

UFRRJ

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

DISSERTAÇÃO

**“DEVO NÃO NEGO, PAGO QUANDO PUDER”: ENTENDENDO A
INADIMPLÊNCIA NO ASSENTAMENTO RURAL CASAS ALTAS,
SEROPÉDICA (RJ)**

Cloviomar Cararine Pereira

Novembro de 2005



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE - CPDA**

**“DEVO NÃO NEGÓ, PAGO QUANDO PUDER”:
ENTENDENDO A INADIMPLÊNCIA NO ASSENTAMENTO RURAL CASAS ALTAS,
SEROPÉDICA (RJ)**

CLOVIOMAR CARARINE PEREIRA

Sob a Orientação da Professora
Regina Ângela Landim Bruno

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Magister Scientiae em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Área de concentração em Desenvolvimento e Agricultura.

Seropédica, RJ
Novembro de 2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE - CPDA**

CLOVIOMAR CARARINE PEREIRA

Dissertação submetida ao Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Desenvolvimento e Agricultura, como requisito parcial para obtenção do grau de Magister Scientiae em Novembro de 2005.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29/11/2005

Prof. Dra. Regina Ângela Landim Bruno – Orientadora
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA

Dr. Marcelo Miná Dias
IICA/CONDRAF

Prof. Dr. Sérgio Pereira Leite
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA

Seropédica, RJ
Novembro de 2005

Este trabalho é dedicado a meus pais,
Sebastião Pereira (in memoriam) e
Denir Cararine Pereira.

AGRADECIMENTOS

“Se esse rumo foi feito, sem aprumo e sem destino,
saio fora desse leito, desafio e desafino,
mudo a sorte do meu canto, mudo o norte dessa estrada,
que em meu povo não há santo, não há força e não há forte,
não há norte, não há nada, que me faça sofrer tanto!”

Trecho de “A estrada e o Violeiro” de Sydney Miller, 1967.

Muito lamentável que o formalismo acadêmico imponha que eu assinasse sozinho este trabalho, quando todos sabem que a produção científica não é mais um ato individual, senão coletivo. Esta dissertação nunca teria sido possível sem a colaboração de várias pessoas, entre elas meus familiares, amigos e do corpo de alunos, de funcionários e professores do Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Com esse apoio, pude gestar esta dissertação nestes últimos 3 anos.

Antes de mais nada gostaria de mostrar meus agradecimentos primeiramente a meus familiares. Minha mãe, mesmo não entendendo bem o que significava esse “trabalho”, continua esperando o retorno – seja do mestre, seja do filho, não importa – agradeço assim a paciência e estímulo nessa jornada. Agradeço também aos meus irmãos (ãs): Nilson, José, Delson, Nelzy e Tércia; aos cunhados (as): Carminda, Nazaré, Wellington e Lúcio; como também aos sobrinhos: Lucas, Emília, Wellington, Artur, Delsinho, Karol e Sofia, cada um com sua forma e jeito de ser, proporcionando alegrias e paz em minhas idas a casa. Essas pessoas queridas que me ensinaram a viver em meio às dificuldades e também às alegrias, o meu muito obrigado.

Agradeço ainda, no “reduito” de Cambuci, a amigos que muito me incentivaram, entre eles destaco: Aline, Léo, Suli, Nenego, Marcinho, Márlon, Antônio Marcos, João Ribeiro, Fabiano (Vovô), Fidelinho e Fidélis.

Desde 1997, quando passo a ser membro da “família Rural” e “família 513”, pude dividir momentos importantes de bate-papos, aos quais iniciaram e decidiram em minha escolha profissional. Nos cinco anos de Rural e alojamento tenho que agradecer a Sanderson, Clebinho, Wellington, André, Benjamim (T), Cleiser, Marcelo, Adriano Gargamel, Vinícius, Nonô, Genivaldo, Rafael e Flávio, pessoas incríveis tive o prazer de conviver. Depois de minha despedida em 2001 e com o retorno à Rural para fazer o trabalho de campo para essa dissertação, outros amigos ganharam espaço e muito ajudou nesta fase. Evandro (Gordo), Wilmar, Renato, Nenego, Felipe, Ronan, Maurício (Chapoca), Bruno (Mau-Mau) e Deivizon (Chapolin). Não poderia ainda esquecer os “agregados”, como se fossem primos, desta imensa família: Robson, Claudiana, Rodrigo, Valéria, Sandro, Mary, Matheus, Samir.

Ainda cabe a Rural, a felicidade de ter conhecido e convivido com pessoas muito especiais, entre elas: Teco, Elisa, Olavo (Olavinho também), Caetana, Luciana, Daniel (amigo de várias aventuras), Priscilla, Alcilúcia, Diene, Gilmara, Simone, Salomé, Gelma, Tatiane, José Paulo, Marcus, Márcio e Mário Piratello, Amarradinho, Rodrigo, Sandro, Thiago.

Saindo da Rural e morando em Viçosa, algumas pessoas se destacam com apoio e companheirismo: Alan, Alex, Renato (companheiros de república), Ambrósio e Thais (vizinha). Entre um pão de queijo e outro – que por sinal aprendi com eles a fazer – um incentivo a continuar nessa jornada.

No retorno ao Rio de Janeiro, não me encantei apenas pela beleza da cidade, descobri logo de início, que estava também tomado pela magia das pessoas que aqui residem. Nos dois meses iniciais no mestrado tive a felicidade de conviver com Isa, Aliésio, Ires e Nâna. Logo depois passei a conviver e dialogar com amigos importantes neste processo de aprendizagem, como: Rosane, Eliane, Alex, Ivaldo, Nívea, Gabriel, Glause, César, Marcos, Silvia, Bianca, Bety e Cleyton. Agradeço pela “acolhida”, que melhor seria impossível.

Sou grato à Regina Bruno, minha orientadora. O meu respeito e admiração pela integridade da intelectual e pela sensibilidade da pessoa, que cresceram ao longo dos anos. O estímulo constante e sobretudo a renovada confiança nas potencialidades deste trabalho foram para mim de inestimável valor. Sou imensamente grato por sua generosidade, paciência e companhia neste percurso.

Um agradecimento, o mais importante, vai para os assentados de Casas Altas que me receberam com carinho, cafezinho, queijo, sucos, etc. Através das conversas e trocas de informações muito ajudaram na execução desse trabalho, até porque, sem eles seria impossível.

Agradeço ao grupo da pesquisa Unitrabalho: Alcilúcia, Caetana, Daniel, Elisa, Gelma, Gilmara, Igor, Olavo, Marinete, Priscilla, Salomé, Simone, Thiago e Valéria. Local onde pude ter os primeiros contatos com os assentados de Casas Altas e muitos momentos de alegrias e discussões de trabalho.

Agradeço a Sérgio Leite e Marcelo Miná pela leitura cuidadosa, pelas críticas e sugestões apresentadas na banca examinadora deste trabalho. Também agradeço ao estímulo e cuidado com as leituras prévias deste texto, bem como pelas questões levantadas que muito ajudaram a “fechar as idéias” realizadas pelos amigos: Elisa, Olavo, John Comerford, Bibi, Gilmara, Toni, Abigail, Ivaldo, André, Hélio, Marcelo e Mazinho, a quem agradeço o interesse e a atenção demonstrados.

Os funcionários do CPDA: José Carlos, Karol, Diva, Sônia, Reginaldo, Rita e Wilson são responsáveis pelos sorrisos e pelos “bate-papos de corredor”, tão importantes para aliviar os *estresses* das salas de aula. Sem esse apoio seria muito mais difícil a realização deste trabalho.

Como aluno do CPDA, contei com o companheirismo de seus alunos e a solicitude do corpo discente. Agradeço a: Ana Motta, Alexandre, André, Betty, Biancca, Bibi, Camila, César Da Ros, Cleyton, Débora, Deluciana, Eduardo, Eli, Fagner, Fernando, Gabriele, Geny, Henrique, Janaína, Joana “Mineira”, Joana “Portuguesa”, José, Juliana Speranza, Juliana Gomes, Leonilde, Lia, Manoel (Maneco), Sr. Manuel do elevador, Marcos, Márcio, Margarita, Maria Helena, Maurício, Maurílio, Mônica Cox, Nara, Nelson Delgado, Nilsa, Omar, Pedro Paulo, Raimundo Santos, Regina, Rejane, Renata, Rita, Rosane, Salomé, Sandro, Silvia, Simone, Socorro, Vânia, Vivian e Willian. Aqui estão, antes de serem professores ou alunos de algumas

turmas do CPDA (2002, 2003, 2004), foram meus amigos e muito tenho a agradecer. A todos expresso o meu reconhecimento.

