



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*



## **DOIS MOMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO ESTADO DA BAHIA**

**GILCA GARCIA DE OLIVEIRA; ALICIA RUIZ OLALDE; GUIOMAR INEZ GERMANI;**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)**

**SALVADOR - BA - BRASIL**

**ggo@ufba.br**

**PÔSTER**

**REFORMA AGRÁRIA E OUTRAS POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA POBREZA**

## **DOIS MOMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO ESTADO DA BAHIA**

**Grupo de Pesquisa 10: Reforma agrária e outras políticas de redução da pobreza**

## **DOIS MOMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO ESTADO DA BAHIA**

**Resumo:** Este artigo busca a reflexão sobre os programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado no Estado da Bahia, particularmente o PCT, 1997 a 2002 e seu sucessor, PCF, desde 2002 até hoje. Observou-se diversos aspectos de improvisação e precariedade presentes, não só na efetiva implementação do Programa, mas, especialmente na sua concepção original. Estes aspectos estariam ligados principalmente a: mercado de terras artificialmente construído, desinformação dos “beneficiários”, assistência técnica inapropriada, atuação ambígua do Estado. Observou-se de positivo a obtenção da moradia mesmo sem saneamento básico adequado. Os referidos aspectos podem vir a contribuir com o fracasso da reforma agrária de mercado.

**Palavras-chave:** Reforma agrária de mercado, Políticas do Banco Mundial, PCT, PCF, Bahia

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como objetivo trazer algumas reflexões sobre a os programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado no Estado da Bahia, em especial do Projeto Cédula da Terra (PCT), que vigorou de 1997 a 2002 e de seu sucessor, o Projeto Crédito Fundiário (PCF), que vem sendo implantado desde 2002 até hoje<sup>1</sup>.

As informações referentes ao PCT constam, basicamente, dos resultados da pesquisa "Política do Banco Mundial para o meio rural com base no Projeto Cédula da Terra" realizada para o Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, no final de 2001<sup>2</sup>. Ampara esta análise, também, a "Pesquisa Popular no Meio Rural sobre o Programa Crédito Fundiário" realizada junto à Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, permitiu atualizar as informações sobre a implantação da política do Banco Mundial na Bahia. Foram utilizadas, também, informações contidas em "Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra", coordenada pelo NEAD/UNICAMP e realizada, no estado da Bahia, pela Escola de Agronomia/UFBA<sup>3</sup>.

Independente das limitações destas pesquisas, no sentido de não contemplar a totalidade de situações existentes no Estado, acredita-se que as informações obtidas sejam significativas para avaliar o programa de acordo com a ação institucional e o efeito na melhoria de vida dos beneficiários.

Esta preocupação surge, devido ao fato de, terem sido divulgados exemplos exitosos do programa no Estado em publicações e *folders* pouco representativas do que tem sido verificado nas citadas pesquisas.

## 1 DOIS MOMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO ESTADO DA BAHIA: DO CÉDULA DA TERRA AO CRÉDITO FUNDIÁRIO

### 1.1 Implantação e Estrutura do Projeto Cédula da Terra no Estado da Bahia

A implantação do Projeto Cédula da Terra (PCT) no estado da Bahia ocorreu na esteira de outros programas do Banco Mundial voltados para a área rural no Nordeste brasileiro. Em especial, devido às experiências “bem sucedidas” no Ceará, a partir da qual o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) deu início, naquele Estado, a uma experiência piloto com o Projeto São José, expandindo-o, posteriormente, ainda como projeto-piloto, para outros estados nordestinos, com a denominação de Projeto Cédula da Terra<sup>4</sup>. Esta proposta surgiu, em nível nacional, em janeiro de 1997, com o enfoque de “municipalização” da reforma agrária.

No plano nacional existia uma estrutura mínima que financiava, acompanhava e controlava o PCT com a participação articulada do BIRD, Governo Federal e Bancos Oficiais Públicos. Completando-a, em cada Estado, havia uma estrutura local que daria continuidade às mesmas funções de repasse de verbas, acompanhamento e controle. Na Bahia, a esta estrutura foi composta pela Coordenação de Ação Regional (CAR), empresa vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), responsável

<sup>1</sup> Atualmente os projetos de crédito fundiário estão abrigados no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

<sup>2</sup> Resultados disponíveis no Relatório Preliminar do Estado da Bahia, de dezembro de 2001. (GERMANI e CARVALHO, 2001)

<sup>3</sup> Os dados desta pesquisa para o estado da Bahia constam no “Relatório Preliminar dos Impactos Sócio-econômicos e Sócio-ambientais do Programa Cédula da Terra” e foram apresentados e disponibilizados durante o Seminário Questão da Terra na Bahia, em COSTA et ali, 2002 e em “Avaliação Preliminar do Projeto Cédula da Terra”, <http://www.nead.org.br/index.php>, acesso em 15/06/2005.

<sup>4</sup> Neste primeiro momento foi implantado nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais.

oficial, e pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão vinculado à Secretaria da Agricultura (SEAGRI), responsável pela execução.

Supunha-se para o Projeto, uma estrutura gerencial mínima para maior descentralização e orientação dirigida para os mecanismos de mercado através da livre negociação entre as partes, como resposta às críticas relacionadas à excessiva centralização e burocratização na Reforma Agrária tradicional.

No entanto, inicialmente, o Governo Estadual não montou uma estrutura para acompanhar o Projeto. Posteriormente, devido a uma série de dificuldades e denúncias, principalmente com relação à qualidade das terras adquiridas e à manipulação explícita de interesses e de recursos, foi exigida uma crescente intervenção do Estado, não somente na ação de intermediação como também na fiscalização e na implantação.

No estado da Bahia, o PCT foi oficialmente lançado em novembro de 1997, no PCT Antônio Conselheiro, Esplanada, no Litoral Norte, com a presença do então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann.

Para a divulgação do Projeto foram, e continuam sendo, usados diversos meios como material impresso, palestras, atuação de lideranças e técnicos e a comunicação informal entre os agricultores. Esta divulgação gerou uma grande expectativa nos agricultores, sendo que até dezembro de 2001, havia 609 associações inscritas pleiteando o acesso à terra através do PCT na Bahia, ou seja, um público de mais de 20 mil famílias.

Na realização da Pesquisa Popular observou-se que 20% dos entrevistados tomaram conhecimento do Programa através da associação; 3,3% através do sindicato; 13,3% através de parentes e 45% através de vizinhos e amigos.

A área para compra era identificada e o proprietário, quando interessado, fornecia uma carta de compromisso de venda, sendo os beneficiários representados pela Associação. A solicitação era encaminhada à CDA e a documentação seguia ao Setor Jurídico da instituição para análise.

A documentação referente à área pretendida, incluindo a certidão vintenária que comprova a origem da propriedade era analisada. Esta exigência limitou diversos processos, principalmente na região Oeste do Estado, revelando a falta de comprovação de posse legítima de várias áreas no estado da Bahia.

Posteriormente seria realizada a vistoria da área pretendida para a avaliação das condições agronômicas, quanto à viabilidade técnica produtiva, além das condições econômicas quanto ao preço da terra.

Em princípio, o tamanho da área não era um fator restritivo para a seleção das propostas. No entanto, devido à necessidade de uma inspeção realizada pelo Banco Mundial, no ano 2000, para averiguar denúncias de irregularidades, passou a haver uma definição de limite máximo de área, estabelecida em 15 módulos fiscais<sup>5</sup>. Esta restrição atendia à demanda dos movimentos sociais pelo caráter de complementaridade ao programa de Reforma Agrária, sendo assim, as áreas passíveis de desapropriação não poderiam mais ser adquiridas através do Cédula da Terra.

No momento da implantação do PCT, devido às dificuldades diversas encontradas pela estrutura estadual, o parecer técnico era terceirizado, sendo muitos deles elaborados por técnicos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) ou da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC). Este fato permitiu alguns casos de

<sup>5</sup> Dois dos assentamentos selecionados para estudo de caso – Antônio Conselheiro e São Geraldo – enquadram-se neste caso de possuírem áreas superiores a 15 módulos fiscais.

aquisição de áreas impróprias e a interferência de técnicos na definição de áreas. Situação preocupante, haja vista o parecer técnico ser peça fundamental para o sucesso dos Projetos.

As questões relatadas levaram a CDA a assumir as vistorias e a CAR a acompanhar e vistoriar todas as áreas indicadas, como uma maneira de referendar a indicação. Atualmente, a responsabilidade da vistoria técnica é atribuída somente à CDA, cabendo à CAR a assinatura do parecer final que antecede o envio do Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) ao Banco.

