

APOIO A ATIVIDADES ECONÔMICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS: A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS LOCAIS

Fábio Grigoletto¹
Helena Carvalho De Lorenzo²
Sérgio Azevedo Fonseca³
Daiana Roncato Cardozo Traldi⁴
Ricardo Bonotto Barboza⁵

Resumo

Este trabalho apóia-se nos resultados de uma pesquisa que buscou avaliar os padrões institucionais de relacionamento entre agentes públicos locais e comunidades de assentamentos da reforma agrária no Estado de São Paulo, sobretudo no que diz respeito aos tipos de apoios oferecidos pelos primeiros às atividades econômicas dos assentamentos. A pesquisa fez parte de projeto "Serviços de Auxílio em Desenvolvimento, no âmbito da aplicação de políticas públicas de desenvolvimento com justiça social", apoiado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SP) e foi realizada no ano de 2011. Teve como objetivo principal atuar no desenvolvimento dos assentamentos e comunidades quilombolas. Em termos metodológicos, a pesquisa foi subdividida em duas etapas. Na primeira, buscando identificar as principais atividades econômicas, vocações e potencialidades das áreas de influência dos assentamentos e comunidades quilombolas, em suas respectivas regiões e microrregiões, foi realizado um levantamento com base em dados secundários. Na segunda, foi realizada uma pesquisa empírica, qualitativa e de caráter exploratório, delineada no formato de estudo de casos múltiplos. Tendo como únicas fontes de dados os agentes públicos locais responsáveis pelo relacionamento institucional com os assentamentos da reforma agrária (e comunidades quilombolas, no caso de um dos municípios investigados), buscou-se relacionar a percepção destes agentes em relação aos assentamentos com a intensidade e a qualidade dos (eventuais ou efetivos) apoios oferecidos pelos municípios às atividades econômicas internas aos assentamentos. Os resultados apontaram um conjunto bastante heterogêneo e, não raras vezes, díspar, de circunstâncias particulares. Com base nos resultados foram indicadas proposições de medidas passíveis de virem a se constituir em um referencial genérico de apoio à formulação e à implementação de ações e políticas públicas dinamizadoras das atividades econômicas dos assentamentos.

Palavras-chaves: reforma agrária; políticas públicas; produção econômica; desenvolvimento territorial.

¹Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – Centro Universitário de Araraquara - UNIARA – baboletto@gmail.com

²Vice-coordenadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente - Centro Universitário de Araraquara - UNIARA, Araraquara/SP.

³Departamento de Administração Pública - Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - Araraquara/SP.

⁴Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição - Faculdade de Ciências Farmacêuticas - UNESP - Araraquara/SP.

⁵Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio ambiente - Centro Universitário de Araraquara - UNIARA, Araraquara/SP.

1. Introdução

Este texto relata os resultados de uma pesquisa realizada ao longo do ano de 2011, que teve os seguintes objetivos principais: de um lado e em primeiro lugar, realizar um diagnóstico dos perfis das principais atividades econômicas dos territórios onde estão instalados assentamentos da reforma agrária e comunidades quilombolas no Estado de São Paulo; de outro lado e, em estágio cronológico posterior, a pesquisa buscou avaliar os tipos de relacionamentos institucionais mantidos pelos agentes públicos locais – representantes das administrações municipais – com as comunidades assentadas e quilombolas, sobretudo no que diz respeito aos tipos de apoios prestados pela esfera de governo municipal à dinamização das atividades econômicas internas aos assentamentos e quilombos. Adicionalmente, ainda no segundo estágio da pesquisa, procurou-se identificar e avaliar as – eventuais ou efetivas – articulações entre os agentes públicos vinculados às administrações municipais e os representantes das esferas de governo federal e estadual (INCRA e ITESP) em ações voltadas ao apoio às atividades econômicas das comunidades assistidas.

Para a primeira parte da pesquisa foi realizado um levantamento com base em dados secundários, seguido das correspondentes análises, propiciando a caracterização dos perfis econômicos dos quatro núcleos operacionais do INCRA para a reforma agrária no Estado de São Paulo. Simultaneamente, o mesmo tipo de análise foi feita, de forma desmembrada, considerando-se, aí, como unidades de análise, 18 microrregiões subdivididas a partir dos quatro núcleos operacionais. Já para a segunda parte da pesquisa os dados foram coletados em campo, por meio de entrevistas realizadas em 15 municípios selecionados intencionalmente, também distribuídos entre os quatro núcleos operacionais.

No limite, ainda que de forma pretensiosa, o texto buscou oferecer alguns indicativos passíveis de contribuir para o estreitamento das interações em ambas as direções e, conseqüentemente, para a indução do desenvolvimento sustentável dos territórios com assentamentos da reforma agrária.

O conteúdo como um todo do texto foi subdividido em quatro seções, além desta. A seguinte, construída no formato de revisão da literatura, busca delimitar os fundamentos, sobretudo conceituais e históricos, da reforma agrária no Brasil. A terceira seção é dedicada aos procedimentos metodológicos que nortearam a realização da pesquisa. Na quarta são apresentados os resultados. A quinta seção contém os indicativos para a supressão, ao menos que parcial, dos limites identificados às interações. Finalmente, na

última seção são expostas as conclusões, as considerações finais (do texto) e apontadas possibilidades futuras.

