Estado pela via da desapropriação.

Segundo Medeiros (2002, p. 71), na avaliação do Banco Mundial, “[...] essas reformas [tradicionais] eram consideradas coercitivas, dirigidas, centralizadas e portadoras de um aspecto confiscatório, na medida em que as terras eram muitas vezes pagas abaixo dos preços de mercado e parte em dinheiro, parte em títulos públicos”.

Na ótica dos idealizadores do programa de compra de terra através do mercado, este era um processo descentralizado e voluntário, por isso, mais rápido. Nesse sentido, havia economia com as custas judiciais e a descentralização do processo de assentamentos rurais, o qual, ao proporcionar um enxugamento da máquina burocrática, acabava por tornar o processo menos oneroso. Além disso, previa-se uma agilização do processo de distribuição de terras como forma de prevenir possíveis aumentos de conflitos sociais no campo.

Conforme Pereira (2006, p. 33-34), a crítica no debate sobre a reforma agrária de mercado centrada no modelo tradicional é:

[...] feita de maneira abstrata, homogeneizadora e universalista, deslocada da análise empírica dos conflitos sociais que definiram a natureza, o grau, a

extensão, o ritmo, a direção e mesmo o refluxo ou a desconstituição das políticas de reforma agrária, sempre muito homogêneas entre si. [...] O núcleo da crítica do BIRD à reforma agrária “conduzida pelo Estado” realmente não tem consistência empírica. Em primeiro lugar, a reforma agrária, onde ocorreu, jamais foi “dirigida pela oferta”, pois sempre foi impulsionada, em maior ou menor grau, pela “demanda” por terra provocada pela luta social do campesinato e das coalizões políticas que o apóiam. Em segundo lugar não é válido atribuir o suposto “fracasso” das reformas agrárias ao seu caráter coercitivo e centralizado, uma vez que, nessa matéria, existe historicamente uma associação positiva entre grau de redistribuição, sanção estatal e centralização político-administrativa. Em terceiro lugar, a lentidão na execução de políticas de reforma agrária sempre tendeu a ser maior onde os mecanismos de mercado foram privilegiados, em detrimento da ação compulsória do Estado. Em quarto lugar, não é correto atribuir eventuais supervalorizações concedidas aos proprietários ao caráter mais ou menos “estadista” da reforma agrária, mas sim à corrupção e, fundamentalmente, a minimização do poder desapropriatório do Estado, em geral inversamente proporcional ao poder político e social dos grandes proprietários de terra. Em quinto lugar, é falsa a idéia de que os casos de corrupção nos processos de reforma agrária se devem ao seu caráter “estadista”, como se, na prática, o agente corruptor por excelência não fosse o “mercado”, i é, os grandes proprietários interessados na supervalorização de suas terras. Em sexto lugar, é igualmente falso atribuir à reforma agrária responsabilidades que não lhe competem exclusivamente uma vez que ela não é, nunca foi e jamais será uma panacéia .

Depois de tentar desqualificar a necessidade da adoção de um modelo alternativo de reforma agrária, a corrente crítica se concentra em criticar o modelo de reforma agrária de mercado como um todo, divergindo inclusive do seu caráter redistributivo, segundo Pereira (2006, p. 31-32):

O modelo de reforma agrária de mercado definitivamente não pode ser considerado um modelo redistributivo. Percebe-se que os pressupostos da reforma agrária de mercado são distintos dos da reforma agrária redistributiva. No primeiro caso a terra é vista como um mero fator de produção, uma mercadoria como qualquer outra. No segundo caso, a terra é vista pela sua gravitação política, econômica e cultural, razão pela qual os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de tudo, relações de poder entre classes e grupos sociais. Não há, portanto qualquer semelhança entre o modelo de reforma agrária de mercado e reforma agrárias redistributivas. Transações mercantis e ações paliativas de “alívio” da pobreza rural nada têm a ver com redistribuição do estoque de riqueza (no caso, a terra rural) acumulado por uma classe ou frações de classe. Também em nada se assemelha à democratização de poder político e tampouco contribuem para um suposto ‘empoderamento’ dos trabalhadores rurais. A natureza voluntária e mercantil do modelo de reforma agrária de mercado o distingue completamente de qualquer política de reforma agrária, cuja viabilidade depende da luta social autônoma do campesinato e da ampliação do poder sancionador e redistributivo do Estado contra o monopólio da terra. Não é demais lembrar que a lógica do modelo de reforma agrária de mercado pressupõe a redução de ambos.

Conforme o mencionado autor, os críticos questionam a necessidade de um novo modelo para superação do problema fundiário brasileiro:

Mesmo se funcionassem – i.e., mesmo se ocorressem transações de mercado a preços razoáveis e os beneficiários pudessem de fato pagar pela terra por meio de sua produção agrícola – tais programas seriam absolutamente insuficientes para absorver a pressão social sobre uma estrutura de propriedade altamente concentrada, ainda mais em sociedades que experimentam há anos uma regressão social e econômica provocada pelas reformas estruturais (PEREIRA, 2004, p. 246).

Ao questionar a viabilidade do modelo para superar o problema fundiário, a crítica centra-se na principal característica da reforma agrária de mercado: acesso a terra via mercado.

Destaque-se, no entanto: o governo do presidente FHC (1995-2002) programou e iniciou quatro programas de reforma agrária de mercado, sendo o Projeto “Reforma Agrária Solidária” uma linha dentro do Programa estadual São José, uma experiência pequena do Ceará. Criado em agosto de 1996, o primeiro financiamento para compra de terras foi liberado em fevereiro do ano seguinte.

Assim, a “reforma agrária de mercado”, como uma política de contrarreforma agrária, aparece como condição e consequência da forma pela qual o Estado foi levado a recriar o mercado de terras para favorecer o desenvolvimento do capitalismo no Ceará.

Segundo Alencar (2005), para a operacionalização desses programas de compra e venda de terra, os governos federal, estaduais e municipais, com a parceria do Banco Mundial, implementaram, a partir de 1997, sob a denominação de Política Pública complementar da Reforma Agrária, por intermédio do mecanismo de compra e venda da terra, quatro programas, abordados a seguir.

2.1.1 Programa Reforma Agrária Solidária do Projeto São José no Ceará

A experiência pioneira que deu origem à política pública de crédito fundiário no Brasil foi a implantação do Projeto Piloto São José, no Ceará, em fevereiro de 1997, por intermédio do acordo de empréstimo 3.918 – BR, conforme os autores Brandão (2000), Reydon e Plata (2000), Medeiros (2002), Pereira (2004), Nunes *et al.* (2005), Alencar (2005) e Ramos Filho (2008).

Para a realização dessa experiência, o governo do Estado do Ceará, com a edição da Lei nº 12.614, de 7 de agosto de 1996, instituiu o Fundo Rotativo de Terras do Ceará, o qual viabilizou a parceria com o Banco Mundial para a criação do componente Ação Fundiária do Projeto São José. Esse componente se caracterizou pela adoção, sob a forma de projeto piloto, da concessão de crédito fundiário, viabilizando o acesso a terra aos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, desde que agrupados em associações, mediante negociações concretizadas diretamente com os proprietários. Além do financiamento da terra estava previsto o financiamento a fundo perdido para investimentos de infraestrutura produtiva e/ou social (BRANDÃO, 2000). Eram recursos não reembolsáveis, a serem geridos diretamente pelas associações, com base em projetos produtivos por elas elaborados (GARCIA FILHO, 1998; SAUER, 2004; PEREIRA, 2004).

Consoante Alencar (2005), o Programa Reforma Agrária Solidária do Projeto São José, no Ceará, foi executado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), atuou em 26 municípios, atendeu 694 famílias mediante compra e venda de terra, numa área de 23.624, 30 ha distribuídos em 44 imóveis, correspondendo a 59% da meta prevista para dezembro de 1997, com um custo de R\$ 3.997.701,44. Dessa forma, o custo médio por hectare foi de R\$ 169,22, e por família, de R\$ 5.760,38.

Em linhas gerais, era um projeto de combate à pobreza rural financiado pelo Banco Mundial. Sua gestão envolvia Secretarias Coparticipantes, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), Sindicato de Trabalhadores Rurais e Associações Comunitárias. Em princípio, o Projeto São José não previa uma linha de financiamento para aquisição de terras, e os financiamentos eram destinados à melhoria das propriedades rurais. Entretanto, por meio de um fundo de terra criado pelo governo estadual/Banco Mundial, o financiamento para aquisição de terras foi introduzido para acomodar a crescente pressão do movimento social no Estado. Surge, então, a chamada Reforma Agrária Solidária, a se transformar, mais tarde, no Projeto Piloto denominada Cédula da Terra, o qual, no Estado do Ceará permaneceu como Programa de Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra (BRANDÃO, 2000).

2.1.2 Projeto Cédula da Terra

O Projeto Cédula da Terra (PCT) foi viabilizado pelo governo federal, por intermédio do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além do Banco Mundial, por meio do acordo de empréstimo 4.147 – BR (ALENCAR, 2005).

Conforme Alencar (2005) e Ramos Filho (2008), em abril de 1997 foi criado o Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Projeto Cédula da Terra, abrangendo cinco Estados da Federação - Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e o norte de Minas Gerais -, cujas regiões acumulavam forte concentração de pobreza rural e urbana, e operando até o final do governo do presidente FHC. Referidos Estados têm em comum o fato de possuírem elevados índices de pobreza. Apesar de ser considerado um piloto, este projeto foi abrangente, pois contemplou em torno de 15 mil famílias no período e foi concluído oficialmente em dezembro de 2000 (SAUER, 2004).

Os recursos iniciais do programa totalizaram US\$ 150 milhões, dos quais US\$ 45 milhões oriundos de recursos do governo federal para a aquisição de terras, US\$ 90 milhões provenientes de empréstimos do Banco Mundial, US\$ 6 milhões aportados pelos governos estaduais participantes e US\$ 9 milhões correspondentes à contrapartida das comunidades aportadas, principalmente sob a forma de força de trabalho. Esse montante, por sua vez, deveria ser gasto na seguinte proporção: 30% (US\$ 45 milhões) para a compra de terras, 56% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares, 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação, 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto) e 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e propaganda pelo governo federal. Oficialmente, os recursos oriundos do Banco Mundial seriam utilizados somente para investimentos complementares, enquanto os recursos para a compra de terras viriam do governo federal (SAUER, 2004).

Diversos autores, como Medeiros (2002), Pereira (2004), Sauer e Pereira (2006), salientam os conflitos agrários e ocupações de terra como uma das causas que levou o governo federal a criar o PCT em parceria com o Banco Mundial. Ao instituir esse mecanismo de acesso a terra, pretendia aliviar as tensões no campo e abrir novas alternativas para o atendimento às crescentes demandas por terra, sem, no entanto, precisar lançar mão da desapropriação por interesse social. Para melhor compreender esse programa, além dos

autores citados anteriormente, existe uma variedade de outros estudos sobre o tema desenvolvidos por Navarro (1998), Xavier (1999), Vegro e Garcia Filho (1999), Brandão (2000), Reydon e Plata (2000), Buainain *et al.* (1999, 2000, 2003), Alencar (2005), Da Ros (2006), Ramos Filho (2008), dentre outros.

Apesar das críticas, o PCT foi implantado e obteve certa adesão. Houve também sua implantação, proveniente dos governos estaduais interessados em angariar votos nas eleições de 1998, e do governo federal e do Banco Mundial, interessados em legitimar o novo modelo e, assim, travar a disputa político-ideológica com os movimentos sociais, como bem explicita Buainain *et al.* (1999, p. 272):

A conjuntura política também contribui para aumentar a adesão e acelerar a implantação do programa. Dois fatos merecem destaque: as eleições e a aparente ‘ansiedade’ do governo federal em viabilizar o programa como instrumento de ação fundiária [...]. Os projetos foram implantados sob pressão do governo federal e do Banco Mundial, dificultando as tarefas de planejamento e acompanhamento.

Intensificou-se o esforço conjunto da tríade governo federal, governos estaduais e Banco Mundial. Desse modo, mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 havia sido implementada apenas no segundo semestre de 1998: “[...] justamente no período de acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupação de terra e da eclosão de saques no Nordeste, que repercutiam negativamente sobre os governos federais e estaduais” (CARVALHO, 2001, p. 208-209).

De acordo com Buainain *et al.* (1999, p. 280-281), o significado e a intencionalidade política do Cédula da Terra naquela conjuntura foram diagnosticados com clareza:

Essa concepção de acesso a terra fruto de uma “negociação entre as partes, solidária e sem conflitos” parece ser eficaz em atrair uma camada do público potencial da reforma agrária [...]. Na atual conjuntura de mobilização, ao colocar nova opção de acesso a terra, o Cédula da Terra introduz uma disputa política e ideológica com outros movimentos sociais e seus mediadores [...], os quais detêm, hoje, a iniciativa política neste campo e defende o acesso a terra via instituto da desapropriação.

A aliança política entre governo federal e Banco Mundial em favor da extensão do Cédula da Terra a todo o país foi permanente e marcou, desde o início, a execução do projeto, contra o qual se posicionaram, de maneira unificada, movimentos sociais e organizações sindicais organizados no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

Uma questão importante para diagnosticar se existiram problemas no processo de aquisição das propriedades no PCT é verificar de quem partiu a iniciativa do negócio. Consoante alguns autores (RAMOS FILHO, 2008; SAUER, 2006; PEREIRA, 2004, 2005; ALENCAR, 2005; MARTINS, 2004) contra-argumentam, o processo de aquisição foi fortemente influenciado pelos interesses dos proprietários das terras e esse processo é uma extensão das influências (negativas) sofridas pelos beneficiários do programa.

Após a rápida experiência com o Cédula da Terra, foi apresentada ao Congresso Nacional a proposta de criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra. Essa proposta difere da experiência anterior, pois não se resume a um projeto ou programa.

Como afirma Pereira (2004, p. 109):

Sua natureza institucional é a de um fundo de terras criado pelo Congresso Nacional. Por isso, constitui-se num instrumento de caráter permanente. Podem-se mudar regras de funcionamento ou condições de financiamento, mas, enquanto Fundo de Terras, ele persiste, a menos que o próprio Congresso, por maioria absoluta, o extinga.

Medeiros (2002) frisa que o crescimento das pressões dos movimentos sociais impulsionou o Legislativo a acelerar o ritmo da reforma agrária, pela dificuldade de obtenção de recursos fundiários pela desapropriação e pela alegação do Executivo Federal acerca da queda de preço, com vistas às demandas de terra no mercado.

Apoiados pelos consultores do MDA, os argumentos do Poder Executivo e do Banco Mundial, pesquisadores e idealizadores do programa envolvidos na avaliação do PCT criticaram severamente o processo de desapropriação por interesse social, salientando as vantagens da descentralização do financiamento através do PNCF (MEDEIROS, 2003). Debateram-se esses argumentos em seminários promovidos pelo MDA e governo do Estado do Ceará, entre 25 e 27 de novembro de 1998.

Em fevereiro de 1997, foi protocolado, no Senado, um projeto de lei (PLS nº 25) criando o Fundo de Terras/Banco da Terra, o qual foi aprovado em 4 de fevereiro de 1998 (Lei Complementar nº 93/98) (SAUER, 2003). Àquela altura, a implantação do Cédula da Terra mal havia começado e o Executivo Federal jogou peso político e aprovou, em tempo recorde, a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra no Congresso Nacional (SAUER; PEREIRA, 2006).

2.1.3 Programa Banco da Terra

Tão logo o Fundo de Terras/Banco da Terra foi aprovado, o Banco Mundial anunciou sua intenção de apoiar financeiramente o novo programa, o qual deveria ser implantado em todo o país (ALENCAR, 2005).

O Banco da Terra, como ficou conhecido, foi regulamentado pelo Decreto nº 3.027, de 13 de abril de 1999. Conforme Alencar (2005), no Ceará, no período de 2000 a 2002, foram comprados 104 imóveis, no total de 66.503 ha, beneficiando 1.464 famílias. Os dois primeiros anos de atividade do Banco da Terra no Estado foram os que apresentaram maior quantidade de compra de imóveis, bem como o maior número de famílias beneficiadas.

Segundo Nunes *et al.* (2005, p. 57), “a intenção do governo e das organizações sociais era melhorar a eficiência e garantir maior controle social ao programa”. Nesse sentido, as ações programadas tendem a ganhar mais legitimidade e a evitar a dispersão dos recursos, consoante previsto no regulamento do Banco da Terra.

Em 25 de fevereiro de 2003, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, previsto na Lei Complementar nº 93/1998, foi regulamentado através do Decreto nº 4.892, no governo Lula. Trouxe algumas alterações em relação aos decretos anteriores, que serão explicitadas ao longo desta seção, omitindo, porém, o termo Banco da Terra, como símbolo da ruptura com o governo FHC. Essas alterações se referem, principalmente, ao impedimento para adquirir imóveis passíveis de desapropriação e à ampliação das linhas de financiamento e dos itens financiáveis.

Referido decreto, no entanto, explicita definições referentes ao programa de reordenamento fundiário, de acordo com a Lei Complementar nº 93/1998. Em seu art. 1º, § 1º, I, estabelece que o programa seja a “ação do poder público que visa a ampliar a redistribuição de terras, consolidar regimes de propriedade e uso em bases familiares, visando a sua justa distribuição, por intermédio de mecanismos de crédito fundiário” (BRASIL, 2003a). Essa definição leva em consideração apenas o instrumento tratado na mencionada lei, isto é, o crédito fundiário, não excluindo outros mecanismos, tal como a regularização fundiária de pequenas posses.

A criação do Programa Banco da Terra é um complemento da reforma agrária quanto à aquisição de terra pelos agricultores familiares sem terra. Contudo, as terras não poderiam estar sujeitas à desapropriação pelo INCRA. Nesse caso, o objetivo era o financiamento de

terras e a execução de obras de infraestrutura no valor de até R\$40 mil, a serem pagos no prazo de vinte anos. Até 2003, o Banco da Terra financiou 17.886 projetos, contemplou 34,5 mil famílias e foi responsável pela liberação de R\$731 milhões em todo o Brasil (NUNES *et al.*, 2005).

Tal como outras instituições, os setores ligados aos grandes proprietários de terra também apoiaram o programa, que veio suprir antigas aspirações dessa categoria de agricultores. Nas palavras de Medeiros (2003, p. 63), “o Banco da Terra foi considerado pela CNA o primeiro passo no rumo do acesso democrático a terra”.

Mas o programa sofreu rígidas reações contrárias a sua implantação bem antes do seu lançamento. Muitos atores se posicionaram contra as rejeições a essa proposta governamental e a essa modalidade de acesso a terra, e são analisados por Medeiros (2002). Ressalta-se a importante contribuição do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo como “espaço de debate e intervenção em esferas diversas que congrega um amplo leque de organizações não governamentais, organismos religiosos, entidades de representação e a Secretaria Agrária do Partido dos Trabalhadores” (MEDEIROS, 2002, p. 81). Criado em 1995, o fórum articulou-se com as organizações internacionais de defesa dos trabalhadores rurais e dos direitos humanos, com o objetivo de promover um vasto debate em torno do modelo de reforma agrária proposto. Entre suas prioridades, estava o combate ao Banco da Terra e a defesa dos instrumentos de desapropriação por interesse social.

As críticas feitas ao acesso a terra pela via do mercado referem-se às condições desiguais de negociação entre os compradores de terra e os vendedores, desconhecendo-se as circunstâncias de negociação do programa por parte dos beneficiários; à falta de assessoria técnica e jurídica aos beneficiários; às influências políticas na seleção dos beneficiários; à incapacidade dos novos proprietários de pagarem suas dívidas; à obtenção de terras de má qualidade; à corrupção, por parte dos agentes públicos, políticos e proprietários de terras interessados em vender seu patrimônio por valores acima do mercado (MEDEIROS, 2002).

Assim, a disputa político-ideológica ocorre pela troca do instrumento de desapropriação por interesse social pelo instrumento do acesso a terra via Crédito Fundiário. O debate político não se dá simplesmente por uma questão de escolha por instrumentos de acesso a terra; envolve relações de poder e o papel do Estado, que está na base de qualquer processo de reforma agrária. Dessa maneira, corrobora-se Bittencourt (1999, p. 2) ao avaliar que:

Os objetivos da reforma agrária não se resumem à distribuição de terras para assentamento de famílias, devem contribuir também para a diminuição e/ou rompimento do poder do latifúndio, que é responsável pelo atraso político, econômico e social de muitas regiões brasileiras.

Vale salientar as discussões envolvendo questões mais amplas a respeito da natureza, intensidade e extensão da política pública de reforma agrária no Brasil. As articulações do mencionado fórum retardaram a implantação do Banco da Terra por quase dois anos e inviabilizaram o aporte de recursos do Banco Mundial a esse programa. Segundo Pereira (2004), baseado em informações do MDA, os recursos destinados ao Banco da Terra vieram somente do Orçamento Geral da União.

Previsto para ser implementado em quatorze Estados brasileiros (Regiões Nordeste e Sul, Espírito Santo e Minas Gerais, no Sudeste esse programa garantiu a exclusão das áreas que poderiam ser desapropriadas e a inclusão de mecanismos de participação e controle social. Tal proposta, semelhante àquelas já em implementação, recebeu um aporte total de recursos de 436,4 milhões de Euros, dos quais 50% do Banco Mundial, 40% do governo federal, 5% dos governos estaduais e 5% das associações comunitárias, sob a forma de trabalho (PEREIRA, 2004).

De certa forma o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) legitimou a proposta que vinha recebendo severas críticas de diversas entidades civis e consolidou a implantação do crédito fundiário no país. No governo Lula, a proposta fundiu-se no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Entretanto, a unidade político-ideológica do fórum foi rompida quando a CONTAG, no ano de 2000, incluiu em sua pauta de mobilização *Grito da Terra – Brasil* a reivindicação de um programa de crédito fundiário, ou seja, a criação de um fundo com recursos públicos para financiar a compra de terras (SAUER; PEREIRA, 2006). Esse foi o caminho aberto para que o Banco Mundial, mediante um sinal positivo do governo FHC e a tão desejada participação da sociedade civil, mudasse seu apoio financeiro, colocando recursos no Crédito Fundiário e não mais no Banco da Terra. Em razão do apoio da confederação, o fórum retirou as contestações e críticas a esse tipo de programa de sua pauta de lutas e mobilizações.

A luta contra esse modelo deixou de aglutinar as entidades de representações do campesinato contra as políticas liberais em curso no Brasil. Mesmo aqueles movimentos contrários a esse tipo de mecanismo relegaram esse embate a um plano secundário,

enfatizando que a luta deve se concretizar contra o grande agronegócio e os processos de exploração e expropriação realizados por esse setor no campo (SAUER; PEREIRA, 2006).

Após diversas regulamentações, iniciou-se efetivamente a implantação da proposta do Banco da Terra somente no ano de 2000, sendo implementada até o ano de 2003, quando foi substituída pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário. Nesse período, apesar das reações contrárias a sua implantação, a procura pelo programa foi superior a sua capacidade de financiamento (NUNES *et al.*, 2005).

2.1.4 Programa Nacional de Crédito Fundiário

Em 2003, a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), concebido como um mecanismo complementar ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Tal programa possibilita aos trabalhadores rurais sem terra, minifundistas e jovens rurais o acesso a terra por meio de financiamento para aquisição de imóveis rurais.

Ao atribuir a sua política neoliberal de acesso a terra com a denominação de reforma agrária de mercado, o Banco Mundial busca a resolução do conflito histórico entre os camponeses sem terra ou com pouca terra e os latifundiários em países onde a concentração fundiária é exacerbada. Segundo o banco, a reforma agrária tradicional, via desapropriação, não é possível de ser implementada no momento atual porque as elites econômicas oferecem bastante resistência. Traduz-se em muito conflito. O objetivo não é incomodar as elites com as ações desapropriatórias, mas comprar as terras daqueles que estão dispostos a vendê-las pelo preço que pedirem (MARTINS, 2004). Ao mesmo tempo:

Os beneficiários desse programa adquirem uma pesada dívida com crédito usado para comprar a terra. O tamanho dessa dívida é baseado no preço pelo qual a terra é vendida. [...] Observamos que a terra comprada por pessoas pobres não é apenas de má qualidade, mas também supervalorizada. Em alguns casos, esses programas têm contribuído para uma tremenda inflação no preço da terra. Então, é provavelmente seguro dizer que a “reforma agrária de mercado” tem sido mais benéfica para os latifundiários, que podem vender terras de pouca qualidade a altos preços (ROSSET, 2004, p. 22-23).

Conforme os impactos das políticas agrárias do Banco Mundial têm demonstrado, embora tal pacote agrário tenha centralidade na redução da pobreza, essa problemática não

será solucionada a partir do mercado, seja com a titulação alienável das terras ou por intermédio do crédito fundiário. Mencionado pacote de políticas já se encontra em curso em diferentes países. Na África, podem-se citar os casos da África do Sul, Malauí e Zimbábue; na Ásia, está implantado na Indonésia e Índia; e, por fim, na América Latina, evidencia-se o caso da Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Colômbia e Brasil (BARROS; SAUER; SCHWARTZMAN, 2003).

Essa assertiva torna-se passível de ser observada e externada pelos técnicos do Banco Mundial, que saúdam a Reforma Agrária Solidária, implementada desde 1997 no Estado do Ceará, e concebida nos moldes do Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) da referida instituição, como uma experiência exitosa, a única que o banco considera como tal no contexto dos vários programas e projetos por ele financiados ou estimulados pelo mundo afora. A única realidade (dos países já citados) existente demonstra a falência da iniciativa, a qual, além de não conseguir fixar e incluir socialmente o trabalhador rural, ainda beneficiou os proprietários de terras. Como observado, estes elevaram seus preços nas localidades onde foi implementada, consubstanciando-se, dessa forma, uma verdadeira mercantilização da reforma agrária (PEREIRA, 2005).

Nesse sentido, importa enriquecer a discussão proposta com os textos produzidos por diversos autores e organizados por Martins (2004) na obra denominada *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*, sobressai a visão de Resende e Mendonça, os quais apontam a falência sucessiva dos projetos concebidos e/ou financiados pelo Banco Mundial, cujas etapas, no meio rural, passam pelo cadastro e georreferenciamento dos imóveis rurais; privatização das terras públicas e comunitárias; titulação de posses; mercantilização da reforma agrária; mercado de terras (o qual o Banco da terra integra); e integração dos camponeses ao agronegócio, pretensamente destinadas a favorecer a reforma agrária. Na verdade, resultam na seguinte realidade: “[...] o Estado abre mão da sua obrigação de promover a desconcentração fundiária por meio da distribuição da terra e, em vez disso, estimula o controle do território agrário por grandes empresas” (MARTINS, 2004, p. 7), impedindo, dessa forma, a realização de uma ampla reforma agrária com poder de transformação social.

Ainda Resende e Mendonça (2004, p. 9) acrescentam:

Durante o governo FHC, o Banco Mundial iniciou três programas que inauguravam uma trajetória de acesso a terra e uma concepção de desenvolvimento rural: Cédula da terra, Banco da terra e Crédito Fundiário

de Combate à Pobreza. Esses programas beneficiam o latifúndio improdutivo com o pagamento à vista da terra, com a aquisição de terras devolutas, muitas de má qualidade e com preço inflacionado. As associações criadas para a compra das áreas são muitas vezes organizadas pelos próprios latifundiários, e diversas terras adquiridas poderiam ser passíveis de desapropriação.

Com vistas, ao auxiliar o entendimento de como se verificou a transmutação do discurso político atrelado ao Modelo de Reforma Agrária de Mercado, que, de acordo com Deininger e Binswanger (1999, p. 249), era o de “[...] promover a redistribuição de terra a baixo custo, de modo a melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão”, serão chamados a contribuir com a análise alguns outros autores, como ficará evidenciado na sequência.

O interesse do Banco Mundial nas questões ligadas a terra originou-se dos seguintes motivos: estudos realizados pelos economistas da instituição revelaram que “[...] a distribuição muito desigual de bens, isto é, da terra, retarda as taxas de crescimento econômico e, conseqüentemente, alguma redistribuição pode ajudar nesse crescimento” (ROSSET, 2004, p. 17), e o estímulo do fluxo de investimento em áreas rurais poderia contribuir significativamente para esse crescimento, considerado uma espécie de “mantra” para a instituição.

Nesse sentido, configurou-se então a oportunidade histórica para a aplicação do novo modelo em sociedade de estrutura agrária muito desigual, em que a implementação de reformas macroeconômicas e políticas de ajuste estrutural teriam provocado uma queda substancial do preço da terra e reduzido os privilégios conferidos ao segmento de grandes proprietários, como bem observam Deininger e Binswanger (1999, p. 267):

A queda nos preços de terras associadas a reformas macroeconômicas, juntamente com a perda de privilégios conferidos a grandes fazendas por leis discriminatórias, proteção comercial e crédito subsidiado, fornece a oportunidade para se programar uma reforma agrária menos nociva ao funcionamento dos mercados.

Trata-se de uma operação de compra e venda voluntária entre agentes privados, ou seja, uma típica operação de mercado, pelo fato de envolver o pagamento dos proprietários em dinheiro nos valores equivalentes aos de mercado, restando aos compradores, os trabalhadores rurais sem terra ou minifundiários desprovidos de quaisquer condições para sua subsistência, assumir integralmente tanto os custos da aquisição da terra quanto o de transação.

É uma política distributiva, na qual ocorre a transferência de recursos a fundo perdido, de acordo com o caso, investimento em infraestrutura e produção. Dito de outra forma trata-se de uma transação de compra e venda de terras entre agentes privados, financiada pelo Estado, que fornece um subsídio maior ou menor, conforme o caso. Esse modelo de acesso a terra se insere na estratégia de alívio da pobreza rural do Banco Mundial e subordina-se às políticas públicas dirigidas à liberalização e dinamização de mercados de terra (PEREIRA, 2005).

Como determina o Regulamento Operativo, o objetivo central do PNCF é o “[...] de contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso a terra e o aumento de renda dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra” (BRASIL, 2005b, p. 8).

Esse regulamento reuniu as ações e programas de reordenamento fundiário em três linhas básicas de financiamento. Desse modo, o PNCF divide-se em linhas de financiamento adequadas a cada público. A primeira delas é o Programa de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu o Banco da Terra. Essa linha de crédito, assim como o Banco da Terra, permite o financiamento individual ou coletivo e não dispõe de aporte de recursos do Banco Mundial, conseqüentemente, não aplica recurso a fundo perdido para investimentos coletivos, mas beneficia agricultores sem terra ou com pouca terra. A segunda linha de financiamento refere-se ao Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural ou simplesmente Combate à Pobreza Rural (CPR). Essa linha é a continuidade do Programa de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFPC), criado no governo Fernando Henrique Cardoso, que já contava com a participação da CONTAG e aporte de recursos do Banco Mundial, e beneficia a população mais pobre do meio rural. Para a obtenção desse financiamento é obrigatória a formação de associações ou cooperativas, e os investimentos comunitários (produtivos, infraestrutura e sociais) não são reembolsáveis. A terceira linha foi uma opção criada no governo Lula, em 2003, para atender o público jovem, especialmente filhos de pequenos agricultores, Nossa Primeira Terra (NPT), que beneficia jovens de 18 a 28 anos (BRASIL, 2005b).

Dessas linhas, a de financiamento Combate à Pobreza Rural é a que visa atender às camadas mais necessitadas da população rural. O público por ela alcançado concentra-se, sobretudo, na Região Nordeste, em especial nos bolsões de pobreza do semiárido brasileiro. Além do financiamento do imóvel rural, a linha CPR oferece recursos para investimentos comunitários na propriedade, possibilitando aos agricultores um impulso essencial para o

desenvolvimento da sua produção agropecuária e os devidos investimentos para moradia e infraestrutura (BRASIL, 2005a).

A atuação do PNCF tem como base a participação ativa das comunidades envolvidas. Adotadas de autonomia para elaborar propostas de financiamento, escolher imóveis e negociar preços. Com efeito, a participação social tem sido uma das principais características do programa, desde sua concepção até sua efetiva atuação, não só por parte das comunidades, mas também dos Estados, dos sindicatos representantes dos trabalhadores rurais e dos demais parceiros. Dessa forma, por meio de uma gestão marcada pela descentralização, o PNCF atua de maneira transparente, e, assim, propicia aos diversos segmentos envolvidos no programa exercerem o controle social das ações (BRASIL, 2005a).

Outra finalidade do programa é consolidar e ampliar a agricultura familiar, possibilitando a fixação definitiva das famílias beneficiadas no meio rural, contribuindo, desse modo, para a redução do êxodo rural (BRASIL, 2005b).

Quanto às dificuldades para a implementação de uma política agrária que contemple os interesses dos trabalhadores rurais sem terra, assalariados, rendeiros e mesmo os pequenos proprietários, cujo traço comum é a utilização predominante da força de trabalho da família, são conhecidas e, em certa medida, derivadas de uma concepção de modernidade que não leva em conta seus resultados sociais e suas implicações na construção de um regime verdadeiramente democrático.

Tem se tornado um lugar comum as afirmações dos opositores à reforma agrária segundo os quais não basta a terra; há de se conceder os instrumentos para se produzir mais e melhor. As variáveis - chaves, aqui, são o crédito adequado, o apoio técnico e a organização dos beneficiários. Essas ideias, como intenções, sempre fizeram parte dos programas governamentais, porém, salvo as exceções, sempre foram insuficientes, parciais e descontínuas, resultando na impossibilidade do desenvolvimento pleno dos trabalhadores rurais que tiveram acesso a terra e na sua vulnerabilidade às mudanças nas políticas públicas que, teoricamente, os beneficiariam.