Atualmente, o SAT vem sendo elaborado pelo técnico - indicado pela associação e credenciado pela CDA, onde é analisada a relação econômica das culturas, capacidade de pagamento e custo por família. Ele é submetido ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional Sustentável (CEDRS), composto por: Secretaria da Agricultura e a “rede de apoio”, FETAG, FETRAF e o Movimento de Organização Comunitária (MOC). Portanto, o Projeto vem operando com uma maior intervenção institucional

Em seguida o processo seria encaminhado ao Banco do Nordeste que, após levantamento cadastral, libera os recursos para o proprietário. A Associação assume a propriedade com o aval dos sócios. Posteriormente, seria elaborado o Subprojeto de Investimentos Comunitário (SIC).

Um dos principais comprometimentos de áreas adquiridas ocorre com respeito às questões ambientais, em especial com relação à implantação de projetos em áreas de Mata Atlântica e em Áreas de Preservação Permanente (APP), Figura 1.

No Projeto Nova Esperança, Prado, a área adquirida foi de 978 ha, sendo que, 435 ha são de Mata Atlântica. Na Fazenda Buris, da Associação Comunitária Sem Terra Entre Rios, em Entre Rios, foi adquirida uma área de 800 ha, podendo apenas ser utilizada 10% da área total. Casos semelhantes de restrições são registrados em Novo Paraíso, município de Alagoinhas; em Timbó e Altamira do Conde, ambas no município do Conde; Irmãos Unidos, em Canavieiras, e outros mais.

O Estado vem tentando resolver questões, como no caso de aquisição de áreas impróprias mas, quase sempre, permanece como intenção. Ao assumir sua responsabilidade e buscar meios de sanar os problemas, tem-se custos que não são repassados para os responsáveis envolvidos no processo de negociação – em especial, os donos da terra e os profissionais — mas para toda a sociedade e, principalmente, para os mais prejudicados, os beneficiários que acreditaram em um Projeto legitimado pelo Estado.

## 1.2 A Localização

A distribuição espacial das áreas dos Projetos de reforma agrária de mercado do Banco Mundial na Bahia pode ser visualizada na Figura 1, onde estão registrados os 111 projetos do PCT, implantados entre 1997 e 2002 e os 88 projetos do PCF, implantados entre 2002 e 2005, totalizando 199 projetos, em um período de 8 anos<sup>6</sup>.

Percebe-se que a estratégia de localização dos assentamentos do PCT segue uma lógica e se insere em um processo distinto da estratégia de localização dos assentamentos de Reforma Agrária.

Os assentamentos de Reforma Agrária surgem pela pressão dos movimentos sociais, sendo antecidos por conflitos e ocupações. Portanto, na grande maioria dos casos, eles ocorrem em locais onde a valorização e a pressão sobre a terra são mais intensas, concentrando-se em determinadas regiões que acabam conformando algo próximo a “áreas reformadas”. Enquanto que, a estratégia de localização do PCT/CF,

<sup>6</sup> Registra-se que embora conste um total de 88 PCTs, oito destes referem-se a propostas que foram enviadas ao Banco mas ainda não foram efetivadas. Em janeiro de 2006 foram enviadas mais duas propostas para o Banco.

obedece, principalmente, às forças locais do “mercado” de terras, resultando numa distribuição dispersa das áreas adquiridas, com exceção de alguns casos, onde as oportunidades locais levaram a sua concentração, a exemplo do Litoral Norte com a saída das companhias reflorestadoras e do Litoral Sul com a crise cacaueteira, que favoreceram a oferta de terras.

Com tal estratégia de localização dispersa e o isolamento – não importa se implantada conscientemente ou espontaneamente –, crescem as dificuldades tanto da produção quanto de sua circulação nas áreas de PCT/CFPCT/CF.

Na Tabela 1 tem-se as algumas características dos PCTs implantados na Bahia. A análise destes dados pode ser complementada com a Figura 2, onde se indica o número de PCT/CF e também o de acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária por região econômica.

Os assentamentos do PCT no estado da Bahia foram implantados em maior número na região do Extremo Sul, com 17 áreas adquiridas, tendo sido “beneficiadas” 846 famílias com uma área total de 9.548,80 hectares. Em termos de superfície, maiores áreas foram destinadas na região Oeste, com 12.187,70 hectares distribuídos em 12 Projetos envolvendo 468 famílias. Foram comercializados 11.441,00 hectares no Litoral Norte, também em 12 Projetos, com 463 famílias envolvidas no processo e, na região Nordeste, 9.600 hectares, distribuídos em 12 Projetos, com 468 famílias. As demais regiões participantes do processo negociaram áreas relativamente menores, conseqüentemente, um número reduzido de Projetos e de famílias.

O desenho dos PCTs no estado da Bahia revela arranjos espaciais que refletem a resposta a fatores externos e internos relacionados aos encaminhamentos necessários para a solicitação do crédito.

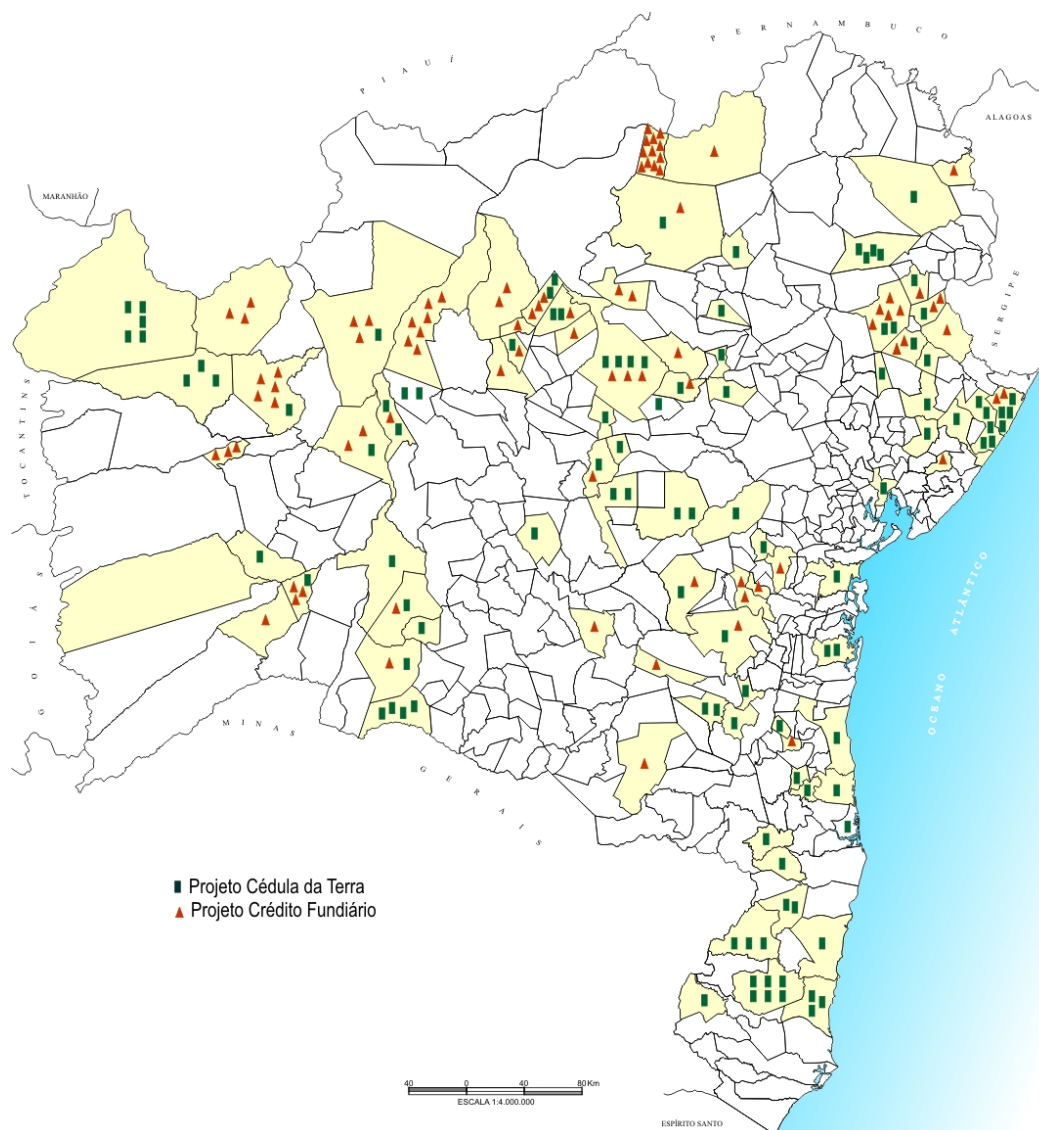
No Extremo Sul, “área de domínio” do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST), a implementação do Projeto Cédula da Terra vai atender tanto ao objetivo de fazer frente a este Movimento, como também de se aproveitar do clima favorável de expectativa gerada nos trabalhadores sem-terra que não se alistam nas fileiras do MST, mas que ficam na “expectativa” ao verem seus iguais conseguindo a terra. Este é o contexto que, aliado à extrema pobreza e à grande massa de trabalhadores rurais excluídos, principalmente como resultado da crise cacaueteira que também gerou a oferta de terras, favoreceram a implantação do Projeto.