Em relação às “Repúblicas” que tive o prazer de conviver por algum tempo – trocando experiências, alegrias e tristezas – agradeço aos moradores da “República do Catete”: Marcelo, Mazinho, Hélio (com Abigail), Rômulo, Gilmara e Flaviane. Na “República de Santa Teresa”, na reta final da dissertação, foram outras pessoas que “agüentaram” minhas manias e momentos de tensão (ao mesmo tempo, tivemos momentos de felicidade). Agradeço imensamente a Janaína, Gilmara, Toni, André e Vinícius pela paciência e pela “força”.

Agradeço também às instituições: INCRA-RJ, EMATER-RJ e Banco do Brasil pela recepção e boa vontade no atendimento de minhas questões, por alguns funcionários, “abrindo as portas” de suas salas e disponibilizando materiais para consulta.

Outras instituições foram também importantes como locais de leitura e descobertas. Agradeço às bibliotecas do CCBB (praticamente uma segunda casa nessa “reta final”), ao Museu da República, FGV e Estácio. Sem esquecer os momentos de descontração, agradeço aqui ao *grupo cpda* (cinema para distintos acadêmicos): Caetana, Ricardo, Gilmara, Janaína, Gigi e Diene, sempre um bom filme e boas discussões.

Por fim, é preciso ainda dizer que este trabalho contou com o suporte financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), concedendo-me bolsa de estudos.

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 – INTERVENÇÕES FUNDIÁRIAS REALIZADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ATÉ DEZEMBRO DE 2002	29
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO CRÉDITO RURAL DO PROCERA (DE 1991 A 1999) E PRONAF (DE 1995 A 2001) ALOCADOS NAS REGIÕES DO BRASIL	60
TABELA 3 – ASSENTAMENTOS RURAIS E PROJETOS DE COLONIZAÇÃO IMPLANTADOS EM SEROPÉDICA, ATÉ 2005.....	67
TABELA 4 – DADOS SOBRE A ÁREA (EM HA) DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, SEROPÉDICA, 2003	71
TABELA 5 – SE POSSUEM OUTRA CASA FORA DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, SEROPÉDICA, 2002	73
TABELA 6 – LOCAL DE NASCIMENTO DE TODOS OS MEMBROS DAS FAMÍLIAS DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, SEROPÉDICA, 2002	74
TABELA 7 – LOCAL DE NASCIMENTO, EM RELAÇÃO AO GRUPO DE IDADE – ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, SEROPÉDICA – 2002.....	74
TABELA 8 – SITUAÇÃO ATUAL DOS TITULARES DE LOTES NO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, 2005	79
TABELA 9 – PERÍODOS E VALORES ADQUIRIDOS DO PROCERA PELOS ASSENTADOS DE CASAS ALTAS	85
TABELA 10 – SITUAÇÃO ATUAL (2005) DOS LOTES NO ASSENTADOS DE CASAS ALTAS, EM RELAÇÃO PROCERA	97
TABELA 11 – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA RECEBIDA PELA FAMÍLIAS DO CASAS ALTAS EM 2000/2001	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ÁREA CULTIVADA EM HA (CULTURAS MAIS IMPORTANTES) ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, 2000/01.	76
GRÁFICO 2 – RAZÕES PARA O NÃO APROVEITAMENTO DO TERRENO – ASSENTAMENTO CASAS ALTAS, SEROPÉDICA, 2000.	105
GRÁFICO 3 – NÚMERO DE LOTES DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS COM PERDAS NA PRODUÇÃO, 2000 E 2001.	107

LISTA DE SIGLAS

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
APPME – Associação dos Pequenos Produtores do Mutirão Eldorado
APPROMFIT – Associação dos Pequenos Produtores e Moradores Filhos da Terra
BACEN – Banco Central do Brasil
BASA – Banco da Amazônia
BB – Banco do Brasil
BNB – Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEASA/RJ – Central de Abastecimento S. A. do Rio de Janeiro
CEPRO – Comissão Estadual do PROCERA
CMN – Conselho Monetário Nacional
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNS – Conselho Nacional de Seringueiros
CONCRAB – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CTCAF – Câmara Técnica de Crédito a Agricultura Familiar
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FALERJ – Federação das Associações de Lavradores do Estado do Rio de Janeiro
FAO – Food and Agriculture Organization
FASE – Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento da Região Centro-Oeste
FCOF – Federação dos Círculos Operários Fluminenses
FEAPER – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FETAG/RJ – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Rio de Janeiro
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FLERJ – Federação dos Lavradores do Estado do Rio de Janeiro

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento da Região Nordeste
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento da Região Norte
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
ITERJ – Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro
LUMIAR – Projeto de Assistência Técnica nos Assentamentos
MAARA – Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP – Medida Provisória
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
NAF – Núcleo Agrícola Fluminense
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCT – Projeto de Cooperação Técnica
PDA – Planos de Desenvolvimento do Assentamento
PIS – Programa de Integração Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PPS – Partido Popular Socialista
PROAGRO – Programa Nacional de Garantia da Atividade Agropecuária
PRO-ÁLCOOL – Programa Nacional do Alcool
PROCERA – Programa de Crédito Espacial para Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SIGER – Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
SR – Superintendências Regionais
SRB – Sociedade Rural Brasileira
STR/Itaguaí – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaguaí
SUPRA – Superintendência de Política Agrária
TDA – Título da Dívida Agrária

UDR – União Democrática Ruralista

UFRuralRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

UNACOOB - União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 da CEASA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
O TRABALHO DE CAMPO	7
PARTE I – QUESTÃO AGRÁRIA, ESPECIFICIDADES DO ESPAÇO RURAL FLUMINENSE E POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA ASSENTAMENTOS	13
1 – NOTAS SOBRE O CONTEXTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A FORMAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS NA BAIXADA FLUMINENSE.....	14
1.1 – PRESSÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E RESPOSTA ESTATAL.....	15
1.1.1 – PNRA – Período de “vitórias” e “derrotas” dos movimentos sociais	20
1.1.2 – Governo de Fernando Henrique Cardoso – intensificação das lutas e formação de aparato institucional.....	22
1.2 – FORMAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS	25
1.3 – OS CONFLITOS POR TERRA NA BAIXADA FLUMINENSE E A FORMAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS.....	28
1.3.1 – Antecedentes: resistência e ocupações de terra.....	29
1.3.2 – Década de 1980: retomada das ocupações e novos demandantes de terras	33
2 – AS POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA ASSENTAMENTOS RURAIS	36
2.1 – O PROGRAMA ESPECIAL DE CRÉDITO PARA A REFORMA AGRÁRIA – PROCERA.....	38
2.1.1 – Principais estudos sobre o PROCERA	41
2.1.2 – O papel desempenhado pelos atores envolvidos com o Programa	47
2.1.3 – Resultados e opiniões sobre o PROCERA.....	49
2.1.4 – Fim do PROCERA	52
2.2 – O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF	54
2.2.1 – Os “primeiros passos” do PRONAF	56
2.2.2 – PROCERA e PRONAF: A inadimplência em questão	62
PARTE II – ENTENDENDO A INADIMPLÊNCIA DO CRÉDITO RURAL NO ASSENTAMENTO RURAL CASAS ALTAS, SEROPÉDICA (RJ)	65
3 – O PROCERA NO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS: DA FORMAÇÃO DO ASSENTAMENTO À EMANCIPAÇÃO	66
3.1 – CARACTERIZAÇÃO HISTÓRICA E FORMAÇÃO DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS	67
3.1.1 – A luta pela terra.....	68
3.1.2 – A organização dos lotes e as associações de moradores	70
3.1.3 – Características sociais do assentamento	72
3.1.4 – Organização produtiva do assentamento	75
3.1.5 – A intervenção das políticas públicas no assentamento e a indefinição em relação às prefeituras.....	77
3.1.6 – A rotatividade dos titulares dos lotes.....	79
3.2 – O ASSENTAMENTO CASAS ALTAS E O PROCERA	82
3.2.1 – Fase de aquisição dos créditos individuais	82
3.2.2 – Fase de aplicação dos créditos individuais	86

3.2.3 – Os créditos coletivos	92
3.2.4 – Vencimento das primeiras parcelas do crédito e os processos de negociação	93
3.3 – A SITUAÇÃO ATUAL EM RELAÇÃO AO PROCERA NO CASAS ALTAS	96
3.3.1 – Relação crédito – troca de titulares dos lotes	99
3.3.2 – O assentamento Casas Altas emancipado, quem diria!	101
4 – A INADIMPLÊNCIA EM QUESTÃO	103
4.1 – MOTIVOS PARA A INADIMPLÊNCIA NO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS	104
4.1.1 – Ligado ao processo produtivo e a comercialização	104
4.1.2 – Fatores aleatórios e problemas climáticos	106
4.1.3 – Fatores ligados a organização interna – associação de moradores e produtores	108
4.1.4 – Facilidade com as constantes renegociações das dívidas	111
4.2 – OUTROS FATORES PARA A INADIMPLÊNCIA – PERCEPÇÕES DOS ASSENTADOS SOBRE A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E <i>VICE-VERSA</i>	113
4.2.1 – Erros e falta de assistência técnica	113
4.2.2 – “O banco não se interessa entende?”	118
4.2.3 – A participação do INCRA-RJ – “legalizando” a falta de apoio aos assentados	125
4.2.4 – Fechando as idéias: “toma isso aqui e se vira”	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
ANEXOS	145