No caso dos países em desenvolvimento, sob democracias pouco participativas, é comum as políticas públicas representarem a vontade de quem está no poder. Quando se mudam os governantes, cessam também as atividades e os esforços na condição e construção de uma determinada política pública (STEIN, 2007).

Esses quatro projetos ou programas (Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário), apesar de pequenas diferenças, constituem a materialização da “reforma agrária de mercado” no Brasil. É importante, no entanto, salientar uma diferença em relação ao Fundo de Terras/Banco da Terra, o qual não se reduz a um programa governamental, mas possui caráter permanente, ganhando o *status* de Política de Estado (PEREIRA, 2004). Conforme a mesma fonte, esse caráter foi reforçado em novembro de 2003, quando o MDA criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário, responsável pela gestão dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário tinha como meta financiar a compra de terras para 130 mil famílias, entre 2003 e 2006, segundo dados do II Plano Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2003). A meta do programa de reforma agrária via desapropriação por interesse social era assentar 400 mil famílias no mesmo período (INCRA, 2003), portanto, esses projetos de mercado correspondiam a algo em torno de 30% das metas de assentamento (PEREIRA; SAUER, 2006). Esse percentual sustenta o discurso oficial de que o programa de compra de terras “constitui um mecanismo complementar” (BRASIL, 2004b, p. 9) aos programas constitucionais de reforma agrária.

Nos termos em que foi reestruturado, o Fundo de Terras deverá operar como um instrumento de longo prazo. Pela estimativa das projeções, serão trinta anos de ação ininterrupta (PEREIRA, 2005). Até 2010, o fundo deverá receber, anualmente, cerca de R\$330 milhões do Tesouro Nacional e, a partir de 2012, já capitalizado pela aplicação no mercado financeiro e pelo pagamento das prestações dos mutuários, poderá devolver ao Tesouro parte dos recursos aportados (BRASIL, 2003b, p. 15). Como observado, a reestruturação fortaleceu o Fundo de Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas, especialmente, como uma política de Estado de financiamento de compra de terras (PEREIRA; SAUER, 2006).

Conforme Alencar (2005, p. 244), a gestão do PNCF prevê duas instâncias. “Uma, o MDA, por meio da UTN, elabora o Plano Nacional de Implantação do Projeto (PNIP), para um período de três anos, no qual constam: objetivos, diretrizes, estratégias de implantação, metas, difusão, origem dos recursos e aplicação”.

A outra instância refere-se à operacionalização do projeto em nível estadual que, nesse caso, necessita do Plano Estadual de Implantação do Projeto (PEIP), elaborado pela Unidade Técnica Estadual (UTE), que o encaminha para o Conselho Estadual de

Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para análise, e este o envia para a Unidade Técnica Nacional (UTN) (ALENCAR, 2005).

Ademais, o PNCF, a partir de março de 2009, passou a ser executado com recursos do governo brasileiro, e cada Estado assume sua execução, por intermédio da sua Unidade Técnica Estadual, no monitoramento e acompanhamento do desenvolvimento do projeto, por meio da informatização das atividades executadas.

A seguir, o Quadro 1 apresenta a evolução da reforma agrária no Estado do Ceará no período de 1997 a 2008, conforme relatório da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDA, 2008).

FONTES DE FINANCIAMENTO DOS IMÓVEIS CONTRATADOS	PERÍODO	Nº DE PROJ.	Nº DE FAM.	ÁREA (ha)	VALOR SAT	VALOR SIC	VALOR TOTAL DO FINANCIAMENTO
Projeto Piloto São José	1997	44	688	24.052,37	3.997.701,44	5.183.640,69	9.181.342,13
Projeto Piloto Cédula da Terra Recursos – Conv.INCRA/ESTADO	1997 a 2000	144	2000	72.484,81	10.550.355,60	11.121.338,48	21.671.694,08
Projeto Banco da Terra Recursos Fundo de Terra e da Reforma Agrária do Governo Federal	2000 a 2002	112	1590	70.416,68	9.739.597,09	9.448.733,34	19.188.330,43
Projeto Crédito Fundiário Acordo Emprest. 7037/BR	2002 a 2008	192	2.317	67.428,65	15.857.472,36	22.979.071,04	38.836.543,40
Total Contratado -PNCF		462	6.364	227.269,41	40.145.126,49	48.732.787,55	88.877.914,04
Assentamentos Estaduais	1988 a 1996	40	698	29.226,00			
Total Geral		502	7.062	256.495,41	40.145.126,49	48.732.787,55	88.877.914,04

Quadro 1 – Evolução da reforma agrária no Estado do Ceará (1997 a 17/6/2008)
Fonte: SDA, 2008.

Como se pode observar, no Estado do Ceará, de 1997 a 2008, foram adquiridos, pelos quatro projetos e/ou programas de compra e venda de terra, 502 imóveis, que correspondem a 0,38 % dos imóveis rurais do Estado (134.782), ocupam 256.495,41 ha, ou seja, 2,74% do território rural (9.351.858ha), e atendem a 7.062 famílias.

2.1.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário na atualidade

Atualmente o PNCF se organiza com base nos princípios da reforma agrária de mercado e conta com aporte financeiro do Fundo de Terras e da reforma agrária, passando a

ser desenvolvido com recursos da União, após a assinatura do Decreto nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008. Adaptações foram implementadas em algumas de suas modalidades, com vistas a ampliar sua abrangência e direcionar a focalização para as ações afirmativas do governo federal (BRASIL, 2009).

O PNCF constitui-se em um mecanismo de acesso a terra, programa complementar ao Plano Nacional de Reforma Agrária, que contribui para a ampliação e a consolidação da agricultura familiar. Busca, como resultado, a criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas, o aumento da renda e a consequente melhoria das condições de vida da população rural, por meio do acesso a terra, investimentos produtivos e em infraestrutura (BRASIL, 2009).

Direcionado ao público prioritário das políticas de combate à fome e de inclusão social do governo federal, este programa atua com três diferentes linhas de financiamento: 1) Combate à Pobreza Rural (CPR), dirigida aos trabalhadores rurais mais pobres, com renda anual de R\$9.000,00, patrimônio inferior a R\$15.000,00 e com, pelo menos, cinco anos de experiência na agricultura; 2) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), focalizada nos agricultores familiares sem terra ou com pouca terra, com renda anual de até R\$15.000,00 e patrimônio de até R\$30.000,00, com, pelo menos, cinco anos de experiência na agricultura e área de atuação em todo o Brasil; e 3) Nossa Primeira Terra (NPT), dirigida aos jovens agricultores entre 18 e 28 anos, com renda anual de R\$5.800,00 e patrimônio de até R\$10.000,00, que tenham frequentado a escola por, no mínimo, cinco anos. A área de atuação é em todo o Brasil (BRASIL, 2009).

Conforme o Manual de operações (BRASIL, 2009), os elementos essenciais do PNCF são a descentralização das ações para os Estados e a participação efetiva e voluntária das comunidades. Para assegurar o controle social, o PNCF atribui um conjunto de decisões aos Conselhos de Desenvolvimento Rural, dando às associações ampla autonomia, envolvendo desde a seleção dos participantes até a escolha e negociação da terra. Cabe ao governo de Estado a elaboração do Plano Operativo Anual, no qual serão definidos os objetivos, as diretrizes, as metas, as regiões prioritárias, o público e a estratégia de ação. A esfera estadual (CEDRS) também avalia e aprova as propostas de financiamento dos beneficiários qualificados. Os mecanismos de descentralização e participação da sociedade civil destinam-se a contribuir para uma maior sinergia com ações e programas locais de desenvolvimento, como aqueles voltados para a infraestrutura, com vistas à melhoria das condições de vida da população no combate à pobreza rural.

Para isso, exige-se dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável exercer seus papéis, de modo que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) estabeleça, no âmbito nacional, as diretrizes globais e as metas do programa, além de aprovar o Regulamento operativo e os Manuais de operações, visando à harmonia entre este e os demais programas de reforma agrária e de desenvolvimento rural. Parte da sua função também se concentra na avaliação da execução do PNCF (BRASIL, 2009).

Como determina o Manual de operações do PNCF (BRASIL, 2009, p. 68):

Cabe ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) apreciar e aprovar o Plano Operativo Anual (POA) [...], assegurar articulação com as demais políticas e programas existentes no Estado [...] e aprovar as propostas de financiamento de compra e venda de propriedades com recursos do PNCF.

Ainda como determina o referido manual (BRASIL, 2009, p. 69):

Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS): a) emitir parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, em particular no que diz respeito à elegibilidade dos beneficiários [...]; c) assegurar a articulação do PNCF com os demais programas e políticas públicas.

De acordo com o Manual (BRASIL, 2009, p. 63), a Unidade Técnica Estadual (UTE):

[...] é o principal ente responsável pela execução do Projeto no respectivo estado, em todos os seus aspectos, incluindo a difusão, o acompanhamento da elaboração das propostas de financiamento, a tramitação e a análise destas propostas, a análise e aprovação dos subprojetos de investimentos comunitários (SIC), a capacitação dos beneficiários e a assistência técnica, as liberações de recursos e o monitoramento da execução dos projetos pelas comunidades.

Portanto, a UTE gerencia e implementa o Programa Nacional de Crédito Fundiário e tem como missão a análise dos pedidos de financiamento para liberação dos créditos e acompanhamento do programa (BRASIL, 2009)

A Unidade Técnica Nacional se apresenta como o elemento de ligação entre as UTEs e as diferentes instituições e instâncias, tendo como atribuições o acompanhamento, monitoramento, avaliação e elaboração de sugestões para alterações normativas, e a ampliação da rede de apoio do PNCF, como assistência técnica, ONGs, parcerias diversas, as

quais também se concretizam, em grande parte, por intermédio ou com o auxílio da UTN (BRASIL, 2009).

Já as associações comunitárias são constituídas livremente pelos trabalhadores rurais e têm uma grande responsabilidade, pois é por meio delas que são elaborados os projetos produtivos e os contratos com os agentes financeiros, consideradas as principais bases de apoio ao PNCF.

Os beneficiários escolhem os imóveis a serem financiados pelo PNCF dentre aqueles que se encontrem nas seguintes condições: a) não sejam passíveis de desapropriação; b) sejam imóveis cujos proprietários possuam título legal e legítimo de propriedade e de posse e sobre os quais não conste nenhuma dívida que impeça sua transferência legal; c) não se situem em reservas indígenas ou em áreas protegidas por legislação ambiental ou não confinem com as referidas áreas; d) tenham preços condizentes com os de mercado e apresentem condições que permitam o seu uso sustentável. Para auxiliar no processo, o PNCF tem a sua disposição o Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras (SMMT) (SPAROVEK, 2006).

Dessa forma, o desafio da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) consistiu em organizar um programa nacional que atendesse às diversas reivindicações da sociedade e abrisse oportunidade para novos públicos, cuja ocorrência requereu a realização de amplos debates sobre o tema do crédito fundiário como política pública de acesso a terra. “Até o primeiro semestre deste ano [2009], o total de famílias beneficiadas no Estado atingiu 2.317 famílias, em área adquirida de quase 70 mil hectares” (ALMEIDA, 2009, p. 19).

Como se percebe, no entanto, a partir de 1997, o governo do Estado do Ceará reduziu significativamente o processo de criação de assentamentos tal como previsto no Estatuto da Terra e na Constituição Federal de 1988, enveredando para o processo de aquisição de terras no mercado.

2.2 Considerações da questão agrária no Ceará

Como visto, os diversos programas de compra e venda de terra no Ceará aconteceram legalmente a partir de 1997, com o mercado de terras, o qual teve como concepção fundante a “reforma agrária assistida pelo mercado”, desenhada pelo Banco Mundial e desenvolvida na América Latina (México, Guatemala, Colômbia e Brasil), no

continente africano (Zimbábue e África do Sul) e no continente asiático (Tailândia e Índia). A execução da experiência piloto no Ceará antecedeu a implementação da política no Brasil.

Conforme Alencar (2000), a articulação da política de compra e venda de terra no Ceará começou com a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), ocorrida em Fortaleza, em 1992, resultando na elaboração do documento intitulado Projeto Áridas: uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

Através do Projeto Áridas estava proposto no seu plano de metas que viabilizariam o desenvolvimento sustentável no Nordeste. Para este projeto, a reforma agrária seria importante (BRASIL, 1995, p.133), desde que,

[...] os esforços do governo e da sociedade sejam orientados para resultados objetivos, procurando conciliar os diversos interesses e baseando-se, na medida do possível, em sistemas de incentivos e desincentivos que motivem e orientem a iniciativa descentralizada dos diversos agentes sociais envolvidos, particularmente os candidatos a beneficiários. Instrumentos como crédito fundiário e o fundo de terras são importantes para uma reforma agrária efetiva, capaz de conciliar o papel da promoção do governo com a capacidade realizadora dos mecanismos de mercado.

Desse modo, foram lançadas, no Ceará, as bases do que veio a ser no Nordeste brasileiro o projeto piloto por iniciativa do governador Tasso Jereissati em cujo período (1995 -1998) aconteceram várias reuniões entre representantes do governo do Estado do Ceará e um grupo de técnicos do Banco Mundial. Ocorreram várias reuniões com o objetivo de discutir o planejamento e a implementação de um programa de reforma agrária semelhante aos desenvolvidos em outros países.

Como resultado das reuniões ficou combinado que o governo de Estado, através do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), deveria incorporar um componente de ação fundiária ao Projeto São José. Criou-se então o Fundo Rotativo de Terras, instituído pela Lei Estadual n.24.239, de 4 de outubro de 1996, e em fevereiro de 1997 foram concedidos os primeiros financiamentos para aquisição de terra via experiência piloto, denominada Reforma Agrária Solidária – Projeto São José (ALENCAR, 2005).

Consoante exposto na seção 2.1 sobre os diversos programas de compra e venda de terras no Estado do Ceará, e como se constata, sua política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro, o projeto piloto, desde sua implementação em 1997, não tem funcionado como complementar para o governo do Estado, pois somente os programas para aquisição de

terras são usados, logo, não existe complementação. Pelo contrário, os programas de Crédito Fundiário vêm competindo com a desapropriação por interesse social.

De modo geral, a redução da pobreza rural, a inclusão social, a obtenção da casa própria, o acesso ao crédito rural se contrapõem à dívida que os mutuários contraíram no banco e à preocupação com a produção e a produtividade agropecuária, as quais não viabilizaram o sustento econômico da família.

Vale frisar, no entanto: um programa de reforma agrária é um processo político, e um programa de compra e venda de terra jamais poderá ser complementar a uma reforma agrária. É apenas mais uma anomalia da política pública de intervenção no espaço rural cearense e até mesmo no espaço brasileiro, privilegiando os donos de terra e o capital.

A forma como o capital vem se estruturando tem apresentado condicionantes históricos e culturais diversos, determinantes do modo de produção e reprodução das estruturas de poder do sistema dominante.

Motivado pela globalização, o sistema determina uma padronização de modelos cujo objetivo maior é a afirmação do capital e obtenção de lucros, gerando a competição, concorrência e adequação aos mercados.

Atualmente, a grande novidade é a mundialização do capital e a tentativa de tornar também mundial a mercadoria terra e seu potencial de gerar renda capitalizada para diferentes grupos de proprietários de terras e capitalistas rentistas, em vários países do mundo (MICHALET, 2002).

No Brasil, após o período de implantação das políticas de ajuste neoliberal dos governos Collor e FHC, as quais deixaram suas consequências para o Estado brasileiro, os “indivíduos marginalizados pelo sistema capitalista” passaram a serem os beneficiários das políticas públicas. Essas políticas se subordinaram ao modelo de “mundialização do capital”, buscando sua adequação e elegibilidade e passaram a funcionar como resposta às pressões dos movimentos sociais, desde que não alterassem as estruturas do modelo em evidência.

O que se percebe é que as políticas públicas direcionadas ao meio rural cearense são apenas compensatórias. Assim, em nada alteram as estruturas econômica, fundiária e nem provocam as mudanças culturais, sociais e políticas aptas a orientar novas formas de organização, solidariedade e transformação social.

Permanece ainda no Ceará o grande desequilíbrio na estrutura fundiária, caracterizado pela alta concentração de terras, constituída por latifúndios e pela pulverização dos minifúndios através do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Conforme Ramos Filho (2008, p.317), o PNCF é o novo nome atribuído à RAM, durante o governo do presidente Lula.

Desta maneira, “reforma agrária de mercado” no Ceará foi uma negociação do governo com os políticos locais e proprietários rentistas. Uma negociação que fortaleceu a aliança entre proprietários de terra e capitalistas comerciantes com o claro objetivo de desmobilizar os movimentos sociais e viabilizar a apropriação da renda capitalizada da terra.

3 MATERIAL E MÉTODOS

Neste estudo, adotou-se uma combinação de ferramentas das abordagens qualitativa e quantitativa, e a estratégia utilizada ofereceu condições para que os atores envolvidos na implementação do PNCF pudessem avaliá-lo. Buscou-se incorporar as opiniões desses sujeitos, em face do programa em análise, de modo a responder à pergunta norteadora desta pesquisa, dando preferência ao método qualitativo em virtude do caráter subjetivo das informações a serem colhidas e avaliadas conforme Holanda (2006).

Como complemento da análise e avaliação qualitativa do problema investigado, procurou-se o aporte de alguns recursos baseados no método quantitativo através dos indicadores segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social. Portanto, explicitar e formular a necessidade de avaliação de um programa remete diretamente à definição do foco principal da avaliação. Isto implicou a formulação precisa de questões a serem respondidas pela avaliação, relativas aos efeitos decorrentes do PNCF na melhoria das condições de vida das famílias de agricultores mutuários, ou explicações plausíveis que se esperava encontrar para as questões formuladas nas entrevistas.

Weiss (1998, p. 4) relembra: “Avaliação de um programa é a produção de um conhecimento sistemático sobre a sua operacionalização, comparada a padrões implícitos ou explícitos como meio de contribuir para a melhoria de seu desempenho”. Assim, a avaliação de programas se faz necessária à medida que as políticas sociais proporcionam o combate das desigualdades sociais presentes no país. Tal assertiva é confirmada por Paula (2002, p. 7), para quem “o objetivo maior das avaliações das políticas públicas é contribuir para as melhorias sociais”.

Neste estudo, chamou-se de métodos a pesquisa bibliográfica, a documental e a de campo. Enquanto as duas primeiras se valem das chamadas fontes de papel, a última utiliza os dados fornecidos pelas pessoas.

As técnicas utilizadas foram a entrevista do tipo semiestruturada, o formulário e o diário de campo.

Observou-se, no momento da aplicação das entrevistas, certa euforia por parte de alguns entrevistados, quando eram valorizadas suas opiniões ou quando se sentiam ouvidos

em suas reclamações e reivindicações. Percebeu-se a mesma euforia quando ficaram sabendo estarem contribuindo para a publicação de um trabalho escrito.

3.1 Área do estudo

Foram escolhidos os imóveis Fazendas Angico e Lagoa da Serra, ambos no município de Morada Nova, por terem sido os únicos contratados na região do Baixo Jaguaribe, por intermédio do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em 2003. E, também, por se constituir em ambiência de trabalho da pesquisadora.

Todas as informações relativas aos imóveis foram obtidas dos relatos verbais das pessoas que lá vivem e trabalham e da análise do projeto da compra da terra.

3.1.1 Fazenda Angico

O imóvel rural denominado Fazenda Angico, situado no município de Morada Nova, a 52 km da sede, dista 4 km da sede do distrito de Boa Água, e 158 km de Fortaleza.

Resultou da organização de famílias de pequenos rendeiros, meeiros e diaristas, moradores das localidades próximas ao distrito de Boa Água (Santo Antônio, Cajubrás, Mineiro, Lagoa do Tronco e Angico), que adquiriram a terra pertencente ao Sr. Elesbão Pereira de Menezes. Motivados com a possibilidade de obtenção de crédito para a realização do sonho de possuir o próprio imóvel, solicitaram à Associação de Desenvolvimento da Fazenda Angico a avaliação da viabilidade do negócio. O imóvel foi considerado apto e disponível para a negociação em março de 2002, quando houve a celebração do contrato de compra em nome da Associação de Desenvolvimento da Fazenda Angico.

Mencionada associação foi criada em 23 de maio de 2000, após sugestão do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Morada Nova, iniciando-se com vinte famílias, número reduzido posteriormente a dez. Organizado o grupo, Nelsinho, antigo morador da fazenda, tomou a iniciativa de procurar o proprietário, o qual aceitou negociar a compra por intermédio do banco. O IDACE procedeu à medição do terreno, questionou se a propriedade era ideal e se os compradores tinham interesse na terra como ela estava (em face

das dificuldades), ao que foi dito que sim, dada a proximidade do imóvel dos moradores e da proximidade de alguns deles em termos de trabalho na região. Começou, então, a negociação. Inicialmente o proprietário pediu R\$120 mil reais, mas, ao final, fechou-se o valor de R\$63.600,00 reais. Como afirmaram os trabalhadores, a propriedade estava em más condições de uso, pois existe muita área exaurida, sem capacidade de produção agrícola. Posteriormente à aquisição, foram prometidos outros benefícios de políticas públicas como o PRONAF e a assistência técnica.

Com uma área de 408 ha, o imóvel beneficia dez famílias, que o ocuparam mediante o processo voluntário de compra e venda de terra em janeiro de 2003.

Segundo a classificação de Gaussen, o clima da região onde fica o imóvel é do tipo 4ath (tropical quente, de seca acentuada), com sete a oito meses secos, e precipitação média de 600 a 750 mm anuais.

Quanto à vegetação predominante, é do tipo caatinga arbustiva densa, destacando-se como principais espécimes encontrados na localidade marmeleiro, jurema preta, sabiá, pau branco, angico, juazeiro, pereiro, catingueira, tingui, dentre outros.

De modo geral, os solos apresentam fertilidade natural reduzida, ainda assim, propícios ao desenvolvimento de práticas agrícolas. O relevo plano, suavemente ondulado em boa parte de sua área, favorece a utilização de práticas de mecanização como a tração animal e motora. Em relação aos recursos hídricos, há no imóvel um açude de pequeno porte, com água disponível para até um ano, e uma lagoa, com água para menos de um ano. Referido imóvel é beneficiado pelos riachos Do Meio e Boa Água.

Dentre as atividades produtivas realizadas com destaque mencionam-se a caprinocultura, a ovinocultura e a avicultura. Quanto às atividades individuais, se constituem de lavouras com milho e feijão, mandioca e caju. Há também fruteiras e legumes cultivados nos fundos de quintais. Nos quintais existem, ainda, pequenos cercados, com criações de pequeno porte.

Quando da aquisição, o imóvel recebeu orientação da EMATERCE, no entanto, após a implantação do projeto, não há mais comparecimento da assistência técnica, conforme relato dos mutuários. Inexiste também a assistência do agente rural.

3.1.2 Fazenda Lagoa da Serra

O imóvel rural denominado Fazenda Lagoa da Serra está localizado a 60 km da sede do município de Morada Nova, e a 15 km da sede do distrito Boa Água, que dista 163 km do município de Fortaleza. Como observado, a estrada de acesso à localidade possui revestimento de piçarra em estado de conservação regular, com algumas passagens em más condições.

A compra do imóvel resultou da seleção e organização de famílias de parceiros, rendeiros, meeiros e diaristas, moradores das localidades Timbaúba e Jardim. Motivadas com o Programa Nacional de Crédito Fundiário, solicitaram aquela terra via Associação de Desenvolvimento da Fazenda Lagoa da Serra ao Sr. Hilário Gomes Moura.

Em 2002, o imóvel foi considerado disponível para a negociação, e teve a emissão do contrato em nome da Associação de Desenvolvimento da Fazenda Lagoa da Serra em 2005. Paulatinamente, fez-se a ocupação, pois boa parte dos agricultores lá foi morar, enquanto a outra parte manteve moradia fora, trabalhando dentro e fora do imóvel até a conclusão da construção das casas.

Com uma área de 469,2 ha, beneficia 21 famílias atualmente, todas residindo no imóvel. A Associação de Desenvolvimento da Fazenda Lagoa da Serra foi fundada em 20 de dezembro de 1999, pelo Sr. Adélcio Aires Bandeira, que convocou a população da comunidade da Timbaúba e Jardim para discutirem a respeito da terra. Iniciou-se a negociação com o proprietário oferecendo a fazenda ao Sr. Adélcio, que era seu morador, e conversou com o grupo interessado em adquirir a terra pelo PNCF. Na negociação, o proprietário pediu R\$260.000 mil reais, sendo fechado o negócio, após um ano, pelo valor de R\$145.000 mil reais, quando, então, a terra foi finalmente repassada para os mutuários, em janeiro de 2003.

Em relação à qualidade dos solos, existe uma área de 210,95 ha com solos de relevo entre plano e suave ondulado, com textura entre arenosa e argilosa, medianamente profundos, com leve ocorrência de pedras em alguns trechos, integrantes da classe IV de capacidade de uso, ocupada com culturas temporárias, pasto nativo, culturas anuais e mandioca.

Há, também, uma área de 163,87 ha com solos de relevo ondulado, rasos a medianamente profundos, com ocorrência de pedras em alguns trechos. Essa área enquadra-se na classe VI de capacidade de uso com pastagem nativa e pastagem artificial.

Em outra área, de 94,38 ha, os solos possuem relevo forte ondulado, são rasos e pedregosos, fazem parte da classe VIII de capacidade de uso, nos quais não existe cultivo, por se tratar de reserva legal.

Desse modo, são várias as formas de relevo verificadas no imóvel: plano a forte ondulado, predominando o relevo plano a suave ondulado.

Quanto ao clima da região onde se insere o imóvel, com base na classificação de Gausson, é do tipo tropical quente e seco acentuado, com precipitação anual média de 700 mm.

A vegetação é do tipo caatinga arbustiva aberta, tendo como principais espécies: marmeleiro, catingueira, mufumbo, sabiá, jurema, aroeira, cumaru, pereira, dentre outras.

Segundo evidenciado, a comunidade apresenta um relativo grau de organização interna. O modelo de gestão é o participativo, ou seja, toda a comunidade se integra aos trabalhos desenvolvidos no imóvel, principalmente no trabalho de criação de bovinos e apicultura de forma coletiva.

E nas lavouras familiares, identifica-se a produção individual da mandioca, do milho e do feijão, e de alguns animais de pequeno porte, podendo o excedente ser comercializado ou estocado para consumo posterior.

Pode-se ainda mencionar que todas as famílias foram beneficiadas com cisternas, por intermédio do Programa Sertão Vivo, todas em bom estado de conservação e repletas com água de chuva, utilizada para o consumo.

3.2 População estudada

Considerou-se como critérios de seleção dos imóveis a manutenção do mesmo número de famílias que iniciaram o projeto desde a compra da terra, e a sua aquisição por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário, a partir de 2003.

O universo populacional do estudo foi composto por dez famílias da Fazenda Angico, 21 da Fazenda Lagoa da Serra e nove pessoas selecionadas entre os representantes de instituições e lideranças. Nesse sentido, conforme Cohen e Franco (1993), por se tratar de

uma população finita, não há necessidade de se definir uma amostra para aplicação da pesquisa.

Como critérios de seleção dos sujeitos estabeleceram-se: homens, mulheres e jovens entre 18 e 28 anos (idade de jovens com acesso a linha de crédito fundiário) e idosos com maior tempo na agropecuária, maior frequência às reuniões da organização interna e maior participação em eventos de capacitação. Participaram também do estudo três lideranças e seis técnicos envolvidos com o PNCF.

Quanto às entrevistas para o preenchimento do formulário para coleta dos dados quantitativos, foram realizadas com a participação de 31 famílias, mutuários diretos do programa, ou seja, aquela pessoa que contraiu a dívida bancária.

Para a coleta dos dados qualitativos fizeram-se 35 entrevistas semiestruturada das quais participaram quatorze mutuários da Fazenda Angico (oito mutuários diretos e seis indiretos), e 21 da Fazenda Lagoa da Serra (quatorze diretos e sete indiretos). No total foram aplicadas 35 entrevistas.

Além dos beneficiários descritos, foi envolvido, no estudo, um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Morada Nova; um do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável; um da EMATERCE e um da ONG Flor de Piqui; os presidentes das Associações de Desenvolvimento das Fazendas Angico e Lagoa da Serra; o Secretário de Agricultura do município de Morada Nova, o responsável pela execução do programa em nível regional e a técnica social que o acompanha nos projetos na região. Esses atores são importantes na implementação do programa. Ao todo foram ouvidas 43 pessoas.

3.3 Coleta de dados

Para esta etapa do estudo, foram visitadas as famílias residentes nos imóveis Fazendas Angico e Lagoa da Serra, localizados no distrito de Boa Água, no município de Morada Nova.

Mantiveram-se contatos com as lideranças, representantes de instituições e técnicos ligados aos agricultores para maiores esclarecimentos sobre a pesquisa e a busca de apoio efetivo em termos de sugestões de possíveis entrevistados.

Nesses contatos, deixou-se agendada uma reunião em ambos os imóveis com as famílias, lideranças e técnicos da área, e durante sua realização, todas as pessoas foram convidadas a participar do estudo. Na ocasião, discutiu-se sua finalidade e objetivos, pediu-se a colaboração de todos e foi assegurada liberdade para aceitar ou não o convite, lembrando-lhes que não haveria prejuízos para eles quanto ao trabalho desenvolvido no imóvel. Receberam a garantia de confidencialidade dos dados e do direito de desistir de participar em qualquer etapa da coleta de dados.

Além do pedido de autorização para a gravação das falas, houve um compromisso da pesquisadora de manter o anonimato dos entrevistados, firmado no formulário de consentimento (BRASIL, 1996), em respeito aos ditames legais que norteiam o desenvolvimento de pesquisas envolvendo seres humanos.

Para preservar o anonimato, usou-se a inicial de cada grupo, seguida do número de participação na entrevista (EA1 a EA14; EB1 a EB21; EL1 a EL3 e ET1a ET6).

As pessoas que aceitaram participar foram solicitadas a assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) em duas vias, das quais uma ficou com o participante e a outra, com a pesquisadora.

Para a coleta de dados, contou-se com a ajudante devidamente treinada para o preenchimento do formulário elaborado com a finalidade específica de coletar dados.

Procedeu-se à validação dos instrumentos, por meio do teste piloto aplicado com três mutuários do programa residentes no imóvel Fazenda Santa Inês, em Morada Nova. Esses agricultores tinham perfil semelhante ao da população a ser investigada.

O teste piloto levou a diversas reformulações dos instrumentos até se chegar aos modelos utilizados na coleta de dados, que foram os roteiros das entrevistas e o formulário (Apêndice B), elaborados com base nas dimensões do modelo de metodologia de avaliação de impacto de Miranda e Costa (2007), levando-se em consideração as especificidades do objeto de estudo.

Concluído o teste piloto, sentiu-se a necessidade de promover ajustes no roteiro para coleta de dados (Apêndice C) e nos roteiros das entrevistas, modificados no conjunto de questões referentes ao perfil dos mutuários, algumas das quais consideradas repetitivas pelos pesquisados. Em seguida aos ajustes, voltou-se ao campo para verificar se havia clareza na formulação de todos os itens e conseqüente compreensão por parte dos respondentes. Após a revisão dos instrumentos por especialista em estatística, para verificar sua adequação no

referente aos procedimentos de análise estatística, e seu parecer favorável, iniciou-se a coleta definitiva dos dados conforme Quadro 2, apêndice B.

O instrumento de coleta de dados formulário contém 47 itens, distribuídos entre variáveis relacionadas às condições de segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social.

Todas entrevistas para a coleta de dados qualitativos foram orientadas por roteiros, específicos para cada segmento pesquisado, que podem ser visualizados nos apêndices D (roteiro aplicado com os mutuários), E (roteiro aplicado com as lideranças, no caso, os representantes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e os presidentes das associações dos imóveis pesquisados), e F (aplicado com os representantes da EMATERCE e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e com o Secretário de Agricultura).

Com esses, procedimentos metodológicos, obtiveram-se informações que permitiram identificar o perfil socioeconômico das famílias beneficiadas com o programa, analisar o nível das condições de vida dos beneficiários do Crédito Fundiário ao longo da sua implementação e identificar os principais apoios recebidos das demais políticas públicas, integradas ou não ao Crédito Fundiário.

3.4 Organização e tratamento dos dados

Como propõe MINAYO (2008), os dados coletados foram organizados e sistematizados com vistas à reflexão, análise e interpretação.

Em seguida, os sujeitos da pesquisa foram identificados quanto ao sexo, idade, estado civil, escolaridade, profissão e as condições segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social, variáveis para as quais foram estabelecidos alguns indicadores. Na definição de Cohen e Franco (1993, p. 152), “o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico”. Ainda de acordo com esses autores, “a efetividade se constitui na relação entre os resultados e o objetivo” (1993, p. 107). Portanto, a efetividade é medida pelo sucesso ou fracasso de uma política ou programa, considerando o grau de mudança efetiva e duradoura que esta conseguiu imprimir na qualidade de vida dos beneficiários de determinada política (ROMERA; PAULILO, 2006).