Soma-se a isto o fato do MST, junto aos trabalhadores rurais ter conseguido eleger o prefeito do município de Itamarajú. Esta conjuntura gerou maior expectativa de embate daqueles políticos que, anteriormente não levavam em consideração o imenso contingente de sem-terras prontos a ocupar terras e, inclusive, com potencial para eleger forças políticas alinhadas com seus interesses. Este seria um motivo plausível para uma maior atenção dada aos PCTs como possibilidade de garantia de voto dos novos assentados.



Figura 1

**ESTADO DA BAHIA**  
**PROGRAMAS CÉDULA DA TERRA E CRÉDITO FUNDIÁRIO POR REGIÃO ECONÔMICA**  
**2005**



FONTE: CAR (dados de dezembro de 2005).  
ELABORAÇÃO: Projeto GeografAR Coord.: Guiomar Germani  
Por Cirlene Jeane Santos e Santos e Hingryd Inácio de Freitas

Tabela 1 -.Projetos Cédula da Terra por Região Econômica, Bahia, 1997-2002

Região Econômica	Projeto	Nº Famílias	Área Total (ha)
Baixo Médio São Francisco	0	0	0,00
Chapada	6	309	7.250,10
Extremo Sul	17	846	9.548,80
Irecê	5	160	4.401,50

Litoral Norte	12	463	11.441,00
Litoral Sul	10	277	3.107,90
Médio São Francisco	9	290	7.878,00
Metropolitana SSA	0	0	0,00
Nordeste	12	468	9.600,90
Oeste	12	468	12.187,70
Paraguaçu	6	180	3.211,10
Piemonte da Chapada	8	271	6.384,60
Recôncavo	2	65	1.234,10
Serra Geral	5	200	4.896,00
Sudoeste	7	266	3.115,80
<b>TOTAL</b>	<b>111</b>	<b>4263</b>	<b>84.257,50</b>

Fonte: CAR

Elaboração: Projeto GeografAR, 2006.

Onde o agronegócio era bastante desenvolvido na época, como nas regiões irrigadas do Baixo Médio São Francisco e na agricultura capitalizada de Irecê, não foi observado um elevado número de áreas do PCT, situação que sofrerá alteração no momento seguinte, com o Crédito Fundiário.

Também não se observa muitos projetos em regiões com estrutura agrária fragmentada e de elevado custo de terra como o Recôncavo e a Região Metropolitana de Salvador, o que está de acordo com limites orçamentários estabelecidos para a aquisição de terras. No total, esta forma de acesso à terra “beneficiou” 4.263 famílias, em 111 Projetos numa área de 84.257,50 ha, durante seus cinco anos de vigência no estado da Bahia.

No período seguinte, de 2002 a 2005, a continuidade se deu através do Projeto de Crédito Fundiário (PCF), cuja atuação pode ser visualizada na Tabela 2, complementada com as Figura 1 e 2. No total, esta forma de acesso à terra “beneficiou” 2.999 famílias, em 88 projetos, numa área total de 57.302,78 ha nos seus três anos de vigência.

Nesta nova etapa da reforma agrária de mercado, obteve-se outro desenho regional quanto à distribuição dos projetos. Os PCFs concentraram-se, especialmente, na região de Irecê, região que apresentava apenas 5 PCTs passa a ter 17 PCFs aumentando, significativamente, o número de famílias envolvidas, de 160 para 579 famílias numa área de 10.847,60 hectares. A região Oeste também se destaca com um número elevado de 15 áreas, com 598 famílias “beneficiadas” em 14.539,70 hectares. A seguir, o Baixo Médio São Francisco, que no período anterior não tinha nenhum projeto implantado passa a ter 13 Projetos, com área de 4.058 ha envolvendo 445 famílias. Continua em destaque a região Nordeste, com mais 11 Projetos implantados em 7.436,76 hectares, envolvendo 343 famílias. A região Extremo Sul, pioneira e com destaque no período anterior não participou das ações desta fase do Programa bem como a região Metropolitana de Salvador.

Chama a atenção, a alteração na distribuição espacial dos projetos implantados neste período no Estado, observando-se um aumento significativo de áreas adquiridas nas regiões de grande incidência da agricultura capitalizada, em especial de áreas irrigadas e de culturas voltadas para o agronegócio, a exemplo das regiões de Irecê e do Baixo Médio São Francisco, além da região Oeste. Contudo, cabe observar que continua a se manter a mesma lógica da proposta do programa antecessor, que seja, a lógica do mercado. Assim, embora se careça de maior aprofundamento, ampliando os casos estudados, das observações realizadas pode-se inferir que se o mercado de terras é aquecido pela valorização da dinâmica regional, as melhores áreas postas à venda e comercializadas seriam áreas com preço bastante elevado não podendo ser adquiridas através do PCF.



Portanto, aquelas que são adquiridas para este fim são, em geral, áreas marginais ao agronegócio, com reconhecidas carências de vias de acesso e de qualidade dos solos.

Tabela 2 - Projetos Crédito Fundiário por Região Econômica, Bahia, 2002-2005

<b>Região Econômica</b>	<b>Projeto</b>	<b>Nº Famílias</b>	<b>Área Total (ha)</b>
Baixo Médio São Francisco	13	445	4.058,00
Chapada	1	35	752,00
Extremo Sul	0	0	0,00
Irecê	17	579	10.847,60
Litoral Norte	3	74	1.275,00
Litoral Sul	2	44	418,00
Médio São Francisco	7	231	6.395,10
Metropolitana SSA	0	0	0,00
Nordeste	11	343	7.436,76
Oeste	15	598	14.539,70
Paraguaçu	1	25	418,20
Piemonte da Chapada	7	250	5.483,72
Recôncavo	1	35	366,00
Serra Geral	2	70	1.707,00
Sudoeste	8	270	3.605,70
<b>TOTAL</b>	<b>88</b>	<b>2999</b>	<b>57.302,78</b>

Fonte: CAR ( dados dezembro/2005)

Elaboração: Projeto GeografAR, 2006.

No Extremo-Sul, o mercado de terras aquecido pela ação das empresas de silvicultura, em especial da VERACEL, tornou o preço das terras proibitivo. O mesmo ocorreu no Litoral Norte com a valorização da celulose e da produção do carvão que tem feito com que as empresas – em especial a FERBASA e COOPENER – antes ofertantes de terras para o PCT e PCF, voltem a se interessar pela atividade de silvicultura. No Litoral Sul a recuperação da lavoura cacaueira também tem diminuído a disponibilidade de terras oferecidas no mercado, além do alto preço, que não permite a aquisição pelos PCFs.

Assim, tanto no PCT quanto no PCF a proposta é de negociação das terras via mercado, mais existe um forte viés, haja vista que, os recursos disponibilizados para a negociação são escassos levando a possibilidade de aquisição de terras de menor qualidade e em localização pouco favorável. Com isso, a maior parte das terras negociadas tende a não ter grande potencial econômico e nem cumprir com um dos pressupostos do Programa que previa a aquisição de terras produtivas com infra-estrutura e localização adequada.

Ainda com relação ao papel do mercado, tem-se que as forças de oferta e de demanda tendem a agir buscando um preço de equilíbrio, num mercado de concorrência perfeita. Observa-se que neste caso, onde os compradores não têm informação perfeita por não realizar uma ampla pesquisa de mercado limitando-se às localidades próximas da sua origem, e muitas vezes à própria fazenda em que trabalhavam. Portanto, a negociação que se espera de um programa de crédito fundiário não seria simplesmente uma negociação envolvendo as forças de mercado e sim que a mesma se desse num contexto de apoio governamental através de políticas públicas para a geração de oportunidades para os agricultores familiares carentes. O que se vislumbra, muitas vezes, é a aquisição de terras, induzidas pela oferta, pouco viáveis à produção agrícola e, conseqüentemente, à

reprodução das famílias e à continuidade dos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Crédito Fundiário, em especial, o pagamento da terra.