RESUMO

PEREIRA, Cloviomar Cararine (2005) **“Devo não nego, pago quando puder”:** **entendendo a inadimplência no assentamento rural Casas Altas, Seropédica (RJ).** Seropédica: UFRRJ, 180p. (Dissertação, mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

Esta dissertação trata da problemática da inadimplência encontrada nos assentamentos rurais pela aquisição de crédito rural, mais precisamente com o Assentamento Rural Casas Altas, Seropédica/RJ e com o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA). Tem como objetivo central mostrar que essa inadimplência nos assentamentos rurais realmente existe e que ela resulta de um conjunto de fatores, como: políticos, institucionais, culturais e econômicos, sendo ao mesmo tempo, produto e potencializada por esses fatores. Para o trabalho de campo, realizamos um total de 23 entrevistas, num universo de 69 famílias contidas neste assentamento. Também foram realizadas entrevistas com técnicos que prestaram assistência técnica e essas famílias assentadas, funcionários de agência bancária por onde o crédito foi repassado e com técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) responsável pelo acompanhamento desse processo de contratação e utilização dos créditos. A inadimplência no assentamento rural Casas Altas foi gerada por uma multiplicidade de fatores, ambos interligados e agindo de forma diferenciada em relação à realidade de cada família assentada. Percebemos que os problemas com a produção agrícola, aliada aos problemas com a comercialização e venda dos seus produtos, bem como os prejuízos proporcionados pelas enchentes de 1996 e período de seca em 1997, causaram dificuldades de pagamento para todas estas famílias. Como consequência disso, os processos de negociação das dívidas que estas famílias vieram a participar em 1998, 2001/02 foram fundamentais para resolver, em parte esse problema. Mas, percebemos ao longo das falas destes assentados que estes não seriam os principais motivos para a inadimplência neste assentamento. Existiriam outros motivos, que muitas das vezes não aparecem de forma clara a estes assentados, como: a forma que foi o contato destes assentados com instituições públicas, principalmente através de erros e falta de assistência técnica, com as diferenças entre as “lógicas dos assentados” e a “lógica do banco”. Aliado a isso temos o descaso e falta de credibilidade na política de assentamentos rurais e de crédito para atender a esse público. Por fim, dado as condições econômicas, de produção, de organização e de infraestrutura encontrada em Casas Altas, caberia questionar até que ponto seria inevitável essa inadimplência.

Palavras-chave: Inadimplência, PROCERA, Assentamento Rural Casas Altas.

ABSTRACT

PEREIRA, Cloviomar Cararine (2005) **"I owe, I don't deny; I will pay when I can": understanding the breach of contract in the rural settlement "Casas Altas", Seropédica (RJ)**. Seropédica: UFRRJ, 180p. (Dissertation, Master in Development, Agriculture and Society).

This dissertation investigates the problem of breaching of credit contracts in a rural settlement, more precisely in "Casas Altas", Seropédica/RJ with the Program of Special Credit for Agrarian Reform (PROCERA). Our main objective is to argue that breaching of credit contracts in rural settlements occurs as a result of a group of factors: political, institutional, cultural and economical, all of them, engendered and potentiated by those factors. During our fieldwork, we accomplished a total of 23 interviews, among 69 families. We also interviewed technicians who supported these families, and bank employees who worked contracting and supervising the transactions, and with a servant of National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA), responsible for the attention of recruiting process and expenditure of the money. We demonstrate that breach of contract in the rural settlement "Casas Altas" was generated by a multiplicity of factors, all of them interconnected and acting in a differentiated way to each settled family. We noticed that those families were affected by problems with agricultural production, allied to problems with commercialization and sale of their products, as well as the proportionated damages for 1996` flood and 1997` drought. As a result, the debts negotiation processes in which those families were involved in 1998, 2001/02 were fundamental to solve in some ways that problem. But, we realized through the speeches of these interviewees that these were not the main reasons for breach of contract in this settlement. There were other reasons they could not realize such as: the way they were introduced with public agencies, mainly through problems with technical support or the lack of it, and the differences between the way of thinking of the settlers and the bank. Besides, the disregard and lack of credibility in the politics of rural settlement and credit to assist that public. Finally, given the economical conditions of production, organization and infrastructure found in "Casas Altas", we would ask how inevitable this breach of contract could be.

Word-key: Breach of contract, PROCERA, Rural Settlement "Casas Altas".

INTRODUÇÃO

Em vários estudos e análises existentes sobre assentamentos rurais e políticas de crédito para assentados, a questão da inadimplência ou é simplesmente constatada, ou é abordada como avaliadora da eficácia de tais políticas. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é refletir, a partir da experiência do assentamento rural Casas Altas (Seropédica, RJ), a questão da inadimplência como resultante de um conjunto de fatores de ordem política, institucional, cultural e econômica. Na verdade, entendemos que tal situação de inadimplência é potencializada por esses fatores, ao mesmo tempo que é produto deles.

Como veremos no decorrer desta dissertação, percebemos que um conjunto de motivos conduziram a uma situação de inadimplência no assentamento estudado, dentre os mais significativos, destacamos: a dissociação entre o tempo de liberação dos recursos e a atividade produtiva; a forma como atua a assistência técnica, sua qualidade e os projetos elaborados; o desencontro entre o que seria uma “lógica” bancária e uma “lógica” dos assentados; a relação que se estabeleceu entre os assentados e os funcionários das instituições bancárias; a qualidade da terra adquirida por estas famílias, ocasionando dificuldades de produção e comercialização dos produtos; e uma maior vulnerabilidade da produção face às condições climáticas, como enchentes e/ou secas. Vale destacar que esta situação não é uma especificidade de Casas Altas, pois alguns estudos sobre assentamentos rurais, já apontavam para vários destes aspectos.

Durante as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo percebemos, por exemplo, vários assentados de Casas Altas conseguiram identificar alguns desses fatores: uns constataram que se houvesse uma maior presença e orientação do Estado na utilização do crédito, a inadimplência poderia ser evitada; outros, ao contrário, tinham consciência de que o problema era estrutural e não dependia apenas da presença do Estado, mas da própria “condição de assentado”. É bem verdade, que existiam também aqueles que não percebiam claramente as razões da inadimplência e simplesmente, a vivenciavam.

Em 2001, a partir da pesquisa “*Dilema dos Jovens nos Assentamentos Rurais e sua Inserção no Mundo do Trabalho*”¹, foram aplicados questionários sócio-econômicos com todas as famílias existentes no assentamento Casas Altas, localizado no município de Seropédica/RJ. Dentre as variáveis constantes neste questionário, temos: identificação dos assentados (como local de origem e etc.), religião, escolaridade, condições de saúde e de habitação, processo produtivo e de comercialização e utilização de crédito rural.

Um dos resultados desta pesquisa, que mais nos chamou a atenção, foi o fato de 69% das famílias deste assentamento se encontrar, naquele momento, em situação de inadimplência com o crédito rural (Pereira e Castro, 2003). Ao mesmo tempo, quando questionados a respeito de tal situação, alguns assentados mostravam significativa inquietação e desconforto. Ao longo deste trabalho, portanto, um aspecto importante que será ressaltado, diz respeito ao modo como os assentados se percebiam na situação de inadimplente, já que a maioria deles se mostrou preocupada com o fato de “estar em dívida” com o banco e, em determinado momento, procurou deixar clara sua pretensão em quitar a dívida.

A primeira vista, no momento em que estes assentados tinham acesso ao crédito rural, entravam em um “mundo de normas, calendários e processos” que não entendiam bem como funcionava. Pior ainda quando passavam para a situação de endividado, que lhe trazia problemas para sua reputação e implicava em problemas futuros na aquisição de novos financiamentos. Embora os discursos não fossem unânimes quanto as “preocupações” em relação a inadimplência, não raras vezes, alguns assentados propunham o não pagamento das dívidas e alegavam que “este dinheiro era do governo e por isso não precisava ser pago”.

Dentre os estudos existentes sobre crédito para assentamentos rurais no Brasil, principalmente os referente ao Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA)², percebemos variadas avaliações sobre a eficácia desta política pública como fator de desenvolvimento das famílias beneficiadas. Além disso, apontavam para os índices

¹ Pesquisa realizada pelo convênio UFRRJ/ FAPUR/ UNITRABALHO, coordenada pelas professoras Caetana Maria Damasceno e Elisa Guaraná de Castro (DLCS/ ICHS/UFRuralRJ). Teve início em março de 2001 e foi concluída em junho de 2003, a qual pude fazer parte como estagiário – quando aluno de Ciências Econômica – desde o início até março de 2002. Ver Castro *et. al.* (2003).