2. A política de assentamentos rurais no Brasil

O debate sobre a necessidade e a viabilidade da reestruturação fundiária no Brasil expõe visões e posições opostas entre os muitos autores que se debruçaram sobre a temática nas últimas décadas. De maneira sintética, poderia-se dizer que, de um lado, situam-se os defensores de posições contrárias às aspirações reformistas, indicando que a “modernização conservadora” da agricultura brasileira teria superado os entraves econômicos apontados pelo estruturalismo cepalino na década de 60 (DELGADO, 2005). De outro lado, os defensores da reforma agrária, apontando a emergência da questão agrária enquanto imperativo político e social. Implícita nessa última linha de argumentação estaria a busca do resgate do sentido econômico da reforma, com as suas implicações produtivas e distributivas, tais como encontradas em alguns países de capitalismo avançado (VEIGA, 1991).

Não faz parte do escopo deste texto o resgate das origens e características do modelo de desenvolvimento rural brasileiro. Tampouco se pretende discutir os rumos da reforma agrária e da dinâmica relacional envolvendo o Estado, o mercado e os movimentos sociais de luta pela terra. Propõe-se aqui focalizar as perspectivas em que se inserem os assentamentos rurais já estabelecidos no país, analisando em que medida os beneficiários têm se tornado agricultores familiares, dando sentido às aspirações produtivas e, conseqüentemente, distributivas da reforma agrária.

Para tanto, resgatar-se-á o conceito institucionalmente aceito de Reforma Agrária. Conforme estabelecido no Estatuto da Terra e reproduzido no sítio virtual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão central responsável pela consecução das políticas relacionadas à estrutura fundiária do país, “Reforma Agrária é o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e aumento de produtividade” (BRASIL, 1964).

Aceitando-se a tese de Abramovay (2007) de que não existiu, e não há indicações de que haverá em um futuro próximo no Brasil, um processo de reforma agrária clássica, emerge a necessidade de um sistema de apoios aos assentamentos, adaptado a essa

realidade e que, ainda assim, possibilite a realização dos princípios colocados no Estatuto da Terra. Na realidade, sem desconsiderar a importância dessa **reforma agrária em migalhas** (grifo nosso), como tratada por Neves (1997), o fato é que os avanços têm sido pequenos, frente às potencialidades de alcance – em termos demográficos, econômicos, sociais e, por que não dizer, políticos.

Outro aspecto também destacado por Abramovay (2007) é o de que, além de beneficiar os agricultores contemplados com terras, um assentamento beneficia também o município onde ele se instala, dinamizando a economia local com a chegada de novos consumidores. Como lembra o autor,

(...) os diferentes estudos sobre impactos dos assentamentos são unânimes em duas constatações importantes: em primeiro lugar o sentimento dos assentados é que seu padrão de vida está melhor do que antes da conquista da terra. Além disso, os assentados têm renda superior à que teriam quando se compara ao que ganham diaristas agrícolas, nas regiões onde se encontram (ABRAMOVAY, 2007, p. 6).

Inferre-se daí que, pela importância dos assentamentos enquanto dinamizadores das economias locais, além de potenciais fornecedores de alimentos em condições mais favoráveis, competiria ao poder público municipal o desempenho de um papel mais ativo junto aos assentamentos.

Trata-se de uma inferência, ou proposição, que encontra respaldo, até mesmo, na própria Constituição de 1988 que, instituindo um novo quadro federativo, auspiciou aos municípios a ampliação da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, com destaque aqui para as de desenvolvimento local.

Por outro lado, a nova carta magna também potencializou os instrumentos participativos, criando um cenário onde atuam o poder municipal, fortalecido e dotado de autonomia, novos atores institucionais (Terceiro Setor) e as variadas organizações sociais e agrupamentos humanos. Esse cenário é propício à construção social de um novo significado para o desenvolvimento, também conhecido como desenvolvimento endógeno. Para a professora Tânia Fischer esse processo entrelaça interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam em territórios delimitados real e virtualmente, revelando as várias escalas de poder no plano local (FISCHER, 2002).

As ponderações e a reflexão em torno dos papéis que o município desempenha e deve desempenhar como agente público inserido no contexto da reforma agrária,

constituem-se, precisamente, no contexto teórico-conceitual mais geral no qual se insere a pesquisa realizada e o conteúdo deste texto. Na busca de referenciais que possam contribuir para a compreensão desses papéis, assim como dos demais agentes institucionais envolvidos no processo da reforma agrária, optou-se por abordar esse processo como integrado por três percursos ou momentos: o percurso para a conquista do direito à posse da terra (momento da luta política); o percurso para a implantação dos assentamentos (momento da criação das bases jurídicas e estruturais); o percurso para a consolidação dos assentamentos (momento da “inclusão” produtiva e social das comunidades assentadas). As três seções que seguem abordam as contribuições da literatura para a compreensão desses três momentos.