Neste estudo, foram utilizados os indicadores socioeconômicos definidos em consonância com o objetivo geral proposto: segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social. Enquanto o indicador de habitação/moradia contemplou o tipo de moradia, número de cômodos, banheiros, iluminação, abastecimento e tratamento d'água, o de segurança alimentar referiu-se à alimentação consumida pela família, averiguando se o que havia sido produzido era suficiente para a manutenção da família e acerca da comercialização do excedente para aquisição de outros gêneros que a família não produz. Já o indicador educação reuniu os anos de estudos e a existência/utilização de transporte escolar e o indicador organização social avaliou o tempo de experiência associativa dos mutuários na organização. O indicador saúde abrangeu a utilização dos serviços básicos de saúde e o indicador renda envolveu a renda mensal, constituída pelas atividades agrícolas e não agrícolas oriundas de trabalho assalariado, aposentadorias e programas sociais.

No processo de organização dos dados, foram utilizados diversos procedimentos: codificação das respostas, tabulação dos dados, cálculos estatísticos dos dados quantificáveis, sua exposição em gráficos, análises estatísticas descritivas, com frequência simples e percentual, e análise do conteúdo das entrevistas, com base na proposta de Bardin (1979 *apud* MINAYO, 2008), com apresentação por temática, estabelecendo ligação entre os resultados obtidos e a literatura revisada sobre a política pública relacionada ao Programa Nacional de Crédito Fundiário, possibilitando identificar os efeitos socioeconômicos do PNCF na melhoria das condições de vida das famílias mutuárias.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Avaliação do PNCF a partir da visão dos mutuários

4.1.1 Caracterização dos mutuários

Para identificar o perfil socioeconômico dos mutuários (Apêndice C), foi necessário caracterizá-los quanto ao sexo, idade, estado civil e *status*, e, também, em relação ao PNCF.

No universo estudado das dez famílias do imóvel Fazenda Angico, os mutuários do PNCF são todos do sexo masculino. No entanto, como as entrevistas foram aplicadas não apenas com os mutuários diretos, mas também com os indiretos (ou seja, os familiares) no total, foram entrevistadas quatorze pessoas, das quais dez do sexo masculino (dois jovens, sete adultos e um idoso) e quatro do sexo feminino (uma jovem e três mulheres adultas). Na Fazenda Lagoa da Serra, por sua vez, o universo se constitui de 21 famílias. Destas, dezoito mutuários do PNCF são do sexo masculino e três do sexo feminino. Ao todo, foram entrevistadas 21 pessoas, dezesseis do sexo masculino (cinco jovens e onze adultos) e cinco do sexo feminino (uma jovem e quatro mulheres adultas), conforme se pode verificar na Tabela 1.

Tabela 1 – Dados da pesquisa em relação ao sexo

Sexo	Faz. Angico	%	Faz. Lagoa da Serra	%
Masculino	10	71,42	16	76,20
Feminino	4	28,58	5	23,80
Total	14	100,00	21	100,00

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

Esses dados demonstram a predominância, em ambos os imóveis, do sexo masculino, em decorrência, sobretudo, das raízes culturais do país, que sempre priorizou o sexo masculino em detrimento do feminino. Nessas raízes encontram-se as origens da desigualdade nacional – inclusive de gênero – presente desde o início da civilização, caracterizada pelo domínio da família rural patriarcal e explicada por Gilberto Freyre (*apud* AXT; SCHULER, 2000, p. 183), para quem “[...] a estrutura econômica, assentada na grande propriedade escravocrata e voltada para o mercado externo, condicionara a constituição de uma sociedade aristocrática e bipolarizada entre os senhores de escravos, brancos e negros”.

Por sua vez, as desigualdades, são reforçadas quando Araújo (2007, p. 6) explica a sua produção e reprodução, oriundas da “concentração dos meios de produção, orientação do mercado para a exportação e o consumo de luxo, atuação oligopolizadora do Estado, mentalidade senhorial das classes altas: esses quatro fatores estão na raiz dos abismos sociais e regionais”, o que conduz à concordância segundo a qual as estruturas vigentes estão realmente velhas e arcaicas.

Vale ressaltar que, embora o 9º Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (CNTTR, 2005) registre os avanços e realizações das trabalhadoras rurais em suas trajetórias de lutas no Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), persistem muitos elementos restritivos à construção da igualdade de gênero, seja no âmbito do movimento sindical, seja em outras esferas da sociedade, a desafiar a formulação de proposições para o combate efetivo a essa desigualdade, e a sua superação.

Nesse sentido, como asseveram Lopes e Butto (2008), tanto o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA, 2004) quanto o I e o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM, 2004, II PNPM, 2008) buscaram superar a ausência anterior do Estado com a incorporação de proposições de ações afirmativas e de mudanças na concepção que orienta as políticas do meio rural na promoção da igualdade de gênero.

De acordo com o MDA (BRASIL, 2004b, p. 23), o II PNRA assumiu o desafio de enfrentar “o padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, assumindo que cabe ao Estado a implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social”.

Averiguou-se, posteriormente, a idade dos entrevistados. Na Fazenda Angico, 21,43% dos entrevistados encontram-se com idade entre 18 e 28 anos; 35,72%, entre 29 e 39 anos; 21,43%, entre 40 e 49 anos; 14,29%, entre 50 e 59 anos; e 7,14%, com mais de 60 anos. Na Fazenda Lagoa da Serra, os mutuários na faixa de idade entre 18 e 28 anos correspondem a 28,57% do total pesquisado; 28,57%, também, encontram-se na faixa entre 29 e 39 anos; 23,81% na faixa entre 40 e 49 anos; 19,05% estão na faixa entre 50 e 59 anos; e não há ninguém acima de 60 anos de idade (Tabela 2).

Tabela 2 – Dados da pesquisa em relação à idade dos mutuários das Fazendas Angico e Lagoa da Serra

Idade	Faz Angico	%	Faz. Lagoa. da Serra	%
18 a 28 anos	3	21,43	6	28,57
29 a 39 anos	5	35,72	6	28,57
40 a 49 anos	3	21,43	5	23,81
50 a 59 anos	2	14,29	4	19,05
60 a mais...	1	7,14	-	-
Total	14	100,00	21	100,00

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

Como mostra a Tabela 2, a maior frequência de entrevistados se encontra na faixa etária de 29 a 39 anos, em ambos os imóveis pesquisados. Tal fato permite constatar tratar-se de um grupo jovem, com todo potencial para o trabalho produtivo, dentro dos critérios de população ativa estabelecidos pelo IPECE (CEARÁ, 2008), para quem “a população economicamente ativa, ou simplesmente população ativa, compreende todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade que constituem a força de trabalho do país” (p. 88). Porém, em virtude das condições adversas a que estão submetidos e do esforço despendido, sua aparência física retrata pessoas com aspecto bem mais envelhecido.

Avançando-se na entrevista, indagou-se dos mutuários sobre o seu estado civil. Na Fazenda Angico, 33,4% dos entrevistados relataram ser casados e 66,6% disseram viver em união estável. Na Fazenda Lagoa da Serra, 4,8% são solteiros; 85,7% são casados e 9,5% declararam-se separados.

Segundo observado, todos os entrevistados possuem uma família a manter, inclusive os solteiros, considerados arrimo de família, razão que suscitou seu interesse para a aquisição do imóvel pelo PNCF, com vistas a proverem a subsistência própria e da sua família. Isso porque, como observa Romero (1998, p. 34),

[...] o agricultor familiar é proprietário da terra na qual produz. Não vende sua força de trabalho para viver nem tem condições de colocar assalariado a seu serviço, o que lhe permitiria um lucro mais significativo [...] e este encontra-se restrito a produzir, comercializar e a investir no mercado agrícola, pois ele e sua família vivem dos produtos da terra.

No referente ao *status*, foram entrevistados mutuários diretos (os que contraíram efetivamente a dívida e são diretamente responsáveis pelo pagamento das prestações) e indiretos (demais membros da família) do PNCF.

A seguir, será analisada a renda familiar dos entrevistados de ambos os imóveis rurais.

✓ Aspectos Econômicos

Renda

O nível de renda familiar é muito importante para a avaliação do programa, porquanto se apresenta como um dos indicadores que favorece a melhoria de condição de vida das pessoas. Neste indicador, a renda mensal foi constituída pelo somatório dos rendimentos oriundos do exercício de trabalho temporário e/ou permanente, da produção agrícola (venda de produtos vegetais, animais e seus derivados), de auxílios (Bolsa-Família), e outras fontes (aposentadorias, pensões, remessas de familiares não moradores das fazendas), considerando-se como rendimento, também, a produção destinada ao autoconsumo. Levou-se em consideração que tudo que foi produzido foi vendido, obtendo-se dessa maneira o valor total das vendas dos bens produzidos pelas famílias. Foi identificado o valor dos insumos, resultando a renda líquida da família. Desse modo obteve-se: Renda média mensal líquida é igual ao valor de venda dos bens menos o valor dos insumos.

Quando questionadas sobre as fontes geradoras de renda, das dez famílias da Fazenda Angico, sete trabalham fora do assentamento, de forma temporária, cortando lenha e produzindo carvão, enquanto na Fazenda Lagoa da Serra, apenas nove das 21 famílias estão na mesma situação. Ressalte-se, porém: as mesmas famílias que trabalham fora do imóvel o fazem apenas numa frequência de cinco a oito dias por mês. Isto corrobora a visão de Abramovay (2001), segundo a qual a renda proveniente de trabalho fora do imóvel está associada muito mais à precariedade das condições de vida das famílias nas atividades agropecuárias internas do que ao ambiente físico.

No item relativo à venda de produtos agrícolas, sete famílias da Fazenda Angico conseguem produzir para consumo e comercialização, enquanto três só conseguem produzir para o autoconsumo. Na Fazenda Lagoa da Serra, dezessete famílias conseguem produzir para o consumo e comercialização, e apenas quatro só conseguem produzir para o autoconsumo. Essa realidade é positiva, principalmente quando se leva em conta as más condições da terra adquirida e a ausência de assistência técnica, questão a ser melhor aprofundada na continuidade. O rendimento auferido com a comercialização da produção agrícola, apesar de

pouco, contribuiu para a melhoria de suas condições de vida, pois lhes permitiu adquirir tanto equipamentos para o trabalho, quanto bens de consumo durável, como será visualizado em maiores detalhes no item relativo ao patrimônio.

No quesito auxílios, o destaque recaiu no Programa Bolsa-Família, que beneficia, na Fazenda Angico, sete famílias, e dezessete na Fazenda Lagoa da Serra. Essa renda é de extrema importância para a subsistência das famílias, por representar uma quantia fixa e certa, embora, na realidade, sua natureza seja temporária, conforme expresso no art. 21 do Decreto nº 6.392/2008: “Art. 21. A concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias, para recebimento de tais benefícios, ser obrigatoriamente revista a cada período de dois anos” (BRASIL, 2008a).

Assim, a renda familiar e, portanto, a pobreza e a desigualdade dependem do acesso das famílias a transferências e outras rendas não derivadas do trabalho. Em particular, quanto maior for o acesso das famílias pobres a transferências, menores serão os graus de pobreza e desigualdade.

Como evidenciado, apenas duas famílias da Fazenda Lagoa da Serra são beneficiadas com renda proveniente de aposentadoria, e uma família da Fazenda Angico recebe recursos enviados por um filho que reside em São Paulo.

Ao se somar todos os rendimentos, verificou-se que a Fazenda Angico perfaz uma renda mensal total de R\$3.398,00, para uma população de 55 pessoas, e a Fazenda Lagoa da Serra, de R\$9.095,00, para a sobrevivência de 79 pessoas.

Segundo observado, a estratégia de sobrevivência dos mutuários é a combinação de diversas fontes de renda, prevista no estudo da FAO (ROMEIRO *et al.*, 1994), como mostra o Gráfico 1.

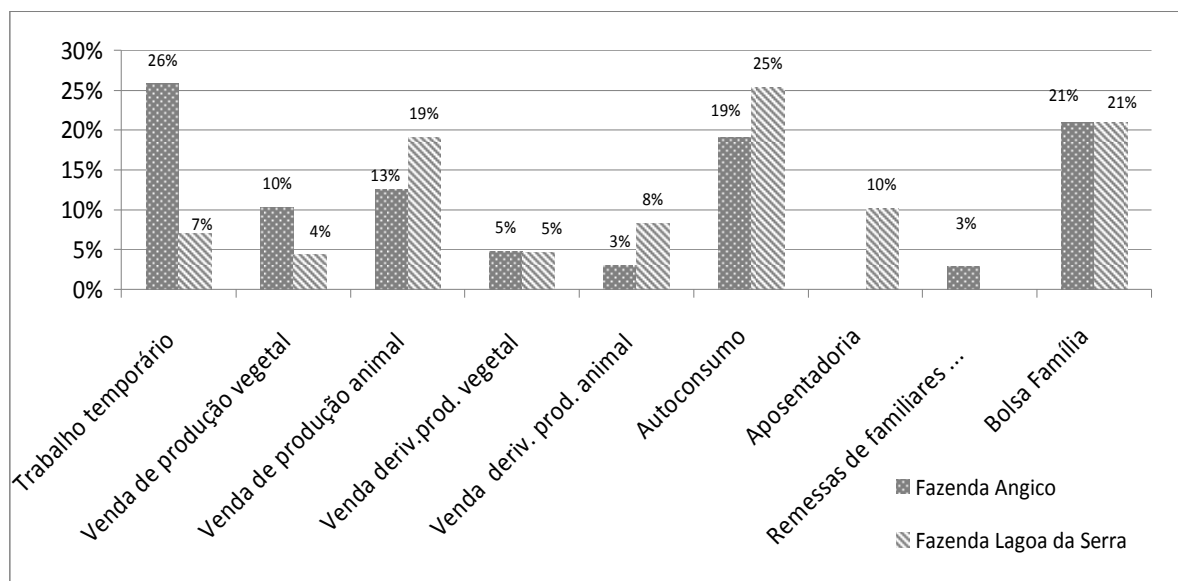


Gráfico 1: Composição da renda total por fonte de renda

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

Conforme revela esse gráfico, a composição das fontes de renda dos mutuários de ambos os imóveis foi semelhante. Os rendimentos provenientes do trabalho agrícola dos mutuários da Fazenda Angico, aqui representados pelo somatório da renda auferida com a comercialização de produtos vegetais, animais e seus derivados e daquela produção destinada para o autoconsumo, atingiram 50% do total da sua renda mensal. Na Fazenda Lagoa da Serra, esse índice foi de 62%.

Consoante se constatou, a partir desses dados, na Fazenda Angico, a maior renda das famílias mutuárias é proveniente de trabalho temporário e do Programa de Transferência de Renda, confirmando que o PNCF foi uma maneira encontrada por essas famílias, sem exceção, de ver o sonho de ter a casa própria realizado. Também se pode atribuir essa realidade à inexistência da política pública de assistência técnica e extensão rural voltada para a orientação das famílias mutuárias no processo produtivo, questão a ser aprofundada no tópico referente à organização social.

Na Fazenda Angico, a distribuição da renda atinge menos de um salário mínimo, para 67% dos entrevistados; chega a um salário em 22% dos casos; e oscila entre um e dois salários para 11% dos mutuários. Na Fazenda Lagoa da Serra, 57% dos mutuários auferem, mensalmente, menos de um salário mínimo, 5% têm renda mensal de um salário mínimo, e 38% conseguem ter uma renda mensal entre um e dois salários mínimos (GRÁFICO 2).

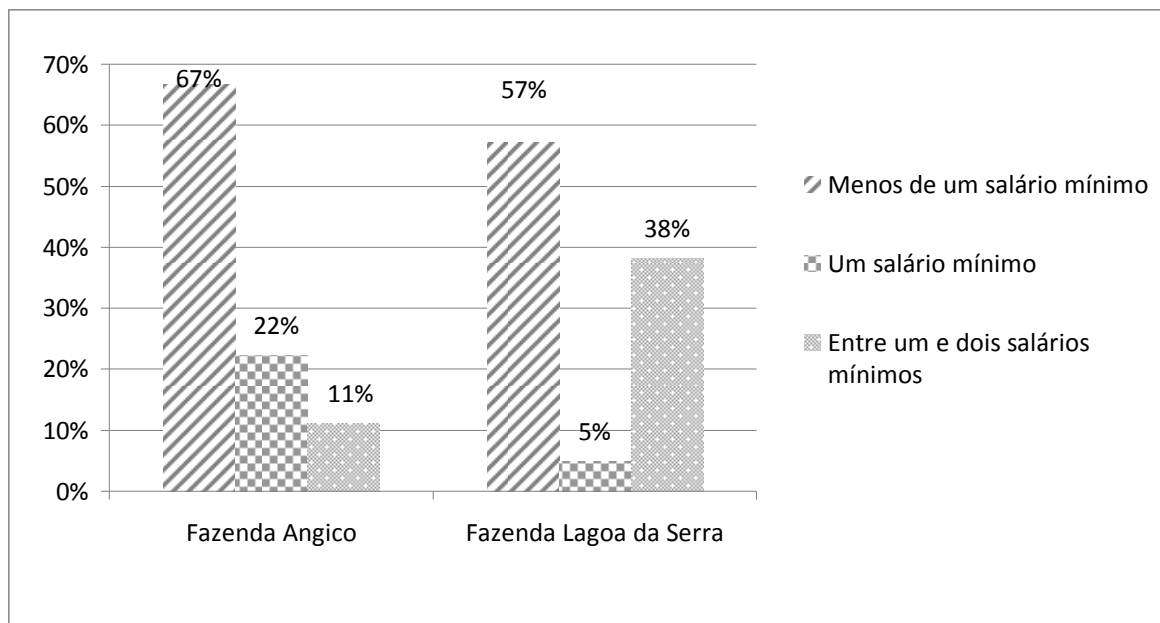


Gráfico 2: Renda domiciliar dos mutuários das Fazendas Angico e Lagoa da Serra

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

No caso em estudo, tomou-se a renda familiar *per capita*, definida pelo IPECE (CEARÁ, 2008) como a razão entre o somatório da renda pessoal de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. Os valores da renda familiar *per capita* obtida estão expressos com base no salário mínimo de dezembro de 2009, de R\$ 465,00, e no dólar do mesmo período, equivalente a R\$ 1,74.

Na Fazenda Angico, a renda *per capita* obtida é de R\$ 61,78 ou US\$ 35,50 mensais, ou US\$ 1,18 por dia por pessoa. A importância de se obter a renda *per capita* diária, em dólar, está na possibilidade de se avaliar a situação socioeconômica desses mutuários com base nos valores de referência do Banco Mundial para a miséria, que considera em condição de pobreza absoluta aquele com um rendimento inferior a US\$ 1,25, e para a pobreza, dimensão na qual se encontra quem auferir renda inferior a US\$ 2,00 (CEARÁ, 2009). Como evidenciam os dados, os mutuários do mencionado imóvel são indigentes, por perceberem rendimento inferior ao mínimo estipulado pelo BIRD para a miséria.

Na Fazenda Lagoa da Serra, a renda *per capita* é de R\$ 115,00 mensais, ou US\$ 66,09, ou US\$ 2,20 por dia por pessoa. Referido valor coloca esses mutuários um pouco acima do preconizado pelo Banco Mundial como “linha de pobreza”. Um dado interessante a ser observado é que as situações de ambos os imóveis, situados na mesma região geográfica, distantes um do outro cerca de três léguas, apenas, são semelhantes, diferenciando-se somente

no nível de organização das associações e também na forma de exploração do trabalho interno, como será visto no decorrer do trabalho.

Por ser a renda dessas famílias pequena, elas enfrentam grande dificuldade em honrar as parcelas da compra da terra adquirida pelo PNCF. Essa dificuldade torna-se ainda mais preocupante se se levar em conta que todos os mutuários do PNCF das fazendas em estudo são, também, devedores do PRONAF, porquanto se utilizaram dos recursos desse programa para adquirir equipamentos e animais. Como observado, todos os devedores estão em atraso com seus pagamentos do PRONAF, e até cogitam em se desfazer dos animais da coletividade para quitar as prestações em atraso.

A falta de condições para o pagamento do PNCF é reconhecida pelos mutuários, como se pode verificar a partir do relato de EA2:

É uma coisa que a gente faz de tudo. Mas do jeito que está será muito difícil, porque já temos duas prestações vencidas e em janeiro se vence a terceira parcela, por isso que só seremos donos depois que pagar as prestações da terra, enquanto a gente não pagar temos que fazer qualquer coisa.

De acordo com esse relato, a intenção de honrar o compromisso assumido é visível. No mesmo sentido, EA11 esclarece:

[...] as prestações são muito altas para o tanto de produção que temos, pois não tem orientações de nada e precisamos, pois a gente quer produzir mais que dê pra comer e vender. [...] É muito complicado, mas nós fizemos uma compra e temos que pagar, nós estamos trabalhando para isso.

Consoante se verifica, pelo relato de EA11, o esforço empreendido para aumentar a produção é praticamente inócuo, tendo em vista a falta de assistência técnica e de capacitação. Desse modo, a renda auferida com a produção obtida torna-se insuficiente, inclusive para a própria subsistência, não restando, então, excedente para o cumprimento dos termos financeiros do PNCF.

Em uma posição contrária, EB1, para quem o pagamento do PNCF é possível, assim se pronuncia “[...] é só a gente ter prioridade em pagar o PNCF”, opinião partilhada por EB2, que acrescenta: “[...] é só a gente se organizar melhor, claro que a gente se aperreia, mas aí a gente vende os animais machos. Todos aqui têm condições de pagar sim!”. O mutuário EB7 socializa com o grupo sua atitude, que deu certo: “[...] eu tenho [condições de pagar] porque o que produzi fui juntando para poder ter a minha parte na parcela, aí é que eu digo, se todos juntassem daria [para pagar], sem problema [...]”. EB8 afirma: “[...] eu

acredito que todos têm interesse e condições de pagar porque todos aqui têm animais e podem vender os machos". Já EB10, frisando o cumprimento do dever, diz: “[...] *é preciso que todos tenham em mente que devem ao banco e todos têm obrigação de pagar*”. EB17 acrescenta: “*Sim, eu creio muito na força do trabalho coletivo e vejo que nós temos condições de pagar*”.

Vale destacar o entendimento de Ramos Filho (2008) quanto à dimensão econômica do território, vista por ele como central da política da reforma agrária de mercado. Em sua ótica, existe um conflito entre as condições materiais de geração de renda disponíveis para a comunidade e a obrigatoriedade de pagamento da anuidade do financiamento contraído. Tal conflito acaba por configurar uma situação na qual a renda da terra é apropriada pelo capital financeiro, sem que seus gestores se dediquem, em nenhum momento, a avaliar, juntamente com os mutuários, as possíveis causas da inadimplência. Esse descaso por uma reflexão acerca desses fatores, além de mascarar a real situação dos mutuários (lesados pela aquisição de uma terra de baixa qualidade e pelas promessas de capacitação e assistência técnica não cumpridas, só para citar alguns aspectos dominantes na implementação do PNCF nos imóveis em estudo), provoca diferentes compreensões entre as famílias mutuárias quanto à obrigatoriedade de pagamento das anuidades. Dessa forma, algumas famílias assumem que devem pagar a dívida a qualquer custo, enquanto outras defendem o não pagamento da dívida. Possivelmente, a cobrança vai gerar estremecimento nas relações sociais entre as famílias mutuárias de pensamentos opostos.

Ademais, como se vê, esses mutuários não têm condições de efetuar os devidos pagamentos pelas operações bancárias contraídas (compra da terra e PRONAF A) por eles em virtude de vários fatores, como: baixa produtividade de seus produtos, inexistência da assistência técnica e extensão rural, baixo grau de escolaridade, baixa capacitação para o trabalho, terras de má qualidade, município incluído nas áreas de desertificação do Estado do Ceará. E ainda, como mostra o indicador da renda desses mutuários, eles não têm condições de pagamento das prestações dos financiamentos contraídos.

Vale mencionar o seguinte: por se tratar de dívida conjunta, as famílias tiveram a ideia de somar seus esforços para explorar uma atividade em conjunto, com a finalidade de assegurar o pagamento do empréstimo, como é o caso do imóvel Fazenda Lagoa da Serra. A atividade escolhida foi a criação de bovinos, e os recursos para a aquisição desses animais vieram do PRONAF, como já relatado. Contudo, na Fazenda Angico, em razão da ausência de consenso do grupo acerca da importância do trabalho de cada um para a viabilização da

produção coletiva (foram destinados dois dias da semana para o trabalho coletivo, não cumprido por todos), e da falta de compromisso de alguns mutuários, que optaram por abandonar o trabalho coletivo, recebendo sua parte do plantel, a atividade coletiva foi desfeita, os bovinos foram rateados pelos mutuários, e a dívida se acumulou. Na Fazenda Lagoa da Serra, que manteve o trabalho coletivo, as prestações do PNCF estão sendo pagas em dia, e à época da realização desta pesquisa, apenas a prestação do ano de 2009, cujo vencimento era em outubro, estava em aberto.

Nesse sentido, merece transcrição o relato da mutuária EA6:

E a gente tem dificuldade de pagar, pois a primeira parcela de 2007 a gente vendeu bicho para pagar a prestação, já estamos devendo 2008, 2009 e em janeiro de 2010 são três parcelas e será muito difícil a gente pagar as parcelas porque não temos um trabalho coletivo pra pagamento das prestações. Eu acho muito sacrificoso a gente trabalhar só para pagar a prestação da terra, sem contar que todos aqui fizeram o PRONAF A, e a gente tem os bichos, mas vender não seria o melhor caminho. Se a gente não tivesse perdido tantos animais com certeza daria para pagar, mas todos aqui perderam animais, tem uma planta, o tinguí⁵, que o bicho come e morre, mas já morreu muito gado, bode, ovelha muito, mesmo.

Completando, EA13 diz que “[...] a terra é fraca [...] pouca terra pra muita gente e o que paga o banco é a produção [...] temos que ter uma atividade produtiva que seja suficiente para comer e vender o suficiente que gere renda que dê para pagar a dívida, não há uma associação justa entre o que se tem e o que se precisa pagar”. Para EA14, “se não houver ajuda a gente não consegue pagar”. Ressalte-se: a ajuda a que EA14 se refere seria uma ajuda do governo, do tipo assistencialista, o que não seria viável.

Em relação à qualidade da terra, EB21 se ressentiu de que “[...] terra é ruim e nós precisamos aprender a recuperar as terras para aumentar a nossa produção, que é para o consumo e para nossos compromissos”.

Inegavelmente, as condições do solo e os conhecimentos técnicos são essenciais para conduzir a uma boa produção. Nesse sentido, como relata Ramos Filho (2008), mesmo quando as áreas adquiridas por meio de programas como o PNCF apresentam condições edafoclimáticas e localização propícia, ainda assim o conhecimento técnico torna-se

⁵ Tinguí, de nome científico *Mascagnia rígida*, também chamada arrebeta-bucho, cipó-tingui, mata-peixe, péla-bucho e quebra-bucho, encontrada em todo o Nordeste e no norte da região Sudeste (nordeste de Minas Gerais e norte do Espírito Santo), durante qualquer época do ano, é uma espécie de cipó cujas folhas, quando ingeridas pelos animais, provoca, entre 24 e 48 horas da última ingestão, morte súbita, precedida pela relutância em levantar ou caminhar, andar rígido, tremores musculares, perda de apetite, apatia, muco nas fezes, dentre outros sintomas (BRANDÃO; FERREIRA, 1994).

imprescindível para o sucesso dos empreendimentos. Dessa forma, é muito importante a troca de conhecimentos e experiências entre os mutuários, a qual deve se realizar em conjunto com uma assistência técnica regular. Muitas vezes, a capacidade de geração de renda do grupo ou de algumas famílias pode ser inviabilizada pela fragilidade de conhecimento técnico, pela falta de organização política da associação, pelos seus anseios e potencialidades e pelas limitações na efetivação das relações comunitárias.

No tocante à capacidade de pagamento dos mutuários de programas de compra e venda de terra, concorda-se com Alencar (2005), para quem a grande maioria dos mutuários não consegue produzir o suficiente nem para a alimentação da família, muito menos um excedente que lhe possibilite pagar a terra adquirida. Isso se verifica, sobretudo, porque, ao adquirir a terra, faltam-lhe os recursos necessários para o investimento em benfeitorias e custeio das culturas a serem implantadas, oriundos de outra política pública, no caso, o PRONAF A. Tais recursos só são liberados dois ou três anos após a entrada dos mutuários nos imóveis, quando está quase a vencer o prazo de carência do PNCF (três anos). Esse fato tem levado os mutuários a se envolverem em uma cadeia de endividamento da qual dificilmente conseguirão sair, a exemplo do ocorrido em ambos os imóveis pesquisados neste estudo, onde todas as famílias contraíram dívida do PRONAF A. É o que confirma o depoimento a seguir:

Muitas vezes, quando eles (famílias) vão fazer o PRONAF A, já estão com mais de dois anos morando no imóvel. A gente percebe que só ter a terra não é tudo, é preciso que as famílias tivessem tido assistência técnica e extensão rural desde o início para melhorar a qualidade da terra e aumentar a produção, uma vez que tem que se alimentar e vender o excedente para suprir outras necessidades, inclusive o pagamento da terra, que inicia após o terceiro ano de carência, então fica difícil para as famílias quitar seus débitos. E tem mais: as famílias não têm condições de produção e quem está pagando está vendendo os animais que se constituem um patrimônio da família (Entrevista com técnicos).

Diversos fatores influenciam negativamente o processo de geração de renda dos agricultores, impedindo-os de realizarem o reembolso dos empréstimos. Entre estes, como menciona Gasques *et al.*(2005), destacam-se: 1) falta de assistência técnica ou baixa qualidade de assistência técnica; 2) dificuldades no gerenciamento dos recursos de crédito; e 3) falta de integração nos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação de valor.

Nesse sentido, entende-se que o PNCF busca como resultado a criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias mutuárias, o aumento da renda e a consequente melhoria das condições de vida da população rural, por intermédio do acesso a terra, da

realização de investimentos produtivos e em infraestrutura. No entanto, para essas famílias mutuárias do PNCF, não é possível se falar em redução da pobreza com dívida no banco.

Patrimônio Familiar

Sob este título, incluem-se os bens de todos os membros do domicílio, envolvendo instalações e benfeitorias; veículos, máquinas e implementos agrícolas; bens domésticos duráveis e rebanhos. É um item essencial, pois a família precisa de conforto e de instrumentos para auxiliá-la a realizar seu trabalho. Conforme Romero (1998), o agricultor familiar, ao participar do mercado agrícola, produzindo não só para o autoconsumo, favorece a incorporação, pela família, de elementos de gestão, de administração, bem como a obtenção de maiores informações acerca dos preços dos produtos comercializados, e a renda gerada vai constituindo seu patrimônio familiar.

Em relação aos itens instalações e benfeitorias; veículos, máquinas, implementos agrícolas, bens domésticos duráveis e rebanhos na formação do patrimônio de que eram possuidores os mutuários antes de aderirem ao PNCF, os entrevistados da Fazenda Angico declararam que seus pertences, na atualidade, provêm unicamente da compra da terra. Na Fazenda Lagoa da Serra, 38% relataram ser possuidores de algum patrimônio antes de integrarem o projeto, enquanto os 62% restantes informaram as mesmas condições apresentadas pelos mutuários da Fazenda Angico.

Como se verifica, em maior ou menor escala, os mutuários de ambas as fazendas estão sendo favorecidos com aquisição de terras por intermédio do PNCF; todos se beneficiaram com o PRONAF A; o Programa Cabra Nossa, da Secretaria de Agricultura; o Programa de Criação de Galinhas Caipiras, da UFC; todos constam com uma cisterna de placa do Programa Sertão Vivo; todos foram beneficiados com o Programa Luz para Todos; nove participam do Programa Bolsa - Família; três se cadastraram no Programa Garantia Safra; e todos receberam o benefício do poço pelo DNOCS.

Novamente, os relatos dão conta da inexistência de assistência técnica que fornecesse a orientação e promovesse a capacitação necessária dos mutuários para o melhor aproveitamento dos benefícios dos programas referenciados. EA1 se queixa de que “a EMATERCE é que ficou certa de dar as orientações, só que o técnico só veio aqui uma vez e nunca mais apareceu e, sem acompanhamento, fica muito difícil pra gente produzir mais e melhor, até porque a terra já é cansada”. EA2, fazendo coro às palavras do companheiro,

acrescenta: “[...] *foi mal conduzido porque não tinha acompanhamento de nada*”. Desse modo, apesar de terem sido favorecidos por programas os mais diversos, os mutuários da Fazenda Angico, por não terem sido assistidos pela política pública de assistência técnica e extensão rural, não conseguiram desenvolver os projetos aptos a favorecer o aumento da produção e da produtividade.

Questionados acerca da relação existente entre as políticas públicas, o Crédito Fundiário e o patrimônio que conseguiram formar, todos concordam que a compra da terra pelo PNCF foi a porta de acesso aos demais programas, os quais, por sua vez, permitiram-lhes formar algum patrimônio. EA1 explica que essa relação existe “*porque só a terra, não é tudo, a gente recebeu recursos do PRONAF A e só não funcionou porque não fomos orientados em nada*”, expressando o pensamento compartilhado pelos demais.

Na Fazenda Lagoa da Serra, o mutuário EB5, concordando também com a existência dessa relação, assim se pronunciou:

Sim, pois só a terra não basta, necessitamos de recursos para desenvolver a agricultura, pois você sabe que a gente precisa de recursos para o preparo de áreas, cercas, comprar animais então eu vejo que precisamos de outras políticas para a gente se desenvolver até a orientação deveria existir para nós, pequenos agricultores.