### 1.3 O Ritmo da Implantação dos Projetos de Crédito Fundiário

Desde o início, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial vem sendo apresentada como uma política complementar à da Reforma Agrária realizada através da desapropriação. Inclusive, é incorporada no modelo de política agrária proposto no documento do Novo Mundo Rural enquanto caminho para a “paz no campo”. No sentido de perceber como se dá esta “complementaridade” na Bahia é interessante observar o ritmo de implantação das duas políticas agrárias (Tabela 3).

Observa-se a instabilidade quanto ao número de projetos implantados no decorrer da atuação destes Programas e a falta de expectativa quanto ao crescimento de seu alcance. A tendência de crescimento observada no período de 1999 a 2003 não se manteve, tendo decrescido e, voltando a crescer em 2004, contudo não o suficiente para atender às metas estabelecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

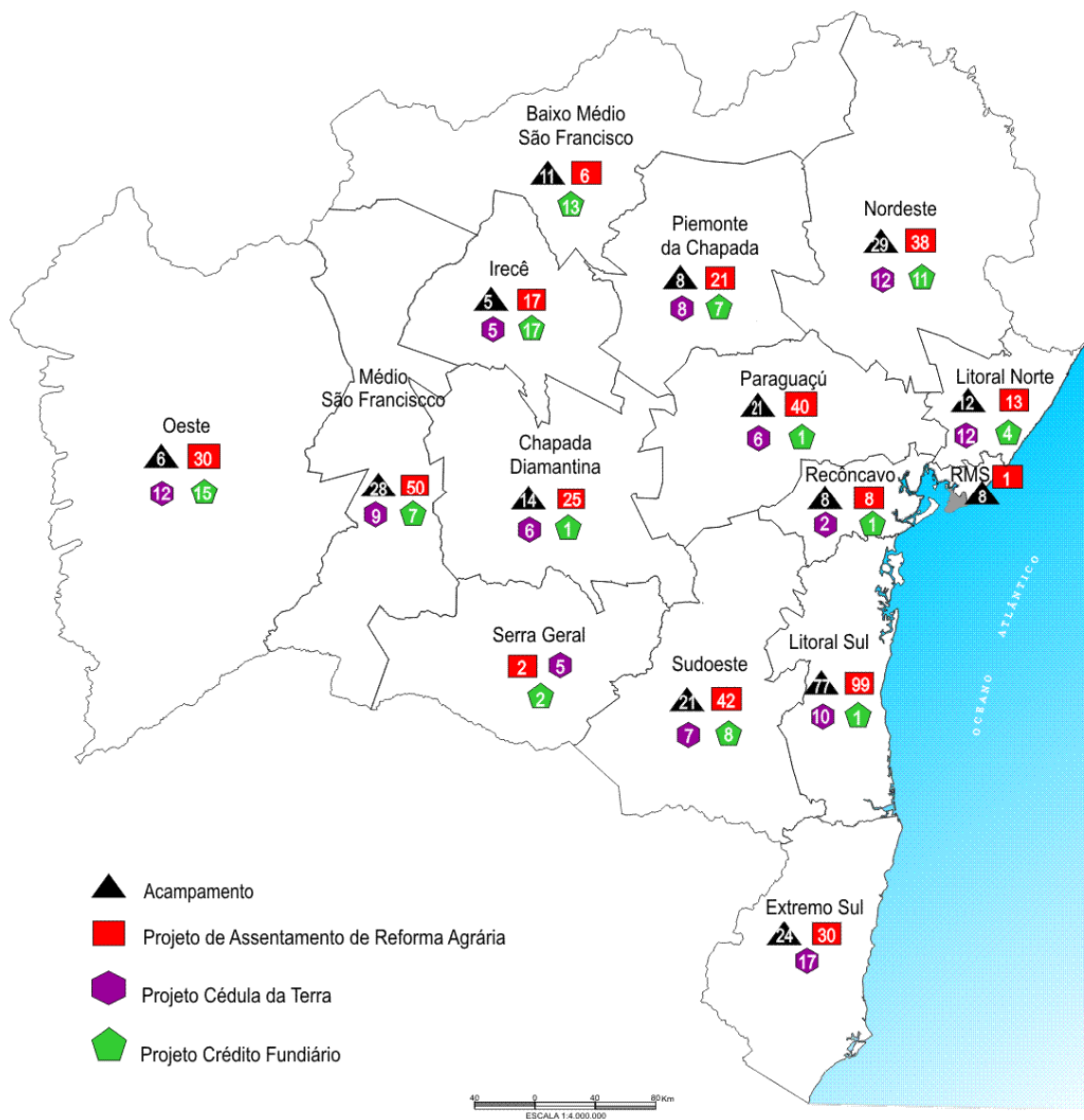
Convém lembrar que a implantação deste Programa ocorre num contexto em que se tem uma demanda explícita por terra, expressa, hoje, nos 272 acampamentos de trabalhadores sem-terra, com 19.616 famílias, distribuídas nas diversas regiões do Estado, conforme demonstram a Tabela 3 e a Figura 2.

Nos 20 anos de Reforma Agrária foram implantados 422 assentamentos no estado da Bahia, reunindo 37.023 famílias e alcançando uma área total de 1.262.054,03 ha reformados, enquanto que o número de assentamentos implantados pela política do Banco Mundial, nestes últimos oito anos, soma 199 áreas adquiridas, com 7.284 famílias associadas e 141.641,78 ha negociados. Observa-se que, a partir da pressão dos movimentos sociais, houve o crescimento do ritmo dos projetos de Reforma Agrária e o início da implantação dos projetos de crédito fundiário.

Constata-se um ritmo bastante semelhante na implantação dos dois programas: enquanto a Reforma Agrária alcançou uma média de 21 projetos por ano, os programas CT/CF alcançaram uma média de 24 projetos por ano. Em permanecendo este ritmo (ver Figura 2) percebe-se que a “Reforma Agrária de Mercado” não é, como se preconiza, um programa complementar à Reforma Agrária. Em se tratando de atender às necessidades de acesso a terra, há que se considerar a demanda explícita por terras, refletida nos acampamentos espalhados no Estado demonstrando uma necessidade mais que significativa de se incrementar a oferta de terras através da Reforma Agrária.

Figura 2

**ESTADO DA BAHIA**  
**ACAMPAMENTOS, PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA, CÉDULA DA TERRA E**  
**CRÉDITO FUNDIÁRIO POR REGIÃO ECONÔMICA**  
**2005**



FONTE: INCRA e CAR (dados de dezembro/2005)

ELABORAÇÃO: Projeto GeografAR.Coord.: Guiomar Germani

Por: Cirlene Jeane Santos e Santos, Hingryd Inácio de Freitas e e Louize Silva de Jesus.

Tabela 3 - Projetos de Reforma Agrária , Cédula da Terra e Crédito Fundiário, Bahia, 1984-2005

Ano	PRAs	PCTs e PCFs
1984	1	
1986	8	
1987	26	
1988	2	
1989	1	
1990	3	
1992	8	
1993	1	
1995	16	
1996	23	
1997	41	4
1998	60	38
1999	14	9
2000	39	20
2001	17	23
2002	27	38
2003	22	21
2004	67	16
2005	46	30
<b>Total</b>	<b>422</b>	<b>199</b>

Fonte: INCRA e CAR (dados dezembro/2005)

Elaboração: Projeto GeografAR, 2006.

#### 1.4 Tendências Recentes na Gestão do Crédito Fundiário: da Repactuação à Regularização

A grande diferença que marca a passagem de um projeto a outro é o apoio recebido da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Com isto, pressupunha-se superada uma das principais fragilidades, a organização dos demandantes de terra. Assim, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), na escala estadual, e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), na escala municipal, passaram a arregimentar e organizar os demandantes de terra, participando ativamente na escolha das áreas e na sua implantação.

No entanto, a maior preocupação, de acordo com depoimentos de técnicos e dirigentes, consiste em viabilizar o pagamento das terras. Esta avaliação esteve na base da "repactuação", que consistiu na alteração de cláusulas do contrato original, dilatando o prazo de pagamento, de 10 para 20 anos e em um novo cálculo para o pagamento das prestações. Foi estabelecido um plano de pagamento escalonado das prestações escalonadas, com valor simbólico para os três primeiros anos, e elevando-se de acordo com o retorno econômico esperado do projeto. Atualmente, muitos beneficiários conseguiram pagar as três primeiras prestações, embora se especule que, mantidas as condições atuais, muitos não conseguirão pagar a quarta parcela, confirmando que, em muitos casos, a situação de inadimplência foi somente postergada.