2.1 A luta pela posse da terra e o protagonismo dos movimentos sociais

A luta pela posse da terra no Brasil carrega uma complexidade própria, expressa por oposições e contradições, nos planos econômico, social, cultural, político e, mais recentemente, no ambiental. A propósito do tratamento dessa complexidade vale a pena resgatar o sempre atual professor José de Souza Martins, que chama atenção para o fato de que:

(...) o ponto essencial e problemático raramente considerado, mesmo por quem é sério e competente, é o de que *a questão agrária tem a sua própria temporalidade*, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diferentes sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. É por isso mesmo alcançada continuamente pelas condições cambiantes do fazer história. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Não só a atenua ou a agrava, como também muda-a qualitativamente, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. *A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica* (MARTINS, 1999, p. 98-99).

Aceitando-se que este debate, apesar de ter seu ápice no período pré-golpe militar e na posterior redemocratização, permanece aceso desde a formação do Estado Brasileiro, se mostra evidente o sem número de direções que orientaram as discussões e a ação estatal.

No contexto histórico mais recente constata-se que a opção pelo modelo de reforma agrária orientada pelo mercado, preconizado pelo Banco Mundial, que defende a descentralização e a participação dos beneficiários no processo desapropriatório (PEREIRA, 2004 e PEREIRA; SAUER, 2005), somada à intensa mobilização e ao protagonismo dos movimentos sociais a partir da década de 90, a política de assentamentos rurais passou a seguir uma lógica própria. Os movimentos sociais passaram a se adiantar ao Estado, levantando áreas com suposto potencial desapropriatório. Passo seguinte, promoviam a ocupação das áreas, montando acampamentos. Ficava aberto, assim, o espaço para que o Estado, por meio das suas instâncias competentes (sobretudo do INCRA), desse início ao processo de desapropriação. Esse percurso é assim tratado por Castilho (2007):

O programa oficial de reforma agrária, cuja principal ferramenta é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a cargo das instituições federais – principalmente o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incrá) tem convivido com o fato social das ocupações de terras particulares e até públicas por grupos de trabalhadores rurais sem-terra, organizados ou não em atividade espontânea ou mediante ações concertadas e previamente planejadas. A magnitude deste virtual confronto, pois que as duas iniciativas buscam o mesmo resultado embora por caminhos distintos, indica que o regime jurídico da desapropriação agrária estatal tem de ser compreendido conjugadamente com os movimentos sociais, sua lógica e suas normas geradas na informalidade, mas decorrentes de necessidades concretas. Assim, se por um lado o Estado tem de se desincumbir da obrigação constitucional de desapropriar para atender o ideal de distribuição igualitária da propriedade, de outro as iniciativas sociais cumprem a função de agentes da assim chamada sociedade civil na provocação das providências necessárias. Essa idéia mostra, portanto, que as ocupações por iniciativa não oficial e a ação estatal de desapropriação se orientam logicamente pelo mesmo objetivo, devendo ambas, por esta circunstância, serem entendidas como legitimadas pela mesma causa eficiente (CASTILHO, 2007, p. 29-30).

Essa referência ao Consultor-Geral da União esclarece o posicionamento jurídico que legitima as ações de ocupação dos movimentos sociais. Embora esse cenário ilustre um quadro de participação social e política, conforme com as aspirações de equidade e justiça social, suscita, por outro lado, um novo agravante para a complexidade da questão agrária brasileira. Primeiramente, as ocupações não se apoiam num exame pormenorizado do potencial agrônomo das terras atribuídas (SPAVOREK, 2003). Ademais, esse processo

não possibilita um exame das habilidades produtivas dos beneficiários, respondendo, muitas vezes, a tensas situações de conflito aberto (ABRAMOVAY, 2007).

Constata-se, portanto, que a lógica que tem orientado a construção dos assentamentos, embora enseje um quadro de participação política e social organizada de setores marginalizados pela dinâmica econômica e social dominante, guarda, desde sua concepção inicial, elementos agravantes para os momentos subsequentes dessa construção social.

Esse cenário, aliado à falta de uma cultura de planejamento municipal que supere a dicotomia urbano-rural, relega os assentamentos a uma posição de marginalização multidimensional – econômica, social e cultural - graças ao caráter inerentemente reativo que a política de assentamentos assume.

2.2 A implantação dos assentamentos e o protagonismo do Estado

O momento de implantação dos assentamentos tem sua marca fundamental na emergência do protagonismo do Estado. A criação de um assentamento, como já relatado, reflete um processo de tomada de decisão multidimensional, envolvendo fatores políticos, sociais, econômicos e culturais, passando, também, pelas esferas do direito e da administração pública.

Questões essenciais se colocam para os assentados desde o primeiro momento em que ocupam o lote, individual e coletivamente. Essas necessidades são o principal indicativo da necessária presença do Estado nessa etapa.

As condições de infraestrutura dos projetos de assentamentos são as que refletem mais diretamente a relação específica entre o Estado e os assentados. Comentamos anteriormente que, ao criar o assentamento, o Estado assume a responsabilidade de viabilizá-lo. E se, por um lado, a viabilização dos assentamentos passa pela definição de elementos cruciais aqui já tratados, como o tamanho do lote e a qualidade dos solos, por outro lado também as condições de infraestrutura são elementos centrais que, quando não atendidos, podem se constituir em gargalos importantes para a viabilização dos projetos de assentamentos e para a melhoria das condições de vida dos que neles vivem (LEITE et al., 2004, p. 86).