De maneira bem resumida, EB2 declara que os recursos oriundos das políticas públicas são “[...] *uma maneira de estruturar a propriedade*”. Nesse sentido, cabe destacar a importância da avaliação e monitoramento de políticas públicas, porquanto “revelam que o ajuste entre disponibilidade de recursos e o processo de seleção dos beneficiários produz distorções que não raro levam a resultados opostos aos objetivos da própria política” (BUAINAIN *et al.* 2007, p. 8).

Contudo, como se observa, os mutuários não precisam apenas de terra e têm conhecimento do que é necessário para se fortalecer essa terra, torná-la capaz de permitir que dela retirem seu sustento e o meio de pagar seus compromissos. É, portanto, de extrema importância para esses adquirentes a complementação do PNCF com outras políticas, expressas, nesse caso, pelos programas aos quais tiveram acesso, como bem observa Buainain *et al.* (2007, p. 150), para quem “o PNCF crédito para aquisição de terras por parte de uma associação local deve se configurar como um benefício a ser complementado por outros programas, como os vinculados à infra-estrutura, educação, saúde, saneamento e combate à pobreza”.

No entanto, o acesso a esses outros programas compromete a viabilização da reforma agrária via desapropriação por interesse social, por se utilizar de recursos que deveriam ser destinados a essa política, contrariando o discurso corrente mantido pelo governo de que o PNCF não concorre com os recursos públicos destinados aos programas agrários constitucionais. Sem dúvida, sua fonte financeira nacional (o Fundo das Terras) constitui uma fonte distinta de recursos, mas não deixam de serem recursos públicos, também previstos no Orçamento Geral da União. E, ainda, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004, p. 9 *apud* SAUER, 2009, p. 12), “[...] as famílias são parte integrante da Reforma Agrária e têm, como os beneficiários dos demais programas, acesso às políticas de financiamento e de apoio previstos nos programas do MDA”. Evidencia-se, desse modo, a concorrência pelos míseros recursos da reforma agrária e a continuidade entre os programas e seu caráter de mercado, negados pelo governo.

Nesse sentido, Condé (2006, p. 257) afirma:

O PNCF implantado em convênio com os governos estaduais e participação das centrais sindicais é totalmente dissociado da reforma agrária tradicional coordenada pelo INCRA. Ademais, esses programas pontuais de ordenamento fundiário não são suficientes para o fortalecimento da agricultura familiar. Desse modo, para que cumpram o seu papel de combate a pobreza e fortalecimento da agricultura familiar devem figurar como instrumentos integrantes de políticas mais amplas que contemplem o desenvolvimento sustentável.

Portanto, cada projeto adquirido pelos mutuários deve ter como meta fortalecer seu patrimônio e conduzi-lo ao desenvolvimento agropecuário, no qual estabeleça bases sustentáveis para manter um bom nível de vida.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2005b), o crédito funciona como um catalisador para diversas outras atividades que complementam as necessidades dos agricultores e como estímulo ao trabalho em grupo, ao aprendizado individual e coletivo e ao contato com a assistência técnica que acompanha o desenvolvimento das atividades e monitora os projetos. Esses conjuntos de atividades são bastante importantes para a inclusão social dos agricultores e fortalecem as relações entre os diversos agentes participantes do processo. Nesse sentido, se configura como uma política pública, consoante definida por Guareschi *et al.* (2004, p. 180), como um “[...] conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada problemática, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”.

Nesse contexto, a política pública pode ser considerada o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas, de forma a efetivar direitos, intervindo na realidade social.

No tocante à posse das terras após o projeto, segundo verificou-se, os mutuários dos imóveis declararam-se satisfeitos com a atual realidade. Como afirmaram, antes de aderirem ao PNCF trabalhavam em terras alugadas, obrigados a dividir a produção em partes iguais (em regime de meação) com o proprietário, e hoje possuem a própria terra, com a casa própria, embora esse chão esteja hipotecado e exista uma dívida bancária a ser paga, conforme se pode verificar pela transcrição do relato de EB18, síntese das falas dos demais: *“Hoje as instalações e benfeitorias são todas coletivas, exceto a casa de moradia: açude, aprisco, casa, curral, estábulo, energia, silos, cisterna”*. Com base no exposto, pode-se dizer que aumentou consideravelmente o patrimônio de 100% dos entrevistados de ambos os imóveis.

Em relação aos veículos, máquinas e implementos agrícolas, os relatos de todos os entrevistados da Fazenda Angico evidenciaram o aumento visível desses instrumentos, tão necessários ao desempenho de suas atividades agrícolas do dia-a-dia. Apesar de as aquisições serem variáveis, de família para família, no geral encontra-se, atualmente, no imóvel, carroça com animal; cultivador; plantadeira manual; pulverizador costal; forrageira; motor elétrico; dentre outros equipamentos. Na Fazenda Lagoa da Serra, 90,32% dos entrevistados declararam o aumento considerável do seu patrimônio pelas mesmas razões alegadas pelos mutuários do outro imóvel, enquanto 9,68% responderam que esse aumento se concretizou apenas parcialmente, por já serem possuidores de algum patrimônio antes de ingressarem no imóvel.

Quanto aos bens domésticos duráveis, dos entrevistados da Fazenda Angico consoante 80%, o patrimônio domiciliar aumentou expressivamente, pois com a produção agrícola obtida puderam comprar bens duráveis, enquanto os 20% restantes informaram o aumento parcial, em razão de já possuírem alguns bens antes de aderirem ao programa. Na Fazenda Lagoa da Serra, conforme 57,1% dos entrevistados responderam, aumentou consideravelmente o patrimônio depois de ingressarem no imóvel, pois, inexistindo a obrigatoriedade de retirar, de tudo o que produziam 50% para remunerar o proprietário que lhes cedeu a terra, sobraram recursos para a aquisição desses bens. Para outros 38,1% o patrimônio aumentou em parte, pois já possuíam alguns eletrodomésticos, e para 4,8% o patrimônio se manteve inalterado, pois já possuíam a maioria dos bens de que precisavam

antes de vir para o imóvel. Esses últimos englobam aqueles mutuários que, antes de adquirirem a terra pelo PNCF, moravam com os pais, não tendo, portanto, despesas domésticas, todas arcadas por seus genitores, e, além do trabalho na roça, exerciam outras ocupações, de modo eventual, as “virações”, usando a terminologia deles, que lhes proporcionavam uma renda adicional. Ao se mudarem para o imóvel, levaram consigo os bens obtidos com essa renda.

Dentre os bens priorizados pelos entrevistados, podem-se mencionar geladeira, guarda-roupa, televisão, liquidificador, ventilador, antena parabólica, armário, botijão de gás, fogão de duas e quatro bocas, aparelho de som. Destaque-se: todas as famílias, sem exceção, adquiriram televisão e antena parabólica, mesmo aquelas que não dispõem de uma alimentação variada.

No tocante ao rebanho adquirido após o ingresso na terra pelo PNCF, 100% dos entrevistados da Fazenda Angico relataram o aumento considerável no número de cabeças e na variedade de espécies (bovinos, caprinos, ovinos, suínos e aves), pois antes, por morarem em terras alugadas, não tinham permissão de criar animais. Na Fazenda Lagoa da Serra, 71,42% dos entrevistados responderam que o rebanho aumentou consideravelmente, pelas mesmas razões, enquanto os 28,58% restantes disseram ter aumentado em parte, pois antes de irem morar no imóvel já criavam alguns animais na pequena área de terra onde moravam, mesmo contrariando as ordens do proprietário.

Ainda quanto aos rebanhos, sua criação torna-se prejudicada em razão da exploração de animais sem um planejamento que leve em conta a relação animal/área de pastagem comprometer a sustentabilidade de um projeto produtivo para a sobrevivência das famílias. Por exemplo, em um pasto nativo, cada animal precisa de, no mínimo, 10 ha para sobreviver.

Ocorre que, em área de sequeiro, cada família, de acordo com os “critérios de elegibilidade e condições de financiamento para linha CPR” (BRASIL, 2009, p. 18), deveria adquirir, no mínimo, 1 módulo fiscal do município de Morada Nova no qual se insere, no caso em estudo, corresponde a 55 ha. No entanto, a pesquisa, nesse aspecto, revelou o seguinte: na Fazenda Angico, cuja área total é de 408 ha, existe, atualmente, um rebanho composto por 69 cabeças de bovinos, 75 caprinos, 101 ovinos, 19 suínos, 480 aves, moram 10 famílias (55 pessoas), cada uma das quais contemplada com 40,8 ha para explorar a agropecuária; na Fazenda Lagoa da Serra, com seus 189 bovinos (dos quais 30 são coletivos), 165 caprinos, 115 ovinos, 477 aves, 21 animais de trabalho e 120 colmeias coletivas instaladas, são 469 ha para 21 famílias, representando uma população de 79 pessoas, significando 22 ha para cada uma para a exploração agropecuária. Nas duas fazendas, percebe-se, a olho nu, isto é, sem ser

necessária a realização de nenhum cálculo, que há mais animais do que comporta a área disponível.

Conforme se observa, ao comprarem esses imóveis os mutuários não tiveram acesso a terra e sim à minifundização. Além disso, o PNCF se constitui em um programa de antirreforma agrária conforme Medeiros (2003, p. 23) quando diz que o “objetivo da reforma agrária é a extinção de minifúndios e latifúndios considerados como fontes de tensão social no campo”.

Findos os questionamentos em relação aos componentes da variável patrimônio domiciliar, verifica-se que o patrimônio familiar dos mutuários dos referidos imóveis alterou-se positivamente com a implementação do PNCF. Tal situação lhes trouxe satisfação coletiva. No entanto, mencione-se, a melhora observada é “relativa”, tendo em vista que se partiu de uma situação de patrimônio quase inexistente para uma outra na qual se comemora a aquisição de bens que, na atualidade, são quase indispensáveis para uma sobrevivência digna.

Ainda falta muito, dessa forma, para se poder afirmar que o PNCF representou uma mudança substancial na vida desses mutuários, até porque, se antes eles não possuíam patrimônio e estavam atrelados aos proprietários da terra, hoje, o patrimônio que conseguiram acumular não é superior ao passivo que assumiram com a aquisição da terra.

Foi o que ocorreu em ambos os imóveis estudados: houve melhoria nas condições de vida dos mutuários, mas não o suficiente para a redução das desigualdades e nem da pobreza rural, conforme a pesquisa.

✓ Aspectos Sociais

Moradia / habitação

De acordo com os resultados encontrados, houve melhoria nas condições de moradia das famílias mutuárias entrevistadas de ambos os imóveis, como se pretende demonstrar ao longo deste item.

Na Fazenda Angico, o número médio de pessoas por família situa-se em torno de quatro a seis. Como descrito na Tabela 3, 40% das famílias possuem entre um e três membros, 30% entre quatro e seis, e os 30% restantes, entre sete e dez membros. Na Fazenda Lagoa da Serra, em 47,6% das residências habitam entre uma e três pessoas, e em 52,4%, entre quatro e seis pessoas. Segundo se verifica, na faixa de integrantes das famílias

brasileiras considerada elevada, composta por mais de dez pessoas, não foi identificada nenhuma família.

Tabela 3 – Número de pessoas por domicílio das Fazendas Angico e Lagoa da Serra

Nº de Pessoas	Fazenda Angico	%	Fazenda Lagoa da Serra	%
1 a 3	3	40	10	47,6
4 a 6	4	30	11	52,4
7 a 10	3	30	-	-
Mais de 10	-	-	-	-

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

Observa-se acentuada predominância de residências nas quais vivem quatro a seis pessoas, o que corrobora a tendência identificada pela PNAD 2003 (IBGE, 2005) de redução gradativa do número de integrantes da família brasileira, vindo a facilitar a vida das pessoas quanto à necessidade do trabalho.

No referente à localização da moradia após o PNCF, 100% dos entrevistados das Fazendas Angico e Lagoa da Serra declararam-se satisfeitos, pois continuaram morando na mesma localidade onde moravam antes.

A localização do imóvel é muito importante para a avaliação das condições de vida de determinada população, tanto em termos financeiros quanto sociais, razão pela qual se optou pela sua avaliação nesta pesquisa. Quanto ao aspecto financeiro, a aquisição de terra numa localidade mais distante da sua região de origem implica despesas com o deslocamento para a família adquirente, todas por conta do mutuário. Sob o ponto de vista social, além de representar a realização do desejo da maioria das pessoas de continuarem residindo onde sempre viveram, tendo em vista que, normalmente, quando há necessidade de se decidir entre ir ou ficar, as raízes do povo “falam mais alto”, as pessoas costumam criar laços na comunidade na qual se inserem, muitas vezes, difíceis de romper. Nesse sentido, o PNCF permite que as associações de cada comunidade procurem terras na própria região onde já moram as famílias. No entanto, continuar morando no mesmo local nem sempre é a melhor opção. Por exemplo: os imóveis pesquisados têm péssimas estradas, e isso dificulta o escoamento da produção destinada para a comercialização, favorecendo, desse modo, a venda direta – e prejudicial – ao intermediário. Essa constatação corrobora os resultados de alguns estudos sobre agricultura familiar e comercialização (KIYOTA; GOMES; ZABALETA, 1999; ZABALETA, 1998).

Questionados acerca do tipo de moradia construído com os recursos do PNCF, comparativamente a sua habitação anterior, 90% dos entrevistados da Fazenda Angico relataram uma melhoria considerável: antes moravam numa casa de taipa e, hoje, possuem uma casa de alvenaria, rebocada, com piso, banheiro, energia, além de uma cisterna para o consumo de água da família. Vale mencionar que a casa onde moravam lhes era cedida pelo proprietário da terra enquanto lá estivessem como “moradores”, normalmente em péssimo estado de conservação, sobretudo porque esse proprietário não lhes permitia efetuar nenhuma benfeitoria no imóvel, temeroso de que, ao deixarem a terra, exigissem indenização. Segundo a resposta dos 10% restantes, melhorou em parte, pois já moravam numa casa de alvenaria, embora sem dispor de banheiro, energia, reboco ou piso. Na Fazenda Lagoa da Serra, sob os mesmos argumentos apresentados pelos moradores da Fazenda Angico, 95,2% dos entrevistados disseram que o tipo de moradia melhorou consideravelmente, enquanto 4,8% apontaram uma melhora parcial.

Como evidenciado, embora os recursos do PNCF tenham sido integralmente liberados, 40% das casas da Fazenda Angico ficaram sem acabamento (reboco e piso), não obstante a qualidade dos materiais adquiridos para a construção dos imóveis, como mencionado, tenha melhorado sensivelmente, porquanto as novas residências foram construídas em alvenaria, com cobertura de telha e piso de cimento, com alicerces em pedra, brita e cimento.

A esse respeito, EA2, EA4, EA5 e EA7 se queixam e alegam: *“Não é bem planejado porque os recursos para os investimentos no SIC são poucos, tem casas que não foram terminadas, o açude grande não foi construído, falta assistência técnica, tá com mais de dois anos que o técnico não aparece aqui”*. Esse relato é corroborado pelo presidente da associação, para quem a falta de acompanhamento do trabalho dos pedreiros – membros da própria comunidade – pode ter resultado na utilização, em doses acima do necessário, de materiais como cal e cimento em determinadas casas, comprometendo o acabamento das demais. Nesse contexto, resta, mais uma vez, confirmada a importância da assistência técnica e do monitoramento das políticas públicas para seu aprimoramento (PAULA, 2001).

Sobre o número de cômodos utilizados para dormitórios, atualmente, em relação aos destinados a esse fim em suas moradias anteriores, 100% dos mutuários da Fazenda Angico disseram ter aumentado consideravelmente, pois antes suas casas eram pequenas, de taipa, contando apenas dois a três cômodos para serem usados não só como dormitório, mas para todas as demais funções de uma residência. Hoje, as casas têm mais ou menos seis cômodos

(sem contar com varanda de entrada e com alpendres). Destes, dois são exclusivamente para dormitório.

Na Fazenda Lagoa da Serra, 95,2% dos entrevistados dizem ter aumentado consideravelmente, pelas mesmas razões alegadas pelos mutuários da Fazenda Angico, e 4,8% dos entrevistados afirmaram ter se mantido inalterado, tendo em vista que, anteriormente, embora morassem em casas de alvenaria, precárias, sem reboco e sem piso, dispunham dos mesmos seis compartimentos que hoje, destinando, também, dois para dormitório da família.

No referente ao tempo despendido para a obtenção da água para o consumo após a contratação do PNCF, 100% dos moradores das duas fazendas afirmaram ter diminuído consideravelmente, pois não necessitam mais se deslocar para dispor de água, já que cada família conta com uma cisterna de placas obtida por intermédio do Programa Sertão Verde nos fundos da casa. No tocante ao abastecimento d'água para a manutenção das famílias (banho, lavagem de roupa e cozinha), também foi considerado positivo para as condições de vida dos mutuários e suas famílias, porquanto as casas construídas com os recursos do PNCF o foram bem próximas a um dos açudes de cada fazenda. Mesmo assim, ainda se presenciou, durante a aplicação da pesquisa, a chegada do caminhão-pipa para abastecer algumas residências.

A insatisfação em relação à água, nos dois imóveis, refere-se à falta do serviço de água encanada. Na Fazenda Angico, apenas uma das famílias (10%) conta com água encanada no banheiro e na cozinha, obtida com recursos próprios. Na Fazenda Lagoa da Serra, a ONG Flor de Piqui está elaborando o Projeto São José de Abastecimento d'água, uma política do Estado de combate à pobreza.

Conforme dados do estudo, todas as famílias de ambos os imóveis pesquisados foram beneficiadas com o Programa Luz para Todos. Isto também favoreceu a melhoria de sua vida, em virtude de passarem a dispor de pequenas irrigações, iluminação da moradia e uso de eletrodomésticos. Esses resultados evidenciam a melhoria verificada nesse item para os mutuários, embora não se possa atribuí-la diretamente ao PNCF, e sim à complementaridade de outra política que, no entanto, somente foi disponibilizada muito após a compra da terra.

Consoante os dados revelam, houve sensível melhoria no respeitante às condições de moradia e habitação das famílias das comunidades na situação atual. Tal resultado indica que o PNCF proporcionou o atendimento do anseio pela casa própria, sonho de quase todos os

indivíduos. Lembre-se: mais uma vez se deve lançar um olhar cuidadoso ao significado da palavra melhoria, nesse contexto, relativizando-o. Isso porque a situação desses mutuários ainda é precária; eles nem sequer dispõem de água encanada e saneamento básico, coleta de lixo e telefonia, só para mencionar alguns dos serviços públicos indispensáveis à sobrevivência digna da população. Sujeitam-se, assim, aos graves problemas decorrentes da falta de saneamento e infraestrutura adequados para satisfazer suas necessidades mais essenciais. Importa acrescentar o seguinte: uma prestação de serviços públicos eficiente a uma coletividade, de acordo com Abiko (1995), impulsiona seu desenvolvimento social e econômico, porquanto indivíduos cujas necessidades sociais básicas são atendidas de modo satisfatório adquirem condições de se desenvolver e ao meio onde se inserem.

Segurança Alimentar

Com o objetivo de assegurar as condições básicas para a conquista da plena cidadania, o governo Lula passou a priorizar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, trazendo-a para o centro da agenda política do governo, por intermédio de um conjunto de políticas e ações ligadas aos direitos humanos à alimentação. Estas, articuladas às redes, fóruns e outras expressões organizadas da sociedade civil, visam contribuir para a emancipação das famílias carentes (CONSEA, 2007).

De acordo com dados já apresentados no Gráfico 2 relativos à renda dos mutuários obtida nos imóveis pesquisados, e como se pode observar, as referidas famílias sobrevivem com uma renda que as caracteriza como insegurança alimentar conforme a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Portanto, provavelmente nesses imóveis rurais não ocorre a segurança alimentar consoante definida no art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006a):

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

Nesse contexto, a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional passa pela democratização do acesso a terra e pelo entendimento segundo o qual a agricultura familiar só pode efetivamente dar conta da diversidade alimentar necessária às famílias que dela dependem se for beneficiada com políticas públicas intersetoriais que atendam aos projetos

das unidades familiares e das cadeias produtivas, e, fundamentalmente, que garantam mercados e formas de abastecimento por intermédio de práticas solidárias. Isto, no entanto, não vem acontecendo no âmbito do PNCF.

Ao serem questionados se a produção de alimentos garantia a alimentação durante o ano inteiro, na Fazenda Angico 60% disseram não e 40% disseram sim, enquanto na Fazenda Lagoa da Serra 85% disseram não e 25% responderam sim. Os motivos alegados relacionavam-se à baixa produção agrícola e à indisponibilidade de recursos financeiros para a compra de alimentos bem como ao próprio sistema produtivo utilizado na produção de alimentos.

Segundo se verifica, as famílias mutuárias sofrem com a insegurança alimentar, aqui considerada não apenas como a falta de comida e água, mas envolvendo a prevalência de doenças e variações prejudiciais de peso decorrentes da má alimentação; bem como a inadequação dos modos de produção, distribuição, comercialização e consumo dos alimentos, (BRASIL, 2006b), em razão de essa ser a realidade com a qual convivem, sobretudo, como mencionado, pela ausência de uma orientação técnica que lhes permita buscar formas sustentáveis de desenvolvimento de modelos alternativos de geração de renda e aumento da produtividade, como meios de combate dessa insegurança.

No entanto, ressalta-se, nenhum desses mutuários relatou ter passado fome, estado mais severo do desconforto alimentar, denominado por Miranda e Costa (2007, p. 80) de insegurança alimentar com fome, e definido como aquela “[...] sensação desconfortável ou de dor causada pela falta recorrente e involuntária de acesso a alimentos”, apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas por cada um deles diariamente, para garantir seu sustento e o da sua família.

Ao mesmo tempo, 70% dos entrevistados da Fazenda Angico informaram conseguir, de vez em quando, introduzir alimentos variados em sua mesa, geralmente aos domingos, quando a mesa é mais farta, enquanto os 30% restantes declararam nunca dispor desse tipo de alimentação (arroz, feijão, carne, verdura, leite, ovos e outros alimentos). Na Fazenda Lagoa da Serra, esse percentual se distribui entre 90,5% e 9,5%, respectivamente. No geral, a alimentação normal, para esses mutuários, costuma restringir-se ao básico: feijão, arroz, farinha e peixe, pescado no açude.

De acordo com o observado, mesmo com a aquisição da terra, os mutuários ainda carecem de apoio por parte dos programas de governo para obter uma boa safra e suprir sua

necessidade alimentar. Durante a pesquisa de campo, todos os mutuários reclamaram da falta de assistência técnica por parte dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço. Tal ausência favorece sua dependência crescente dos mercados para a aquisição de alimentos básicos, o que também tem como causa a redução da diversificação da produção, pois a maioria produz basicamente feijão e milho.

Percebe-se, desse modo, existirem algumas falhas no Programa Nacional de Crédito Fundiário. Cabe aos responsáveis pela sua implementação e avaliação diagnosticá-las efetivamente com vistas a traçar estratégias possíveis de reverter a situação, e, ao mesmo tempo, corrigir os rumos do PNCF, evitando a repetição de distorções como essas.

Para além dos problemas pontuais identificados, a Declaração Final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, produzida na reunião preparatória da sociedade civil para a Cúpula Alimentar Mundial (*apud* ROSSET, 2006, p. 315), reforça a importância da reforma agrária por interesse social, em detrimento da reforma agrária de mercado, nos moldes em que é realizada atualmente. Isso por oportunizar a ocupação do espaço agrário de forma equitativa e sustentável, enfrentando, dessa maneira, uma das principais causas de desigualdade social no meio rural e do empobrecimento das famílias rurais: a falta de acesso a terra, devendo, portanto, “[...] ser reconhecida como uma obrigação de governos nacionais [...] sob o arcabouço dos direitos humanos e como uma política pública eficiente de combate à pobreza”, enquanto enfatiza a sua oposição “[...] às políticas e aos programas de comercialização de terra promovidos pelo Banco Mundial em lugar de verdadeiras reformas agrárias pelos governos”, como se revela o PNCF.

Saúde

A Carta de Intenções produzida na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, Canadá, em novembro de 1986, define promoção de saúde como o “[...] processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo” (OPAS, 1986).

Nesse sentido, promover a saúde de determinada população consiste em proporcionar a seus membros as condições e os requisitos necessários para melhorar e exercer o controle sobre sua saúde, envolvendo a educação, a moradia, a alimentação, a renda, um ecossistema estável, justiça social e equidade. Também segundo o mesmo documento, os campos de ação

da promoção da saúde são a elaboração e implementação de políticas públicas saudáveis; a criação de ambientes favoráveis à saúde; o reforço da ação comunitária; o desenvolvimento de habilidades pessoais e a reorientação dos sistemas e serviços de saúde (OPAS, 1986).

Uma das condições a influir na busca por serviços de saúde é o acesso. Como observado, o acesso à assistência médica e hospitalar pública dos mutuários entrevistados de ambos os imóveis é prejudicado pelo fato de o posto de saúde distrital distar 5 km da Fazenda Angico e 17 km da Fazenda Lagoa da Serra. Isso porque a falta de transporte e a má conservação das estradas dificultam seu deslocamento para a sede do município. Sobre o assunto, EB11 sugeriu *“melhorar as estradas, esse assentamento aqui é quase isolado porque os caminhos é muito ruim [...] então o programa da saúde da família num tem nessa região”*.

Embora o posto de saúde do distrito mais próximo desses imóveis permaneça aberto diariamente, de 7h às 11h e de 13h às 17h, não dispõe de médicos ou enfermeiras. Existe somente uma atendente para prestar serviços ambulatoriais básicos, como aplicação de injeções, vacinas, realização de curativos, verificação de pressão arterial, dentre outros. Uma vez por mês, a equipe do Programa Saúde da Família (PSF) faz atendimento no posto, priorizando, nessas ocasiões, crianças e gestantes.

Nesse sentido, revela-se pertinente o disposto no art. 185 do documento produzido no 9º CNTTR (2005, p. 37):

A Política Pública de Saúde para a população do campo, entretanto, só atingirá os resultados se os estados e municípios assumirem a sua parte, uma vez que lhes competem a responsabilidade de promover a assistência integral médica, laboratorial, hospitalar e farmacêutica à população, em especial à rural. Entretanto esta responsabilidade não vem sendo cumprida pela maioria de estados e municípios, uma vez que estes não aplicam corretamente o recurso repassado pelo Ministério da Saúde e muito menos o que é de sua responsabilidade enquanto gestor público municipal.

De acordo com os mutuários da Fazenda Angico, quando eles adoecem, 100% são atendidos pelo agente de saúde, o qual, dependendo da gravidade do caso, solicita o serviço de ambulância para aquela pessoa, que é removida para o hospital público mais próximo. Na Fazenda Lagoa da Serra verificou-se a mesma situação para 100% dos entrevistados.

Quanto ao serviço prestado pelo agente de saúde, representado por pessoa do sexo feminino nos imóveis em estudo, como expressam EA9, EB1 e EB13, *“é importante porque ela se preocupa muito com as crianças e as mulheres gestantes, e orienta os cuidados com a água de beber”*. Apesar de bastante precário, esse atendimento vem ao encontro da visão

constitucional da saúde como um direito humano social, estabelecida em seu art. 196, transcrito na literalidade: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, p. 133).

Em relação ao acesso às farmácias, apenas 10% dos mutuários da Fazenda Angico as utilizam, e 14,3% dos da Fazenda Lagoa da Serra. Os demais declararam não procurar esse serviço em virtude dos altos preços dos remédios.

De modo geral, a despeito de todas as dificuldades vividas pelos mutuários dos imóveis em estudo, eles ainda possuem certo acesso aos serviços de saúde, embora precários, suprimindo um pouco das suas necessidades básicas.

Educação

Essa variável é uma das mais relevantes para se compreender os resultados de um programa de combate à pobreza rural, pois permite identificar, naqueles já excluídos pelas suas condições socioeconômicas, os que também se encontram à margem da própria política educacional, representados pelo alto índice de analfabetos no meio rural.

Assim, quanto ao grau de escolaridade, observa-se uma percentagem acentuada de mutuários analfabetos (50%) na Fazenda Angico. Da outra metade, 30% têm o Ensino Fundamental incompleto, e apenas 20% o Ensino Fundamental completo. Na Fazenda Lagoa da Serra, 47,6% dos mutuários entrevistados são analfabetos, uma percentagem também bastante elevada, enquanto, dos restantes, 33,3% não concluíram o Ensino Fundamental, 4,8% o concluíram, 9,5% possuem o Ensino Médio incompleto, e 4,8% completaram essa etapa da educação básica.

De acordo com Lopes (*apud* MONTE, 1999), a baixa capacitação dos membros de uma família é um indicativo de pobreza naquela unidade familiar. No seu estudo, ele observou que mais de dois terços dos chefes de domicílio são indigentes e mais da metade dos domicílios pobres não indigentes, ou são analfabetos, ou têm uma base escolar muito precária.

Interrogados a respeito da compreensão da leitura e escrita, 50% dos mutuários da Fazenda Angico declararam saber ler e escrever, mas o restante afirmou não ser detentor

desse conhecimento. Na Fazenda Lagoa da Serra, 52,4% sabem ler e escrever, e os 47,6% não dominam essas habilidades.

Importa explicar o seguinte: o processo de ler e escrever vai além dos muros escolares, integrando a vida cotidiana dos indivíduos antes mesmo que eles ingressem na educação formal, assertiva corroborada pelos estudos realizados por Freire (2001, p.11), para quem “a leitura do mundo precede a leitura da palavra [...]”. O que o autor tem em mente é que ninguém é totalmente analfabeto que não possa “ler” o mundo antes mesmo de ser capaz de ler textos escritos, de modo que “[...] a posterior leitura [...] [da palavra] não possa prescindir da continuidade da leitura [...] [do mundo]”.

Torna-se, porém, difícil ler um mundo do qual pouco se participa, no qual se permanece anônimo, sem direito a ler a própria voz. Isso porque as pessoas que deveriam, a partir da visão de mundo desses mutuários, no caso em estudo, promover sua conscientização acerca do acesso aos serviços públicos disponíveis, bem como sobre sua operacionalização, são as mesmas a impedir sua efetiva participação na discussão da elaboração e implementação das políticas, as quais, ao invés, chegam até eles vindas de “cima para baixo”, desenhadas por alguém alheio às reais necessidades de seu público. Este, por sua vez, analfabeto ou pouco alfabetizado por não dispor dos conhecimentos da educação escolar, e ignorado em sua capacidade de leitura do mundo, acaba por se submeter aos ditames dos órgãos implementadores, para não perder a chance de participar de alguma coisa, tornando impraticável que sua leitura do mundo venha a modificar sua leitura da palavra e vice-versa.

Giroux (1990, p.12) ilustra essa realidade no texto de introdução ao livro de Freire e Macedo:

O conceito de analfabeto, nesse sentido, dá muitas vezes uma cobertura ideológica para que os grupos poderosos simplesmente silenciem os pobres, os grupos minoritários, as mulheres ou as pessoas de cor. Conseqüentemente, nomear o analfabetismo como parte da definição do que significa ser alfabetizado representa uma construção ideológica enformada por determinados interesses políticos.

De alguma forma, as pessoas com pouco estudo têm certa dificuldade na leitura e na escrita. Tal situação não se revela apenas em incapacidade funcional do ato de ler e de escrever, mas também na dificuldade de perceber de modo crítico o mundo onde vive.

Além de o analfabetismo e da baixa escolaridade serem um indicador de pobreza, representam um problema na implantação não só do PNCB, mas de qualquer política pública,

pois os mutuários inseridos sentem dificuldades de entender o programa, as regras, os contratos e condições de pagamento e os juros por não saberem ler, dificuldades que os técnicos parece não terem interesse em sanar ou, pelo menos, minimizar. Em virtude disso, os mutuários inseridos no programa enfrentam dificuldades quanto à apropriação das informações, oportunidade de leitura, reflexão e poder de decisão.

Indagados se estavam frequentando a escola, apenas 9,5% dos mutuários entrevistados da Fazenda Lagoa da Serra declararam estar regularmente matriculados no ensino público e estudando.

O baixo índice de frequência à escola justifica-se, em parte, pela não existência de escola no imóvel e proximidades. Isso, agregado ao cansaço do dia de trabalho, impede os mutuários de procurarem uma escola noturna. Outra questão, muito forte, é essa: muitos deles podem se sentir envergonhados de frequentar a escola na idade em que se encontram, embora, na maioria dos casos a necessidade de se integrar à luta pela sobrevivência diária ao lado dos seus, no campo, os tenha impedido de frequentar a escola na infância e juventude.

Como se percebe, a ausência de uma política pública forte para o segmento educacional deixou marcas nas condições de educação escolar no campo, tais como altos índices de analfabetismo e defasagem escolar, como descrito na PNAD 2003 (IBGE, 2005), segundo a qual 29,8% da população adulta da zona rural permanecia analfabeta, enquanto na zona urbana essa taxa era de 8,7%.

Inegavelmente, a educação é um elemento estratégico para o processo de desenvolvimento e geração de renda para o meio rural. Investir na proposição de políticas públicas de educação para o campo que coloquem as pessoas no centro da prática educativa, mobilizando e dialogando com o Estado com vistas a consolidar uma política nacional de educação do campo se faz urgente e necessário.