Tem-se como exemplo, nos PCTs, a Associação Mocó, em Andaraí, que conseguiu quitar algumas parcelas, não como resultado da rentabilidade do lote, mas por meio de venda de alguns poucos bens que possuíam. Por outro lado: na Associação Lagoa Nova Arcolan, em Wagner; Associação Trabalhadores Rurais Fazenda Padre Cícero, em Lençóis; Associação Fazenda Gamelas, em Andaraí; Associação Vale do Paraguaçu, em Boa Vista do Tupim; Associação Pequenos Agricultores do Distrito João Amaro (Fazenda Santo Antônio de Pádua), em Iaçú; tiveram a repactuação da dívida e, mesmo assim não tem pago e apresentam resistência a uma nova proposta de repactuação.

Mesmo com todo o esforço da “operação” de repactuação, relata-se que além do não-pagamentos, há um grande número de desistências, repasses ou simples abandono dos lotes.

No “Relatório Preliminar dos Impactos Sócio-econômicos e Sócio-ambientais do Programa Cédula da Terra” (COSTA et ali, 2002), já se constatava uma elevada rotatividade dos “beneficiários”. A proporção de desistências dos titulares, nos 26 Projetos do PCT analisados no estado da Bahia em 2001, ficou em média em 36%, com um mínimo de 10% e máximo de 80%.

Em certos casos, as famílias não chegaram sequer a se instalar na área ou desistiram logo no início, muitos deles devido à demora na conclusão do processo de aquisição da terra. Segundo o referido relatório, a escassa consolidação das associações e certa precipitação na escolha dos beneficiários contribuíram para explicar muitas destas desistências. Em alguns casos, houve dificuldades para iniciar o Projeto, pois as fazendas adquiridas, de um modo geral, estavam bastante abandonadas ou exigiam a preparação de áreas para a lavoura que nunca tinham sido utilizadas antes para agricultura. Isso exigiu grande esforço e um longo período de trabalho para obter resultados, contrariando a hipótese de que através do crédito fundiário, de modo diferente ao que ocorre na Reforma Agrária tradicional, seriam adquiridas terras produtivas com infra-estrutura, o que viabilizaria o pagamento da terra.

Outro motivo freqüente de desentendimento e saída de alguns sócios está relacionado à gestão dos recursos do Projeto. Vários membros das diretorias das associações abandonaram os assentamentos ou foram expulsos por irregularidades na prestação de contas.

Com o intuito de fazer frente a essa situação o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) iniciou a implementação de um "sub-programa de regularização fundiária e revitalização nos assentamentos", realizando um balanço da situação, legalizando os contratos com os novos adquirentes, em especial as questões cartoriais, buscando interessados para ocupar os lotes vazios e assumir o compromisso pela dívida contraída. Os órgãos estaduais responsáveis pelo Projeto assumiram, em caráter piloto, a regularização fundiária de áreas na região do Extremo Sul do Estado.

Em alguns aspectos, a experiência do corpo técnico das instituições envolvidas tem permitido ações particulares do Projeto na Bahia. Um destes aspectos diz respeito à resistência à aceitação de pessoas solteiras no PCF, vez que há outra linha de crédito, através do programa "Primeira Terra", destinada a jovens agricultores. Outro diz respeito a residência no local, enquanto o MDA não faz exigência para que o “beneficiário” resida na área, a orientação e exigência da CAR/CDA são da obrigatoriedade deste comportamento. Defende-se esse critério para propiciar um direcionamento às atividades agrícolas e um maior envolvimento dos “beneficiário” com seus companheiros na sociedade.

Verificou-se que houve, no estado da Bahia, forte intervenção dos órgãos estaduais na seleção das associações beneficiárias, como observado no Relatório de Avaliação Preliminar (BUAINAIN et al., 2000, p.11) em relação a que “em Minas Gerais e na Bahia,

por exemplo, os órgãos responsáveis parecem ter optado por um maior grau de interferência no processo de seleção, arbitrando, quando necessário, em favor das famílias mais pobres e necessitadas”. No entanto, na medida em que o Projeto não é capaz de modificar o estado de pobreza destas famílias, os ditos beneficiários reconhecem uma situação onde “a única coisa que se tem é a casa e a dívida no Banco”. Continuam mais pobres com uma dívida impagável no Banco.

## 2 ESTUDOS DE CASO

Segundo a metodologia que orientou a pesquisa “Política do Banco Mundial para o meio rural com base no Projeto Cédula da Terra”<sup>7</sup>, foram selecionados, na Bahia, três projetos do PCT para receberem o tratamento de estudo de caso: (a) Projeto Antônio Conselheiro, no município de Esplanada, na Região Econômica Litoral Norte, implantado em novembro de 1997, foi o primeiro assentamento deste Programa no Estado da Bahia; (b) Projeto São Geraldo, EM Itanhém, na Região Econômica Extremo Sul, implantado em outubro de 1998 e (c) Projeto Vale do Paraguaçu, no município de Boa Vista do Tupim, na região econômica Paraguaçu, implantado em janeiro de 1999.

Tomou-se ainda como subsídio os resultados da pesquisa “Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra”, NEAD/UNICAMP, realizada na Bahia pela Escola de Agronomia /UFBA em 2001. Foram entrevistados “beneficiários” de 26 Projetos em cinco regiões, sendo Litoral Norte (município de Esplanada), Sul e Extremo Sul (Canavieiras, Jussari, Guaratinga, Potiraguá, Itanhém, Itamarajú e Prado), Chapada Diamantina (Bonito e Piatá), Sudoeste (Poções) e projetos localizados em várias regiões com predomínio do semi-árido (Euclides da Cunha, Senhor do Bonfim, Bom Jesus da Lapa, Mairi, Tucano e Sebastião Laranjeiras). A realidade nos projetos foi comparada com assentamentos de Reforma Agrária e com áreas de agricultura familiar.

Somam-se a estes casos os assentamentos visitados para realização da “Pesquisa Popular no Meio Rural sobre o Programa Crédito Fundiário”, promovida pela Rede Social de Justiça e Direitos Humanos em todos os estados de atuação do Programa, em 2005. Na Bahia, foram realizadas pesquisas em seis áreas, três do PCT e três do PCF, onde foram entrevistadas 60 pessoas<sup>8</sup>.

### 2.1. Principais Questões Apontadas

As informações obtidas através dos casos estudados e o acompanhamento de outros permitem pontuar algumas questões gerais sobre a política de crédito fundiário do Banco Mundial na Bahia, sendo destacadas neste documento a seguir.

#### a) Relação do tamanho da área, número de sócios e montante de recursos

A relação entre o tamanho da área, número de sócios e montante de recursos disponíveis por família, interfere tanto nas estratégias que os pretensos compradores terão para enfrentar o mercado, como nas condições posteriores para fazer frente aos compromissos assumidos com o sistema financeiro.

<sup>7</sup> Esta pesquisa foi realizada em 2001, simultaneamente e com a mesma metodologia, nos cinco estados onde foram implantados os PCT ainda como projeto-piloto e realizada por grupos de pesquisadores vinculados a universidades públicas, como uma demanda do Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo. O relatório da Bahia consta em Germani e Carvalho (2001) e a síntese dos resultados foi apresentada em Barros e Sauer, (2003).

<sup>8</sup> Foram pesquisados os PCT's: Associação dos Pequenos Produtores de Alto Paraíso (Faz. Santa Mônica) e Associação dos Pequenos Produtores Vila de Canaã (Faz. Santa Mônica), em Euclides da Cunha; Associação Comunitária Sem Terra Entre Rios (Faz. Buris), em Entre Rios; Associação Marcação (Faz. Diamante) em Ribeira do Pombal; e os PCF's: Associação dos Pequenos Produtores Rurais Sempre Vida (Faz. Reunidas), no Conde e Associação dos Produtores Rurais do Barroco (faz. Baixa da Jurema) em Ribeira do Amparo.



Neste aspecto, observou-se que, em muitos casos, aumenta-se o número de famílias nas associações para atingir o teto financeiro previsto para a aquisição da propriedade. Isto traz como conseqüências: (a) se todos os inscritos permanecerem, a área individual por família se torna reduzida comprometendo o nível da produção, que seja, a “minifundização programada”, realizada pelo próprio Estado; (b) se nem todos os inscritos ocuparem os lotes, aumenta o ônus por família; (c) os agricultores que permanecem rejeitam a entrada de outras famílias para ocuparem os lotes abandonados, possivelmente para se ter a posse de uma área maior.