Outro bloco de necessidades prementes diante da criação de um novo assentamento diz respeito às condições de instalação dos beneficiários nos lotes. Desde a

construção da casa até a alimentação, passando pelo início do plantio no lote, grandes investimentos são demandados. Considerando a origem da maioria dos assentados, advindos de situação de exclusão do mercado de trabalho, além do enorme desgaste originado no processo de luta pela terra, torna-se clara a situação de vulnerabilidade que se abate sobre os novos assentados (LEITE et al., 2004).

Denota-se, então, um imediato imperativo de atuação estatal, que será determinante para a consolidação dos assentamentos. Nessa etapa de implementação residem importantes fatores que poderão explicar o sucesso ou insucesso do projeto. De certa maneira, as etapas desse processo centralizaram-se no horizonte de atuação do governo federal, contrariando as tendências descentralizadoras apresentadas desde a redemocratização até os dias atuais.

2.3 A consolidação dos assentamentos e as dinâmicas locais

Como aponta Miralha (2006), o número de assentamentos implantados pelo Estado na década de 1990 foi uma grande vitória dos grupos e movimentos sociais de luta pela terra, no entanto, quantidade não se reflete na qualidade, ou seja, os assentamentos implantados pelo Governo FHC (com o novo mundo rural) possuem carências em relação ao crédito, à infraestrutura, à educação, à extensão rural, à saúde e ao lazer, bem como equívocos em não considerar as diferenças regionais e as particularidades locais dentro de cada estado.

Segundo o mesmo autor, há um distanciamento entre os assentamentos implantados na década de 1980 e na década de 1990, tanto pelo governo federal e pelos governos estaduais. O elemento em comum, no entanto, é a persistente dificuldade para que os assentamentos rurais promovam as condições necessárias para o assentado produzir de maneira viável, consideradas as especificidades de cada território particular, de modo a propiciar, aos excluídos do mercado de trabalho e do acesso à terra, condições para transformarem-se em sujeitos políticos e produtores viáveis, resgatando, assim, a dignidade humana e a justiça social (MIRALHA, 2006).

Nesse sentido, pode-se afirmar que não se tem realizado reforma agrária no Brasil, mas sim, uma política de distribuição de terras com pouca preocupação quanto ao futuro do assentado na terra, ou seja, com as condições necessárias para o mesmo produzir de forma sustentável, permanecendo no campo com qualidade de vida. E, como ainda ressalta Miralha (2006):

Essa política de assentamentos rurais não se constitui em uma verdadeira reforma agrária, também, pelo fato de, na maioria das desapropriações ocorre a indenização dos “proprietários” a preços que incluem a especulação imobiliária, o que impede um melhor investimento nos assentamentos e dificultando uma reforma ampla na estrutura agrária. Dessa maneira, a desapropriação de latifúndios para a realização de assentamentos rurais por meio da compra de terras pelo Estado com pagamento da dívida agrária, com preços que só interessam aos grandes proprietários, não é reforma agrária e sim um “negócio agrário”. (MIRALHA, 2006, p. 163)

Para os críticos à Reforma Agrária, hoje a mesma não é mais tão necessária, devido à modernização da agricultura brasileira, devendo os produtores familiares se transformar em trabalhadores para o capital, integrando-se às agroindústrias (MULLER, 1994, apud MIRALHA, 2006). Contrariando essa visão, o autor defende que:

uma ampla e eficaz reforma agrária ainda é necessária para atingir, não só uma modernização econômica e tecnológica, mas uma modernização social com mais qualidade de vida para a população como rural, bem como importância econômica, fortalecendo a produção familiar no Brasil, dinamizando assim, o mercado interno, especialmente por meio da produção de produtos alimentícios e o aumento de consumo de produtos da indústria, devido a inclusão social de várias famílias. (MIRALHA, 2006, p. 165)

Do ponto de vista econômico, a geração de emprego e renda transformam (em maior ou menor medida) as relações de poder local. A produção econômica interna aos assentamentos, complementada pelas etapas subsequentes de beneficiamento e comercialização criam as condições para a promoção do desenvolvimento rural e para a fixação do homem no campo. Criam-se novos sujeitos sociais, resgatando uma população historicamente excluída, tal como defende Miralha:

fica evidente que os assentamentos rurais implantados até hoje no Brasil - que ficam longe de ser considerado como reforma agrária, em virtude da forma em que a maioria foram implantados, tendo o Estado que desembolsar recursos financeiros para a desapropriação da propriedade e investir pouco em infraestrutura e recursos sociais, econômicos e culturais para que o assentamento se torne realmente viável – mostram resultados positivos tanto econômico quanto

social, e nesse sentido reforçamos a idéia de que o Brasil ainda necessita de uma ampla e verdadeira reforma agrária que geraria resultados muito melhores do que os assentamentos rurais implantados até hoje. (MIRALHA, 2006, p. 166)

No entanto, nesse momento, para a reforma agrária ser viável é necessário intensificar e cristalizar a visão de desenvolvimento territorial, regional e local, ou seja, pensar o setor rural articulado com o desenvolvimento urbano, com a sociedade em geral. É o que este artigo propõe: por meio de um diagnóstico regional das vocações e potencialidades de projetos de assentamentos da reforma agrária do estado de São Paulo, revelar os padrões de interação entre os agentes públicos locais e tais comunidades para o fomento ao desenvolvimento territorial regional e local.