Em relação ao transporte escolar, todos os entrevistados da Fazenda Angico atestaram uma melhoria considerável, tanto porque passou de um pau-de-arara a um ônibus, quanto por vir buscar e deixar os estudantes no próprio imóvel, conforme relato dos entrevistados EA7 e EB10: *“A vida se tornou melhor hoje, meus filhos não vão a pé para a escola, o ônibus vem buscar dentro aqui no assentamento”*.

Na Fazenda Lagoa da Serra, consoante 71,4% disseram, o transporte escolar melhorou consideravelmente, uma vez que o aluno é recolhido na própria residência; 21,4% responderam ter melhorado em parte, em virtude da precariedade do veículo; e 7,2% disseram

ter piorado, por só conduzir os alunos, não permitindo que qualquer outro passageiro possa usufruir do transporte. Contudo, a existência do transporte mesmo em situação precária, como relataram alguns entrevistados, atende ao disposto na Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público residentes em áreas rurais (BRASIL, 2004c).

Conforme a PNAD 2003 (IBGE, 2005), o quanto ainda se gasta com transporte escolar para o deslocamento de alunos do campo para a cidade é outro elemento a ser considerado, tendo em vista traduzir a inexistência de escolas nas proximidades dos assentamentos, ainda que os agrupamentos de escolas rurais, que substituíram diversas pequenas unidades, sejam parte de um programa de reformulação de ensino, começado, em 1989, por iniciativa da Secretaria de Educação por intermédio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Em 2005, 42% dos alunos do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) utilizaram o transporte escolar. Nos anos finais (do 6º ao 9º ano), 62,4%, e no Ensino Médio, 93,5% dos jovens usaram esse tipo de transporte para sair de suas comunidades para estudar nas escolas da cidade.

É fato que as crianças e jovens agricultores desempenham tarefas em casa e aprendem no trabalho. Mas o aprendizado formal, aquele que, em princípio, seria primordial para sua formação como indivíduo, dotado de pensamento crítico e de capacidade para transformar-se, e ao mundo ao seu redor, lhes é negado, em um processo evidenciado no sucateamento e desativação das escolas rurais, substituídas pelas escolas-pólo ou escolas-núcleo, cuja distância os extenua, a eles, cujas forças já foram exauridas no trabalho com a terra. Consequentemente, perdem mais tempo andando pela estrada até chegar ao ponto do ônibus e viajando para ir e voltar à/da escola do que mesmo dentro da sala de aula, aprendendo o que quer que seja. Isso quando não chove, porque, em tempo de chuvas, as estradas ficam intransitáveis.

Ressalte-se: as longas distâncias a serem percorridas pelos alunos para chegar às escolas, bem como a precariedade do transporte escolar paus- de -arara, ônibus superlotados e sem condições adequadas, configuram-se em mais um grande desafio a ser enfrentado no campo.

Consoante observado, os mutuários de ambos os imóveis estudados são pessoas de origem humilde, de baixa escolaridade. Isto justifica a pouca compreensão manifestada sobre os objetivos do programa PNCF. Como se sabe, o conhecimento é um dos principais fatores

dos quais se vale o homem para a compreensão dos fatos, ideias, valores e princípios que norteiam qualquer ação praticada pelo próprio homem. A importância vital da escolaridade para o crescimento econômico, a redução da pobreza e, em particular, para a redução na desigualdade tem sido alvo de diversos estudos.

✓ Aspectos da Organização

Experiência Associativa

As experiências associativas dizem respeito às atividades desenvolvidas pelos indivíduos quando integrados a uma associação, uma das formas de organização social existentes, definida por Sperry e Mercoiret (2003, p. 12) como “[...] uma organização formal, ligada a ações coletivas, na qual um grupo de pessoas decide trabalhar junto para alcançar determinado objetivo interessante para todos”.

Essas organizações, das quais são exemplos, também, o sindicato e a cooperativa, são produtoras de bens e serviços, e definem-se “[...] pelo conjunto das atividades mantidas por grupos ou pessoas relacionadas a uma determinada ação coletiva” (SPERRY; MERCOIRET, 2003, p. 11), sendo originárias de um problema ou um conjunto deles cuja solução só pode provir da coletividade.

No caso em estudo, as associações de ambos os imóveis foram criadas exclusivamente para a aquisição da terra, com os recursos oriundos de fundos públicos, como os que permitem a operacionalização do PNCF, em atendimento a um dos critérios de exigibilidade desses programas, embora, na interpretação de Vegro e Garcia Filho (1999, p. 14), constituam uma “[...] lógica meramente finalística e instrumental, do que resultou um conjunto de organizações sem passado comum de luta”.

Questionados sobre o que os motivou a ingressar em uma associação, os entrevistados de ambos os imóveis afirmaram ter sido o interesse pelo PNCF, e a consequente autonomia representada pela posse da terra. Era a possibilidade de serem patrões de si mesmos. Um certo orgulho da condição de proprietário revela-se em suas falas, como se percebe nos relatos de EA1: *“Eu acho que a gente escolheu ele porque é o melhor, né, a gente antes de entrar no programa, nós trabalhava nas terras dos outros, trabalhava de meeiro e tudo que produza era dividido com o dono da terra e agora nós somos os donos”*; e de EA4: *“Eu sempre sonhei em ter um pedaço de chão, entrei para a associação e hoje sou o*

patrão de mim mesmo[...]”. Para EA2, a agilidade e a forma pacífica de aquisição foram diferenciais importantes para a sua opção, como observa: “*Porque é uma maneira mais rápida de possuir a terra, sem precisar de violência, a gente se reúne numa associação e vai negociar com o dono da terra que quer vender e a gente compra e tudo na vida tem vantagem e desvantagem [...]*”, assim como a opressão o foi para EB1:

Porque a gente trabalhava de renda aqui mesmo nesta propriedade e tudo que eu fazia tinha que dividir com o dono da terra. A gente era empregado e oprimido e a esperança de conseguir comprar um pedaço de terra própria era o sonho de todos aqui. Porque se não fosse através do PNCF, nunca, nunca nós tinha comprado, hoje, mesmo devendo, mas a gente é o dono.

Numa tentativa de superação da opressão e da carência e de reação contra a degradação das condições de trabalho, situações concretas vividas em seu cotidiano, pequenos agricultores buscam sua autonomia por meio da compra da terra, encontrando no PNCF a forma mais rápida de conquista desse objetivo.

Além do mais, percebe-se que o ponto alto em suas narrativas é o sonho da terra própria, algo tão difícil de alcançar quanto a esperança mágica de Bourdieu (1979, p. 102 *apud* CONDÉ, 2006, p. 244), definida como “[...] a mira do futuro próprio daqueles que não têm futuro”, corroborando o revelado pelos estudos de Moraes Silva (2004) isto é, os agricultores têm como maior sonho o de dispor de um local certo para plantar e morar com sua família, ao invés de ficarem preocupados em buscar serviços em terras alheias, porquanto a terra, para eles, além de local de trabalho, é também local para se morar e viver mais tranquilo.

E o ingresso nas associações responsáveis pela intermediação da compra é o caminho para a obtenção do financiamento, em especial porque essas organizações, conforme Sparovek (2006) possuem ampla autonomia para a seleção dos participantes; a escolha e negociação das terras; a elaboração de propostas de financiamento; a determinação dos investimentos comunitários e produtivos; a capacitação e a avaliação; a escolha dos prestadores de assistência técnica; e a definição das formas de organização da produção.

Indagados acerca da forma de trabalho nos imóveis, na Fazenda Angico todos responderam que hoje só existe o trabalho individual embora já tenha ocorrido o trabalho coletivo, enquanto na Fazenda Lagoa da Serra todos disseram existir tanto o trabalho coletivo,

que consiste na criação de bovinos e abelhas, à qual se dedicam por dois dias em cada semana, quanto o individual, para o qual destinam o tempo restante⁶.

Segundo indicam as falas dos entrevistados, o trabalho individual prevalece sobre o coletivo em ambos os imóveis, mesmo no caso da Fazenda Lagoa da Serra, onde ainda se verifica uma produção coletiva.

Essa realidade explica-se pela falta de informações acerca do significado e da importância de uma associação para o sucesso de empreendimentos dessa natureza. Diante de tal limitação, ainda que haja entre eles interesse em discutir, conjuntamente, as decisões relativas ao imóvel, como também um sentimento de coletividade, é difícil visualizar claramente essa importância, bem como a influência da organização para o incremento das atividades coletivas e nas tomadas de decisão sobre o quê e como produzir e como comercializar. Os relatos dos entrevistados da Fazenda Angico são contundentes. De acordo com EA1, *“aqui funciona muito bem, a gente combina tudo junto discutindo em reunião. Graças a Deus, o Nelsinho sempre faz reunião com o grupo todo. Aqui todos se reúnem para discutir, mas cada um planta o que quer do seu jeito”*. EA2 acrescenta: *“[...] tem muitas divergências, uns querem de um jeito outros querem de outro e fica muito difícil tomar uma decisão, acredito que seja por falta de orientações técnicas [...] fazemos as coisas apenas com o nosso saber que é pouco”*. EA3, por sua vez, frisa: *“[...] muitos não cumprem o acordo que foi feito quando fizeram o Pronaf, de trabalhar no coletivo”*. Sobre as reuniões, EA12 descreve o posicionamento dos mutuários, afirmando que *“uns gostam e outros dizem que é perder tempo”*. Conforme EA13, *“[...] a gente não sabe se é certo o que a gente faz. Muitas ideias surgem de si. Os outros também contribuem, mas no fim cada um faz do jeito que quer”*.

Na Fazenda Lagoa da Serra, os relatos fazem coro aos entoados pelos mutuários da Fazenda Angico. Segundo EB6, *“as decisões são tomadas em reunião, mas tem uns que são teimosos, vêm pra reunião, mas vai fazer do seu jeito, daí eu dizer que precisamos de orientações para melhor desenvolver o assentamento”*. EB7 frisa bem que todos comparecem às reuniões, *“[...] mas a maioria fica calada, não fala, e são poucas as sugestões [...]”*. Já para EB8, *“[...] escolhemos as melhores propostas para melhorar o trabalho coletivo que é a criação do gado e todos combinaram, hoje o coletivo é a criação de gado, temos 30 cabeças, plantio do capim, do sorgo e da mandioca para alimentação dos animais”*. EB9 completa:

⁶ Cf. capítulo 4 em que se desce a maiores detalhes acerca dessa questão, sob o aspecto relacionado à quitação da dívida com o PNCF.

“[...] e às vezes a gente vota, mas sempre se evita atritos, pois praticamente aqui é uma família, as duas pessoas que são de fora assim mesmo são casadas com parentes da família daqui e esse assentamento tem tudo pra dar certo, pois todos aqui são da mesma família a gente também se reúne muito pouco”. EB10 se pronuncia: “[...] é bom ouvir todos do grupo, vendo o que cada um fala do coletivo”. EB13 ainda lembra que após as reuniões “[...] é feita uma ata e todos assinam”. E EB14 finaliza dizendo que o fato de serem analfabetos agrava a situação, no entanto, “[...] hoje a gente pode até dizer que somos privilegiados por ter conseguido essa terra pela associação. E com muita dificuldade, mas aqui tanto se trabalha no coletivo como cada um tem sua roça própria”.

Nesse sentido, embora a compra da terra tenha se efetuado de forma coletiva, verifica-se que os mutuários não veem o trabalho coletivo como uma prática possível de se desenvolver em todo o percurso natural de suas vidas, organizado de maneira a abranger todas as etapas do processo produtivo e a absorver a mão-de-obra do total dos agricultores, de forma que esse processo fosse desenvolvido com base na plena manifestação de cada participante (SPERRY; CARVALHO JUNIOR; MERCOIRET, 2003), em razão, sobretudo, do seu ingresso em uma associação fundada na “lógica finalística e instrumental” de Vegro e Garcia Filho (1999, p. 14), já discutida neste texto, e não construída na esteira de uma história de luta por seus interesses, impedindo-lhes deterem um conhecimento mais consistente sobre o trabalho coletivo.

Foge a sua compreensão, desse modo, a concepção de Morissawa (2001, p. 136) de associação como um espaço por excelência para o enfrentamento de problemas, definida como:

[...] um conjunto de iniciativas tomadas pela categoria com mediação de movimentos sociais, instituições governamentais, técnicos e outros profissionais, visando inicialmente à somação de esforços individuais para a realização de atividades em conjunto, diante de necessidades concretas de sobrevivência e de mudanças de ordem socioeconômica e cultural no campo.

Para ser assim considerada, a associação deve contemplar aspectos sociais e políticos, com destaque para o fortalecimento da solidariedade, procurando romper com o individualismo, o personalismo, o comodismo etc. Deve, ainda, contribuir para o desenvolvimento da consciência crítica e organizativa, materializada quando os agricultores conseguem criar estruturas orgânicas eficientes e capazes de responder aos objetivos do grupo com vistas à participação desses agricultores em outras formas de lutas (MORISSAWA, 2001).

Nesse sentido, as associações comunitárias legalmente constituídas deveriam funcionar como base na implementação e operacionalização do programa, uma vez que a elas, como mencionado, cabe selecionar os imóveis rurais à venda, negociar o preço diretamente com o proprietário, identificar os investimentos necessários a serem financiados e gerir os recursos liberados. Portanto, o protagonismo das associações na gestão do PNCF deveria ser a expressão maior do caráter descentralizador do programa, e, talvez, a raiz da sua fragilidade se encontre na maneira como foram organizadas para terem acesso ao crédito do PNCF.

Participação na Associação

O homem sempre buscou a cooperação como meio de superar as barreiras e os problemas criados no seu dia-a-dia, no entendimento segundo o qual, pela via da organização e mobilização social das comunidades e suas formas de organizações, consegue mudar a realidade onde se insere. De acordo com Souza (2004, p. 81), “a participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado”.

Nesse contexto, é essencial os mutuários de um projeto ou programa se envolverem e participarem de associações, vistas aqui como espaços onde cada um procura resolver seus problemas e ainda contribui, com suas ações, para a coletividade.

O papel da associação, assim, consiste em transformar a participação individual em participação coletiva, participação a se revelar como um mecanismo que incrementa a capacidade produtiva de todos os associados, colocando-os em melhor situação para melhor viabilizar suas atividades. Como observado, a troca de experiências e a utilização de uma estrutura comum possibilitam-lhes explorar o potencial de cada um e, conseqüentemente, obter maior retorno financeiro para o seu trabalho.

Essas associações, de acordo com o item 129 do documento produzido no 9º CNTTR (2005), constituem mecanismos de diálogos “[...] entre as famílias que produzem com as famílias que consomem”, os quais devem ser construídos de modo a articular produção e consumo, promovendo, dessa forma, tanto a valorização da agricultura familiar, quanto a dos assalariados e assalariadas rurais, além da “[...] conscientização dos agricultores e agricultoras familiares da necessidade de agregação de valor à matéria prima e [...] [esclarecimento] sobre os benefícios da agricultura agroecológica”.

Por meio das associações, segundo o mesmo documento (CNTTR, 2005), os agricultores e agricultoras podem ainda estabelecer parcerias com outras instituições, órgãos públicos e demais organizações, com vistas a superar a falta de incentivos e de políticas públicas.

Em relação à pesquisa, ao serem questionados acerca do momento de ingresso na associação, 20% dos entrevistados da Fazenda Angico responderam ter sido após sua formação, e os 80% restantes informaram ter participado da criação da associação para poderem comprar a terra. Na Fazenda Lagoa da Serra, 76,19% dos entrevistados responderam ter participado da sua criação e 23,81% disseram ter entrado após sua instituição.

As informações relativas à época de entrada dos mutuários na associação são um dado importante. Segundo se depreende, uma instituição que desde o início conta com a presença dos maiores interessados no sucesso do empreendimento, influenciando os rumos a serem trilhados, e definindo os meios a serem utilizados para a concretização dos seus objetivos, tem maiores chances de surgir fortalecida, pronta para atuar nesse sentido, do que outra, criada com base em interesses alheios aos dos seus membros.

Adverta-se, no entanto: mesmo contando com quase a totalidade dos mutuários em sua constituição, as associações criadas para viabilizar o acesso ao crédito do PNCF para os dois imóveis objeto deste estudo não são atuantes, dependem muito dos dirigentes (os associados não conseguem visualizar a associação como sendo de cada um deles, assertiva visível, inclusive, na forma como se referem a elas – a “associação de Nelsinho”, na Fazenda Angico, e a “associação de Adelson”, na Fazenda Lagoa da Serra, que nem mais presidente é), não desenvolvendo mecanismos de luta para a melhoria das condições de vida dos seus membros. Isso porque, ao contrário do preconizado por Sperry e Mercoiret (2003), já mencionados, sua criação não partiu de uma necessidade interna desses indivíduos, mas de órgãos governamentais e técnicos de instituições financeiras cuja meta era divulgar e comercializar o PNCF.

Indagados acerca da sua participação na escolha da terra, 60% dos mutuários da Fazenda Angico responderam afirmativamente, e 40%, negativamente. Na Fazenda Lagoa da Serra, 90,5% disseram sim, enquanto apenas 9,5% disseram não.

A participação dos mutuários na escolha da terra é essencial, pois essa terra tem como objetivo gerar produção, e o sucesso de qualquer atividade está relacionado ao grau de envolvimento dos seus participantes e do conhecimento de cada um acerca dessa atividade, no

caso em estudo, a escolha da terra. Assim, as associações objetivam facilitar a vida dos mutuários dela integrantes, facilitando o acesso a instituições e órgãos públicos com incentivos técnicos e financeiros para o cultivo da agricultura.

No entanto, a pesquisa apontou para o fato de que, simplesmente, os mutuários aceitaram adquirir a terra na qual antes trabalhavam, não havendo, desse modo, uma “escolha”; eles não saíram por outros lugares em busca de terra, avaliando as opções, a qualidade, os recursos naturais existentes. Apenas o antigo proprietário quis vender e eles aceitaram, praticamente sem negociação, sem discussão acerca da qualidade da terra, numa prática comprobatória do baixo exercício da participação dos mutuários nesse processo, resultante do modo como foi organizada a associação, sob a intervenção direta de agentes governamentais ou – em alguns casos – dos antigos proprietários da terra em sua formação e condução, conforme Vegro e Garcia Filho (1999). Consoante se acredita, a participação dos mutuários na compra da terra deveria exigir-lhes conhecerem as “regras, normas do PNCF, saber as condições da terra, ou seja, a capacidade de assentar “x” famílias, capacidade de pagamento, fatos que a pesquisa detectou não terem ocorrido em ambas às associações.

Em relação ao conhecimento dos mutuários acerca do valor das dívidas bancárias, 100% dos entrevistados da Fazenda Angico disseram saber que estão devendo, embora não saibam informar o montante da dívida, que envolve as prestações da terra e do PRONAF A, acumuladas, o mesmo ocorrendo com os mutuários da Fazenda Lagoa da Serra.

É indispensável os mutuários terem conhecimento do compromisso assumido no momento da obtenção da terra, sobretudo para poderem restituir o que foi contraído por intermédio do banco. No entanto, o percentual levantado na pesquisa confirma o baixo grau de socialização de informações básicas a respeito do PNCF e de outras políticas públicas às quais tiveram acesso, reforçando que, apesar do trabalho de divulgação desenvolvido pelos órgãos responsáveis, segundo eles, no sentido de esclarecer os mutuários sobre a natureza e condições do programa, as maiorias dos entrevistados não tinham clareza dos objetivos do programa e nem do seu funcionamento, como explicam Buainain *et al.* (1999, p. 109):

A desinformação sobre o programa não se restringe aos associados. [...] Exceto os Bancos - com regras próprias e relativamente inflexíveis diante das especificidades e necessidades dos produtores rurais mais pobres -, nos demais órgãos governamentais, apesar do empenho e da boa vontade, é grande o desconhecimento das normas legais e dos possíveis desdobramentos. Face a algum impasse, os técnicos têm dificuldade para decidir qual o melhor encaminhamento. Normalmente o conhecimento mais aprofundado fica sob a responsabilidade de uma só pessoa. O restante apenas

cumprir tarefas. Além do mais, são poucos os que conseguem perceber quem são os associados e qual o perfil das associações. O contato entre os técnicos e associados é restrito ao presidente e quando muito, à diretoria.

Ao serem indagados se se sentem representados na associação, tanto os mutuários da Fazenda Angico quanto os da Fazenda Lagoa da Serra responderam afirmativamente, justificando sua resposta porquanto tudo que obtiveram até agora lhes chegou por meio da associação.

Analisando a opinião dos pesquisados, segundo se verifica, mesmo funcionando precariamente, essas associações defendem os interesses da coletividade. Ou, então, ocorre como já se ressaltou em outro momento, as condições de vida desses mutuários eram tão precárias que qualquer conquista obtida, mesmo irrisória, assume um significado maior do que o devido, mascarando, assim, a real atuação dessas organizações sociais.

Em relação aos diversos assuntos abordados nas associações, indagou-se dos mutuários se se sentiam bem informados. A essa pergunta, 40% dos mutuários da Fazenda Angico responderam que sim, enquanto 60%, que não. Esses últimos alegaram dificuldades na compreensão da leitura a sua resposta, como se verifica pelo relato de EA3: *“É muito ruim a gente não saber ler, pois quase não entendo o que é falado na reunião, não dá para entender tudo que é muito assunto dito”*. O mesmo se verifica na Fazenda Lagoa da Serra, onde 29,81% disseram se sentir bem informados e 70,19% afirmaram não entender quase nada do que é discutido nas reuniões, conforme depoimento de EB5: *“Olhe, aqui são poucas as pessoas que sabe ler e na reunião é muito difícil pra nós entender, aqui, até o presidente só assina o nome, precisa de uma pessoa que soubesse o que é associação comunitária, se você perguntar aqui num tem quem responda”*.

Consoante se verifica, o nível dessas organizações pode ser considerado insatisfatório para a superação de problemas inerentes ao desenvolvimento rural dos referidos imóveis. Segundo os mutuários, eles vão para as reuniões, mas sua participação é mais presencial. Isso talvez, como eles mesmos justificam, decorra do baixo nível de escolaridade detectado em ambos os imóveis pesquisados. Pode ser que os mutuários analfabetos tenham um ótimo desempenho em suas pequenas roças, mas sua contribuição em um espaço de ação coletiva pode ser afetada por suas limitações inerentes à capacidade de interpretar decisões ou mesmo de incorporar regras de comportamento de outra modalidade de trabalho, no caso, o trabalho coletivo.

Essa precariedade no domínio das informações por parte dos mutuários e a condição de fragilidade política dessas associações acabam favorecendo a imposição de mecanismos e práticas que reproduzem a dominação do sistema no qual estão inseridos. Cabe mencionar: a visão dessas associações como organizações frágeis, extraída das informações repassadas pelos mutuários entrevistados, contrasta com os esquemas abstratos de participação social concebidos pelo Banco Mundial:

O Banco Mundial, quando desenha e implementa sua política de participação, pressupõe a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação e organização social. Como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas (SOARES, 2001, p.55).

Indagou-se sobre se os mutuários tinham conhecimento da existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), responsável, dentre outros aspectos, pela aprovação dos projetos em nível municipal. Na Fazenda Angico, 80% responderam que sim, e 20% disseram não ter conhecimento. Na Fazenda Lagoa da Serra, 57,1% relataram conhecer o órgão, enquanto os 42,9% restantes afirmaram desconhecer sua existência.

Essa informação reveste-se de especial significado, pois a aprovação das propostas de qualquer projeto ou programa a ser desenvolvido no município, dentre os quais se encontra o PNCF, é de responsabilidade do CMDS, que deve ter a representação dos agricultores familiares.

Referidos conselhos funcionam como espaços que possibilitam uma relação entre o Estado e a sociedade civil. Segundo Souza (2001 *apud* STEPHANOU, 2005), os conselhos municipais representam novos espaços institucionais de democracia participativa, em um processo de descentralização e transferência de parcelas de responsabilidade estatal para as comunidades e ONGs que gerou grande expectativa na sociedade civil. Ainda conforme a mesma autora, a capacidade de atuação desses segmentos civis se restringe unicamente à integração, apenas no sentido de influenciar (de ter voz) e não de decidir sobre algo (de *empowerment*), forma de participação adotada no Brasil, sendo estimulada tanto por recomendação de agências multilaterais quanto “[...] por recursos externos que requerem a constituição de conselhos comunitários, para a liberação de recursos para a área social [...]” (p. 30). O CMDS é a primeira instância de aprovação ou não dos programas de compra de terra.

No mesmo sentido, como explica o Manual de operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário (BRASIL, 2009), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável servem de base de apoio ao PNCF. É de sua competência verificar a elegibilidade dos beneficiários e opinar sobre as propostas iniciais de financiamentos. São, dessa forma, a primeira instância consultiva e de monitoramento, asseguram a articulação do programa com outras políticas locais e garantem que os beneficiados sejam incluídos nessa política de compra e venda de terra.

Questionados sobre se haviam participado de algum tipo de capacitação, como Formação em Liderança, Gestão da Associação, Associativismo/cooperativismo, Organização do Trabalho e Técnicas Agropecuárias, dentre outras, para melhor desenvolverem as atividades agropecuárias, todos os entrevistados de ambos os imóveis declararam ter sido capacitados em, pelo menos, um curso, como se pode verificar pelos dados apresentados no Quadro 3:

Tipo de capacitação	Fazenda Angico		Fazenda. L. da Serra	
	Sim	Não	Sim	Não
Formação em liderança	40%	60%	33,3%	66,7%
Gestão da associação	50%	50%	9,5%	90,5%
Associativismo/cooperativismo	40%	60%	76,1%	23,9%
Organização do trabalho	100%	-	100%	-
Técnicas agropecuárias	90%	10%	66,7%	33,3%
Nenhuma capacitação	-	-	-	-

Quadro 3 – Participação dos mutuários em capacitação

Fonte: Pesquisa de campo, 2009.

A capacitação é uma integrante do planejamento em ação, dirigida para modificar comportamentos ou relações passíveis de afetar o desenvolvimento da renda dos mutuários. Assume-se que os mutuários, de posse da terra, realizam atividades produtivas com a finalidade de obtenção de uma renda satisfatória que venha a lhes favorecer uma melhoria das condições de vida.

Nesse sentido, consiste em um forte aliado na construção do reconhecimento da capacidade do potencial dos grupos humanos para a identificação dos seus próprios problemas e necessidades, como afirma Lacki (1996), favorecendo sua autonomia crescente enquanto se

organizam, se informam, negociam, estabelecem parcerias, cooperam, participam e compartilham com o Estado a responsabilidade pelo desenho das soluções e, também, da execução das políticas públicas.

É importante os mutuários de um projeto e/ou programa se envolverem e participarem de capacitação com o propósito de ampliar seus conhecimentos e habilidades, tornando-se capazes para transformar a realidade e protagonizar a solução dos próprios problemas, com menor dependência externa.

Mas na prática, apesar da participação relatada, consoante se verifica, essas capacitações não geraram os resultados desejados em termos de crescimento das associações e desenvolvimento dos imóveis. Os mutuários continuam a trabalhar individualmente, sem planejamento ou noção acerca dos custos de produção, sem utilizar, portanto, os conhecimentos adquiridos.

Uma das possíveis justificativas para a não aplicabilidade dos conhecimentos obtidos nas capacitações pelos mutuários em seu cotidiano está no fato, conforme Lacki (1995, p. 15), de que a capacitação e formação ministrada.

[...] não poderá continuar sendo teórica, urbana nem desvinculada dos problemas reais e concretos que os agricultores enfrentam na sua vida cotidiana. Será necessário realizar esta formação diretamente no campo e de maneira mais prática, de modo que, seguindo o método de aprender a produzir produzindo, adquira a engenhosidade e a competência para formular e executar soluções pragmáticas que sejam compatíveis com as circunstâncias dos países de América Latina REAL.

Além do mais, esses cursos, muitas vezes, são ministrados com metodologia inadequada (não participativa) e em linguagem pouco acessível ao nível cultural e educacional dos mutuários, não havendo, tampouco, o monitoramento posterior, durante determinado período (de um ano, por exemplo), da atuação do público capacitado no desempenho de suas atividades.

Indagados sobre a frequência da participação nas reuniões das associações, que, pelo seu estatuto, são realizadas, obrigatoriamente, a cada primeiro domingo do mês, 50% dos mutuários da Fazenda Angico declararam ser cumpridores dessa exigência, 30% disseram só participar esporadicamente, e os 20% restantes não costumam comparecer, em geral, por força de divergência de opinião com algum membro da diretoria. Na Fazenda Lagoa da Serra, 61,90% dos entrevistados cumprem o estatuto, 23,80% responderam participar de vez em quando, e 14,29% relataram sua participação nas reuniões sempre que necessário.

As reuniões das associações são o espaço onde o mutuário pode ser informado sobre os mais variados assuntos considerados do seu interesse. Dentre estes, a troca de experiências, partilha de dificuldades e problemas, elaboração de planejamento de atividades, prestação de contas, confraternização, comemoração das datas festivas, dentre muitos outros aspectos. Desse modo, é essencial que os associados delas participem, particularmente em razão da oportunidade de interferir no planejamento sobre as decisões acerca do que deve ser feito, quando deve ser feito, como vai ser feito e por quem. A tomada de decisão é um aspecto importante do planejamento, pois estabelece o caminho a ser seguido para a solução dos problemas da organização (SPERRY; MERCOIRET, 2003).

Reflexos do PNCF na Organização

Os seres humanos fazem o mundo onde vivem. E a chave do fazer no mundo é a organização. Portanto, o ser humano baseia seu desenvolvimento histórico, desde os princípios da humanidade até os dias atuais, nas organizações voltadas para a sobrevivência das pessoas e a preservação da espécie. Ao ser concebido e durante toda a sua vida, o ser humano está inserido em organizações.

Na ótica dos agricultores, a organização, para funcionar como mecanismo de luta e sobrevivência, deve contemplar aspectos sociais e políticos, com destaque para o fortalecimento da solidariedade, procurando romper com o individualismo, personalismo, comodismo, sectarismo etc. Deve ainda contribuir para o desenvolvimento da “consciência crítica e organizativa” (MORISSAWA, 2001), a se materializar quando os agricultores conseguem criar estruturas orgânicas eficientes e capazes de responder aos objetivos do grupo com vistas à participação desses agricultores em outras formas de lutas.

Para a consolidação das organizações torna-se necessário estabelecer alternativas organizadas nas quais os trabalhadores rurais possam apontar caminhos para a viabilização socioeconômica e estimular a solidariedade da categoria. E a alternativa encontrada é a cooperação agrícola. Por meio dela os agricultores poderão organizar sua forma de trabalhar e produzir, o que vai se refletir no aumento da renda e melhoria das condições de vida.

Conforme Lancki (1995), na organização deverão ser evitadas as formas autoritárias e não participativas, nas quais os agricultores são manipulados por interesses alheios as suas necessidades verdadeiras. As organizações deverão nascer e crescer de baixo para cima, nas próprias comunidades. Ademais, os grupos deverão ser pequenos para existir homogeneidade

de interesses e confiança mútua. Deverão ter objetivos claros e metas realistas e compatíveis com as possibilidades concretas de alcançá-los.

Na organização dos agricultores deverão, enfim, ser evitadas as formas teóricas e abstratas por não serem capazes de sensibilizá-los para a cooperação. É preciso demonstrar-lhes clara e objetivamente que a organização é realmente capaz de solucionar seus problemas concretos e cotidianos - como comprar insumos a preços mais baixos, como reduzir os custos de produção, como conseguir de forma conjunta um investimento que não podem fazer de forma individual, vender por melhores preços suas colheitas etc. Na vida cotidiana, geralmente esses são os problemas a exigir solução. Se a organização não responde a essas necessidades concretas de forma objetiva, dificilmente contará com o apoio dos agricultores, cuja participação é fundamental. Sem o apoio, a organização não terá êxito. Além disso, como bem expressa Lancki (1995), se a organização não tiver capacidade de prestar serviços palpáveis, sequer terá razão de existir.

Como programa, o PNCF exigiu dos agricultores estarem inseridos em uma organização formalizada para a obtenção do crédito.

Questionados sobre a importância do PNCF para a região do Baixo Jaguaribe, dos mutuários da Fazenda Angico, 70% consideram muito importante e 30% importante. Na Fazenda Lagoa da Serra, 71,4% disseram ser muito importante e 28,6% acham importante.

Quanto às justificativas para essa visão do PNCF como um programa de grande importância para a região, segundo os mutuários declararam, permite que o agricultor se mantenha em seu município de origem, e que os recursos do programa circulem dentro da própria região. A julgar pelo seu baixo nível cultural e condições precárias de vida, no entanto, presume-se que as razões apresentadas são menos ditadas pela conscientização acerca da importância do programa, e mais representativas da reprodução de um discurso repassado pelos divulgadores do programa, os maiores interessados em sua concretização.

Em relação à influência do PNCF na fixação do agricultor a terra, para 80% dos mutuários da Fazenda Angico, esse programa evita que os agricultores abandonem a zona rural, permitindo-lhes criar raízes na terra, opinião não partilhada pelos 20% restantes. Na Fazenda Lagoa da Serra, 76,2% responderam afirmativamente, ou seja, o PNCF contribuiu para que os agricultores não abandonem o campo, e 23,8% disseram que o PNCF não favorece a criação dessas raízes no campo, como se pode verificar pelos relatos produzidos na ocasião: dos que responderam afirmativamente, como EA1, para quem o PNCF permite a

fixação do agricultor a terra, “*um agricultor só sai do lugar que mora, em busca de terra em outro lugar*”, opinião partilhada por EA3 e EB3, que veem na terra o centro da própria existência. EB6 também acredita no PNCF como um meio de deixar o agricultor no campo, justificando assim seu pensamento: “[...] *se o governo não tivesse dado a terra para gente comprar, acho que não tinha mais ninguém morando na zona rural, porque os fazendeiros não querem mais dar morada para ninguém e muitas vezes, quando a gente preparava as terras, eles mandavam a gente embora*”.