² Programa de crédito implementado no Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, como resposta a pressão dos movimentos sociais, por uma linha de crédito específica e que atendia a suas necessidades.

de inadimplência como um problema desta política. Dito de outro modo, nestes estudos os índices de inadimplência eram inversamente proporcionais a eficácia da política de crédito, e vice-versa.

A pesquisa intitulada “*Avaliação e Acompanhamento do PROCERA*”, realizada em nível nacional por Wirley J. Jorge e José Gilberto de Souza, buscava “testar” a eficiência do PROCERA e apontar para seus problemas, principalmente em relação aos altos índices de inadimplência³. Nesta perspectiva de análise, a justificativa para esses índices, seria a forma como os assentados entenderiam essa linha de crédito. Para estes pesquisadores, os assentados seguiriam o discurso das lideranças dos movimentos sociais e acreditariam que estes recursos eram, na verdade, “doações do governo”, o que justificariam a aceitação, por parte deles, de projetos produtivos “fracos” ou sem retorno financeiro.

Assim, continuam os estudos, uma maior eficiência do PROCERA estaria associada a um maior controle – tanto da instituição financeira, como dos próprios assentados – sobre a utilização dos recursos. A falta de rigor técnico-financeiro, nesta concepção do Programa, facilitaria o “desvio de recurso” ou a não aplicação do crédito no projeto produtivo elaborado pela assistência técnica. Aqui, a inadimplência estaria relacionada a dificuldades de produção dos assentados, como também, a questões políticas e sociais envolvidas neste processo.

Dentre os fatores mais freqüentes que conduzem ou potencializam a inadimplência, estes estudos apontam: (a) a falta de infra-estrutura mínima nos assentamentos, como água, rede de energia elétrica e etc.; (b) a baixa capitalização prévia dos agricultores assentados – devido ao longo período de acampamento; (c) a “entrada” de muitas famílias nos lotes sem nenhum recurso financeiro para iniciar o processo produtivo; (d) a demora na chegada dos recursos, tanto em relação ao tempo agrícola quanto ao tempo de chegada no assentamento; (f) as dificuldades de acesso e a qualidade da assistência técnica e extensão rural.

No contexto mais geral, esta imagem construída sobre o crédito rural, apresenta um viés excessivamente “economicista” e preocupado, antes de mais nada, com o retorno do financiamento. Além disso, apontam simplesmente para um “descompromisso” do devedor

³ Como desdobramento desta pesquisa, temos também os trabalhos de Jorge e Souza (1998), Buainain e Souza Filho (1998) e Rezende (1999a). Mais a frente apresentaremos com mais detalhes a constituição destes trabalhos.

com sua dívida perante ao banco, o que justificaria os “desvios de recurso do crédito adquirido”.

Uma outra perspectiva de análise sobre programas de crédito para assentamentos rurais busca entender a problemática da inadimplência a partir de uma outra ótica. Partindo das percepções e construções dos discursos dos próprios assentados, esse tipo de abordagem abre mão de uma leitura estritamente econômica e tenta perceber a inadimplência não de forma isolada, mas como parte de um conjunto de outras questões, como: as condições socioculturais e políticas que constituíram esse público; bem como a forma como receberam “apoio” das instituições públicas na utilização do crédito. Assim, a partir dos trabalhos em campo, do contato com os assentados e das análises dos questionários, essa dissertação se aproxima teórico e metodologicamente dos trabalhos de Souza (s/d); Dias (2003); e Bruno e Dias (2004).

Por outro lado, vale destacar que ambas perspectivas apresentam alguns pontos positivos na análise da implementação do PROCERA, entre eles: uma maior participação dos movimentos sociais nas tomadas de decisões sobre o crédito; em alguns casos, o aumento do patrimônio e elevação da renda bruta do assentado; o melhoramento físico da propriedade e do padrão genético dos rebanhos; a adoção de novas técnicas agropecuárias; e a dinamização do comércio de pequenas cidades, onde os assentamentos foram constituídos.

A partir de 1999, no momento em que estavam sendo divulgadas as primeiras avaliações sobre o PROCERA, temos o início de uma nova fase nas políticas de desenvolvimento rural no país, com a instituição de uma nova política de crédito e de recursos para os assentamentos, apresentadas no documento “*Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural para um novo mundo rural*”, que tornou-se conhecido como “Novo Mundo Rural” (MDA, 1999). A partir desse documento, tem-se a extinção do PROCERA e sua inserção ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Entre as justificativas oficiais para tal fato, estariam os altos índices de inadimplência registrada entre os assentados (geralmente acima de 50%), bem como as seguidas negociações e prorrogações das dívidas existentes, o que explicaria a “descrença” do governo sobre a eficiência do Programa. Aqui podemos perceber alguns dos desdobramentos concretos dos estudos que optaram por enfatizar a relação direta entre

inadimplência e ineficácia das políticas de crédito para assentamentos, negligenciando tanto o ponto de vista do assentado, quanto a ineficiência das instituições estatais.

Em nossa avaliação, o principal prejudicado com a extinção do PROCERA e a instituição de uma nova política para os assentamentos rurais foi o próprio assentado. Nesse momento, um conjunto de fatores, como por exemplo, a extinção do Projeto Lumiar⁴, a ausência de uma política de assistência técnica e a própria instituição de uma nova política de crédito com novas regras a serem apreendidas tanto pelos técnicos como pelos assentados, de certa forma, contribuiu para potencializar a inadimplência dos assentados.

Definição de inadimplência⁵

Uma constatação importante é que a inadimplência (como definição e como regras e normas) está ausente no documento legal que instituiu o PROCERA. O conceito sobre o que é “estar inadimplente” aparece apenas nos contratos assinados pelos assentados com a agência bancária. Em um contrato de crédito que tivemos acesso aparecem ressalvas quanto ao inadimplemento, apontando que “incidirão encargos de normalidade, como multa de 10% nas datas das amortizações, sobre os valores amortizados e na liquidação final sobre o saldo devedor apresentado naquela data; bem como, juros moratórios a taxa de 1% a. a., calculados pelo método exponencial”. Ou seja, é o agente financeiro quem determina e define, à partir de sua lógica, as situações de inadimplência.

Ao perguntarmos a um funcionário do Banco do Brasil sobre a regra de inadimplência, ele respondeu que no caso do PROCERA, após os três anos de carência, os pagamentos ocorreriam de seis em seis meses, ou seja, duas vezes por ano. Passados os seis primeiros meses, caso a primeira parcela não tivesse sido quitada, o assentado seria considerado “inadimplente”, pois já haviam vencido duas parcelas.

⁴ Segundo Bruno *et. al.* (2003), em junho de 2000, após denúncias de desvio de recursos públicos e de desvio de função das equipes locais, o governo encerrou as atividades do Lumiar. Para os autores, em muitos estados da federação, “a interrupção abrupta do trabalho das equipes do Lumiar teve um impacto direto na contratação dos recursos do PRONAF A. Sem prestadores de assistência técnica, os projetos técnicos não poderiam ser aprovados” (Bruno *et. al.* 2003: 10).

⁵ A palavra inadimplência origina-se do verbo latino *adimplere*, que significa “cumprir, executar”. A partir desse termo, surgiu em português o verbo *adimplir*, usado hoje em dia no meio jurídico com o mesmo significado de origem. Segundo o dicionário Houaiss, a palavra *inadimplente* entrou na língua portuguesa em 1958 e significa “aquele que falta ao cumprimento de suas obrigações jurídicas no prazo estipulado (Retirado do site: www.spc.com.br).

No campo da conceituação legal, balizadora de medidas e de regras, a inadimplência é considerada, de acordo com as instituições bancárias, como a quebra de um contrato de débito por parte do devedor – no caso, os assentados da reforma agrária com a agência credora, o Banco do Brasil. Essa quebra de contrato pode ocorrer por diversos motivos, por exemplo: quando o devedor não possui meios para quitar suas obrigações; ou quando, mesmo tendo fundos para tanto, decide não pagar a fim de se favorecer de uma possível renegociação que acredita ser vantajosa.

Como veremos mais adiante, em nosso estudo foi possível perceber duas principais situações de inadimplência: (a) quando assentados que, mesmo após vários processos de negociações da dívida (prorrogando seu vencimento), sempre nas datas dos vencimentos, não conseguiram pagar; (b) nos casos de troca de titulares dos lotes, em que os créditos do PROCERA adquiridos pelos primeiros titulares ainda não haviam sido pagos e estes não se encontram mais no assentamento.

Em relação ao campo teórico mais geral de referência procuramos operar com duas noções principais. A primeira, o conceito de seletividade da política pública, numa relação entre política pública/Estado/sociedade civil, apresentada por Offe (1984). Para este autor, as políticas públicas são pensadas pelo Estado, quando este se apropria da demanda da sociedade civil organizada e a partir disso, dita as regras, institucionalizando as demandas deste grupo. Na medida em que tais demandas não são atendidas a sociedade civil, esta torna a pressionar o Estado e tem-se novo ciclo de acontecimentos.