3. Metodologia

O método utilizado para a realização da pesquisa foi o qualitativo. Justifica essa definição, sobretudo, a decisão pela realização de uma investigação, em profundidade, sobre o fenômeno objeto da pesquisa, no caso, as percepções de agentes públicos locais a respeito dos apoios prestados pelos municípios às atividades econômicas dos assentamentos e comunidades quilombolas, em territórios selecionados do Estado de São Paulo. Outro fator que justifica a opção é a contemporaneidade entre o processo da pesquisa e o fenômeno sob investigação.

No que diz respeito ao propósito, a pesquisa é de caráter exploratório, seja pelo relativo conhecimento consolidado a respeito da temática particular sob investigação, seja pela delimitação dos resultados aos casos estudados, implicando o reconhecimento da impossibilidade da extrapolação dos mesmos. Ademais, é implícito, na pesquisa, o intento de lançar mão dos resultados com vistas ao delineamento de um esquema analítico passível de contribuir para, em estágio subsequente da pesquisa, aprofundar o conhecimento a respeito dos fatores facilitadores e inibidores das interações entre agentes públicos locais e comunidades assentadas e quilombolas.

No delineamento, a pesquisa foi realizada por meio de estudo de casos múltiplos, selecionados a partir de uma amostra intencional, abrangendo municípios com diferentes perfis e distribuídos geograficamente de forma relativamente equilibrada entre os quatro núcleos operacionais do INCRA no Estado de São Paulo.

Para a coleta de dados foram utilizados dois instrumentos. Na primeira etapa da pesquisa, o de levantamento em bases de dados secundários (Relatório da Produção

Agrícola Municipal de 2009, Relatório da Extração Vegetal e da Silvicultura de 2009, Relatório da Pesquisa Pecuária Municipal de 2009, Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS), como vistas à reconfiguração distributiva dos municípios dos núcleos operacionais em microrregiões mais homogêneas e a uma breve caracterização de seus respectivos perfis econômicos.

As dimensões analíticas socioeconômicas e sócio-demográficas utilizadas nessa etapa foram: perfis e características das populações de cada microrregião; composição das atividades econômicas de cada microrregião, compartimentada entre segmentos de atividade e portes de estabelecimentos; distribuição da ocupação das áreas produtivas de cada microrregião entre agricultura (inclusive reflorestamento para fins de exploração) e pecuária; volumes absolutos de produção, na agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo vegetal e sub-produtos da pecuária; ordenamento das principais atividades internas a cada um desses segmentos (com subdivisão interna, no caso da agricultura, entre lavouras permanentes e lavouras temporárias), por ocupação da área (no caso da agricultura), volume de produção e valor da produção; identificação do grau de concentração da propriedade da terra.

Para a segunda etapa da pesquisa foi utilizado um roteiro semi-estruturado para as entrevistas em campo. Para a elaboração do roteiro três variáveis analíticas principais foram consideradas: a primeira, relativa ao apoio à produção primária nos assentamentos e nas comunidades quilombolas; a segunda, ao apoio ao beneficiamento/transformação; a terceira, ao apoio à comercialização e escoamento. Buscou-se avaliar os níveis de proximidade institucional entre as administrações municipais e os assentamentos, vistos como o grau de reconhecimento, pelas administrações locais, da importância dos assentamentos, e das comunidades assentadas, nos contextos das coletividades locais. Para facilitar o cruzamento dos dados foi construída uma escala de padrões de quatro níveis, conflituoso, indiferente, amistoso e integrado. Procurou-se identificar, ainda, os eventuais fatores limitantes à adoção de políticas e/ou à implementação de ações perenes e ampliadas de apoio às atividades econômicas dos assentamentos – produção, transformação, beneficiamento e comercialização, além dos eventuais fatores facilitadores para as mesmas políticas e ações.

Para a análise dos dados foram feitos cruzamentos entre os conteúdos das entrevistas realizadas, buscando a identificação de proximidades e distanciamentos entre os mesmos. Na primeira etapa da pesquisa, preparatória para a coleta de dados em campo, os

85 municípios do Estado com assentamentos da reforma agrária e os 17 com comunidades quilombolas, distribuídos pela classificação do INCRA entre quatro núcleos operacionais (Pontal do Paranapanema, Andradina e Promissão, Araraquara e Grande São Paulo e Sudeste), foram redistribuídos por 18 microrregiões.

Para a seleção dos municípios da amostra, além do critério da distribuição geográfica entre as várias microrregiões, levou-se em conta, ainda, o número de assentamentos, por município, e de famílias assentadas. Desse modo, em regiões com municípios de perfis demográficos equivalentes, a seleção dos amostrais recaiu sobre aqueles com maior número de assentamentos e de famílias. Finalmente e, em caráter excepcional, foi incluído na amostra um número limitado de municípios, também selecionado intencionalmente, por apresentarem características particulares dos assentamentos e/ou pela importância diferenciada dos assentamentos e comunidades quilombolas, seja em virtude de aspectos demográficos, socioeconômicos ou políticos.

O teste desse conjunto de pressupostos metodológicos, assim como do instrumento de coleta de dados, foi realizado no município de Descalvado que, além da proximidade com a sede da equipe de pesquisa, implicando facilidade de acesso e baixo custo para o pré-teste, apresenta um perfil socioeconômico e demográfico que o situa em posição intermediária entre os municípios de grande porte e os de pequeno porte. A seleção recaiu, finalmente, nos municípios listados na Tabela 1.