Do ponto de vista dos que não concordam sobre a influência do PNCF na fixação do agricultor a terra, EA4 aborda o abandono constante de pessoas que estavam dentro do assentamento como justificativa para a sua negativa, porquanto “[...] *pra criar raiz que nem uma planta precisa que nós tivesse tudo que tem na cidade*”. EA5 também ressalta o abandono frequente das pessoas dos assentamentos onde vivem: “[...] *se Deus o livre de uma seca, não fica ninguém aqui*”, e EB15, complementando a fala do companheiro, diz: “[...] *então não é o Crédito Fundiário que vai fazer a gente ficar e isso a gente vê com outros companheiros que não conseguiram ainda comprar a terra e eles continuam morando na roça*”. Para outros, como EB9 e EB11, respectivamente, o PNCF não influencia a permanência do agricultor no campo porque, aos primeiros sinais de melhoria de vida, esses agricultores vão em busca das cidades: “*Não, porque no dia que ele tiver oportunidade de morar na cidade eu vou, no momento fico aqui porque ainda dá para viver, mas não pelo crédito*” (EB9); “*Não, porque quando o agricultor consegue melhorar de vida a primeira coisa é ir embora com a famílias pra cidade*” (EB11).

Consoante se verifica pelos depoimentos de alguns mutuários, o PNCF vem contribuindo para a permanência das pessoas no campo, por proporcionar-lhes a oportunidade de adquirir suas casas e terras para plantar e criar seus animais, obtendo, assim, as condições mínimas a sua sobrevivência. Porém, ao mesmo tempo, há de se concordar com os argumentos dos que não consideram o programa como um fator de influência na fixação do homem a terra, incluindo-se, aqui, o fato de que o mutuário que não quitar as prestações poderá vir a perder o imóvel, o qual se encontra hipotecado.

Indagados acerca da pretensão dos seus filhos de continuarem desenvolvendo a atividade agrícola, 60% dos mutuários da Fazenda Angico responderam afirmativamente; 30% responderam não e 10% afirmaram que depende de algumas circunstâncias. Na Fazenda Lagoa da Serra, 44,5% responderam que seus filhos pretendiam continuar a laborar na terra, 22,2% disseram não e 33,3% disseram que depende.

Os mutuários que acreditam que seus filhos darão continuidade ao seu trabalho justificam assim seu pensamento: Eles gostam desse tipo de trabalho, o pouco estudo que possuem os torna pouco capacitados para encontrar emprego na cidade, e é importante para eles trabalharem no que é deles, como se percebe pelos relatos a seguir apresentados. Para EA1, seus filhos *“com certeza continuam, pois eles gostam da atividade agrícola e eles são os meus braços e minhas pernas”*; de acordo com EA4, seus filhos ficam na roça *“porque eles têm pouco estudo e emprego é muito difícil na cidade”*. EB3 acredita que sim *“porque eles têm vontade de trabalhar no que é deles, até porque eu tenho um filho que voltou de São Paulo depois que eu vim morar no assentamento”*; e EB12 é da mesma opinião: *“Porque foram eles que me motivaram entrar nesse projeto”*.

Dentre os que não creem na possibilidade de seus filhos virem a dar continuidade ao seu trabalho na terra, EA3 explica: *“Trabalhar na agricultura é muito penoso e meus filhos querem estudar para melhorar na vida, se Deus quiser eles vão arranjar emprego na cidade”*, crença partilhada por EA11, para quem seus filhos ficam na roça *“devido à dificuldade de obter um emprego, pois se tivessem não ficariam aqui”*. Para EB1 e EB2, o fato de estarem estudando faz com que seus filhos não venham a permanecer na roça, enquanto EB4 e EB5 demonstram não terem interesse em que eles fiquem, pois *“o trabalho na agricultura não tem valor”*.

Para os que afirmaram que sua permanência na roça iria depender de algumas circunstâncias, EB11 esclarece: *“Se houver mais incentivos para a agricultura pode ser que eles fiquem”*.

Como se observa pelas respostas dos mutuários, muitos ficam na agricultura por falta de opção, pois é o que sabem fazer; outros já ficam porque gostam de trabalhar a terra e outros, ainda, podem não continuar no trabalho agrícola pela falta de incentivos técnicos e financeiros que melhorem suas atividades produtivas.

De acordo com Abramovay (2001), existe uma tendência de os filhos de agricultores com baixo nível de escolaridade virem a permanecer no meio rural, enquanto aqueles com maior nível escolar se deslocam para as cidades. Esses dados são preocupantes, sobretudo porque, nos dias atuais, as relações econômicas, as atividades agropecuárias e mesmo o exercício da cidadania exigem do agricultor um nível de informação muito mais apurado, ao contrário do ocorrido na prática, quando *“a geração de agricultores que está tomando conta dos negócios hoje tem um nível educacional muito aquém dos desafios que vai encontrar pela frente”* (ABRAMOVAY, 2001, p. 110).

Contudo, apesar dos poucos incentivos para a agricultura, ainda existe um bom percentual de jovens com pretensão de dar continuidade aos trabalhos dos pais. Isto corrobora a visão de Veiga (2009) consoante a qual, não obstante o êxodo rural verifica-se um alto nível de satisfação entre os que vivem no campo. Ademais, sugere que o reforço a essa motivação e o apoio de políticas públicas em agricultura podem favorecer as atividades agrícolas do país.

Inquiridos acerca da ocorrência de mudanças nas condições de vida provocadas pelo PNCF, todos os mutuários das Fazendas Angico e Lagoa da Serra foram concordes em afirmar ter havido melhorias após a adesão ao programa. De acordo com EA1:

O programa mudou muito a minha condição de vida, pois hoje eu não divido nada com o patrão. Hoje, se a gente fizer um saco de milho é todo nosso antes a gente era meeiro e tinha que dividir com o dono da terra. hoje nós temos uma casa boa com energia, água na cisterna, comprei vários eletrodomésticos (antena parabólica, TV, liquidificador, e geladeira, e outras coisas) temos nosso criar, posso dizer que é um modo de benefício para o agricultor produzir.

Segundo EB8, “tudo melhorou, não preciso mais caçar trabalho nas fazendas, tenho trabalho próprio, casa boa, energia, água e fartura de alimentos”.

Realmente, o PNCF contribuiu visivelmente com a melhoria das condições de vida desses mutuários, nos moldes preconizados pelo documento do 9º CNTTR (2005, p. 83):

Homens, mulheres, jovens e adultos, deixaram de ser “escravos” do proprietário, tendo o poder de escolher e decidir o que, como e quanto produzir. As mudanças nas condições de vida no que se relaciona a habitação e condições sanitárias são significativas, muito embora a expectativa das famílias era “ir além da casa, da estada e da energia elétrica”. Quando falam da mudança de vida, deixam claramente evidenciada em suas palavras, a esperança de que a terra é a alternativa de sustento da vida. Crêem na possibilidade de superar o *status quo* e de realmente se concretizar a sonhada melhoria de vida.

No entanto, mais uma vez chama-se a atenção para a relatividade dessa melhoria. Não se pode atribuí-la apenas ao PNCF, uma vez que os mutuários de ambos os imóveis tiveram acesso à linha de crédito do PRONAF A, mas esta favoreceu tão somente sua mobilidade de uma situação de extrema pobreza a uma outra ainda marcada pela precariedade, na qual o analfabetismo constitui o nível de escolaridade predominante e o patrimônio obtido quase desaparece diante da pesada dívida sobre seus ombros.

Nesse sentido, adverte-se: o PNCF, que, por si só, não muda ou reduz a pobreza, é apenas o componente para proporcionar a mudança na vida das famílias, quando junto dele

outras políticas se complementam. Ao invés de uma alternativa para a melhoria de vida, constitui-se em uma solução atraente para o enfrentamento dos muitos problemas vivenciados pelos mutuários em seu cotidiano de luta pela sobrevivência, num forte indicativo de que a situação de pobreza empurra os agricultores que não lutam pela terra em sua direção.

Em relação aos efeitos do PNCF sobre a participação dos mutuários na vida comunitária, 80% dos mutuários da Fazenda Angico, quando questionados, disseram que o programa não estimulou a participação na vida comunitária, pois, embora iniciado com o trabalho coletivo, nele atualmente predomina apenas o trabalho na forma individual - somente quando precisam fazer algum remonte de cercas é que eles se juntam para realizar a ação. Os 20% restantes não quiseram responder. Já na Fazenda Lagoa da Serra, conforme os mutuários ressaltaram, o PNCF estimulou o trabalho coletivo, favorecendo o desenvolvimento da união, da cooperação e um grande estreitamento de laços entre os mutuários, uma vez que são todos de uma mesma família, resultando numa produção destinada ao pagamento da dívida da terra.

Como evidenciado são situações nas quais ocorre o fenômeno da participação diferenciado, de modo que em uma das fazendas o PNCF exerceu algum efeito na vida do cotidiano das famílias mutuárias, estimulando a participação para o trabalho coletivo. Já na Fazenda Angico, esse fenômeno não foi constatado.

Indagados sobre os efeitos do PNCF no relacionamento mantido com a vizinhança, os mutuários da Fazenda Angico responderam ter havido melhoras, sobretudo no tocante à prestatividade em caso de necessidade. Na Fazenda Lagoa da Serra, 28,6% disseram que as relações entre os vizinhos melhoraram, enquanto 71,4% relataram que o PNCF não influenciou no relacionamento entre os vizinhos, tendo em vista serem todos da mesma família e já morarem na mesma localidade, existindo, portanto, laços de afetividade entre as famílias.

No referente ao principal aspecto positivo do PNCF, consoante os relatos permitem observar, o programa materializou o sonho do agricultor de terra para trabalhar, de uma casa para morar, de tranquilidade, conforto, independência, dentre outros. EA1 é um dos que colocam a aquisição da casa própria, com energia, como o ponto alto do programa, destacando, satisfeito: “[...] hoje ninguém dorme mais uns em cima dos outros [...]”. Verifica-se, pelo relato de EA6, que nem o fato de estar devendo a terra consegue acabar com a euforia de ser proprietário de uma terra que “[...] veio junto com a casa, a luz, a água e a cisterna [...]”, concedendo-lhe “[...] autonomia para produção. A gente passa a ser proprietário mesmo sabendo que estamos devendo a terra”. EB11 ressalta a convivência com

o grupo como o aspecto positivo fundamental do PNCF, porque agora “[...] todos tem acesso a terra sem brigar”, e EB19 declara, alegremente: “Ah! É bom demais não trabalhar para ninguém, o que você construir é seu, ali você está tranquilo. Representa ter tranquilidade, vai saber que tem a terra e uma casa com energia e água, eu só vejo vantagem”.

Por esses, depoimentos, representativos do pensamento da maioria dos mutuários, pode-se perceber a relação desses agricultores com a terra, a cujo acesso, na visão de Brumer e Aristimunho (1995 *apud* MONTE, 1999), atribuem valores e racionalização, emprestando-lhe, de forma generalizada, uma dimensão real, representada por possibilidades como as de moradia e de meio de subsistência, e uma dimensão simbólica, que se encontra na capacidade de lhe atribuir um destino (origem, vida e morte), determinando-lhe a identidade de indivíduo e sua relação com a natureza.

Sobre os aspectos negativos, as respostas variaram. Para EA1, os maiores problemas do programa residem no fato de não ter oportunizado a participação da compra da terra, não fornecer, na prática, assistência técnica, e o valor do pagamento ser muito elevado: “[...] já estamos devendo duas parcelas e a outra se vence em janeiro de 2010”. Na visão de EA4 e EA10, a feição negativa do PNCF está na “[...] demora em liberar o projeto. Nós aqui esperamos dois anos e o outro ponto é que não temos assistência técnica como era pra ser”. EA6 acrescenta: “O projeto foi mal planejado, pois os recursos não deu pra construir as casas nem o açude, também não tem acompanhamento. O técnico só veio aqui umas três vezes”. O fato de se tratar de área de sequeiro foi apontado por EB15 e a má qualidade da terra, por EB21. Para EB16, o efeito negativo mais expressivo está na quantidade de terra adquirida, insuficiente, em sua opinião: “Muitas famílias, para pouca terra, aqui talvez desse para dez famílias, Pois todas querem plantar e criar”.

Quando questionados sobre o nível de satisfação em relação à assistência técnica prestada no âmbito do PNCF, 10% dos entrevistados da Fazenda Angico se disseram satisfeitos, porque quando procuraram o técnico foram atendidos; 40% declararam-se pouco satisfeitos, pois gostariam de serem orientados sobre a melhoria da produção agropecuária; e 50% revelaram-se insatisfeitos por não terem recebido nenhuma orientação quanto à produção agrícola.

Na Fazenda Lagoa da Serra, 33,3% se disseram satisfeitos porque sempre recebem a visita do técnico; 29,8% mostraram-se pouco satisfeitos porque, ao procurar ajuda técnica, não foram orientados para melhorar a produção; e, 36,9% relataram estar insatisfeitos porque

nunca foram orientados e dizem que o programa merecia ser acompanhado pelo menos durante o prazo da carência de pagamento.

Segundo EA1, os técnicos até que vinham, embora espaçadamente, e faziam reuniões, passando algumas orientações sobre prazos e carências, por exemplo. No entanto, o grande problema estava em que “[...] não deixavam nada anotado e fica muito difícil a gente aprender e pra quem tem pouco estudo aí complica”.

EA7 e EA8 acrescentam: “[...] é preciso também que o governo dê mais condições de produzir, principalmente com assistência técnica que nós não tem, o acompanhamento foi mais no momento da criação da associação e da compra da terra [...]”.

Para esses mutuários, faltam cursos, orientação, enfim, assistência. Para EA14, a situação é insustentável: “[...] imagine antes a gente era sem terra e sem produção, hoje a gente tem terra, está devendo e não sabemos como aumentar nossa produção”. EB1 exemplifica a necessidade de assistência técnica: “Sempre o técnico vem aqui no assentamento, conversa, mas a gente precisa é de orientação de como melhorar a produção, por exemplo, do leite, tem vaca aqui dando 6 litros de leite, é muito pouco, nós precisamos demais de assistência técnica”.

Os relatos dos mutuários vão ao encontro da afirmativa de Buainain *et al.* (1999, p. 109), para quem:

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

Conforme se nota, as reclamações sobre a falta de assistência técnica são uma constante nos dois imóveis estudados. Ademais, existe entre os mutuários um desejo de conhecimento acerca de capacitação para o trabalho, mas não existe nenhum projeto educativo ou cultural que venha a beneficiar os imóveis. O sentimento dos mutuários confirma o entendimento de Sauer e Victor (2002, p. 50), quando argumentam que “de uma maneira geral, na avaliação das pessoas entrevistadas, a assistência técnica é ruim, precária e, via de regra, impositiva em relação ao tipo e à forma de organização da produção”.

De acordo com Guanzioli *et al.* (2001), a assistência técnica, uma das vertentes fundamentais para viabilizar o novo mundo rural, não tem conseguido se implantar de forma suficiente e compatível com as necessidades do programa, por motivos tanto de ordem institucional quanto financeira. A falta de qualidade que a caracteriza, segundo o documento do 9º CNTTR (2005, p. 83), tem sido “um dos grandes limites para o desenvolvimento produtivo das famílias em áreas do PNCF [...]”.

Nesse sentido, talvez seja esse um dos maiores gargalos para a elevação da produção agropecuária dos imóveis adquiridos por meio do PNCF, a inexistência e/ou ineficácia da prestação da assistência técnica e extensão rural e da assessoria técnica, prometida aos agricultores ao adquirirem a terra. Posteriormente, eles se defrontam com uma realidade totalmente diversa, na qual as ambiguidades no âmbito do PNCF em relação a essa vertente causam problemas ao desenvolvimento da agropecuária. Portanto, é uma conquista a ser ainda obtida por esses mutuários junto às políticas públicas.

De acordo com Masseli (1998, p. 91):

A conquista da terra, que à primeira vista poderia já significar o sucesso do movimento organizado de luta pela terra, na realidade foi apenas o início de um longo e árduo processo de luta pela cidadania. Conquistada a terra, os trabalhadores teriam que aprender a cumprir seus deveres e fazer valer seus direitos. Mas, o que havia de mais urgente naquele momento era a necessidade de fazer a terra produzir, para garantir tanto a sobrevivência do grupo como o uso da terra. E é com assessoria técnica, que os torne viáveis economicamente, que primeiramente os assentados precisam do técnico.

Logo, conforme se vê, não é só da terra que os agricultores precisam. Eles precisam também de conhecimentos com vistas a capacitá-los a suprir suas necessidades e desenvolver suas potencialidades, sendo imprescindível, dessa maneira, o serviço de assistência técnica.

Um dos instrumentos básicos de capacitação é a educação. Consoante define a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (BRASIL, 2004c, p. 7), um dos princípios da ATER é:

[...] desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando à formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Desse modo, a assistência técnica é um serviço público essencial para a melhoria das condições de vida dos agricultores, por consistir na oferta do conhecimento com vistas a potencializar as atividades agropecuárias.

De certo modo, o PNCF motivou a mobilização social entre os interessados, porquanto, para atender aos pré-requisitos do programa, os interessados tiveram de se unir em associações que os representam legalmente.

4.2 Avaliação do PNCF a partir da visão das lideranças

Nessa avaliação, foram ouvidos os presidentes das associações dos imóveis Fazenda Angico e Fazenda Lagoa da Serra, bem como um representante do CMDS, com o objetivo de conhecer as ações que apoiam o PNCF e outras políticas que estão ou não integradas ao programa.

Questionou-se, inicialmente, sobre o envolvimento desses representantes com os trabalhadores rurais que procuram o crédito fundiário para a compra de terra. Segundo EL1 revelou, “*o envolvimento se dá através das reuniões das associações e a gente repassa o que o presidente do sindicato fala*”. O entrevistado EL2 corroborou a fala de EL1, detalhando: “*A gente faz reunião nas comunidades explicando a importância da Associação Comunitária, pois é a entidade que vai comprar a terra em nome dos agricultores que desejam comprar a terra.*” EL3 assim relatou:

A gente faz reunião nas comunidades explicando a importância da Associação Comunitária, pois é a entidade que representa o grupo de famílias que vão comprar a terra, o papel dela no PNCF, ou seja, ela tem responsabilidade, pois é por meio dela que são elaborados os projetos produtivos e os contratos com os bancos. As pessoas que integram as associações (beneficiárias do crédito fundiário) são necessariamente sócias do projeto. A direção da associação tem como principal responsabilidade o acompanhamento do desenvolvimento do projeto. Sobre a negociação de preço é importante destacar a responsabilidade da associação na negociação da propriedade. Sobre o controle financeiro, facilita o andamento administrativo da associação e, em especial, o gerenciamento do projeto.

Conforme observou-se, por intermédio da pesquisa, as lideranças exercem diferentes funções na organização para a obtenção do crédito fundiário, e cada uma dessas lideranças, a

seu modo e de acordo com seu conhecimento, facilita as informações para os interessados, mas não conhece as normas do programa e o funcionamento das associações.

Ora, de acordo com Sparovek (2006), a participação autônoma dos trabalhadores sem terra ou com pouca terra e de suas associações comunitárias são as principais bases de apoio do programa. E essas associações comunitárias são constituídas livremente mediante um processo de autosseleção. A escolha dos imóveis, a negociação dos preços e a elaboração das propostas de financiamento são de total responsabilidade das associações, assim como a determinação do destino dos recursos reembolsáveis disponibilizados pelo programa, a execução dos projetos de investimentos comunitários produtivos e a escolha dos prestadores de assistência técnica. Outras funções, como, por exemplo, relativas às formas de organização das associações da produção, à divisão do imóvel adquirido e à negociação do seu preço pelos proprietários pretendem assegurar a aquisição de áreas mais produtivas e adequadas aos seus projetos.

No entanto, como conseguir que um programa funcione nos moldes como foi idealizado, se os próprios responsáveis pela sua divulgação e implementação (lideranças, técnicos, dentre outros) desconhecem as normas operacionais que o orientam – os juro praticados, as implicações da inadimplência, a participação individual de cada associado na dívida, as possibilidades de renegociação, só para citar algumas?

Na continuidade, questionou-se se as informações a respeito do Crédito Fundiário foram tornadas acessíveis aos beneficiários dos respectivos imóveis. Para EL1, o acesso às informações *“não é muito fácil não, pois a gente marca reunião com o STR, EMATER e CMDS, que divulgam o crédito e muitas vezes não acontece, então, na minha opinião não é muito fácil não, nós mesmos esperamos mais de dois anos pra conseguir a terra”*. EL3 partilha da mesma opinião, declarando não ser o acesso facilitado *“porque a gente mesmo sente dificuldade quando um representante procura informações e quando a gente tenha conseguir é muito difícil, quando a gente busca a informação, porque as coisas mudam demais e é muita burocracia neste programa”*.

Consoante se acredita, as lideranças procuraram esclarecer todas as dúvidas dos agricultores relativas ao PNCF, atendendo ao preconizado pelo Manual de operações (BRASIL, 2009, p. 35):

Cabe ao Estado participante do PNCF em parceria com as Organizações de Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais e da agricultura familiar, e sociedade civil realizar um amplo esforço de difusão do PNCF por meio da

informação e capacitação dos diferentes agentes que podem contribuir na implementação e operacionalização do CPR.

Ainda consoante se acredita, eles reconhecem ser de fundamental importância que os beneficiários de uma política pública, bem como todas as pessoas e instituições envolvidas na sua implementação tenham conhecimento sobre os objetivos e as regras que a orientam, pois a viabilização de uma política pública requer a participação ativa dos seus atores em todas as fases da sua implementação.

No entanto, o insucesso da iniciativa talvez possa ser atribuído à forma como essas associações foram organizadas, sem levar em conta as necessidades dos associados, antes criadas apenas para a obtenção do crédito.

Posteriormente, foi solicitada a opinião das lideranças a respeito do PNCF. EL1 o considera *“uma saída para aqueles que não querem lutar pela terra [...] um meio de comprar pelo banco [...] sem ter que invadir a propriedade dos outros [...]”*. Para EL2, o PNCF é importante porque *“favorece aquele (a) agricultor (a) a se organizar em uma associação para comprar a terra, torna essas pessoas moradoras da zona rural, é um meio de fixar o homem no campo”*. EL3 arremata, declarando que o PNCF *“foi uma grande conquista dos trabalhadores rurais que possuíam pouca terra ou sem terra, porque facilitou a compra da terra através da associação”*.

Segundo se verifica, no entanto, a fala dos entrevistados, ao enfatizar a importância do programa como um meio de viabilizar a terra própria para os agricultores, acaba por reforçar o modelo de reforma agrária de mercado ao qual se refere Frei Sergio Gorgen (*apud SAUER; PEREIRA, 2006, p. 274*):

O crédito fundiário hoje é uma política antirreforma agrária. Uma política construída pelo Banco Mundial para fortalecer o agronegócio em grandes áreas. É esse o objetivo do crédito fundiário. Outra coisa é pensar um programa de crédito fundiário como um programa complementar a um projeto de reforma agrária massiva. Nesse caso, eu defendo. Isso, aliás, está previsto no Estatuto da Terra como medida para a reaglutinação de minifúndios, para combater o fracionamento excessivo da propriedade.

Perguntados sobre a importância do PNCF para a região, EL1 ressaltou a permanência e circulação dos recursos dentro da região como uma vantagem, favorecendo a geração de emprego e renda, opinião confirmada por EL2. Partilhando da mesma opinião, EL3 acrescentou: *“A importância é que esses agricultores, ao escolher o crédito fundiário*

para a compra da terra, eles permanecem morando no mesmo lugar e o município se desenvolve”.

As visões dos entrevistados acerca da importância do PNCF vão ao encontro do pensamento de Leite *et al.* (2004), para quem o PNCF é uma forma de promover o desenvolvimento econômico local em áreas rurais e criar circuitos locais de produção e consumo mediante os quais os pequenos agricultores vendem seus produtos em cidades e vilas próximas, adquirindo dos fabricantes e comércios dessas localidades outros produtos necessários.

Procurou-se saber qual dos critérios é o mais importante na seleção dos beneficiários.

EL3 frisou:

O CMDS faz análise para verificar se as famílias atendem ao critério de elegibilidade; adequação das propriedades às atividades pretendidas pelos beneficiários; verifica a existência de impedimentos à compra da área ou ao bom desenvolvimento do projeto e verifica o grau de prioridade da proposta de financiamento, considerando o perfil dos beneficiários.

Como se percebe, para as lideranças, o importante é que os beneficiários estejam em condições de elegibilidade para que o projeto seja aprovado. Tal pensamento se encontra em conformidade com o preconizado pelo Manual de operações do PNCF (BRASIL, 2009), para quem esses trabalhadores podem ser beneficiados desde que: a) tenham renda anual familiar inferior a R\$9.000,00 (nove mil reais) e patrimônio familiar inferior a R\$15.000,00 (quinze mil reais), não considerada a casa de moradia da família, sendo excluídos destes cálculos os membros da família aposentados rurais, desde que não beneficiários diretos do PNCF; b) não tenham sido beneficiários de quaisquer outros programas de reforma agrária (federal, estadual, municipal), incluídos os de crédito fundiário; c) não sejam funcionários de órgãos públicos, autarquias, órgãos paraestatais federais, estaduais, municipais; d) assumam o compromisso de explorar efetivamente e diretamente o imóvel em regime de trabalho familiar, bem como de residir no imóvel ou próximo dele; e) tenham, no mínimo, nos últimos quinze anos, cinco anos de experiência com a exploração agrícola, contado o tempo de escolaridade; f) não tenham sido, nos últimos três anos, contados a partir da data de apresentação do pedido de acesso do Programa de Crédito Fundiário, proprietários de imóvel rural com área superior a de uma propriedade familiar; g) não sejam promitentes compradores ou possuidores de direito de ação de herança em imóvel rural; h) menores de 16 a 18 anos, desde que devidamente emancipados, com averbação no Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais, e pessoas com mais de 65 anos, mediante aprovação expressa dos CEDRS.

Indagou-se às lideranças se o PNCF está integrado com outras políticas públicas.

De acordo com EL1,

Sim. Tem que ser até porque a gente comprar a terra e não ter outras políticas ajudando não vai muito longe não, precisamos de crédito para custeio e investimento, que foi obtido através do PRONAF A, só que não tivemos a ATER que nós pagamos e não tivemos. O Programa Hora de Plantar, que é muito importante, mas deveria ser no mínimo 5ha de milho e feijão para cada família, pois 2ha é muito pouco, enfim, as outras políticas públicas são muito importantes para os agricultores poder iniciar seu negócio rural.

EL2 também respondeu afirmativamente, ressaltando que, se com a terra não vem o crédito, não há muito a se fazer, daí a necessidade de outras políticas para a complementação do PNCF. EL3, por sua vez, respondeu salientando a responsabilidade do CMDRS para com a participação dos mutuários em outros programas.

Sim. Tem que estar porque só com a compra da terra eles não fazem muita coisa não, daí ser preciso a integração com outras políticas públicas integradas ao PNCF para poder o imóvel se desenvolver. E cabe ao CMDS assegurar a articulação do projeto com os demais programas e políticas públicas existentes no município, bem como a articulação entre os diferentes órgãos envolvidos em sua execução.

Segundo Ramos Filho (2008), os projetos de reforma agrária de mercado, apesar de proporcionarem o acesso a terra aos mutuários, não lhes garante as condições materiais necessárias para terem assegurada sua sobrevivência e a da sua família, bem como o pagamento da dívida assumida no banco. As famílias precisam, ainda, subordinar suas forças de trabalho a demandas de produção capitalista no campo e/ou depender de políticas de combate à pobreza. Isto denota a incapacidade do PNCF como uma política eficaz para a eliminação desse tipo de relação.

Questionou-se, em seguida, sobre a ATER, sua finalidade, abrangência e a responsabilidade sobre sua execução. De acordo com EL1, a responsabilidade pela prestação de serviços de assistência técnica aos mutuários da Fazenda Angico foi cometida à EMATERCE:

[...] só que o técnico só veio no início e depois não apareceu mais; então veio um agente rural que não falava nada e o pior, não orientava o que nós queria, que era melhorar a condição da terra que já é muito fraca, depois ele também desapareceu e já faz uns dois anos que não veio mais ninguém, estamos a Deus dar. No meu entendimento a assistência técnica é pra orientar nós a plantar e criar para aumentar nossa produção, pois temos

que comer e pagar o banco, aqui mesmo nós perdemos muitos animais porque comeram o tingui.

EL2, em relação à Fazenda Lagoa da Serra, declarou que a responsabilidade pela execução da ATER, e essa responsabilidade consiste, em sua visão, na realização de um trabalho de orientação do agricultor sobre como criar e aumentar seu plantio e colheita, de modo que o produto obtido seja suficiente para sua sobrevivência, dos seus familiares e o pagamento da dívida bancária assumida ficou com a ONG Flor do Piqui, cujo técnico, no entanto, “[...] *tem muitos compromissos e ele demora muito pouco aqui, não existe um trabalho que oriente como melhorar a qualidade da terra*”.

Para EL3, que ressalta a liberdade da associação de escolher a empresa responsável pela assistência técnica, porquanto o valor da sua remuneração já vem descontado no projeto, “[...] *nós do CMDS defendemos que deve ser pública e sem gastos para os agricultores familiares porque isso já vem descontado*”.

A carência de assistência técnica nos imóveis objeto deste estudo, denunciada, diversas vezes, pelos mutuários, também se revela na fala das lideranças, indicando a veracidade do entendimento de Guanziroli *et al.* (2001, p. 183), para quem as “políticas de assistência técnica e extensão rural devem ser reformuladas e reforçadas. A existência de alguma forma de assistência técnica para os produtores familiares [...] é mais uma presença formal do que efetiva”.

Ao colher a opinião das lideranças acerca da satisfação do público assistido pelo PNCF com as atuais políticas públicas de crédito, todos os entrevistados detiveram-se na sua importância para quem não tinha nada e hoje obtiveram melhores condições de vida. Repete-se, aqui, o discurso entoado pelos mutuários, razão pela qual crê-se necessário alertar novamente sobre a relatividade da melhoria observada, tendo em vista que os mutuários passaram, apenas, da condição de miseráveis para uma outra em que, além de não disporem, ainda, de uma vida digna, estão com uma dívida bancária impagável, nas atuais condições em que se encontram, sem assistência, sem estradas de acesso, dentre outros fatores.

No concernente ao principal aspecto positivo do PNCF, para EL1, está em “*o agricultor ser proprietário da terra, porque através dela a gente tem emprego e renda para as nossas famílias. E ter uma casa boa com energia e água, é você ser o próprio patrão, não pagar mais renda para ninguém*”, pensamento partilhado por EL2, para quem o PNCF

mostra-se positivo pelo *“fato dos agricultores conseguirem ter uma casa própria e boa para morarem e também passam a ter o domínio sobre a terra”*.

Conforme se sabe, o agricultor precisa da terra como meio de sobrevivência dele próprio e da sua família; no entanto, as dificuldades pelas quais passa fazem-no sentir-se incapacitado para lutar pela terra por intermédio dos movimentos sociais, encontrando, assim, como saída o Crédito Fundiário. Esse crédito, como estabelecido no § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.672/2008, responsável pela regulamentação do art. 6º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, relativa ao Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, constitui o “[...] conjunto de ações que visa, por intermédio de crédito fundiário, a promoção do acesso à terra e investimentos básicos, que permitam estruturar atividades produtivas nos imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária” (BRASIL, 2008b).

Há de se mencionar, pela relevância, o seguinte: ainda que os mutuários e lideranças destaquem como aspectos positivos do programa a obtenção da terra, como efetivamente ocorreu, os investimentos básicos preconizados pela legislação para a estruturação produtiva, liberados muito tempo após a compra e em valores insuficientes, e a assistência técnica deficiente não permitem avaliar se o PNCF promoveu a melhoria apregoada.

Quanto aos aspectos negativos do programa, a burocracia e, mais uma vez, a assistência técnica deficitária são as principais reclamações ouvidas. De acordo com EL1, *“é muita burocracia e papel demais e eles nunca pedem tudo de uma vez, hoje pedem uma coisa, amanhã outra coisa e o tempo vai passando e a gente esperando e também a falta da assistência técnica, muita demora na liberação dos projetos para a compra de terra e por aí vai”*. EL2 complementa dizendo: *“Além de pagar pela terra ter que pagar também por um serviço que não existe, a assistência técnica, ao adquirir a terra eles pagam pela assistência técnica”*.

Na teoria, o PNCF apresenta uma estrutura descentralizada, na qual o governo federal, os governos estaduais e municipais e as organizações civis têm participação em sua execução e controle. Essa descentralização guarda como objetivo promover a integração de diversas ações complementares que são, ou deveriam ser, implementadas no âmbito local para que o próprio programa maximize seus impactos (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, vários traços do desenho do programa estimulam seu bom funcionamento e devem facilitar sua sustentabilidade. Dentre esses, sobressaem o processo de

autosseleção dos beneficiários, a aquisição das terras e o incentivo para iniciativas associativas. A seletividade é estimulada pela obrigação de pagar o empréstimo sob o risco de perder a posse da propriedade. Nesse contexto, os agricultores buscam selecionar seus pares entre aqueles mais empreendedores, “sérios” e “trabalhadores” (BRASIL, 2009).