Da mesma forma que o assentado enfrenta uma imensa dificuldade de acesso a terra, também enfrenta dificuldade de acesso ao crédito. Assim, a política de crédito para os pequenos agricultores e assentados só se torna uma questão para o Estado quando produto de demandas, de pressões, de mobilizações de seus atores (Offe, 1984). Este autor ressalta que,

“os desenvolvimentos e inovações da política social do Estado não podem ser conceptualizados como as causas concretas de estados societários ou de mudanças definidas, mas meramente como condições iniciais desencadeadoras de interações conflitivas, sobre cujo resultado decidem relações de poder estruturais e constelações de interesses, ficando em aberto, portanto, os seus resultados ou apresentando-se como ambivalente” (Offe, 1984: 39).

Um outro conceito teórico que procuraremos utilizar em nosso trabalho é o de “configuração” de Nobert Elias entendido, basicamente, como um processo relacional e interdependente entre os atores sociais. Para Elias,

“por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores – não só pelos seus intelectos mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros. Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos jogadores, que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários” (Elias, 1980: 142).

O trabalho de campo

O assentamento escolhido para nosso trabalho de campo foi o Casas Altas, localizado no município de Seropédica, na Baixada Fluminense. Uma das razões para a escolha deste assentamento foi, como já nos referimos, a participação pretérita, em 2001, de uma pesquisa envolvendo estas mesmas famílias assentadas.

Neste sentido focamos o entendimento do processo de inadimplência a partir da análise das percepções de dois atores sociais envolvidos na relação com o crédito. De um lado e prioritariamente, os assentados (adimplentes e inadimplentes). De outro, entrevistas com funcionários da instituição bancária responsável pela liberação e recebimento dos créditos, como os técnicos responsáveis pela política de crédito para assentamentos do INCRA e, os técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) – principalmente relacionados com o assentamento estudado.

Iniciamos o trabalho de campo, primeiramente relendo os questionários aplicados na pesquisa de 2001 e, depois, procurando destacar as situações mais significativas para o nosso estudo, sobre a utilizações e formas de pagamento do crédito adquirido. Relendo esse material percebi, por exemplo, que para alguns assentados o crédito não era considerado um recurso que iria ajudá-lo na produção e garantir o aumento da rentabilidade, mas antes, visto desde o início como uma dívida adquirida que necessita de um retorno. Assim concebendo, ou seja, como uma dívida, um dos assentados, por exemplo, optou por aplicar os recursos na compra de vacas (que pode ser vendida mais facilmente), ao invés de seguir o estipulado pelo projeto produtivo (coco).

Com um roteiro na mão, um gravador e muitas questões a responder, a partir de fevereiro de 2005, retornamos ao assentamento. De início, procuramos entrevistar dois

assentados que já havíamos entrevistado na pesquisa de 2001 e, na nossa concepção, teriam maior visão sobre o processo de crédito, pois estavam no assentamento desde sua fundação e foram os mais atuantes nas questões sobre o pagamento das parcelas e prorrogações das dívidas. Eles também eram os que mais interpelavam o agente financeiro em busca de informações sobre o crédito. Além disso, estes assentados tinham uma visão mais detalhada sobre a situação dos outros lotes, em relação à utilização ou pagamento do crédito. Na pesquisa em 2001, eles foram os que mais mostraram conhecimento sobre a história do crédito neste assentamento, e, por coincidência, um havia pago o crédito e o outro não. A partir do contato com os dois e sempre utilizando seus nomes como referência, foi possível “mapear” algumas situações existentes e quais pessoas iríamos procurar para entrevistar.

Num segundo momento das entrevistas com os assentados, nosso propósito foi o de perceber o maior número de situações possíveis em relação ao crédito rural no assentamento. Para isso, após algumas idas ao assentamento e encontrando com as pessoas que havíamos planejado anteriormente, aplicamos um total de 23 questionários, tendo o assentamento um universo de 69 famílias⁶. Nosso objetivo não era um índice amostral, e estávamos preocupados em entrevistar o maior número de pessoas possíveis dentro de cada situação diagnosticada em relação ao crédito. Vale destacar também que não foi possível gravar todas as entrevistas que realizamos.

Após estas entrevistas, arrolamos duas situações diferentes entre as experiências destes assentados com o crédito do PROCERA: a de inadimplentes e a de adimplentes. Dentre os adimplentes, temos:

- (a) assentados adimplentes devido a morte do titular da dívida;
- (b) assentados adimplentes após terem participado das negociações das dívidas em 1998 e pagando-as em 2001/02;
- (c) assentados adimplentes após terem participado das negociações das dívidas em 1998, 2001/02 e pagando-as em 2003.

Com relação aos inadimplentes, temos:

⁶ Vale destacar que o assentamento Casas Altas possui 72 lotes (com dois para sede das associações de moradores) e 69 famílias. Segundo os documentos que tivemos contato do INCRA-RJ, há no assentamento 72 lotes, embora no relatório de Castro *et. al.* (2003) foram encontrados um total de 69 famílias. Pelo que percebemos, há um lote (n.º 71) que foi transformado em reserva florestal pelo IBAMA.

- (a) assentados inadimplentes após terem participado das negociações das dívidas em 1998 e 2001/02 e que ainda não pagaram nenhuma parcela deste crédito, bem como não participaram da negociação de 2003;
- (b) assentados inadimplentes que não estavam mais no assentamento, pois haviam adquirido o crédito e “passado” o lote, mas sua dívida havia ficado com este primeiro dono.

Algumas dificuldades específicas foram encontradas para realização de um número maior de entrevistas, entre elas destacamos: (a) a “delicadeza” que tínhamos que tratar deste tema da inadimplência com os assentados (acreditávamos que seria difícil conseguir informações); (b) como nossa intenção era conversar com assentados que estavam ali desde 1994, ano em que os primeiros créditos foram contratados, para que pudéssemos ter um relato de todo o processo de utilização deste crédito, tivemos dificuldade em encontrar os assentados que haviam contratado o crédito e que não estavam mais residindo no assentamento. Devido à grande rotatividade de proprietários dos lotes, neste último caso, até mesmo para alguns vizinhos a identificação do “atual” proprietário do lote era difícil.

Uma questão interessante a destacar ainda, trata do “risco” que corri de ser confundido (principalmente entre aqueles assentados que não haviam tido contato anteriormente) com algum funcionário do Banco do Brasil e ou da EMATER, que estaria ali para “cobrar” o crédito vencido, ou oferecer novos crédito. Assim, minha aparência, mais ligada a de um “aluno da Rural”, que estaria preocupado em entender e ouvir os problemas que tiveram com o crédito rural e suas experiências com esse crédito, facilitou meu acesso às questões da inadimplência. Na situação de estudante, e assumindo esse papel, não correria o risco de me ver envolvido nesta confusão ou associação com algum técnico do banco e, ao mesmo tempo, daria maior possibilidade para que os assentados pudessem expor suas opiniões sobre os órgãos públicos que prestariam apoio a eles, bem como contar suas experiências de forma mais “solta”.

Em apenas um caso, percebi que o assentado me confundiu com um técnico do banco, “oferecendo” crédito a ele. Neste dia eu havia ido ao assentamento com um carro emprestado por um amigo da universidade e após várias explicações, de que não era um técnico do banco, optei por continuar indo ao assentamento de bicicleta. Por outro lado, optar por esse meio de transporte, mesmo com a demora de cerca de 30 minutos,

possibilitaria o encontro com os assentados que iam para Seropédica e melhoraria a observação de suas opções de comercialização e a venda de “porta-em-porta” nesta cidade⁷.

Além dos dados coletados a partir das conversas com os assentados, utilizei outras fontes importantes de dados para ajudar a compreender e “juntar as peças” da história do crédito do PROCERA neste assentamento. Muitos dos dados quantitativos em relação a valores do crédito, finalidade dos projetos, negociação da dívida ou não, e até mesmo sobre o pagamento das parcelas do PROCERA, foram encontrados nos questionários aplicados na pesquisa em 2001.

Outras fontes de dados quantitativos importantes foram os Relatórios de Supervisão Creditícia⁸, que tivemos acesso nos escritórios locais da EMATER de Seropédica e Itaguaí. Estes relatórios eram realizados pelos técnicos da EMATER, visitando o assentamento a pedido do Banco do Brasil de Itaguaí. Neles encontramos a situação dos contratos do crédito do custeio e investimento, ambos do PROCERA, para cada família deste assentamento, e também o desenvolvimento do projeto produtivo. Estas vistorias aconteciam em diferentes períodos de tempo e continham a opinião do técnico da EMATER sobre as condições em que se encontravam os projetos contratados.