No caso de PCT São Geraldo, por exemplo, inicialmente havia 130 inscritos, mas, segundo depoimentos, nunca houve este número de beneficiários. Eram em número de 96, sendo que, pelo atraso da chegada dos recursos, 41 delas desistiram e, segundo informações posteriores, outras seis saíram. A indicação técnica recomendava um número de 70 “beneficiários”. Outros casos ocorreram de forma semelhante, como no PCT Antônio Conselheiro, onde dos 66 “beneficiários” que participaram inicialmente, 18 desistiram. No Vale do Paraguaçu inicialmente havia 35 famílias, sendo que, 7 desistiram. No PCT Marcação (Ribeira do Pombal) houve uma evasão quase total das primeiras famílias. Nos 26 casos estudados por Costa et ali (2002) foi verificado um percentual mínimo de 10% e um máximo de 80% de desistência nas áreas do PCT.

Na maioria dos casos, as áreas individuais são de tamanho inferior ao módulo rural, ao fiscal e mesmo à fração mínima da propriedade. No Relatório acima citado verificou-se que o número de módulo/família variou entre 0,18 a 1,04, com uma média de 0,51 e coeficiente de variação de 52,94%, indicando grande variabilidade e insuficiência na área destinada a cada família, (COSTA et ali, 2002). Considerando que o conceito de módulo fiscal procura levar em conta a capacidade de reprodução social na propriedade familiar, isto demonstra que o próprio Estado desrespeita, em seus programas fundiários, suas regras, contribuindo para a minifundização das propriedades rurais.

A maior relação módulo/família está na Região Litoral Norte, onde a média se aproxima de 1,0. Possivelmente isto decorre do fato de tais áreas terem sido ofertadas em grandes quantidades ao mercado pelas empresas de reflorestamento e também porque estão entre as primeiras áreas adquiridas pelo Projeto na Bahia.

#### **b) Formação das Associações, o perfil e a participação dos trabalhadores.**

A formação da associação é um requisito fundamental para a implementação do PCT. O *folder* distribuído pela CAR informava “como usar o Cédula” e dizia que “para obter os seus benefícios do Cédula da Terra os produtores devem estar organizados em Associações Comunitárias. A partir daí a associação escolhe o imóvel a ser adquirido e negocia com o proprietário as bases da compra”.

Apesar de ser um requisito obrigatório, tanto a formação das associações como seu funcionamento estão diretamente vinculados à origem, ao perfil e à experiência organizativa de seus integrantes, o que irá refletir no processo de desenvolvido nas áreas adquiridas.

A Associação do PCT Antônio Conselheiro se distingue entre os outros casos estudados, pois a grande maioria dos hoje “beneficiários” deste projeto, pertencem a uma associação em seu local de origem, Lagoa Seca, no município de Rio Real. Essa associação estava vinculada à Central de Associações do Litoral Norte (CEALNOR), não estando, portanto, isolada, mas articulada regionalmente.

No caso do PCT São Geraldo, apesar da maioria dos sócios vir da mesma região, percebe-se que eles não se conheciam, o que dificultou, no geral, a sociabilidade. Acrescenta-se o fato de os associados selecionados terem sido, em sua grande maioria,

indicados pelos políticos regionais, e nem todos terem o perfil exigido pelo Projeto. A formação da associação, que é requisito fundamental para “entrar no Cédula” deu-se, posteriormente à compra do imóvel, sendo que, a primeira diretoria já estava definida. Segundo depoimentos: “O primeiro presidente não foi eleito, ele já foi associado como presidente [...]. Assim que a gente soube que a terra havia sido comprada e a Associação criada, já chegou presidente, já chegou tesoureiro... tudo pronto”. Laços de auto-identidade coletiva constroem-se com convivência, trabalho e luta por objetivos comuns e nascidos de necessidades internas ao grupo – e não, como ocorreu ali, imposto de fora para dentro de agrupamentos desconexos de pessoas. Num grupo social formado desta maneira era de se esperar que sua atuação tampouco seria democrática. A solicitação dos recursos não passou por uma discussão entre os sócios, muito menos as definições quanto a sua aplicação. O afastamento do presidente, após um ano de mandato e de declarada situação de desvio de recursos não implicou, contudo, numa abertura de inquérito ou sindicância para responsabilizá-lo. A nova associação eleita, e, portanto, todos os sócios, além de assumir o desvio dos recursos, “herdou” uma dívida no comércio de Batinga, correspondendo a uma porcentagem significativa do SIC a receber. Assim, embora os associados tenham conseguido afastar a diretoria anterior e legitimado outra escolhida por eles, os mesmos terão que enfrentar, entre outros desafios, as dívidas feitas sem o seu aval.

Outro caso é o da formação da Associação do Vale do Paraguaçu que precedeu a compra da terra. Participaram desta associação moradores do município de Marcionílio de Souza, que já se conheciam, inclusive com algumas relações de parentesco. Este fato facilitou a questão da sociabilidade, o que não implica na não indução na sua formação. Seu fundador foi o divulgador do PCT e atuou como corretor da compra da terra. Este, após implantar o PCT, desvinculou-se e assumiu um cargo como funcionário da Prefeitura Municipal de Marcionílio de Souza.

A pesquisa “Avaliação do Programa Cédula da Terra” faz constar em seu Relatório que a maioria das associações beneficiárias dos projetos avaliados no estado da Bahia, foi criada com a finalidade exclusiva de aderir ao Programa. Chama a atenção a coincidência entre o nome da Associação e o nome da fazenda adquirida, além da proximidade da data criação da associação com o efetivo início do Projeto (COSTA et alii, 2002).

De modo geral, o nível organizativo anterior era relativamente frágil o que irá se refletir em dificuldades para a auto-seleção dos beneficiários e na própria gestão das associações e dos projetos. Se em alguns casos havia alguma associação anterior, na grande maioria as associações foram formadas por meio de grupos de agricultores que ainda não haviam formalizado nenhuma organização. Assim, a grande maioria das associações originou-se de reuniões de grupos interessados, sem grandes vínculos entre si e com frágil proposta associativista, em geral gerada por estímulo externo. Quanto à atuação de mediadores que atuaram induzindo a formação de associações observou-se a presença de políticos, proprietários de terras e lideranças religiosas (COSTA et alii, 2002).

Dos entrevistados na Pesquisa Popular, 58,3% nunca participaram de nenhum movimento ou associação e 15% disseram já ter participado. Algumas lideranças dos Projetos do Litoral Norte já haviam participado de Movimentos, mas haviam rompido ou sido expulsos.

Na caracterização do perfil das famílias do PCT, Costa et alii (2002), observou-se que o nível de escolaridade dos “beneficiários” do PCT na Bahia era, em geral, baixo, constatando que 34,1% eram analfabetos, o que somando àquelas pessoas que apenas sabem ler e escrever, chega a 43,9%. Com relação à ocupação anterior constatou-se que 84,4 % dos beneficiários do PCT se ocupava em atividades agrícolas, sendo que a maior

parte o fazia na condição de trabalhador temporário. A renda anterior das famílias ligadas ao PCT era baixa, com uma média de R\$ 134,53 mensais, em 2001. Essa pesquisa tomou como referência assentamentos do INCRA, concluindo que, no Estado da Bahia, não há diferença significativa no perfil das famílias beneficiárias de ambos programas. Assim, percebe-se que embora o Projeto se diga complementar à Reforma Agrária, eles disputam o mesmo público.

### c) A organização espacial, o papel do SIC e o lote coletivo

O modelo de organização espacial adotado pelo PCT/PCF na Bahia, divide a área adquirida em: agrovila, área coletiva, lotes individuais e reserva legal.

Observa-se que nos assentamentos de Reforma Agrária as tentativas de desenvolvimento de atividades em lotes coletivos são entendidas como um meio de socialização econômica e politicamente mais eficaz da produção e estimulador de um tipo mais avançado de sociabilidade. No caso do PCT, o lote coletivo foi sugerido como um meio de garantia – por isso muito mais monitorado – do pagamento da prestação da terra ao Banco. Esta estratégia, de utilização obrigatória dos recursos do SIC na área coletiva, foi definida na Bahia pela coordenação estadual, o que corrobora a hipótese de forte interferência dos órgãos estaduais na implantação do Projeto.