Na prática, essa descentralização não existe; o CMDS e as lideranças não possuem autonomia para direcionar as ações de reestruturação dos imóveis adquiridos, os gestores é que ditam o modo como essas ações devem ser desenvolvidas, as quais demoram a ser implementadas por conta, sobretudo, da solicitação reiterada e fragmentada de documentos e do espaçamento das visitas dos técnicos, quando acontecem.

Como sugestões das lideranças acerca do PNCF, segundo EL1 e EL2 afirmam, diante da sua conscientização de que a quantidade de terra é pequena para poderem as famílias plantar e criar seus animais, e de que sua qualidade é precária, em virtude de se tratar de uma terra cansada, a assistência técnica assume importância ainda maior para que eles possam aprender a recuperar o solo, melhorando, assim, sua produtividade. EL3 sugeriu “*houvesse uma articulação entre as instituições [...]*”, tendo em vista que “*[...] aqui em Morada Nova é cada uma fazendo sua parte*”.

Crê-se já suficientemente esclarecidos os seguintes fatos: a qualidade da terra é fundamental para uma boa produção; as terras adquiridas pelo programa são cansadas e insuficientes; a assistência técnica é deficitária e inconstante; e a maioria dos problemas enfrentados hoje pelos adquirentes dessas terras pelo PNCF decorrem dos próprios órgãos envolvidos em sua implementação (IDACE, EMATERCE, SDA, INCRA, CMDS), que veem a baixa qualidade das terras negociadas e não se posicionam em defesa dos agricultores, declarando, como deveriam, a impropriedade dessas terras. Desse modo, eles atuam apenas como meros intermediários na negociação.

Também podem ser apontadas como responsáveis pelo cenário no qual vivem hoje esses mutuários as associações que os representam. Tais associações conforme Buainain *et al.* (1999), são as principais protagonistas do modelo dessa política fundiária, por serem da sua competência as atribuições de selecionar os beneficiários, identificar a qualidade da terra e a negociação para a aquisição das propriedades rurais, cujos presidentes, ao invés de se insurgirem contra a tentativa – bem-sucedida, nos casos em estudo – de “empurrar” terra inadequada, do seu conhecimento, pois já viviam nessas terras, aos demais associados, foram coniventes com os interesses dos proprietários de comercializar, por preços elevados, terras

improdutivas. Fortalecem, assim, cada vez mais, o caráter assistencialista e paternalista dessas associações.

4.3 Avaliação do PNCF a partir da visão dos técnicos

Nessa avaliação contou-se com um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, um da EMATERCE, um da ONG Flor de Piqui, o Secretário de Agricultura, o Coordenador do Programa em nível da região do Baixo Jaguaribe e a técnica social da EMATERCE que o acompanha.

Inicialmente, questionou-se o envolvimento dos técnicos com o público que demanda acesso a terra através do PNCF. A essa pergunta ET1 revelou:

O envolvimento do STR se dá através das reuniões nas delegacias sindicais e em assembléia aqui na sede do próprio sindicato é muito grande porque atendemos aos trabalhadores indistintamente, ou seja, aqueles que estão dispostos a lutar pela terra vão acampar e invadir as propriedades, mas também tem aqueles agricultores que querem adquirir a terra, mas não estão dispostos a lutar querendo comprar, então a gente fala do programa.

O entrevistado ET5 corroborou a fala de ET1, detalhando:

Através de reuniões com o público interessado sobre as normas do programa, assessorar o mesmo no preparo da documentação necessária e enviar a documentação exigida para o Gerente Estadual do PNCF. Apoio na organização do grupo (Associação Comunitária), como também, na elaboração de toda a documentação da Associação.

Constata-se existir um nível de envolvimento diferenciado entre os diversos atores entrevistados em razão, primeiramente, das posições diferenciadas ocupadas por cada um, as quais requerem sua atuação em momentos distintos.

Também como se verifica o discurso entoado por cada um deles está em consonância com o que lhes é atribuído profissionalmente.

No entanto, numa análise mais aprofundada das suas falas, percebe-se a superficialidade desse envolvimento, como, por exemplo, no caso do representante dos próprios trabalhadores rurais. Este, ao invés de esclarecer os agricultores sobre a real conquista da terra, que poderia ser efetivada mediante uma reforma agrária real, massiva, extensiva a todos os trabalhadores sem terra, transforma-se de agente de luta em mero

divulgador de um programa que defende a mercantilização e mifundização da terra. Ou seja, transforma os agricultores em minifundistas (quando estes não detêm nem um módulo fiscal por família), favorecendo com inúmeros benefícios os grandes proprietários que vendem suas terras fracas para o cultivo agrícola.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao entendimento quase generalizado segundo o qual o envolvimento está acontecendo nos moldes em que deveria ser efetivado, excetuada a visão de ET2, para quem *“o envolvimento é pouco por força da pouca atuação dos técnicos quanto a prestação de ATER”*, colaborando com todas as falas dos mutuários e das lideranças, que apontaram, em diversos momentos, a deficiência da assistência técnica prestada, tanto em frequência, quanto na orientação.

Buiainain *et al.* (1999) atribuem a má orientação das questões relacionadas ao programa à desinformação sobre suas regras dominante entre os responsáveis por sua divulgação, implementação e fiscalização, com exceção dos bancos, instituições que possuem regras próprias e costumeiramente inflexíveis, diante das peculiaridades e necessidades dos produtores menos favorecidos.

Quer-se crer, também, que a ausência de articulação entre esses diversos atores favorece a emergência de diversas visões diferenciadas sobre a forma de operacionalizar e os benefícios/desvantagens inerentes ao PNCF. Isto em nada contribui para o alcance dos seus objetivos.

Indagou-se a importância dos técnicos no processo de divulgação e seleção dos agricultores. Conforme ET1, *“a importância se deve ao fato de a gente saber realmente quem são os agricultores, o tempo na atividade agrícola, se realmente estão dispostos a enfrentar a compra, porque deve se processar através da organização de uma associação para fazer a negociação e a efetivação da compra da terra”*. O entrevistado ET2, corroborando, argumenta:

A importância é o relacionamento que conseguimos manter com os agricultores, divulgando os critérios e a Associação é quem faz a própria seleção e os critérios são muito flexíveis, qualquer pessoa que não tem terra entra porque o próprio sindicato abre muitas brechas para que isso aconteça.

Consoante se nota, o conhecimento acerca do próprio papel na divulgação do programa e seleção dos agricultores que irão integrá-lo é distorcido e distante da realidade relatada pelos mutuários e lideranças, em todas as vozes aqui apresentadas. O representante

do sindicato, que deveria ser o maior partidário da luta pela reforma agrária, mensura sua importância pelo estímulo despertado nos agricultores para a adesão ao programa. Por sua vez, os representantes da EMATERCE, colocam sua importância no relacionamento construído com os agricultores, relacionamento esse que mutuários e lideranças afirmam não existir, em virtude da ausência quase total dos técnicos após a concretização da compra da terra e da implementação do programa. Eles defendem a flexibilidade dos critérios de inclusão no programa, sugerindo não haver tanta necessidade de esclarecimentos a seu respeito, porquanto os próprios responsáveis pela seleção fazem qualquer coisa para que nenhum interessado fique de fora. O técnico da ONG Flor de Piqui, bem como o coordenador do programa na região e a técnica social não conseguiram enxergar sua importância nesse processo. Na justificativa do primeiro, a competência para a seleção fica a cargo da associação representativa dos agricultores, e na dos últimos, sua atribuição resume-se em fazer cumprir os critérios de elegibilidade.

Na continuidade, indagou-se se o PNCF influenciava o preço de terra na região. Responde, então, o entrevistado ET1: *“Até agora não, pelo contrário, houve foi uma grande demanda dos proprietários em quererem vender suas terras”*. ET2 diz: *“Eu acho que é o contrário o preço fica aquém do que ela vale realmente”*, e ET3 opina: *“Eu acho que não. É o contrário, está bem abaixo do preço de mercado”*. ET5 explica: *“No início que o programa foi implantado influenciou, mas atualmente aqui na região mesmo o preço não tem influenciado até porque as terras são ruins e está sendo uma oportunidade para os proprietários vender as terras já cansadas”*.

Como observado, apenas um dos entrevistados informou que no início do programa houve elevação dos preços das terras comercializadas pelo PNCF. Segundo os demais, o PNCF não influenciou o mercado imobiliário, embora as razões apresentadas, ao invés de justificarem suas falas, corroborem a visão generalizada de que os proprietários de grandes terras improdutivas valeram-se da oportunidade única surgida com o programa para se livrarem de terras cansadas, precárias, de difícil acesso, por preços que jamais alcançariam em negociações não intermediadas pelo governo, com recebimento em dinheiro, o que não ocorreria se fossem desapropriadas por interesse social, porquanto os valores devidos a título de indenização só seriam recebidos em vinte anos e em Títulos da Dívida Agrária (TDA).

Os técnicos foram indagados acerca do modo como se verifica a integração do PNCF com outras políticas públicas. Quase todos os entrevistados afirmaram não haver integração entre as políticas públicas, conforme o relato de ET1: *“Acontece de modo muito lento, deveria*

acontecer concomitantemente, ou seja, ao repassar a terra para os agricultores as políticas públicas como ATER, PRONAF, Seguro Safra, Projeto São José, Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Família e Capacitação deveriam estar integradas”.

ET2 acrescenta:

A integração é muito lenta, pois muitas vezes quando eles (famílias) vão fazer o PRONAF A já estão com mais de dois anos morando no imóvel. A gente percebe que só ter a terra não é tudo, é preciso que as famílias tivessem ATER desde o início para melhorar a qualidade da terra e aumentar a produção, uma vez que tem que se alimentar e vender o excedente para suprir outras necessidades, inclusive o pagamento da terra que inicia após o terceiro ano de carência. Então fica difícil para as famílias quitar seus débitos. Era preciso ter escola, Programa Saúde da Família, Hora de Plantar, que se restringe apenas a 2 ha, é muito pouco para as áreas dos assentamentos. Falta hora de trator, política de custeio, correção de solos e deveriam ser orientados sobre a educação ambiental. E tem mais: as famílias não têm condições de produção e quem está pagando está vendendo os animais que se constituem em um patrimônio da família.

Pelas respostas obtidas, segundo se verifica, a visão acerca da morosidade da integração do PNCF com outras políticas é uma espécie de unanimidade entre mutuários, lideranças e técnicos. Mas os técnicos entrevistados integram as instituições públicas e/ou privadas que são responsáveis, direta ou indiretamente, por essa morosidade. No caso da EMATERCE, realidade conhecida por esta pesquisadora, a dificuldade de integração encontra-se, dentre outros fatores, na pouca quantidade de técnicos existentes para a demanda.

Questionou-se sobre o nível de integração entre as instituições que trabalham na área rural. De acordo com a maioria dos entrevistados, não ocorre a integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos, como explicita ET1: *“Nenhuma. Cada instituição trabalha isoladamente e isso eu considero ruim”*; ET2, corrobora: *“Elas trabalham de forma isolada, porém todas trabalham com políticas públicas e deveriam somar os recursos e não dividir, é o que acontece em Morada Nova”*. Nesse sentido, é reforçado por ET6: *“Cada instituição deveria somar esforços na implementação de políticas públicas, porém, aqui em Morada Nova, a interferência política é muito grande, cada uma quer ter mais destaque e isso, a meu ver, só atrapalha”*.

Já o entrevistado ET3 diz que ocorre integração apenas

Com o Banco do Nordeste é muito boa, porém com as demais instituições (Prefeitura, Secretaria de Agricultura, STR, EMATERCE, Flor de Piqui e CMDS) já não posso dizer o mesmo, pois cada uma delas trabalha

isoladamente, não acontece a integração e como os recursos destinados às políticas públicas são escassos fica um trabalho a desejar.

Novamente verifica-se certa unanimidade na visão dos técnicos, dessa feita acerca da inexistência ou da baixa articulação entre as instituições responsáveis pela implementação do PNCF, com ênfase apenas para o BNB como instituição integrada a todas as demais. Isto pode, como alguns enfatizam, acarretar falhas na implementação, execução e avaliação de políticas públicas dessa natureza quando se leva em consideração os escassos recursos financeiros, em consonância com o entendimento de Bourguignon (2001, p. 3), para quem:

O que se tem são políticas públicas [...] implementadas de forma setorial. [...] Cada área conta com instituições e serviços próprios e isolados, [...]. A estrutura governamental, nesse contexto, possui caráter competitivo, no lugar de cooperativo, em ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Perguntou-se aos entrevistados sobre a importância do PNCF para a região. A essa pergunta, o entrevistado ET1 argumenta: “A importância dos que buscam o PNCF é que as famílias que buscam o PNCF geralmente permanecem no mesmo lugar de origem sem precisar sair para outras regiões”; corroborando ET2 diz: “Tem grande importância, pois os agricultores não têm que sair do seu lugar de origem para morar em outros lugares, e também o fluxo de recursos que circula internamente na região é outro vetor de crescimento econômico”. Já o entrevistado ET6 fala que o “acesso a terra, à casa própria, energia de certo modo favorece a inclusão social, geração de emprego e renda para as famílias envolvidas com o PNCF”.

Segundo se verifica a importância do PNCF dentro da região, para os técnicos, está, prioritariamente, na possibilidade de favorecer a permanência do homem no campo, no resgate da terra ao agricultor, em funcionar como uma fonte de emprego e renda, permitindo a inclusão social desses agricultores no meio rural. E, ainda, no fato de que os recursos circulam dentro da própria região, aspectos também apontados pelos mutuários e pelas lideranças, as quais, como exposto, provavelmente repetem apenas o discurso do governo – maior interessado em sua concretização de “vender” o PNCF como a solução para a redução da pobreza no meio rural.

Sobre o aspecto positivo do PNCF, a visão dos técnicos, de certa maneira, corrobora a dos mutuários e das lideranças.

Conforme ET2:

É um programa que pretende segurar a família rural no campo, são pessoas que a vida toda trabalharam como meeiros, rendeiros e ao adquirirem a terra essas famílias têm um lugar digno e certo para morar e trabalhar e se constituem donos da terra. Isso eu acho muito positivo.

Esta opinião é confirmada por ET3 e ET4, quando afirmam: “É um programa que pretende segurar a família rural no campo, proporcionando oportunidade de melhoria de condições de vida”, assertiva complementada por ET5: “É um programa que pretende fixar a família rural no campo, isso eu acho positivo o agricultor adquirir sua terra no mesmo local que morava antes de comprar a terra. E é uma maneira de se libertar do jugo do patrão”. No entanto, o entrevistado ET6 tem uma visão distinta da dos demais:

Eu não vejo como o programa fixar o homem na terra, pois aqui em Morada Nova os assentamentos são todos em áreas fracas para o cultivo das lavouras e sem nenhuma infraestrutura que realmente a família rural consiga viver na região sem o fantasma das grandes estiagens, basta uma seca para que não fique ninguém na zona rural.

Como evidenciado, são muitos os pontos positivos em comum na ótica dos técnicos, tais como deixar os agricultores na terra, proporcionar-lhes um lugar para morar e trabalhar e melhorar suas condições de vida libertar-se do patrão, em consonância com as respostas dos mutuários e lideranças.

Quanto ao questionamento acerca do principal aspecto negativo do PNCF, obteve-se dos entrevistados os depoimentos: ET1: “A área que não perfaz um módulo fiscal para cada família que na área de sequeiro deveria ser 55 ha de terra para cada família. E complementou: “Outro aspecto negativo é o valor do SIC, eu acho muito pouco por família e, principalmente, para a estrutura do imóvel no que se refere ao coletivo”. Já os entrevistados ET2, ET3 e ET4 argumentam que o programa é:

Muito burocrático, ainda é uma exigência muito grande em relação à documentação. Outro ponto negativo é que nesses imóveis não ocorre a prestação de ATER contínua até, pelo menos, enquanto as famílias se estruturam melhor, e a integração com as demais instituições prestadoras dos serviços públicos, muito isoladas umas das outras.

Para ET5, entretanto:

É a morosidade na liberação dos recursos. Na região existem propósitos de compra de terra que já estão com mais de dois anos e ainda não foram liberados os recursos para a compra dos imóveis. Excesso de burocracia, no entanto, para melhor implementação, [o PNCF] deve ser monitorado desde

a sua liberação, pois falta acompanhamento técnico e avaliações periódicas para melhor visibilidade de sua eficiência.

E o destaque vai para o entrevistado ET6: “Excesso de burocracia, morosidade na tramitação do processo e desorganização dos membros envolvidos no programa. Outro ponto negativo é que nesses imóveis não ocorre a prestação da ATER”.

Merece ressaltar, quanto a esse questionamento, a falta da ATER. Isto vem a ser uma incoerência, porquanto os respondentes são os próprios responsáveis pela prestação dessa assistência. No tocante à assistência técnica pública ou privada, discutiu-se bastante acerca da quantidade dos serviços prestados aos mutuários do programa, bem como sobre a forma como se verifica, observando-se a adoção de planos padronizados sem levar em conta as especificidades de cada propriedade/beneficiários. Dessa forma, contraria-se o preconizado pelo Manual de operações do programa (BRASIL, 2009), segundo o qual não se pode limitar a assistência técnica ao que está contido no plano de exploração da propriedade, devendo-se levar em conta a participação do mutuário, e enfatizar a orientação sobre a organização, a legislação ambiental, a prestação de contas, dentre outras.

Foram também frisadas a burocracia e a morosidade para a liberação do projeto. Estes argumentos vão ao encontro do pensamento de Graziano et al. (2004, p. 61), para quem “o programa transformou-se em política pública de combate direto à pobreza, que atende pobres selecionados e tutelados pelo próprio governo e movimentos sociais. E como tal sofre de todos os males que afetam boa parte das políticas públicas no país: burocratização, lentidão.

Questionou-se se os técnicos queriam tecer algum comentário. Nesse contexto, colheram-se as seguintes sugestões:

ET1: “Não se admite um programa dessa natureza sem ATER pública e de boa qualidade”.

Detalhadamente, ET2 expressa:

Gostaria de acrescentar que a maioria dos imóveis aqui de Morada Nova em relação ao número de famílias está acima da capacidade de o imóvel suportar, ou seja, é gente demais numa área pequena, talvez seja para facilitar a decisão da prestação da terra, quanto mais gente, menor é o valor referente para cada família, mas eu não vejo que se resolva com essa estratégia. Ainda argumento que a agricultura familiar deveria ser melhor assistida pelas políticas públicas, principalmente pela ATER.

ET3 e ET4 também se pronunciam:

Gostaria de dizer que o programa não está sendo operacionalizado corretamente uma vez que os técnicos não têm poder de decisão em relação à execução do programa. Outra coisa, um módulo fiscal aqui é 55 ha, não temos como viabilizar um projeto produtivo para o sustento de uma família na área de sequeiro com menos de 55 ha. Nesses dois imóveis objeto de estudo dessa pesquisa são 18 ha por família, não se cria duas vacas com pastagem nativa. O valor liberado é insuficiente para adquirir a terra e criar a infraestrutura, aí ficam colocando acima da capacidade produtiva do imóvel.

ET5 ressalta: “Que toda a documentação seja analisada na íntegra. O PNCF é de fundamental importância, pois, além de gerar emprego e renda, fixa as famílias no campo, evitando o êxodo rural”.

De forma crítica, diz ET6:

O PNCF para melhor implementação deve ser monitorado, ter acompanhamento técnico permanente para a estruturação dos imóveis e avaliações periódicas para melhor visibilidade de sua eficiência. Em relação às políticas públicas complementares ao PNCF deveriam também chegar concomitantemente no ato da liberação dos recursos para a compra da terra.

Constata-se que as sugestões propostas giram em torno da implementação desordenada do programa para os imóveis pesquisados, questões já levantadas no decorrer de toda a pesquisa, como a deficiência da assistência técnica, a superlotação na área destinada a cada imóvel, a burocracia em torno da documentação exigida pelo PNCF. No aspecto específico da assistência técnica, conforme Sauer e Victor (2002, p. 49-50), essa assistência, em programas dessa natureza, de um modo geral:

[...] é ruim, precária e, via de regra impositiva em relação ao tipo e à forma de organização da produção. A precariedade dos serviços se traduz pela baixa frequência e pela falta de regularidade dos trabalhos dos técnicos nos projetos [...]. Em vários projetos não há nenhum tipo de assistência técnica [...] e os técnicos dos órgãos responsáveis estão presentes apenas no processo inicial de implantação, deixando as famílias sem qualquer tipo de acompanhamento [...]. Há problemas estruturais como, por exemplo, a falta de continuidade dos serviços de assistência técnica (pela escassez de recursos disponibilizados, garantindo o serviço por um período limitado de tempo) e a baixa presença dos técnicos nos projetos.

A pesquisa, como um todo, revelou a fragilidade da assistência técnica prestada a esses mutuários, a partir dos seus relatos, dos das lideranças e mesmo dos proferidos pelos técnicos, responsáveis por essa prestação. Essa assistência deveria estar presente desde a

implantação do programa, atuando na estruturação do imóvel, até porque a carência é de apenas três anos, e as famílias ficam comprometidas pela dívida contraída ao comprarem a terra.

Segundo se percebe, os técnicos entrevistados têm clareza sobre os diversos problemas que envolvem a implantação, execução e avaliação do referido programa. No entanto, não possuem autonomia para efetivarem as soluções, nem para promover a integração entre as diversas instituições prestadoras de serviços públicos à família rural.

Falta, crê-se, um empenho maior dos envolvidos com o PNCF na reordenação dos rumos desse programa, mas esse empenho só pode acontecer a partir da sua avaliação, como política pública, que na visão de Dye (1976, p. 15) consiste em “[...] descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz”, cuja importância reside no fato de que possibilita conhecer, compreender e orientar as ações, com vistas ao aperfeiçoamento e reformulação dos programas governamentais. Conforme Cohen e Franco (1993, p. 15), a “avaliação de projetos sociais tem um papel central nesse processo de racionalização e é um elemento básico do planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes e eficientes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro sempre esteve subordinado a serviço de um modelo econômico favorável à classe dominante, a qual, de certa maneira, influencia fortemente as políticas públicas. Esta influência resulta em ajustes para garantir a continuidade desse modelo que sempre privilegiou uma classe em detrimento da outra.

Ademais, as políticas públicas direcionadas ao meio rural sempre privilegiaram a grande propriedade, marginalizando sempre a pequena produção. Como observado, a criação do PNCF se insere em um contexto político em que o capital é o agente que se sobrepõe a tudo e a todos; foi uma maneira do capitalismo se instalar efetivamente no meio rural.

A pesquisa identificou “relativas” melhorias nas condições de vida dos mutuários em relação à segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, aquisição de bens duráveis e organização social, após a compra da terra comparativamente à situação anterior ao programa. Tais melhorias poderiam ter sido bem mais expressivas se tivesse havido a prestação da assistência técnica prevista e integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos.

Além das dificuldades vivenciadas com as carências de investimentos em infraestrutura, os mutuários entrevistados também não conseguem produzir o suficiente para o sustento das suas famílias e muito menos para pagar as prestações dos financiamentos. Faz-se, pois, necessário enfatizar o cuidado na avaliação adequada da qualidade das terras comercializadas e a liberação imediata das políticas complementares integradas ao PNCF com vistas a propiciar aos agricultores melhores condições de vida.

Segundo evidenciado, o PNCF revelou-se um programa de “compra e venda” de terras gerador de endividamento crescente dos mutuários atingidos por ele; verificou-se falta de integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos e de avaliações constantes em todas as etapas do programa.

O baixo índice da educação prejudica sensivelmente a qualidade de vida da população rural e o desempenho da agricultura familiar como um todo, tanto em termos de produção, acesso e uso de novas tecnologias, como por não propiciar a eles conhecimentos sobre como reivindicar suas necessidades. Apesar de ser um programa construído para ajudar as famílias rurais, acaba por penalizá-las com uma dívida; as famílias apresentam sérias limitações não solucionadas com o simples acesso a terra, e esse, considerado seu maior

sonho, se transformou em uma dívida impagável. A terra continua concentrada nas mãos de poucos, e as formas de acesso a ela são ainda provisórias e precárias.

A pesquisa possibilitou alcançar os objetivos específicos: identificar o perfil socioeconômico dos mutuários do PNCF; analisar a melhoria de vida das famílias mutuárias do programa, tomando-se como medida os indicadores (segurança alimentar, saúde, educação, moradia/habitação, renda, acesso a bens duráveis e organização social); e identificar os principais apoios recebidos das demais políticas públicas, integradas ou não ao PNCF.

Quanto aos efeitos socioeconômicos do PNCF na melhoria das condições de vida dessas famílias nos mencionados indicadores não podem ser atribuídos tão somente ao programa avaliado, porquanto as famílias também tiveram acesso ao PRONAF A, ao Programa Luz para Todos, ao Programa das Cisternas de Placa, a projetos de pequenas criações de animais (cabras e galinhas) e ao Programa de Transferência de Renda.

Em relação às condições socioeconômicas dos mutuários entrevistados, concluiu-se que todos eles tinham condições instáveis de vida, trabalho e moradia antes da aquisição da terra pelo programa, com destaque para situações de extrema pobreza e de baixa escolaridade presentes na realidade da maioria dos entrevistados.

No referente ao sexo, a maioria dos mutuários de ambos os imóveis é do sexo masculino, o que denota a discriminação da mulher rural no tocante ao acesso direto às políticas públicas no meio rural.

A densidade domiciliar, na maior parte dos domicílios pesquisados, é composta de quatro a seis pessoas, sinalizando para a veracidade das pesquisas de amostra de domicílio segundo as quais a família rural já não é tão numerosa e todos têm como atividade principal a agropecuária.

Destaque-se: ambos os imóveis são abastecidos de fontes de água para o consumo animal (açudes) e uso doméstico, enquanto para o consumo humano dispõem somente das cisternas como reservatório. Algumas famílias desenvolvem pequenas irrigações no imóvel Fazenda Lagoa da Serra e, quando da realização da pesquisa de campo, as famílias estavam discutindo o Projeto de Abastecimento d'Água pelo São José.

Nesses imóveis, as dificuldades dos mutuários estão presentes nas formas de relações de trabalho no referente ao processo produtivo, pela inexistência de uma melhor organização quanto ao planejamento e gestão dos referidos imóveis com o respaldo da assistência técnica e capacitação dos mutuários e seus familiares para melhor desempenho das atividades

agropecuárias. Apesar das dificuldades enfrentadas pelos mutuários, a maioria está otimista quanto ao seu futuro e o de sua família. A maior parte dos mutuários deseja que os filhos continuem na agropecuária, porém esperam mudanças positivas nas políticas públicas atuais, melhores preços dos seus produtos na comercialização e a consequente melhoria das condições de vida.

Conforme se verificou, quando da análise dos dados, todas as variáveis contribuíram de forma positiva para a elevação da melhoria de vida. No entanto, avaliando-se isoladamente cada variável, o indicador a obter o maior incremento nos imóveis analisados foram as condições de moradia, os aspectos sanitários e o acesso a bens duráveis. Tudo isso torna visível a importância destas variáveis para o bem-estar da população investigada.

Lembre-se: os indicadores condições de moradia e acesso aos bens duráveis podem ter como causa da sua alteração positiva a renda da população estudada, oriunda dos rendimentos rurais e de outras fontes orçamentárias.

A variável saúde reflete a situação da saúde pública em todo o país. No entanto, foi notado um aumento nos atendimentos pelos agentes de saúde.

Da mesma forma que a variável saúde, segundo observou-se, a educação contribuiu, também de maneira tímida, para a formação da melhoria das condições de vida das famílias mutuárias entrevistadas. Neste caso, e apesar da sua indiscutível importância, o pouco tempo decorrido desde a compra dos imóveis pode não ter contribuído para uma melhoria substancial nesse indicador, porquanto mudanças nos aspectos educacionais são mais facilmente percebidas em prazos mais longos.

Nos indicadores segurança alimentar e educação a melhoria foi muito pequena, mas, de qualquer forma, não existe ninguém passando fome, desnutrido ou morando em casebres.

No concernente ao indicador organização social, como se constatou, a associação foi apenas uma motivação para os agricultores poderem comprar a terra, embora se verifique uma tímida participação desses em suas atividades, representando uma melhoria para as condições de vida. Diga-se: foi por seu intermédio que os agricultores compraram a terra e tiveram acesso a outros benefícios, que lhes favoreceram adquirir o que possuem.

Apesar de os mutuários afirmarem ter havido melhoria em termos de situação atual comparativamente à situação anterior, as condições de vida nos cenários pesquisados ainda são muito precárias. Como os mutuários não estão conseguindo produzir o suficiente para a segurança alimentar da própria família, tem-se forçado o trabalho temporário em ambos os

imóveis pesquisados, com maior intensidade em um deles. Embora a renda *per capita* de um dos imóveis esteja abaixo da linha de pobreza considerada pelo Banco Mundial, de maneira geral as famílias mutuárias lutam para sobreviver e têm sérias limitações (na educação, saúde, capacitação, segurança alimentar e outras) não solucionadas com o simples acesso a terra, a despeito de ser esse o maior sonho dos mutuários entrevistados, hoje transformado em dívida.

A grande maioria sofre com a inexistência da assistência técnica permanente; além da baixa produção. Ademais, conforme alegam, os preços dos produtos não são corrigidos, gerando defasagem, ao longo do tempo, entre receitas e custos; outro fato muito citado foi a necessidade de alguns mutuários ainda continuarem a vender sua força de trabalho fora dos imóveis adquiridos pelo PNCF e a ausência de uma infraestrutura voltada para o atendimento das necessidades básicas, estradas, escolas e outras.

Verificou-se serem imprescindíveis os serviços de assistência técnica de qualidade e por período acima do desenhado pelo programa, além do apoio de outras políticas públicas que viessem, concomitantemente, a favorecer e viabilizar a implantação dos processos produtivos, com vistas a um melhor incremento nas atividades agropecuárias. Afinal, não se pode conceber que um programa seja liberado e demore três ou mais anos para usufruir as políticas complementares, como ocorreu com o PNCF nos imóveis pesquisados, e venha a gerar os resultados apregoados. Há muita morosidade na implantação e execução de políticas públicas no meio rural.

Para os mutuários dos imóveis em estudo, o PNCF apresentou-se como a única opção viável para conseguirem terra para sua sobrevivência, porquanto eles viam nessa terra um lugar para viver, trabalhar e dela retirar seu sustento, sem precisar enfrentar o embate político pela conquista da terra.

Na ótica dos agricultores que passaram a serem “donos” dos imóveis, o PNCF é como uma dádiva do governo federal, pois antes eles eram meeiros e agora têm casa própria, a terra para trabalhar, água, energia, os animais, enfim, tudo o que eles têm adquiriram depois da compra da terra.

Mas os mutuários sabem que podem perder a terra caso não paguem as prestações. Por isso, se empenham bastante, apesar das dificuldades apresentadas pela falta de recursos, terra sem muita fertilidade para muitas famílias trabalharem, área de sequeiro, perdas sofridas em decorrência de fatores endoclimáticos, na gestão da propriedade para poder honrar seus compromissos.

Vê-se, porém, o seguinte: os mutuários não tiveram acesso a terra uma vez que nos imóveis estudados a área onde estes se encontram inseridos é uma área de sequeiro, a manutenção de uma família requer, no mínimo, um módulo fiscal, representado em Morada Nova, por 55ha, para desenvolver as atividades agropecuárias, transformando esses agricultores em minifundiários. Portanto, o PNCF se coloca como um programa de antirreforma agrária. E em ambos os imóveis, a relação ha/família está bem abaixo desse limite, provavelmente em decorrência da estratégia de aumento do número de famílias nos imóveis estudados para reduzir o valor da participação individual no rateio da prestação. Outro fator a comprometer o sucesso do empreendimento diz respeito à capacitação para o desenvolvimento das atividades produtivas, que deve ser compatível com o nível de escolaridade dos mutuários, uma vez que foram capacitados e os conhecimentos não foram colocados em prática.

Todas essas questões comprovam que essas famílias ainda requerem muita atenção no referente aos serviços básicos, e isto não poderá ser solucionado com a simples compra da terra, mas com a disponibilização da infraestrutura necessária pelo poder público.

Um aspecto positivo foi as famílias adquirirem casa própria, acesso a bens de consumo duráveis como televisor, geladeira, liquidificador, ferro de engomar, motos e outros.

Constatou-se, durante a pesquisa, além da deficiência na prestação da assistência técnica e no apoio à comercialização aos mutuários do Crédito Fundiário, a falta de integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos.

Observa-se a necessidade de avaliações constantes em toda a execução do programa com a participação de todos os atores direta ou indiretamente envolvidos, de modo que os problemas detectados pela pesquisa o sejam também pelos responsáveis pela implementação do programa, capazes de solucioná-los.

Apesar das críticas a respeito dessa forma de acesso a terra, o próprio governo dos trabalhadores adotou, e, ao mesmo tempo, ampliou, suas linhas de financiamento. Além disso, a entidade representativa dos trabalhadores rurais, CONTAG, assumiu essa modalidade de “reforma agrária” que, em suma, legitima o capitalismo no campo. Como se depreende, o modelo de mercado do BIRD não pode ser classificado como um programa de reforma agrária, muito menos de uma ação estatal redistributiva. O princípio fundante é a compra e venda entre agentes privados, com base na lógica de oferta e procura acrescida de uma parcela variável de subsídio para investimentos socioprodutivos.