Concomitantemente, foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo crédito para assentamentos em diferentes órgãos, sendo todos estatais. Primeiramente entrevistamos um técnico do INCRA-RJ, representante desta instituição dentro da Comissão Estadual do PROCERA. Logo após, entrevistamos funcionários do Banco do Brasil na sede do Rio de Janeiro e na agência local de Itaguaí. Infelizmente, não foi possível encontrar o funcionário que havia participado, na época, da liberação dos créditos para Casas Altas. Por fim, também realizamos entrevistas com o técnico da EMATER-RJ que havia participado do processo de elaboração e contratação dos créditos neste assentamento, bem como um outro técnico que atualmente trabalha prestando assistência aos assentados de Seropédica.

“Devo não nego, pago quando puder”

⁷ Um destes dias, quando estava retornando à Seropédica pude acompanhar um assentado que estava indo para lá vender seus produtos. Assim, tive acesso a várias informações sobre a comercialização dos produtos e pude conversar com ele sobre sua experiência com a utilização do crédito rural.

⁸ Esses Relatórios informam basicamente sobre o não pagamento do crédito e que o contratante do crédito não se encontra mais residindo no assentamento.

O próprio título desta dissertação propõe dois caminhos investigativos: o primeiro, “devo não nego”, diz respeito a forma como assentados de Casas Altas falam de suas dívidas. Mesmo com os assentados que ainda estavam inadimplentes, estes se declararam devedores, sem nenhuma “vergonha”, de forma natural em seus discursos. Queremos dizer que, todos os assentados que entrevistamos, sempre se apresentaram como devedores e relataram, sem nenhum constrangimento, estarem em situação de dívida com o banco. De uma maneira equivocada de nossa parte, acreditávamos que isso não ocorreria e que seria difícil eles se declararem devedores para outra pessoa, ainda que em alguns casos, como veremos, a situação de dívida causa-se “danos morais” para estas pessoas.

A segunda questão, “pago quando puder”, representa nossa percepção, antecipada de uma de nossas conclusões de que a situação de inadimplência se dava não pela vontade do assentado e sim por fatores socioeconômicos, políticos e culturais. É óbvio que encontramos casos de assentados inadimplentes, com a plena consciência do quanto poderiam “enrolar” sua dívida até o ponto em que ela se extinguiria, devido a alguma mudança futura das normas de contrato. No entanto, eles representavam uma minoria entre o conjunto dos assentados, e devem ser percebidos no contexto da própria política de assentamento instituída até aquele momento.

Essa dissertação encontra-se dividida em duas partes. A primeira trata de forma mais geral sobre os temas da questão agrária nacional e das especificidades do agro fluminense, e também dos programas de crédito criados para atender ao público assentado. Tem como objetivo situar estes debates, para que num segundo momento, possamos pensar o caso específico de Casas Altas. Dividido em duas questões importantes, estes capítulos apresentam como questão central as pressões exercidas pelos movimentos sociais sobre o Estado, e respostas deste último a estas pressões.

Na segunda parte da dissertação estão os dois últimos capítulos, onde apresentaremos a questão central deste estudo, tendo como ponto forte a realidade do assentamento rural Casas Altas. Assim, no terceiro capítulo será apresentado uma caracterização histórica de sua formação, o processo da experiência destes assentados com o PROCERA e, por fim, a situação atual destes em relação a este Programa de crédito. O objetivo aqui será mostrar a formação e as principais características do assentamento Casas Altas, em Seropédica.

No quarto capítulo, apontaremos as percepções sobre os motivos que levaram algumas famílias a situação de inadimplência, seja proporcionados por problemas internos ao assentamento, como a produção, comercialização e organização interna, ou aqueles ligados a experiência com o crédito, principalmente na forma como receberam as visitas das instituições públicas no auxílio para utilização do crédito. As instituições apresentadas serão o INCRA-RJ, a EMATER de Itaguaí, a agência do Banco do Brasil de Itaguaí. Ainda apresentaremos a opinião destes técnicos sobre os assentados inadimplentes e os fatores que o levariam a esta situação.

Por fim, retomaremos nas considerações finais as principais questões apresentadas nesta dissertação, bem como algumas propostas de novos estudos.

Assim, esperamos contribuir para uma maior fundamentação na elaboração de políticas públicas para os assentamentos rurais e na compreensão de processos sociais mais diretamente relacionados à problemática do crédito para os assentados rurais e suas famílias.

**PARTE I – QUESTÃO AGRÁRIA, ESPECIFICIDADES DO ESPAÇO RURAL
FLUMINENSE E POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA ASSENTAMENTOS**

1 – NOTAS SOBRE O CONTEXTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E A FORMAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RURAIS NA BAIXADA FLUMINENSE

“A história da luta dos trabalhadores rurais parece uma fita vermelha com duas pontas enterradas em direções contrárias, mas ambas apontando para o infinito. Cada geração desenterra uma parte, até saciar sua curiosidade. A parte que aponta para trás representa o passado; a que aponta para a frente representa o futuro. Desenterrando-as, torna-se visível a história já feita e ficam os indicativos da história que ainda resta fazer” (Bogo, 2003:28).

O objetivo desta primeira parte da dissertação é apresentar algumas das principais características das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiros, nos últimos anos, para o meio rural. Estas políticas públicas estariam apresentadas através da formação dos assentamentos rurais de reforma agrária e de linhas de financiamento rural para seu público.

Na história recente do Brasil, mais precisamente a partir da Nova República (1985), a idéia de reforma agrária recolocou-se na arena das discussões políticas e daí passou a compor a agenda do governo. Como marco importante deste período temos a constituição do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que juntava reivindicações por terra – formação de assentamentos rurais – e crédito rural para este público – através do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (PROCERA). Vale ressaltar que estas medidas foram tomadas pelo Estado, em sua grande parte, para responder as crescentes reivindicações e pressões dos movimentos sociais por essas políticas públicas.

Assim, o primeiro capítulo trata da constituição de assentamentos de reforma agrária, realizados para responder às demandas dos movimentos sociais, dentro de um contexto de correlação de forças entre estes e o Estado. Desta forma, a partir das iniciativas tomadas por esses movimentos, pressionando este Estado por terra, tem-se a resposta estatal, com a criação de assentamentos rurais.

Por outro lado, como mostraremos no segundo capítulo, estas demandas dos movimentos sociais não se resumem somente a terra. Depois de assentadas as famílias, as

reivindicações eram por infra-estruturas para melhorar as condições de vida dentro destes assentamentos. Entre estas políticas, destacaremos as linhas de crédito rural voltadas a este público assentado.

1.1 – Pressão dos movimentos sociais e resposta estatal

A partir de 1963 surgem legislações específicas para o campo das políticas agrárias brasileiras. O primeiro passo, deu-se com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural e, logo depois, com o Estatuto da Terra (em 1964), que tornaram-se a “peça chave” do novo aparato jurídico e de toda uma extensa legislação complementar. Mas esses instrumentos pertencentes ao campo jurídico não “caíram do céu” nem se nota aqui uma certa “bondade” do Estado para as reivindicações dos movimentos sociais. Como lembram Camargo e Bruno, “tanto o Estatuto do Trabalhador Rural quanto o Estatuto da Terra e seus desdobramentos foram resultados de um longo processo de lutas sociais e políticas” (*apud* Palmeira e Leite, 1998: 116).

Com o golpe militar de 1964 a política agrícola adotada pelo Estado brasileiro objetivou-se fundamentalmente na expansão da empresa capitalista no campo, voltada à culturas exportáveis e energéticas, através de incentivos fiscais e isenção tributária (Delgado, 1985). A materialização de um “modelo de modernização” da agricultura brasileira, neste período, estava ligado a determinados fatores, como: um crescimento rápido da urbanização e do comércio exterior agrícola; uma mudança na base técnica de produção rural; e uma consolidação simultânea de um Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) (Delgado, 1985). Este projeto “modernizante”⁹ manteve intocável a estrutura da propriedade territorial, sancionando-a como base de integração e valorização junto ao sistema de crédito, e fonte de obtenção de financiamento em condições favorecidas de juros, prazos e carências (Graziano da Silva, 1996).

⁹ Como resultado deste processo de “modernização conservadora” adotado pelo Estado para o país, Palmeira e Leite (1998) destacam ainda algumas características, como: maior concentração da propriedade de terra, aumento da disparidade de renda, acentuação do êxodo rural, aumento da taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, piorando a qualidade de vida da população trabalhadora no campo e agravando as condições ambientais. Por outro lado levou as organizações de trabalhadores rurais a intensificarem sua luta pelo acesso a terra e posteriormente a uma linha de crédito específica, principalmente após o processo de abertura política em meados da década de 1980.