Tabela 1: Municípios selecionados

Núcleos operacionais	Município	População	Nº assentamentos	Nº famílias
Pontal do Paranapanema	Rosana	19.713	4	628
	Mirante do Paranapanema	17.054	39	1.560
	Rancharia	28.767	4	151
Andradina e Promissão	Promissão	35.645	2	832
	Andradina	55.300	7	1.057
	Pereira Barreto	24.962	5	226
Araraquara	Araraquara	208.547	3	451
	Iaras	6.365	2	550
	Descalvado	31.028	3	146
Grande São Paulo e	Apiaí	25.211	2	76
	Biritiba Mirim	28.524	1	38

Sudoeste	Tremembé	40.919	2	95
	Cajamar	63.981	1	sem dados
	Miracatu	20.595	1	300
Quilombolas	Eldorado	14.634	15	50

Fonte: Elaboração própria, 2011.

4. Resultados

Os dados coletados ao longo da pesquisa de campo permitiram constatar a presença de dois grandes padrões de diversidade relevantes, para fins de aprofundamento de investigação: o primeiro, relativo às atividades econômicas predominantes nos assentamentos da reforma agrária no Estado; o segundo, referente às interações entre os agentes públicos internos aos municípios e as comunidades assentadas, notadamente no que diz respeito aos tipos de apoios oferecidos para a dinamização das atividades econômicas internas aos assentamentos.

Na análise dos resultados da pesquisa, ao cruzar essas duas diversidades, foi possível identificar três fatores indicativos do posicionamento das variáveis analíticas da pesquisa: o primeiro, relativo às possibilidades de interação horizontal entre o conjunto dos agentes públicos locais com responsabilidade de atuar junto aos assentamentos, no apoio às atividades econômicas; o segundo, apontando as possibilidades de interação vertical entre aqueles agentes públicos e os assentamentos; o terceiro, sugerindo os tipos de apoios passíveis de serem prestados aos assentamentos, para assegurar a dinamização das atividades econômicas.

Para possibilitar um melhor detalhamento do tratamento desses resultados, decidiu-se por fragmentar o relato em quatro seções: a próxima, abordando os antecedentes da pesquisa, com especial enfoque nos pressupostos que nortearam o planejamento da coleta de dados; a segunda, apresentando uma breve síntese dos principais resultados da pesquisa de campo, buscando fixar duas tipologias, uma relativa aos tipos de atividades econômicas predominantes nos assentamentos e outra tratando dos tipos de interações entre os agentes públicos locais e os assentamentos e entre os agentes públicos entre si; a penúltima seção trata de um esquema analítico cruzando a tipologia das produções econômicas com a tipologia de interações; finalmente, a última seção contém um conjunto de sugestões para a implementação de ações nos assentamentos, passíveis de contribuir para a dinamização das atividades econômicas locais.

4.1 Os pressupostos da pesquisa

Na fase de planejamento da pesquisa, ao construir o instrumento de coleta de dados – roteiro semi-estruturado de entrevistas – apoiou-se em dois grandes pilares temáticos: o primeiro voltado a apurar as principais atividades econômicas praticadas nos assentamentos; o segundo, buscando identificar as principais políticas públicas implementadas pelos agentes de governo locais, no apoio às atividades econômicas – de produção, beneficiamento, transformação e comercialização.

Para nortear o processo da pesquisa foram assumidos três pressupostos centrais, consistentes com os dois pilares temáticos: o de que os assentamentos (e as comunidades quilombolas) representariam vetores, de maior ou menor importância, para a alavancagem das atividades econômicas nos municípios em que se situam; o de que as contribuições das atividades econômicas internas a essas comunidades, nos respectivos contextos locais, seriam dissonantes em conformidade com uma grande diversidade de variáveis, com destaque para as iniciativas dos agentes públicos de apoio às mesmas; o de que essas iniciativas de apoio estariam articuladas por políticas públicas, formuladas e implementadas pelos poderes públicos locais.

A partir desses referenciais, o roteiro de coleta de dados buscou apurar as intensidades com que tais pressupostos se expressariam concretamente em cada contexto local. A estratégia adotada para a coleta de dados foi pautada na aplicação das entrevistas junto a representantes das administrações municipais dotados de responsabilidades institucionais pelo relacionamento com os assentamentos e com as comunidades quilombolas. Detectou-se que a grande maioria desses agentes eram servidores ou dirigentes vinculados às secretarias municipais de agricultura ou similares. Apenas quando expressamente sugerido por esses interlocutores foram realizadas entrevistas com outros agentes públicos locais, tais como representantes do INCRA, da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP).