Na Bahia, os agricultores receberam os recursos do SIC na forma de diárias a partir da sua participação nas tarefas coletivas. Este mecanismo ganha um contorno *sui generis* no sentido de que esta diária funciona como “falso salário” (*faux salaire*), pois não é produzida pelo próprio trabalhador, vem para ele de fora do ato da produção, ou seja, lhe é repassado através do SIC “de graça” isto é, a fundo perdido. Paradoxalmente, esta diária vai garantir, como se fosse um verdadeiro salário, a reprodução do portador da força de trabalho e de sua família no período inicial.

Costa *et ali* (2002), constatou-se que alguns agricultores assumiam comportamento peculiar que se assemelha ao de assalariados, neste caso, considerando como “patrão” o órgão estadual encarregado da fiscalização do Projeto.

Mas esta diária ou “falso salário” não é pago por acaso. Na verdade, ele é a garantia de que o mutuário produza, no lote coletivo, não um excedente, mas todo um valor adicionado que deve ser destinado ao pagamento da terra. Assim, espera-se que o trabalhador do lote coletivo transfira todo o valor que agregado no ato da produção para o pagamento do Banco.

Se, todavia o trabalhador, dadas as circunstâncias favoráveis, produzir um valor excedente ele poderá reunir alguma poupança, mas nada confere que esta seja uma realidade generalizada. Ao contrário, nos três estudos de caso este esquema não funcionou, a produção do lote coletivo foi um fracasso, não por falta do recurso para pagamento da diária ou de trabalho, antes por falta de orientação ou pelas limitações de técnicas e da qualidade da terra. No PCT São Geraldo todo o café plantado na área coletiva foi perdido. No Vale do Paraguaçu, localizado no semi-árido e às margens do rio Paraguaçu, a viabilidade econômica da área estava assentada no projeto de irrigação que nunca chegou. No PCT Antonio Conselheiro, contrariando as recomendações, os recursos do SIC foram destinados à plantação de maracujá no lote individual e sofreram sérias perdas.

Supõe-se que para os investimentos nos lotes individuais deveriam ser mobilizados recursos de outras fontes, como os do PRONAF A, mas, na prática, estes empréstimos demoram e a diária é percebida como um salário e quando acaba – sem que se tenham garantido as condições de reprodução – muitos vão buscar trabalho fora da área ou então, simplesmente, abandonam o lote ou, segundo declarações, procuram outro emprego (GERMANI e FREITAS, 2006).

Costa *et ali* (2002), observa que a questão da gestão do trabalho coletivo é problemática na maioria dos Projetos e se acentuaram no momento em que terminavam os recursos do SIC e conseqüentemente o pagamento de diárias. Algumas áreas coletivas foram divididas em pequenas parcelas, cujo cuidado seria de responsabilidade de cada família. Outros Projetos estabeleceram a sistemática de dedicar um ou dois dias por semana para a área coletiva. No caso do “beneficiário” não comparecer ao trabalho coletivo ele leva “falta”, sendo essa situação resolvida de modo diferenciado por cada associação. É revelador que, em pelo menos dois projetos, os agricultores se referiram à área coletiva como “área do governo”, dado que essas atividades são vistas apenas com a finalidade de pagar o empréstimo.

A concentração das atividades no lote coletivo acaba conflitando com a do lote individual. E, com o fracasso do primeiro e a não preparação do segundo coloca-se uma situação difícil de contornar e passa-se a criar resistência a qualquer atividade coletiva ou a uma socialização maior na área adquirida.

#### **d) Assistência técnica**

Pôde-se apreender a assistência técnica também como função de controle, uma vez que, o técnico deve garantir a execução do projeto previsto para o SIC (construção das casas, plantios ou criações na área coletiva, prestação de contas, dentre outros). Este técnico, cuja remuneração é extraída dos recursos do SIC, no modelo adotado no Estado da Bahia, obedece a um sistema terceirizado onde funciona de nexos entre a associação e os órgãos estaduais encarregados da fiscalização do Projeto.

As fragilidades da assistência técnica podem ser analisadas sob três aspectos: o perfil da equipe, a carência e a atuação equivocada.

Tomando-se como exemplo o PCT São Geraldo toma-se o parecer agrônomo que deu sustentação ao processo de aquisição da área, que é questionado pelos “beneficiários”. Continuou com a plantação de mamão e de maracujá. A primeira morreu infestada por podridão de raiz e a segunda, infestada por ácaro branco e mosaico e, por fim, foram erradicadas. Houve ainda orientação para plantar 18.000 mudas de café em terreno impróprio.

Outros depoimentos relatam que o técnico comparecia para cumprir o trabalho burocrático: “Ele vinha pra fazer uma prestação de contas, vinha pra fazer um projeto, fazer um SIC. Então não tinha o tempo para ir no meu lote... ou até mesmo na área coletiva. (...) Na assistência técnica, nós sempre ficamos pendentes disso”.

A CDA reconhece as dificuldades e a importância na seleção do profissional de agronomia e tem realizado esforços para capacitação e treinamento dos técnicos contratados. Outra questão é que, não obstante a responsabilidade pelo pagamento ser da Associação, esta não tem autonomia na escolha dos técnicos.

No entanto, os técnicos com mais sensibilidade e compromisso fazem todo tipo de trabalho, desde encaminhar os “beneficiários” para fazer sua documentação pessoal e, principalmente, organizar e controlar as contas da associação e conseguem, com isso, imprimir um diferencial e uma perspectiva para os “beneficiários”. Convém registrar que assim como em outras experiências de “terceirização”, o técnico ou empresa contratada para prestar assistência técnica assume um “contrato de risco”. Elabora os projetos, submete à apreciação competente, mas só é remunerado quando o recurso do projeto é liberado. Muitas vezes estes recursos não atingem o nível do salário mínimo profissional. Porém, não basta só elaborar bons projetos, os recursos têm que chegar, no tempo certo, para viabilizá-los. Portanto, o profissional assume também um “contrato de risco” não só financeiro, mas também como profissional.

Costa *et ali* (2002) revela que 74,6% dos agricultores tinham recebido algum tipo de assistência técnica, contudo, estava atrelada aos projetos do SIC. Esse fato é uma grande falha no sistema de assistência técnica, pois como o pagamento do profissional está atrelado aos recursos do SIC, para quando se esgotarem esses recursos não haverá nenhum tipo de assistência técnica prevista.

#### **e) Nível da produção, nível de vida, concorrência e mercado**

Observando-se as evidentes limitações do Programa até aqui apontadas, tais como a precariedade e unilateralidade da assistência técnica e outros já evidenciados, percebe-se que este está assentado sobre limites bastante estreitos para uma reprodução ampliada da capacidade de produção não só de valores de uso – produtos que deverão ir diretamente para o consumo dos “beneficiários” – como de excedentes intercambiáveis.

Estas limitações preocupam na medida em que a ampliação dos níveis de vida daquelas populações não pode ficar restrita aos limites de uma produção agrícola ou artesanal.

Durante a Pesquisa Popular verificou-se que para 53,3% dos entrevistados a produção no assentamento não é suficiente para o sustento da família; 46,7% recebem uma complementação da Bolsa Família e 40% tem trabalho fora da área, normalmente com a venda do dia nas fazendas vizinhas. Em algumas áreas adquiridas na Chapada, como no Vale do Paraguaçu, os beneficiários estão se deslocando para São Paulo para o corte da cana de açúcar.

Ao mesmo tempo, 100% dos entrevistados têm habitação; 81,7% têm luz elétrica; 88,3% têm água para o consumo, mas só 13,3% têm água para a produção. Convém lembrar que parte dos recursos para abastecimento de água e luz elétrica vem do Governo Federal, a exemplo do “Luz no Campo”. Apesar de serem indicadores importantes sobre a qualidade de vida, apenas 26,7% disse ter melhorado muito, 46,7% melhorou um pouco; para 13% está igual e para 5% pioraram as condições de vida. Das melhorias apontadas 30% referem-se ao acesso a terra própria e 15% a casa própria. Esta avaliação deve levar em consideração o patamar em que essas pessoas estavam antes de ingressar no Programa e que, para alguns, ter uma terra e ter uma casa já representa muito. Mas, no caso, ter terra própria e não conseguir torná-la produtiva e viver dela, significa também a perspectiva de não poder vir a pagá-la.