Outro aspecto marcante desta política, configurou-se, de um lado, no processo de despolitização da questão agrária, por outro, na exclusão política do campesinato, num contexto de proliferação dos conflitos de terras gerados pela modernização tecnológica da agricultura, preconizada no Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e delineada no Estatuto da Terra.

É diante deste contexto que é aprovado, em novembro de 1964, pelo Congresso Nacional, o projeto de Estatuto da Terra, acompanhado de uma mensagem presidencial (Mensagem 33) e de uma emenda constitucional que viabilizava uma das principais demandas dos trabalhadores rurais no início dos anos 1960, que seria o pagamento das terras desapropriadas com títulos da dívida agrária (Medeiros, 1989:87).

Bruno (1997) chama a atenção, sublinhando que o Estatuto da Terra foi “regulamentado com um grande número de vetos e de alterações, sobretudo no que diz respeito à distribuição de terras e ao apoio do Estado ao trabalhador rural”. Este portanto, surge como o instrumento de intervenção do Estado em dois níveis distintos: “a reforma agrária e o desenvolvimento agrícola”. Ainda segundo esta autora, “o perfil da reforma agrária do Estatuto da Terra é o projeto de modernização do latifúndio, é a proposta para forçar os setores mais retrógrados a se modernizarem. Não é um projeto para os trabalhadores rurais” (Bruno, 1997: 111).

Ainda sobre esta perspectiva, a regulamentação do sindicalismo rural pelo Estado brasileiro e a conseqüente transformação das entidades organizativas preexistentes (associações de lavradores ou de trabalhadores agrícolas) em sindicatos culminam na constituição, no final de 1963, na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e tinha como objetivo organizar uma enorme diversidade de segmentos no campo (entre eles lavradores e trabalhadores assalariados) e centralizar as organizações sindicais em defesa de seus interesses e direitos (jurídicos, políticos, econômicos e etc.) (Medeiros, 2002: 43).

Com o golpe militar as prisões de líderes políticos, além de desaparecimentos ou exílios, não implicaram no desaparecimento da CONTAG, pois como havia a participação da Igreja Católica, muitos sindicatos foram poupados ou passaram a funcionar clandestinamente¹⁰ (Medeiros, 2001). A CONTAG passa a atuar basicamente em três

¹⁰ Sobre estas e outras questões ligadas a forma de atuação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais neste

frentes: na formação de seus dirigentes, na luta pelos direitos dos trabalhadores rurais e por reforma agrária. Destaca Medeiros (2002) que essas reivindicações estavam previstas nas legislação (Estatuto do Trabalhador Rural e Estatuto da Terra), embora não efetivados no cotidiano dos trabalhadores rurais.

Do ponto de vista político ainda existiam outras formas de interpretar e agir com os trabalhadores rurais na luta pela reforma agrária. Duas das principais correntes de pensamento social deste período eram: o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a Igreja Católica¹¹. Para os primeiros, a reforma agrária era definida como a eliminação dos latifundiários como classe e a divisão das terras que eles controlavam entre os que nela quisessem trabalhar. Medida esta que seria o primeiro passo para um modelo de desenvolvimento com rápido crescimento das forças produtivas e para uma revolução socialista no país. Partindo dessa mesma análise sobre a situação no campo surgia em Pernambuco as Ligas Camponesas¹² tendo a frente Francisco Julião como porta-voz. As Ligas acreditavam que quebrando o poder do latifúndio e introduzindo o campesinato como ator político crucial e através desta reforma agrária constituiria o primeiro passo para uma revolução socialista no país, embora discordasse do PCB quanto ao apoio de nenhum segmento da burguesia nessa luta (Medeiros, 2002:18).

O segundo eixo de pensamento social, também com uma concepção de reforma agrária, estava presente dentro de um segmento da Igreja Católica. Tinha como estratégia denunciar as condições de vida da população rural, apoiar o acesso a terra e recomendar ao Estado políticas voltadas para a formação de uma classe média rural. Defendia o direito instituído de propriedade e uma reforma agrária através de desapropriações de terra com justa indenização (Medeiros, 2002:18).

Analisando este cenário, Martins (1985) afirma que neste período de governo militar estes perceberam que as lutas por terra no país “procurava colocar em risco o regime e a estrutura do Estado, os compromissos e acordos que os sustentavam” (p.10). Após perceberem isso, continua o autor, os militares passaram a se envolver na questão agrária,

período, ver Costa (1994) e Ricci (1999).

¹¹ Em relação ao PCB, ver: Medeiros (1995) e Santos (1996). Sobre a participação da Igreja nos conflitos do campo, ver: Paiva (1985) e Novais (1997).

¹² Para um maior aprofundamento sobre as Ligas Camponesas, ver: Azevedo (1982) e Bastos (1984).

ficando conhecido como um período de “militarização da questão agrária”. A tática era de desmobilizar os grupos locais que surgiam a partir dos conflitos, desmoralizar as lideranças e as mediações (sindicatos, igreja, grupos de apoio), criando instituições e atividades de intervenção direta do Estado na vida civil das populações rurais¹³. Em fim, o objetivo era de “administrar o enorme conflito social, decorrente da política econômica e fundiária adotada pelos militares, estimulando a entrada do grande capital na agricultura e pecuária” (p.12).

No final da década de 1970 e início dos anos 1980 tem-se o retorno da eclosão das lutas por terra no campo e nas cidades. Isso devido à crise do regime militar, marcada por dificuldades de natureza econômica, fortalecimento de setores oposicionistas no interior da própria burguesia e contestação popular¹⁴. Assim convergiu-se para um processo que ficou conhecido como de “abertura lenta e gradual”, culminando na transição negociada e na escolha de Tancredo Neves para a Presidência da República (Medeiros, 1989: 122).

Do ponto de vista dos trabalhadores rurais, Medeiros (1989) argumenta que “suas lutas se intensificaram” e deram um “salto de qualidade” (p.112). Como consequência do novo momento vivido pelo país, abrindo novos espaços para expressões populares e também com mudanças que se processaram no interior da dinâmica dos conflitos. Surgem novos personagens na luta fundiária: os “atingidos por barragens” (parceiros que foram privados das terras em que viviam, em razão da construção de grandes usinas hidrelétricas); pequenos proprietários, em especial no Sul do país (excluídos dos benefícios do processo de modernização da agricultura, que perderam suas terras ou percebiam que seus filhos dificilmente teriam acesso a esse bem); seringueiros do Norte, em especial no estado do Acre (que resistiam ‘a destruição dos seringais nativos’ e à substituição destes por pastagens); posseiros e arrendatários (Medeiros, 2002:27).

¹³ Alguns exemplo disso foram as Operações Cívico-Social, como o MOBREAL, o Projeto RONDON e outras.

¹⁴ Por outro lado, o próprio regime militar vinha sofrendo um desgaste político interno. Segundo Martins (1986), desde o golpe de 1964, os militares estavam divididos em dois grupos: os da “Sorbonne” (Escola Superior de Guerra), mais brandos, identificados com o grande capital, inclusive o capital estrangeiro (principalmente o americano); e os da “linha dura”, viam o país como um grande quartel que precisava de comandante e disciplina. Estes dois grupos iniciaram uma disputa pelo poder, alternando os generais no governo, cada um representando uma das facções e procurando neutralizar o outro. O autor ressalta que “uma parte de repressão que atingiu a população civil deve ser debitada a essa disputa entre as facções militares” (Martins, 1986: 25).

A partir do início dos anos 1980, ao mesmo tempo em que a CONTAG realizava atos públicos, idas massivas às agências regionais do INCRA reivindicando desapropriações de terras, apareciam neste cenário, “posseiros” resistindo na terra em que já se encontravam, “atingidos” embargavam obras de barragens, “sem-terras” acampavam à beira de estradas e realizavam ocupações de áreas improdutivas, “seringueiros” impediam a derrubada da floresta. Tem-se assim algumas formas de luta destes trabalhadores rurais que, e em alguma medida, acabaram criando “oposições sindicais” para combater as direções de sindicatos que eram considerados “acomodados” e “não assumiam as lutas”. Vale destacar a entrada em cena de novos mediadores como a Comissão Pastoral da Terra (CPT¹⁵) gerando uma disputa pela representação dos trabalhadores dentro dos movimentos (Medeiros, 2002: 29).

Medeiros (2002) destaca também o esgotamento e reconhecimento da pouca eficácia das formas de encaminhamento dos conflitos, que se expressavam nas ações de caráter “administrativo” do sindicalismo rural. Eram formados então movimentos sociais, numa conjuntura em que as lutas populares se constituíam numa dimensão essencial do processo de abertura política, e que iriam conduzir ao fim do regime militar. Entre os movimentos que se formaram, temos: o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), e movimentos que colocavam em pauta os direitos das mulheres trabalhadoras rurais (Medeiros, 2002: 29).