Por sua vez, a reforma agrária redistributiva consiste em uma ação do Estado voltada a redistribuir a propriedade da terra, apropriada e concentrada por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária e promover o desenvolvimento nacional, transformando as relações de poder econômico e político, responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Na condição de política redistributiva, implica, de acordo com a Constituição Federal brasileira, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem sua função social.

O resultado dos programas de reforma agrária de mercado é, além de uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais agrários, um processo de endividamento crescente dos mutuários envolvidos. Adquiriram a terra via financiamento buscando realizar um sonho hoje transformado em dívida.

Diante dos resultados da pesquisa, para que o Crédito Fundiário tenha continuidade, sugere-se a UTE:

- em relação ao perfil socioeconômico e produtivo dos mutuários, a necessidade de um acompanhamento assíduo dos projetos por parte dos organismos responsáveis pela implementação do programa, especialmente no período de carência, quando se configuram os projetos e a estruturação produtiva da propriedade adquirida. O desafio é acompanhar e apoiar sem inibir e sem tutelar;
- a reavaliação e reforço do trabalho de divulgação que vem sendo feito pelos órgãos responsáveis no intuito de esclarecer os futuros mutuários sobre a natureza, regras e condições de financiamento do programa. O trabalho de divulgação pode ser utilizado como um poderoso instrumento de conscientização, promoção da organização social e mobilização das energias das comunidades para potencializar as possibilidades de sucesso dos projetos e do programa como um todo;
- maior articulação das diversas esferas de governo, bem como da sociedade civil. Essa articulação teria como objetivo mobilizar recursos e instrumentos essenciais para atender os agricultores desde a educação até a organização para o fortalecimento dos agricultores familiares.

Para ocorrer essa mudança, será necessário um novo arranjo institucional e a construção de um respaldo sociopolítico de modo que os recursos materiais e financeiros sejam utilizados de forma eficaz, juntamente com a capacidade técnica operacional.

Sendo o PNCF um instrumento destinado à melhoria de condições de vida, à redução da pobreza rural e, principalmente, à fixação do homem no campo, deve-se investir na ampliação do conhecimento, informando e capacitando os mutuários, por intermédio de escolas, cursos, assistência técnica e treinamentos específicos, objetivando profissionalizar esse segmento. Apesar das limitações de muitos dos mutuários, quando motivados e estimulados para o desempenho de suas atividades, conseguem obter bons resultados.

Para isso, a capacitação sugerida deverá abordar temas sobre a comercialização, produção e gerenciamento, com vistas a um melhor aproveitamento do crédito obtido pela integração de outras políticas públicas ao PNCF.

Em estudos posteriores, deverão ser incluídos outros indicadores, por exemplo, saneamento básico, tratamento da água, participação social, participação comunitária e acesso a informação, porquanto é possível a inclusão de outras variáveis que tenham influência nas condições de vida da população investigada.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 2007.

_____. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: Epagri; Brasília: Nead/MDA, 2001.

ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. **Caminhos e descaminhos da “reforma agrária” no Ceará**, Fortaleza, 2000.

_____. **Uma geografia das políticas fundiárias no estado do Ceará**. Tese (doutorado em Sociologia). Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, UFC. Fortaleza, 2005. 297p.

ALMEIDA, Adhemar Lopes. O Programa Nacional de Crédito Fundiário. In: **Nossa Terra**. Governo do Estado do Ceará/Secretaria do Desenvolvimento Agrário. Fortaleza-CE, 2009. p. 18-19.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil ontem e hoje. **La Monde Diplomatique Brasil**, 2007.

AXT, Gunter; SCHULER, Fernando. **Intérpretes do Brasil**. São Paulo: Artes e Ofícios, 2000.

BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (Orgs.). **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Brasília: Rede Brasil, 2003.

BELONI, Izaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Banco da Terra**: análise econômica e exemplos de financiamentos. Boletim do DESER. Edição especial. Curitiba: Editora da UFPR, 1999.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A concepção de rede intersetorial**, 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2009.

BRANDÃO, M.; FERREIRA, M. B. D. Plantas tóxicas para bovinos no norte do Estado de Minas Gerais. **Informe Agropecuário**, Belo Horizonte, v. 17, n. 181, p. 56-61, 1994.

BRANDÃO, Wilson. A reforma agrária solidária no Ceará. In: SISNANDO, Pedro Leite (Org.) **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: NEAD/MDA, 2000.

BRASIL. Governo Federal. Projeto Áridas. Nordeste. Brasília: DF, 1995.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Manual de operações**. Brasília, 2009.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008**. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6392.htm>. Acesso em: 13 jan. 2010.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008**. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. 2008b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm>. Acesso em: 4 mar. 2010.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/nº11346.htm>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Análise e Contratação - SAC**. Brasília: PNCF/MDA, jan. 2006. 2006b. Disponível em: <www.creditofundiario.org.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Manual de operações**. Brasília. 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. Consolidação da agricultura familiar (incluindo o Nossa Primeira Terra). **Manual de operações**. Brasília. 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário: Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (incluindo o Nossa Primeira Terra). **Manual de operações**. Brasília, 2004a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Manual de operações**. Brasília: MDA, 2004b.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.880.htm>. Acesso em: 26 jan. 2010.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003**. 2003a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/2003/D4892.htm>>. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Crédito Fundiário**: plano anual de aplicação de recursos 2003-2004. Brasília: MDA, 2003b.

_____. Ministério da Saúde. **Resolução nº 196/96**. 1996. Mimeo.

_____. **Constituição**. República Federativa do Brasil. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1988.

_____. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Estatuto da Terra**. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: MIRAD, 1985.

BRUNO, Jean. Reforma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: UFRGS, v. 6, p. 51-75, 1994.

BUAINAIN, Antonio Márcio *et al.* **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina.** Brasília: IICA, UNICAMP, 2007.

_____. **Estudo de avaliação de impactos do Programa Cédula da Terra.** Relatório final. Brasília: UNICAMP, NEAD, MDA, 2003.

_____. **Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos.** Relatório de avaliação. Brasília: NEAD, 1999.

BUAINAIN, Antonio Márcio; SILVEIRA, José Maria da; TÉOFILO, Edson. O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. In: LEITE, Pedro Sisnando *et al.* (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: MDA, Paralelo 15, NEAD, 2000.

BUAINAIN, Antonio Márcio; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **A agricultura familiar no Brasil: agricultura familiar e sistemas de produção.** Projeto: UTF/BRA/051/BRA. Março de 2000. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/fao>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate.** São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001.

CEARÁ. Governo do Estado. As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil. **Nota Técnica nº 38.** Fortaleza: IPECE, 2009.

_____. Governo do Estado. **Ceará em números, 2007.** Fortaleza: IPECE, 2008.

CNTTR. **Documento de Trabalho do 9º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.** 9º CNTTR. Brasília, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

CONDÉ, Paulo Afonso Amato. **O acesso a terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: O crédito fundiário no município de Caçador (SC) (Dissertação de Mestrado em Agroecossistemas).** Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Disponível em:

<http://www.pos.ufsc.br/arquivos/41000382/imagens/conde_paulo.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2010.

CONSEA. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutrição. **III Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional**. Fortaleza, 2007.

DA ROS, Cesar Augusto. A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.). **Capturando a terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. **Política y administracion de tierras lecciones recogidas y nuevos desafios para La agenda de desarrollo Del Banco Mundial**. Washington D.C.: World Bank, 1999.

DOMINGOS NETO, Manuel. O novo mundo rural. In: MARTINS, Mônica Dias. **O banco e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.

DYE, T. R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

FERREIRA, Brancolina *et al.* (Coord.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2008.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. São Paulo: Cortez, 2001.

GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Avaliação preliminar do componente fundiário do Projeto São José**. S.l.: Banco Mundial, 1998.

GASQUES, José Garcia *et al.* Agricultura familiar, Pronaf: análise de alguns indicadores. In: XVII Congresso SOBER. **Anais...**, Ribeirão Preto, São Paulo, 2005.

GIROUX, Henry. A alfabetização e a pedagogia do empowerment político. In: FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

GRAZIANO, Xico *et al.* Revolução no campo. Cadernos Adenauer, ano v, n. 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2004.

GUANZIROLI, Carlos *et al.* **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUARESCHI, Neuza *et al.* Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, Marelene N.; AZAMBUJA, Mariana P. Ruwer; JAEGER, Fernanda Pires. (Orgs.). **Violência, gênero e políticas públicas**. Porto Alegre, RS: Ed. EDIPUCRS, 2004.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre avaliação “ex post”**. Rio de Janeiro; São Paulo; Fortaleza: ABC Editora, 2006.

HOLLAND, John. **Making vocational choices: a theory of vocational personalities and work environment**. Odessa: PAR, 1997.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2003**. Rio de Janeiro, 2005.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: MDA, 2003.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: MARA/INCRA, 1995.

KIYOTA, Nobunaga; GOMES, Marco Antonio de Oliveira; ZABALETA, João Pedro. Agricultura familiar e sua estratégia de comercialização: um estudo de caso do município de Capanema – Região Sudoeste do Paraná. **Revista de Organização da UFLA**, Lavras, v.1, n.2, p. 43-54, ago./dez.1999.

LACKI, Polan. **Rentabilidade na agricultura: com mais subsídios ou com mais profissionalismo?** Santiago-Chile: FAO, 1996.

_____. **Desenvolvimento agropecuário: da dependência ao protagonismo do agricultor**. Fortaleza: Banco do Nordeste/FAO. 1995.

LEITE, Sergio Pereira *et al.* **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: Editora NEAD, 2004.

LOPES, Adriana Lourenco; BUTTO, Andrea. **Mulheres na reforma agrária: a experiência mais recente no Brasil.** Brasília: MDA, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade ; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 7. ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1995.

MARTINS, Monica Dias. (Org.) **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004.

MASSELI, Maria Cecília. **Extensão rural entre os sem-terra.** Piracicaba: Editora UNIMEP, 1998.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha; UECE, 2001.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Ofício nº 40/2005.** MDA. Brasília, 2005.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: Edur; Unrisd, 2002.

MICHALET, Charles Albert. **O que é mundialização?** São Paulo, Ed. Loyola, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade.** 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MIRANDA, Carlos; COSTA, Cristina (Orgs.). **Ações de combate à pobreza rural: metodologia para avaliação de impactos.** v. 6. Brasília: IICA, 2007. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

MONTE, Francisca Silvânia de Sousa. **Efeitos da implantação do complexo industrial e portuário do Pecém-CE na qualidade de vida das famílias rurais da região: o caso do Reassentamento Cambeba.** Fortaleza: UFC/CCA/DEA, 1999.

MORAES SILVA, Maria Aparecida. **A luta pela terra: experiência e memória.** São Paulo: UNESP, 2004. (Coleção Paradidáticos, Série Poder).

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST.** São Paulo: Expressão Popular, 2001.

NAVARRO, Zander. **O projeto piloto Cédula da Terra: comentário sobre as condições sociais e político-institucionais.** 1998. Disponível em: <www.deser.org.br>. Acesso em: 5 nov. 2008.

NUNES, Sidemar Presotto *et al.* (Coord.). **Capacidade de pagamento do crédito fundiário no Sul do Brasil: análise a partir do Programa Banco da Terra.** (Relatório de pesquisa). Curitiba: DESER, 2005.

OPAS. Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. **Carta de Ottawa.** Ottawa, nov. 1986. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/promocao/uploadArq/Ottawa.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2010.

PAULA, Luiz Antonio Maciel de. **Quem avalia as políticas públicas?** Jornal O POVO, 1º caderno. 21 de set. 2002, p. 7.

_____. Marco teórico sobre avaliação e monitoramento. In: VI Congresso Internacional DEL CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sergio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Orgs.). **Capturando a terra.** São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial e sua aplicação no Brasil: a experiência do Projeto Cédula da Terra. **Orientação política, dinâmica e resultados.** Rio de Janeiro, 2005. Mimeo.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. **Teoria, luta política e balanços de resultados**. Rio de Janeiro, 2004. Mimeo.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma de Mercado (2003-2006). Tese (doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente. Presidente Prudente, 2008.

RESENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luisa. Apresentação. In: MARTINS, Mônica Dias (Org.) **O Banco Mundial e a terra**: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. São Paulo: Viramundo, 2004.

REYDON, Bastian Philip; PLATA, Ludwig Agurto. **Intervenção estatal no mercado de terras**: a experiência recente no Brasil, Brasília: NEAD, 2000.

_____. La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. In: RAMOS, P.(Org.). **Mercado y políticas de tierras**. Campinas: IE/UNICAMP, 1996.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária e distribuição de renda. IN: STEDILE, João Pedro (Coord.) **A questão agrária hoje**. 3. ed. Porto Alegre: E. Universidade/UFRGS, 2002, p. 105-136.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro *et al.* (Org.). **Reforma agrária**: produção, emprego e renda – o relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes, FAO/IBASE, 1994.

ROMERA. V. M.; PAULILO. M. A. S. Avaliação em políticas sociais: dimensões constituinte e constitutiva. **Revista Ágora Políticas Públicas e Serviço Social**. Ano 2, número 4, 2006.

ROMERO, Juan Ignacio. **Questão agrária**: latifúndio ou agricultura familiar. A produção familiar no mundo globalizado. São Paulo: Moderna, 1998.

ROSSET, Peter. Alternativa à política fundiária de mercado: reforma agrária e soberania alimentar. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Orgs.). **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. Tradução: Werner Fuchs (inglês) e Sérgio Sauer(espanhol). São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 315-341.

ROSSET, Peter. O bom, o mal e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias (Org.). **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. In: **Progress in Development Studies**, nº 9, 2, Londres, 2009, p. 127-140 (no prelo).

_____. A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. In: MARTINS, Mônica Dias (Org.) **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.

_____. “A ticket to land”: The World Bank’s market-based land reform in Brazil. In: BARROS, Flávia ; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (Orgs.). **The negative impacts of World Bank market-based land reform**. Brasília: Rede Brasil, 2003, p. 45-102.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Orgs.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. Tradução: Werner Fuchs (inglês) e Sérgio Sauer (espanhol). São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____; VICTOR, Andréa Dias (Coord.). **Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no do Programa da Cédula da Terra**. Brasília: S.n., 2002.

SDA. **Evolução da reforma agrária no estado [do Ceará]: 1997 a 17/06/2008**. 2008. Fortaleza, CE, 2008 (mimeo).

SOARES, Maria Clara Couto. **Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil**. Rio de Janeiro: S.n., 2001.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SPAROVEK, Gerd (Coord.). **Diagnóstico qualitativo dos assentamentos implantados no projeto de crédito fundiário no programa de crédito fundiário**. Piracicaba, SP: USP, 2006.

SPERRY, Suzana; CARVALHO JUNIOR, Carlos H. T.; MERCOIRET, Jacques. **Ações coletivas praticadas pelos produtores rurais**. Planaltina, DF: EMBRAPA Cerrados, 2003.

SPERRY, Suzana; MERCOIRET, Jacques. **Associação de pequenos produtores rurais**. Planaltina, DF: EMBRAPA Cerrados, 2003.

STEIN, Ernesto *et al.* (Coord.). **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

STEPHANOU, Michelle C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005, p. 127-160.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, fenomenologia, maxismo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

VEGRO, Celso Luiz Rodrigues; GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Cédula da Terra e Projeto São José: estudos preliminares sobre a renda familiar e da capacidade de pagamento dos financiamentos**. Brasília: NEAD/MDA, 1999.

VEIGA, José Eli da. **Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira**. 2009. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

WOLF, Luciano; SAUER, Sérgio. O painel de inspeção e o caso Cédula da Terra. In: SCHWARTZMAN, Stephan *et al.* (Orgs.). **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

XAVIER, Uribam. **Desenvolvimento rural no Ceará e o Projeto Cédula da Terra: inclusão social ou um cavalo de Tróia?** Brasília: NEAD/MDA, 1999.

ZABALETA, João Pedro. **Diagnóstico da agricultura familiar em São José do Norte – RS**. Pelotas: EMBRAPA, 1998. (EMBRAPA – CPACT. Documento, 44).

APÊNDICES

Apêndice A

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Sou Assistente Social e aluna do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará e pretendo desenvolver uma pesquisa que subsidiará a elaboração de minha Dissertação de Mestrado sobre Avaliação dos Efeitos do Programa Nacional de Crédito Fundiário em imóveis rurais. Acredito que o estudo venha a contribuir para o aprimoramento dos programas governamentais de acesso a terra. Essa é a principal contribuição que a pesquisa espera trazer ao Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas

Gostaria de contar com sua colaboração. Sua participação será prestar informações sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário. As informações poderão ser prestadas aqui na casa sede ou no seu domicílio, se for mais conveniente ou confortável. Asseguro-lhe que sua participação não lhe trará riscos e as vantagens do estudo são, principalmente, saber o que você pensa do Crédito Fundiário.

Será garantido sigilo sobre sua identidade e as informações prestadas serão utilizadas exclusivamente para fins deste estudo. Fica garantida também a sua liberdade para se retirar do estudo a qualquer tempo, sem nenhum prejuízo para a continuidade dos seus trabalhos aqui na propriedade. Em caso de dúvidas sobre o estudo, o(a) senhor(a) poderá se comunicar com a pesquisadora no seguinte endereço:

Dados de identificação da pesquisadora:
 Maria Vanderli Cavalcante Guedes
 Rua Cel. Araujo Lima 1632 – Bairro: Centro
 CEP: 629000–000 Telefone: (88) 99548751.

O Comitê de Ética em Pesquisa do Complexo Universitário da Universidade Federal do Ceará se encontra disponível para reclamações pertinentes à pesquisa pelo telefone (85)3288.8338.

Certa de contar com sua colaboração, apresento antecipadamente meus agradecimentos.

Maria Vanderli Cavalcante Guedes

Termo de Consentimento Pós-Esclarecido

Eu, _____, RG _____, declaro que tomei conhecimento do estudo mencionado, e tendo sido devidamente esclarecido(a) de sua finalidade e das condições de minha participação e dos aspectos legais, concordo em participar.

Morada Nova, _____ de _____ de _____

Assinatura da Pesquisadora

Assinatura do (a) Pesquisado (a) ou
Assinatura digital do (a) Pesquisado (a)

Assinatura de quem recebeu o Consentimento

Apêndice B

Roteiro da estrutura da pesquisa

PARTE I – FORMULÁRIO (PARA OS DOIS IMÓVEIS)
Formulário aplicado com os mutuários das Fazendas Angico e Lagoa da Serra, numa avaliação quali-quantitativa, desenvolvida por blocos e subdividida em seções.
Indicadores econômicos: Renda e Patrimônio
Indicadores Sociais: moradia e habitação, segurança alimentar, saúde dos mutuários e acesso à educação.
Indicadores de organização social: Experiência associativa Participação na associação Reflexões sobre o PNCF
PARTE II – ENTREVISTA COM OS MUTUÁRIOS
Entrevista semiestruturada, de natureza qualitativa, com doze perguntas abertas, aplicada com agricultores, agricultoras, jovens e idosos (asa0, de ambos os imóveis, com o objetivo de aprofundar as questões sobre renda/ocupação/ educação/segurança alimentar/saúde, e de conhecer o pensamento dos mutuários sobre o PNCF e sua relação com as demais políticas públicas.
PARTE III – ENTREVISTA COM AS LIDERANÇAS
Entrevista semiestruturada, com onze perguntas abertas, aplicada, numa abordagem qualitativa, com as lideranças, aqui representadas pelo presidente das associações dos imóveis pesquisados, e um membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDS), tendo por objetivo conhecer as ações que apoiam o PNCF e outras políticas destinadas aos mutuários.
PARTE IV – ENTREVISTA COM AS INSTITUIÇÕES
Entrevista semiestruturada, com dez perguntas abertas, aplicada, numa abordagem qualitativa, com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Morada Nova, um técnico da EMATERCE de Morada Nova, o Coordenador do PNCF na região do Baixo Jaguaribe, a técnica social, o técnico da ONG Flor de Piqui e o Secretario de Agricultura do município de Morada Nova, visando aprofundar os conhecimentos sobre o modo como se verifica a operacionalização do PNCF e o que o programa representa para a região.

Quadro 2 – Estrutura dos instrumentos de coleta de dados

Fonte: Elaboração própria, 2009.

Apêndice C

Formulário da entrevista com os mutuários

PERFIL SOCIOECONÔMICO

A) CARACTERIZAÇÃO DOS MUTUÁRIOS

1) Sexo

1. Masculino
2. Feminino

2) Idade (anos)

1. 18 a 28 anos
2. 29 a 39 anos
3. 40 a 49 anos
4. 50 a 59 anos
5. 60 a mais

3) Estado Civil

1. Solteiro
2. Casado
3. Separado
4. Viúvo
5. União estável

4) *Status* em relação ao PCNF

1. Beneficiário direto
2. Beneficiário indireto

B) RENDA DOMICILIAR

5) Fontes de renda

A. Trabalho

- A1. Trabalho temporário
- A2. Trabalho permanente

B. Atividades agrícolas e não agrícolas

- B1. Venda de produtos artesanais
- B2. Renda de atividades comerciais
- B3. Outras rendas não agrícolas

C. Produção agrícola

- C1. Venda de produção vegetal
- C2. Venda de produção animal
- C3. Venda de derivados da produção vegetal
- C4. Venda de derivados da produção animal

D. Autoconsumo

E. Auxílios

E1. Alimentação

E2. Transporte

E3. Educação ou creche

E4. Saúde ou reabilitação

E5. Auxílios emergenciais em calamidades e outros

F. Outros rendimentos

F1. Aposentadoria

F2. Pensão

F3. Remessas de familiares não moradores e outros

F4. Aluguéis e arrendamentos (terrenos, casas, barracos, barracões)

F5. Outros

C) PATRIMÔNIO FAMILIAR

C1. Você acha que, após a compra da terra

1. Aumentaram consideravelmente

2. Aumentaram em parte

3. Diminuíram em parte

4. Diminuíram consideravelmente

5. Mantiveram-se no mesmo nível

1. Instalações e benfeitorias:

[...]

Açude, barragem, lagoa, alambique, fábrica de aguardente, aprisco, casa, casa de farinha, fábrica de farinha, farinheira, cerca, cerca elétrica, chiqueiro, pocilga, baia, confinamento para porcos, curral, estábulo, estrebaria, potreiro, mangueira, depósito para armazenar a produção (armazém, paiol, galpão, silo, tulha etc.), depósito para outros produtos, escola, esterqueira, estufa, galpão para aves, aviário, galinheiro, gerador de energia, poço, cacimba, cacimbão, rede de energia elétrica, serraria, silos para forragem, tanque, tambor, reservatório, caixa d'água, cisterna, terreiro, outras instalações e benfeitorias

2. Veículos, máquinas e implementos agrícolas:

[....]

Arado, grade tração animal, arado, grade tração mecânica, automóvel, batedeira de grãos, beneficiadora de arroz, feijão etc., beneficiadora de café, bomba d'água, caminhão, caminhonete, utilitário, carreta, carroça, charrete, carro de boi, cavador, colheitadeira, cultivador, debulhadeira, desintegradora, embarcações, enxada, enxada, facão, foice, kit irrigação, machado, matraca, plantadeira manual, motocicleta, motor bomba, motor diesel, motor elétrico, motosserra, ordenhadeira, pá, plantadeira, picador/triturador, pulverizador costal (motorizado, manual), pulverizador tratorizado, secador de grãos, sulcador, trator acima de 50cv, trator até 50cv, outros veículos, máquinas e implementos.

3. Bens domésticos duráveis:

[....]

Antena parabólica, aparelho de som, rádio, toca-fita, rádio, gravador, armário, berço, bicicleta, botijão gás, cadeira, tamborete, banco, banquinho, cama (casal, solteiro, beliche) colchão filtro d'água, pote, botijão d'água, fogão a gás (duas bocas ou mais), fogão lenha, fogão barro, fogareiro gás, fogareiro, carvão, freezer, geladeira, guarda-louça, guarda-roupa, cômoda, baú, arca, máquina costura, mesa, prateleira, estante, rádio, radiola, rede, sofá, telefone, telefone celular rural, TV, ventilador e outros bens domésticos

4. Rebanhos e outros animais:

[....]

Bovinos (cabeça), suínos (cabeça), caprinos (cabeça), ovinos (cabeça), aves (cabeça), equinos, asininos, muares (cabeça) e outros animais.

C2. Você acredita que existe relação entre as políticas públicas, o Crédito Fundiário e o patrimônio que conseguiram formar? Explique:

C3. Algum membro do domicílio era proprietário ou tinha posse de terra?

1. Sim, tinha antes do projeto e ainda tem
2. Tinha antes do projeto, mas hoje não tem
3. Tem hoje, porém, não tinha antes
4. Não, nunca teve posse de terra

D) CONDIÇÕES DE VIDA

6) Moradia e habitação

D1. Quantas pessoas moram no domicílio?

1. De 1 a 3 pessoas
2. De 4 a 6 pessoas
3. De 7 a 10 pessoas
4. Mais de 10 pessoas

D2. A localização da moradia após o PNCF (em relação ao local de moradia anterior):

1. Melhorou consideravelmente
2. Melhorou, em parte
3. Piorou, em parte
4. Piorou consideravelmente
5. Manteve-se no mesmo nível

D3. O tipo de domicílio (casa, barraco etc) em relação à qualidade do material utilizado nas paredes, telhado, piso; existência de banheiros/sanitários; saneamento e iluminação construído com os recursos do PNCF, em relação ao utilizado em suas moradias anteriores:

1. Melhorou consideravelmente
2. Melhorou, em parte
3. Piorou, em parte
4. Piorou consideravelmente
5. Manteve-se no mesmo nível

D4. Os recursos do PNCF para a construção das moradias foram:

1. Integralmente liberados e suficientes para a construção
2. Integralmente liberados, mas insuficientes para a finalização da construção
3. Parcialmente liberados

D5. Quanto ao número de cômodos utilizados permanentemente como dormitório para os moradores, em relação aos destinados a esse fim em suas moradias anteriores:

1. Aumentou consideravelmente
2. Aumentou, em parte
3. Diminuiu, em parte
4. Diminuiu consideravelmente
5. Manteve-se no mesmo nível

D6. Quanto ao tempo despendido pelo mutuário para obtenção de água, após a contratação do PNCF:

1. Aumentou consideravelmente
2. Aumentou, em parte
3. Diminuiu, em parte
4. Diminuiu consideravelmente
5. Manteve-se no mesmo nível

D7 Quanto à existência de água canalizada, em pelo menos um cômodo da moradia, antes e depois do PNCF:

1. Tinha, e ainda tem
2. Tinha, e atualmente não tem mais
3. Tem, atualmente, mas não tinha antes
4. Nunca teve

7) Segurança alimentar

D8 A produção de alimentos garante o alimento durante o ano inteiro?

1. Sim
2. Não

D9 A família consegue uma alimentação rica e variada? Ou seja: sempre tem uma alimentação que inclui carne, peixe, ovos, leite, arroz, feijão, etc.

1. Sim
2. Não

8) Saúde

D10 De que forma o (a) Senhor(a) e sua família possuem acesso à assistência médica e hospitalar?

1. Posto de saúde
2. Hospital público
3. Agente de Saúde
4. Farmácia

9) Educação

D11. Quanto ao grau de escolaridade

1. Analfabeto
2. Ensino Fundamental Incompleto
3. Ensino Fundamental Completo
4. Ensino Médio Incompleto
5. Ensino Médio Completo

D12. Sabe ler e escrever?

1. Sim
2. Não

D13. Está frequentando a escola?

1. Sim

2. Não

D14. Quanto à disponibilidade de meio de transporte para a frequência à escola, antes e depois do PNCF:

1. Melhorou consideravelmente
2. Melhorou, em parte
3. Piorou, em parte
4. Piorou consideravelmente
5. Manteve-se no mesmo nível

ORGANIZAÇÃO SOCIAL

E) EXPERIÊNCIA ASSOCIATIVA

E1. Fale sobre o que motivou o (a) Senhor(a) a ingressar na associação comunitária?

E2. Quais as formas de trabalho desenvolvidas pela associação?

1. Trabalho individual
2. Trabalho coletivo
3. Trabalho individual e coletivo

F) PARTICIPAÇÃO NA ASSOCIAÇÃO

F1. Quando o (a) Senhor(a) entrou na associação?

1. Desde a sua fundação
2. Após a criação da associação

F2. O(a) Senhor(a) participou da escolha da terra?

1. Sim
2. Não

F3. O(a) Senhor(a) tem conhecimento sobre o valor das prestações da terra?

1. Sim
2. Não

F4. O(a) Senhor(a) sente-se representado na associação?

1. Sim
2. Não

F5. O(a) Senhor(a) se considera bem informado sobre os assuntos tratados na associação?

1. Sim
2. Não

F6. O(a) Senhor(a) sabe da existência do CMDS responsável pela aprovação dos projetos no município?

1. Sim
2. Não

F7. O (a) Senhor(a) recebeu algum tipo de capacitação? (resposta múltipla)

- 1.Sim
- 2.Não
- [] Formação de liderança
- [] Gestão da associação
- [] Associativismo/cooperativismo
- [] Organização do trabalho
- [] Técnicas agropecuárias
- [] Nenhuma capacitação

F8. Qual a sua frequência nas reuniões da associação?

- 1.Mensalmente
- 2.Semestralmente
- 3.De vez em quando/esporadicamente
- 4.Sempre que necessário (assuntos importantes)
- 5.Não participo

G) REFLEXÕES SOBRE O PNCF

G1. Em sua opinião, qual é a importância do PNCF para a região jaguaribana?

- 1.Muito importante
 - 2.Importante
 - 3.Pouco importante
 - 4.Indiferente
- Justifique sua resposta

G2. Você acha que o PNCF faz com que os agricultores criem raízes na terra sem abandonar a zona rural?

- 1.Sim
 - 2.Não
- Justifique sua resposta

G3. Seus filhos pretendem continuar desenvolvendo a atividade rural?

- 1.Sim
 - 2.Não
 - 3.Depende
- Justifique sua resposta

G4. O (a) Senhor(a) percebe mudanças nas suas condições de vida após o PNCF?

- 1.Sim
 - 2.Não
- Justifique sua resposta

G5. Quais os efeitos do PNCF sobre sua participação na vida comunitária?

- 1.Piorou a convivência
- 2.Não influenciou em nada
- 3.Estimulou a participação

G6. Quais os efeitos do PNCF sobre seu relacionamento com a vizinhança?

- 1.Piorou a convivência
- 2.Não influenciou em nada

3.Melhorou a convivência

G7. Qual o principal aspecto positivo do PNCF?

G8. Qual o principal aspecto negativo do PNCF?

G9. Qual o seu nível de satisfação em relação à assistência técnica prestada no imóvel?

1.Muito satisfeito

2.Satisfeito

3.Pouco satisfeito

4.Insatisfeito

Justifique sua resposta.

Apêndice D

Roteiro da entrevista aplicada com os mutuários

1. Por que o(a) Senhor(a) optou pelo Crédito Fundiário para a aquisição das terras e recursos produtivos?
2. O(a) Senhor(a) poderia falar sobre a importância do PNCF na sua vida e na da sua família?
3. Fale sobre o que é possuir a terra?
4. Quais mudanças o programa realmente fez em sua vida? O que melhorou?
5. Como foi a negociação da terra e quem o auxiliou?
6. É possível pagar o CF? Sim; Não; Por quê?
7. Quais as estratégias utilizadas para o pagamento do CF?
8. Que outros benefícios (políticas públicas) chegaram junto com o CF?
9. Essas políticas têm alguma ligação com o CF? Como?
10. De que formas são tomadas as decisões sobre o que produzir, como produzir, como comercializar aqui no imóvel?
11. O que o PNCF representa para o (o) Senhor (a) e sua família?
12. O(a) Senhor(a) gostaria de fazer algum outro comentário?

Apêndice E

Roteiro da entrevista aplicada com as lideranças

1. Qual é o seu envolvimento com os trabalhadores rurais que querem comprar a terra?
2. As informações a respeito do CF são acessíveis aos beneficiários?
3. Qual a sua opinião a respeito do CF?
4. Tem alguma importância para o município e região?
5. O que é mais importante na seleção dos beneficiários? (verificar a questão de gênero, etnia, experiência do demandante).
6. O CF está integrado com outras políticas públicas? (PNATER, Crédito Rural, Seguro Safra, PRONAF, PAA).
7. Quem executa a ATER e qual a finalidade e abrangência desta política pública?
8. Em sua opinião, este público está satisfeito com as atuais políticas públicas?
9. Qual o principal aspecto positivo do PNCF?
10. Qual o aspecto negativo do PNCF?
11. Alguma outra sugestão para melhorar o Programa Nacional de Crédito Fundiário?

Apêndice F

Roteiro da entrevista aplicada com os técnicos

1. Qual o seu envolvimento com o público que demanda acesso a terra?
2. Qual a sua participação no processo de divulgação e seleção dos agricultores?
3. Você acha que o PNCF influencia o preço da terra na região?
4. Como se dá a integração do PNCF com as outras políticas públicas?
5. Qual o nível de integração entre as instituições?
6. Qual a importância do PNCF para a região?
7. Qual o principal aspecto positivo do programa?
8. Qual o principal aspecto negativo do programa?
9. Gostaria de fazer mais algum comentário?