#### **f) Condições de pagamento**

Sem dúvida, com a situação traçada anteriormente, as condições de pagamento da terra ficam bastante comprometidas. Como já referido, a preocupação dos dirigentes diante deste quadro justificou procederem a alterações contratuais numa operação denominada de “repactuação”. Esta contemplou não só a dilatação do prazo, de 10 para 20 anos, como também menores prestações nos três primeiros anos. Mantidas as condições atuais, acredita-se que muitos não conseguirão pagar a quarta prestação e espera-se um aumento no número de inadimplentes. No entanto, as condições de repactuação com relação às taxas de juros e montantes devidos não têm sido devidamente esclarecidas gerando mais insegurança entre os “beneficiários”, com isso, surge uma resistência e este procedimento. Há de se considerar, também, que muitos “beneficiários” contrataram os créditos do PRONAF junto ao Banco do Brasil, cujo pagamento pesará ainda mais em seus compromissos.

Dos entrevistados na Pesquisa Popular, quando perguntados se a produção seria suficiente para pagamento das prestações ao Banco, 41,7% responderam que não, o mesmo número que sim; 15% que estavam em carência e 1,7% não sabiam. Os sócios de



Associação Marcação, por exemplo, estão garantindo o pagamento das prestações com as atividades nos lotes individuais e com a venda do dia nas fazendas vizinhas.

Nesta mesma pesquisa, observou-se que, de modo geral, há bastante desinformação entre os agricultores “beneficiários” quanto às normas e condições financeiras do crédito: 61,7% dos entrevistados não souberam identificar em que programa de crédito haviam comprado a terra. Embora 66,7% dos entrevistados afirmassem ter assinado o contrato (13,3% foi assinado pela esposa) apenas 20% disseram ter recebido cópia do contrato; 3,3% não sabem e 76,7% afirmaram não terem recebido.

Perguntado sobre as penalidades que sofreriam caso não consiga pagar a dívida com o banco<sup>9</sup>, somente 26,7% apontaram como penalidade a perda da terra; o mesmo número apontou ter o nome incluído no SPC e 1,7% no SERASA; 3,3% apontaram que não teriam direito a empréstimo para plantação, cultivo ou criação e um número correspondente a 33,3% disse não saber quais seriam as penalidades.

A questão que se coloca, então, é que, ao não conseguir pagar a terra, o beneficiário, podendo ser executado judicialmente, fica impedido de ter acesso a qualquer outro programa governamental e mesmo ao crédito em geral – situação que o aprisiona à condição de um excluído absoluto da sociedade. O Programa se converte, a partir de sua própria concepção, em sua antítese. De sem terra o beneficiário passa a “estar” na terra, mas continua um “sem terra” e legalmente sem condição de explorá-la.

Situação mais complexa enfrenta os que entraram no Programa e repassaram o lote para outro ou simplesmente o abandonaram. Ignorando sua situação de inadimplente ao sistema financeiro, continua sem terra, sem poder entrar em outro Programa e devedor. Quem, por ventura, entrou em seu lugar, comprando ou não, também está numa situação ilegal e tem que se submeter às condições do Programa.<sup>10</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que são inúmeros os aspectos de improvisação e precariedade presentes, não só na efetiva implementação do Programa, mas, especialmente na sua concepção original. Alguns desses traços devem ser destacados, a título de considerações finais.

Um deles é que, comparando todos os depoimentos, estes indicam que o “mercado de terras” do PCT/CF é artificialmente construído. Um mercado onde comprador e vendedor não se encontram livremente um diante do outro, mas através de uma intervenção, por parte do Estado que, embora rebaixando o preço da terra, se faz sem que haja fluência de informação entre as partes, portanto, fora da lógica do mercado.

A intervenção governamental e a importância estratégica dos laudos técnicos na definição do preço da terra se derivam da constatação da falácia representada pelo argumento sobre os “mecanismos de mercado” e pela possibilidade de uma livre negociação entre proprietários de terra e associações de sem terra. Isto devido, evidentemente, às fortes assimetrias entre ambas partes, à desinformação sistemática dos sem terra, à pressão para entrar na terra (qualquer terra) o mais rápido possível para garantir o acesso ao projeto e uma subsistência mínima, além da evidente capacidade de manipulação de diversos intermediários interessados em extrair lucros financeiros e/ou dividendos políticos com os projetos. Assim, em vários casos foi possível constatar que a “demanda” foi induzida pela “oferta” de determinadas propriedades e de proprietários e/ou intermediários interessados no negócio.

<sup>9</sup> Vale ressaltar que resposta a pergunta foi espontânea e não estimulada.

<sup>10</sup> Estas questões estão sendo objeto da operação de “Regularização Fundiária” já referida.



Outro aspecto é a desinformação sistemática dos “beneficiários” acerca do caráter, das regras, de direitos e obrigações, resultando na falta de uma efetiva participação e de poder de decisão. Quando a comunidade não é levada a poder internalizar, no plano de sua consciência coletiva, a proposta que lhe é oferecida, o perigo da manipulação se torna visível e, por igual motivo, toda e qualquer forma de controle passa a ser meramente burocrático.

Na esteira desses aspectos, também nos deparamos com uma assistência técnica unilateral, incompleta, irregular e insuficiente, incapaz de qualificar associações, beneficiários e, portanto, projetos, para a elevação dos níveis de produção, produtividade, circulação, mercado e competição. Situação totalmente inviável a de manter uma produção apenas para a subsistência, principalmente num Programa que pretende ser regido pela lógica do mercado, no estágio em que se encontra a produção capitalista.

Os fatos indicam que a atuação do Estado continua ambígua sobre como entende a gestão e como gestiona sua relação com os “beneficiários”.

De todos os aspectos é a habitação o item reconhecido como positivo – mesmo que nem sempre venha acompanhado de saneamento básico – o que seria aceitável se se tratasse de um programa habitacional no campo.

Examinado pelos mais diversos ângulos, as disposições estratégicas, conceituais, instrumentais, técnicas, políticas e sociais dos programas de Reforma Agrária de Mercado constata-se que as condições mínimas para que ele decole, no sentido entendido e afirmado pelo discurso oficial, não estão dadas. Assim, alguns projetos que possam reunir algumas condições, poderão lograr um certo nível de produção e trocas, mas, não muito além de precárias melhorias no nível de vida. Uma outra faixa desses projetos poderá perdurar, por anos a fio, assegurados em programas assistencialistas, mantidos e monitorados pelo Estado, por algumas ONGs e pelas mesmas instituições internacionais, protelando a reação que no interior deles se engendra. Uma outra parcela, certamente a maior, poderá abrir falência pelo fracasso, pela inadimplência, pelo abandono, pela falta de assistência técnica, pela desqualificação, pela pressão do mercado, pela execução judiciária e, com tudo isso, ter em seus beneficiários possíveis candidatos ao engrossamento do atual contingente dos trabalhadores insatisfeitos que lutam, por conta própria, pelo direito a terra para nela trabalharem.

A título de exemplo, deve-se lembrar que aqueles que não conseguirem pagar a terra, mesmo que não expulsos nem executados judicialmente, não poderão mais ter acesso a outros programas e nem ao crédito em geral. Desta forma, o Programa deixará a família na terra, mas, muito pior, como “prisioneira da terra”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, Flávia, SAUER, Sérgio e SCHWARTAMAN Sephan (orgs) **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Brasil, 2003.
- BUAINAIN, A (coord.) **Avaliação do Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos**. Campinas: UNICAMP/NEAD, 2000, mimeo.
- COSTA, G. S. et ali. **Avaliação do Programa Cédula da Terra/Relatório Preliminar dos Impactos Sócio-Econômicos e Sócio-Ambientais do Programa Cédula da Terra (PCT). Relatório de Pesquisa**. Cruz das Amas, 2002. 180 p. (mimeo).
- GeografAR- A Geografia dos Assentamentos na Área Rural. **A Leitura Geográfica da Estrutura Fundiária do estado da Bahia. Banco de Dados**. Grupo de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Geografia. IGEO/UFBA/ CNPq. Salvador, 2006.
- GeografAR- A Geografia dos Assentamentos na Área Rural. **As Formas de Acesso à**



**Terra do estado da Bahia. Banco de Dados.** Grupo de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Geografia. IGEO/UFBA/ CNPq. Salvador, 2006.

GERMANI, G e CARVALHO, Edmilson. **Pesquisa sobre a Política do Banco Mundial para o Meio Rural com Base no Projeto Cédula da Terra. Relatório Preliminar do Estado da Bahia.** Salvador: Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo/MGEO/UFBA, 2001. 96 p. (mimeo).

GERMANI, G e FREITAS, Hingryd (orgs) **Pesquisa Popular no Meio Rural sobre o Programa Crédito Fundiário. Relatório Preliminar da Bahia.** Salvador: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos/MGEO/UFBA, 2006.