4.2 Síntese dos principais resultados

Após a rodada de coleta de dados, realizada em 15 municípios, distribuídos de forma relativamente homogênea entre os quatro núcleos operacionais do INCRA no Estado, foi possível constatar os seguintes fatos, considerados como os mais relevantes:

- a) A ausência, praticamente sistemática, de políticas públicas de iniciativa das administrações municipais, voltadas para a dinamização das atividades econômicas internas aos assentamentos e comunidades quilombolas. No limite, o que se identificou foi a presença de ações pontuais, tais como o apoio ao escoamento de produtos por meio de veículos das prefeituras, o apoio ao cultivo, à manutenção de lavouras e à colheita pela disponibilização de equipamentos de patrulhas agrícolas e, em casos esparsos, a presença de algumas atividades de assistência técnica;
- b) A presença, em alguns dos municípios visitados (cerca de 50%), de ações integradas a políticas públicas do governo federal – com destaque para as aquisições de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Além dessas ações, intermediadas pelas prefeituras municipais, constatou-se, ainda, a presença de ações diretas do governo federal, notadamente por meio de transferência de recursos, sobretudo para comunidades quilombolas situadas no Vale do Ribeira; uma grande diversidade de configurações particulares de interações entre as administrações municipais e os assentamentos, oscilando de padrões elevados de interação – identificados em uma escassa minoria dos municípios investigados, nos quais é possível caracterizar, até mesmo, configurações de interações típicas de políticas públicas – a relações de total distanciamento, quando não de hostilidade; uma grande diversidade de padrões de relacionamento entre os agentes públicos locais responsáveis pelas ações de apoio aos assentamentos e comunidades quilombolas, também passíveis de serem enquadradas em um *continuum* que vai da integração total ao total distanciamento, quando não do confronto;
- c) Uma grande diversidade dos tipos de atividades produtivas e dos formatos de organização da produção e da comercialização. Nesse contexto, foi possível identificar assentamentos (e comunidades quilombolas) com atividades produtivas bastante integradas a cadeias produtivas predominantes nas regiões em que estão instalados (bacia leiteira no extremo oeste do Estado, cana-de-açúcar e silvicultura na região central, banana e pupunha no baixo Vale do Ribeira), seguindo uma orientação tipicamente de mercado. Constatou-se, em alguns desses casos, uma elevada independência dos assentamentos com relação às instituições públicas locais. O outro extremo também esteve presente, configurado por um elevado grau de dependência das atividades produtivas dos assentamentos em relação aos mais

variados tipos de apoio dos agentes públicos – assistência técnica, patrulhas agrícolas, apoio à comercialização, compra direta, entre outros;

- d) Uma grande diversidade de formatos particulares internos de arranjos produtivos, oscilando entre graus elevados de homogeneidade das atividades produtivas – em regra integradas a cadeias produtivas predominantes regionalmente – a perfis produtivos mais diversificados – tanto integrados a lógicas de mercado, quanto emulados por orientações públicas;
- e) A diversidade também se manifesta nos graus de consolidação dos assentamentos. Constatou-se uma relação de proximidade, não passível de comprovação por meios estatísticos, entre os assentamentos de ocupação mais antiga e os níveis mais elevados de consolidação das atividades econômicas.

5. Indicativos de estratégias de apoio ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos

Em virtude da grande diversidade das condições particulares dos assentamentos, e das relações institucionais dos agentes públicos locais, não é possível prescrever medidas capazes de promoverem padrões mais elevados de desenvolvimento nas comunidades objeto de avaliação neste trabalho. Torna-se imperioso, contudo, pensar em uma estratégia geral, norteadora das ações nos municípios. Os resultados da pesquisa apontam que seriam elementos fundamentais dessa estratégia os arrolados a seguir:

- a) Uma atuação abrangente junto às administrações municipais, visando capacitá-las para uma efetiva integração às políticas e aos programas do governo federal de apoio às atividades dos assentamentos e das comunidades quilombolas – inclusive os do campo da economia solidária, tais como os de tecnologias sociais, microcrédito, incubação de empreendimentos solidários e outros. Além dos já relativamente difundidos, porém ainda desconhecidos para alguns municípios, como é o caso do PAA e do programa da Merenda Escolar; um esforço para a construção de ambientes e condições facilitadores do diálogo e da atuação conjunta dos agentes públicos locais;
- b) Uma mobilização de esforços visando à criação e/ou o fortalecimento de organizações autônomas, internas aos assentamentos e comunidades quilombolas, tais como associações ou cooperativas;

- c) O estabelecimento de parcerias com universidades e institutos de pesquisa, visando à construção de redes duradouras de apoio às atividades econômicas dos assentamentos, sobretudo no campo da extensão rural e da incubação de novos empreendimentos, especialmente daqueles capazes de se integrarem verticalmente com os produtos primários oriundos das atividades locais;
- d) A disseminação da filosofia, da cultura e das técnicas da produção orgânica, como condição para a transição para um tipo de produção menos agressiva ao trabalhador do campo e aos recursos naturais, e que, ao mesmo tempo possa oferecer alimentos mais saudáveis e de melhor qualidade.

6. Conclusões e considerações finais

No encerramento da pesquisa, os resultados alcançados permitiram inferir, mesmo que a título de conclusão provisória (dado o caráter exploratório da pesquisa), que o ciclo da reforma agrária não tenha se completado de forma satisfatória, na extensa maioria dos municípios investigados. A corroborar essa inferência estão as constatações de que a regra encontrada foi, no plano social, o distanciamento (quando não a marginalização) das comunidades assentadas e quilombolas em relação à vida social e política dos municípios nos quais se encontram territorialmente instaladas e, no plano econômico, a instabilidade e a precariedade da inserção produtiva das mesmas comunidades, comprometendo os processos de geração de oportunidades de trabalho e renda em caráter perene e com autonomia.

A literatura consultada para referenciar a pesquisa é pródiga na abordagem daqueles que passaram a ser aqui tratados como os dois primeiros momentos (ou as duas primeiras fases) do ciclo da reforma agrária: o da luta política, protagonizada pelos movimentos sociais e o da implantação dos assentamentos, sob a responsabilidade de agentes públicos da esfera federal (sobretudo do INCRA) e, em alguns casos, da esfera estadual (no Estado de São Paulo, do ITESP).

Já no caso do terceiro momento, aqui tratado como o de consolidação dos assentamentos, a escala de importância, atribuída tanto pela literatura especializada (v. seção 2 deste texto) quanto pelos agentes públicos responsáveis pela reforma agrária, decaiu para um plano inferior. Comprova essa afirmação a emblemática expansão da mobilização dos movimentos sociais, em anos recentes, com envolvimento crescente de comunidades assentadas, na luta pelo aprofundamento do alcance da reforma agrária – em operações que

vão da pressão sobre os agentes públicos às ações diretas, pelos próprios movimentos sociais.

A pesquisa, essencialmente focada nos desdobramentos desse terceiro momento, buscou apurar fatores que pudessem contribuir para explicar esse distanciamento entre a efetividade dos resultados alcançados no terceiro momento da reforma agrária no Estado, em relação aos dois precedentes.

Evidenciaram-se, ao longo da pesquisa, as seguintes circunstâncias, passíveis de serem consideradas como as mais expressivas para a explicação do fenômeno investigado: a centralização, no INCRA (em alguns casos no ITESP), do papel de assistência e apoio às comunidades assentadas; as disputas e a falta de entendimento entre técnicos do INCRA e ITESP, nos municípios em que ambas as instituições instalaram assentamentos; a precariedade, quando não a total ausência, do diálogo e cooperação entre as (eventuais ou existentes) equipes do INCRA e ITESP e os agentes públicos municipais que supostamente teriam responsabilidade institucional pelo apoio e assistência aos assentamentos; a ausência de políticas públicas municipais de apoio às atividades econômicas dos assentamentos.

Esse conjunto de constatações contrasta, de um lado com a responsabilidade constitucional do município, como unidade federativa responsável pela formulação e implementação de políticas de desenvolvimento local e, de outro, com a própria lógica de gestão pública, que preconiza a partilha de responsabilidades entre esferas de governo pelas intervenções de políticas públicas nos planos locais.

Os resultados da pesquisa, notadamente os sintetizados no esquema analítico sugerido ao final da seção quatro deste texto, em consistência com os referenciais da literatura, oferecem sustentação para os indicativos da seção cinco, apontando para a premência do envolvimento direto das administrações municipais – preferencialmente contando com a assistência técnica do INCRA e ITESP – com as comunidades assentadas e quilombolas, como condição para o aprofundamento da reforma agrária no Estado de São Paulo, implicando a sua consolidação. Consolidação essa a ser tratada, por seu lado, como fator fundamental para a inclusão plena – numa metáfora ao ideal gramsciano de democracia plena – daquelas comunidades no âmbito da cidadania municipal e para a efetiva incorporação das mesmas como agentes protagonistas de contribuições para a construção do desenvolvimento local sustentável.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Estudo da dimensão territorial do PPA 2008/2011**. CGEE, UNICAMP. 2007. Notas técnicas.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- CASTILHO, M. L. V. As ocupações e desapropriações para a reforma agrária. **Revista do Direito Agrário**, ano 20, n. 19, Brasília, INCRA, 2007.
- DE JANVRY, A; SADOULET, E. **Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda**. 2002. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 29 mar. 2012.
- DELGADO, N. G; LEITE, S. P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v.54, n.2, 2011, p.431-473.
- DELGADO, G. C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p51-90.
- FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA/ CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA. **Condicionantes para o fortalecimento das atividades econômicas dos Assentamentos da Reforma Agrária e das Comunidades Quilombolas nos Núcleos Operacionais do INCRA no Estado de São Paulo**. Araraquara/SP: INCRA/UNIARA, 2012. Relatório Final.
- LEITE, S. et al. **Impactos dos assentamentos – Um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: Nead/Unesp, 2004.
- MARTINS, J. S. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**. USP, São Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).
- MIRALHA, W. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Nera**, Presidente Prudente, a. 9, n. 8, p. 151-172, 2006. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/08/Miralha.PDF>>. Acesso: em 30 mar. 2012.
- NEVES, D. P. **Assentamento Rural: Reforma Agrária em migalhas**. Niterói: Eduff, 1997.
- ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas/SP: Alínea, 2007.

ORTEGA, A. C.; SOBEL, T. F. Desenvolvimento territorial: uma avaliação das políticas governamentais no submédio do Vale do São Francisco. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas/SP: Alínea, 2007.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A disputa político-ideológica entre a Reforma Agrária Redistributiva e o modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial, **Estado & Sociedade**, v. 20 (3), 2005, set/dez, p. 611-646.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro: Teoria, luta política e balanço de resultados, Dissertação de Mestrado, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2004.

VEIGA, J. E. Fundamentos do agro-reformismo. **Lua Nova**. 1991, n.23. pp. 39-65.

SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. Brasília: USP/MDA/FAO, 2003.