Temos assim uma conjuntura de fortalecimento da sociedade civil, marcada não só pelo aparecimento de novas demandas e requalificação das já existentes, como também pela multiplicação das organizações de trabalhadores e de entidades de apoio¹⁶, potencializando suas lutas. Como resultado dessas manifestações temos um crescente intervenção estatal sobre a questão fundiária. Tem-se a criação do Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários e, também algumas desapropriações de terras e regularizações

¹⁵ A partir de 1975, com a formação da Comissão Pastoral da Terra – CPT, ligada diretamente aos efeitos da política de ocupação da Amazônia, passa a desenvolver um trabalho inspirado na teologia da libertação (Novicki, 1992: 41). Sobre a CPT, ver Paiva (1985).

¹⁶ Entre algumas já apontadas, temos ainda a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (FASE), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e etc.

fundiárias em áreas de grande tensão social na época, como exemplo nos estados da Paraíba e do Rio de Janeiro (Medeiros, 2003: 33).

1.1.1 – PNRA – Período de “vitórias” e “derrotas” dos movimentos sociais

A reforma agrária assume novamente a pauta da agenda política do Brasil durante a década de 1980, juntamente como o processo de redemocratização da sociedade brasileira. Além de impor uma agenda política, este tema e as lutas por terra, ganham maior visibilidade nacional e se desdobram no plano institucional, seja na elaboração de uma Proposta Nacional de Reforma Agrária – a proposta de PNRA do governo da Nova República – que, dentre outros aspectos, resgatava do Estatuto da Terra a desapropriação como um dos instrumentos prioritários da reforma. Um dos principais objetivos do governo federal era responder aos anseios da demanda por terra e por uma reforma agrária, ao mesmo tempo em que tentava “aliviar” a intensificação dos conflitos de terra cada vez mais premente e crescente no país, com intervenções conjunturais através de desapropriações e criação de assentamentos rurais (Medeiros *et. al.*, 1999).

Em maio de 1985, um grupo composto por trabalhadores e estudiosos da questão agrária, coordenado pelo então presidente do INCRA, José Gomes da Silva, apresentam uma proposta de reforma agrária no IV Congresso Nacional da CONTAG. Depois de doze versões foi decretada como Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) pelo presidente José Sarney em outubro de 1985 (Fernandes, 2000). O PNRA surge, portanto, em meio a um processo da luta entre os movimentos sociais que reivindicavam terras, um Estado recém saído de um período de ditadura militar e com modernos empresários e proprietários de terra que, nas últimas décadas investiram na terra como reserva de valor. Vale destacar que, esse campo de disputa e de conflito agrário se configurou pelo enfrentamento, de um lado do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e de outro da União Democrática Ruralista (UDR), como atores principais.

Ainda sobre a constituição do PNRA, vale aqui observar as disputas políticas travadas no âmbito de sua formação,

“no início do governo Sarney, durante o IV Congresso da CONTAG, foi anunciado o PNRA, logo em seguida modificado frente às pressões oriundas do patronato rural, naquele momento fundamentado na constituição da Frente Ampla (Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; Sociedade Rural Brasileira – SRB e Confederação Nacional da Agricultura – CNA). Algum

tempo depois, iria ser criada a União Democrática Ruralista (UDR), com uma prática e um discurso mais ofensivo contra a possibilidade de implementação da reforma agrária e uma defesa explícita da violência rural, em prol da propriedade privada” (Leite, 2002; 265).

A proposta do PNRA tinha como princípio norteador a formação de assentamentos rurais no Brasil e pretendia-se assentar 1,4 milhões de famílias, em quase 43,1 milhões de hectares durante o período de 1985 a 1989. Segundo Leite (2002) as metas esperadas não foram obtidas, pois o PNRA atingiu um índice de apenas 6,42% no total de famílias assentadas e 10,55% de realização das metas no total de terras a serem arrecadadas. Como veremos mais a frente, uma política agrícola importante a destacar nesse Plano para os assentamentos rurais no país, foi a criação do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) ainda neste Plano.

Na opinião de Palmeira (1994) é possível desvendar algumas características da burocracia estatal brasileira, através da experiência fracassada do PNRA, que se constituiu ao longo do regime militar para tratar de temas ligados a questão agrária. Estas seriam: uma estrutura altamente centralizada e ao mesmo tempo recortada internamente, tornando-se sensível à pressão dos latifundiários e com dificuldades de se relacionar com as demandas dos trabalhadores rurais. Percebe-se assim que em relação ao tratamento das questões fundiárias pelo poder estatal, mesmo após a redemocratização do país, pouco havia sido modificado.

Após a derrota sofrida pelos que apoiavam a reforma agrária no país, através da execução do PNRA, temos um segundo período de “batalha” para institucionalizar canais que viabilizassem a realização da reforma agrária, passando a acontecer nas discussões para elaboração da Constituição Federal de 1988. Medeiros (2003: 39) aponta que a Carta Magna continha um conjunto de mecanismos de bloqueio à possibilidade de uma reforma agrária tal como defendida pelas organizações dos trabalhadores rurais, além da formulação de novas legislações que inviabilizaram desapropriações de terras. Entre elas, a consagração do direito incondicional à propriedade de forma desconectada da “função social da terra”, o caráter amplo e vago dos indicadores de produtividade, a necessidade de indenização prévia para a realização das desapropriações, “são retrocessos presentes na nova legislação que torna a reforma agrária algo praticamente irrealizável”. Isso indicava

uma clara vitória dos setores contrários à reforma agrária, principalmente o bloco ruralista no Congresso Nacional e da UDR¹⁷.

Ao mesmo tempo em que se dificultavam as desapropriações de terra, esboçada desde o PNRA, passando pela Constituinte e chegando a Lei Agrária¹⁸ (1993), surgiam outras alternativas de acesso a terra, como a compra de terras pelos governos estaduais. Também, as pressões dos movimentos sociais e a ausência de mecanismos de intervenção à promulgações da Constituição, levaram a intensificação das ações destes governos. Além do mecanismo de compra das terras, também utilizava-se desapropriações por utilidade pública, uso de terras públicas do próprio estado e criação de estações experimentais. Essa era a estratégia encontrada pelos governos estaduais para resolver, pelo menos em parte, os conflitos que “pipocavam” em seus estados (Medeiros, 2002:39). Como veremos mais a frente, no Rio de Janeiro temos uma intensificação da criação de assentamentos rurais, antes mesmo desse período, sendo utilizado também como elemento de disputas políticas em torno das “Diretas Já”.

1.1.2 – Governo de Fernando Henrique Cardoso – intensificação das lutas e formação de aparato institucional

No início do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) a questão agrária parecia ter perdido lugar de destaque no debate político depois de ser questão importante nos debates eleitorais no ano anterior. Isso acontece devido as polêmicas sobre a política econômica de estabilização e combate a inflação logo no início do Plano Real. O sucesso deste plano trouxe alta popularidade ao presidente e, de certa forma, não haviam contestações populares contra ele.

No entanto, alguns fatos mudam esse contexto. O primeiro ocorre em agosto de 1995, com a situação de extrema violência policial às ações de trabalhadores rurais em Corumbiara (Rondônia) e em abril de 1996 com a morte de 17 trabalhadores “sem terra” em Eldorado de Carajás. As imagens sobre esses dois acontecimentos foram publicadas em vários países e provocam protesto de diversas entidades de defesa de direitos humanos e de

¹⁷ Sobre a participação do bloco ruralista no Congresso Nacional e da UDR, consultar Bruno (1997 e 2002).

¹⁸ A Lei n.º 8.629, de 25/02/1993 ficou conhecida como Lei Agrária e definiu, entre outros pontos, que a propriedade que não cumprisse sua função social seria passível de desapropriação, ao mesmo tempo em que continuou controverso, pois tornava as desapropriações passíveis de discussões judiciais (Medeiros, 2002:38).

organizações internacionais. Ao mesmo tempo, tem-se a retomada das ocupações de terra, não só pelo MST, mas também por outros movimentos sociais ligados a luta pela terra que surgiram como dissidências ou paralelamente a esse movimento, e por diversos sindicatos ligados a CONTAG.

Estes acontecimentos trazem novamente o tema da questão agrária à tona, ganhando destaque nos meios de comunicação e no debate do público em geral. Isso obriga o governo federal a tomar algumas medidas para retomar a iniciativa política e deixar de “estar a reboque dos movimentos sociais”. Cria-se o Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) e o INCRA sai do âmbito do Ministério da Agricultura e passa para o controle deste novo organismo, sendo entregue o cargo a Raul Jungmann¹⁹, que um ano depois, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora sim com estrutura permanente (Medeiros, 2002:60)

Medeiros (2002) destaca que esta iniciativa do governo federal de criação de uma série de aparatos institucionais para tratar do tema específico da questão agrária, aparece não só como uma tentativa de “reversão dessa equação”, mas principalmente de fazê-la dando novos sentidos à reforma agrária, “descentralizando-a”, atribuindo novas competências aos estados e municípios e buscando adequá-la à “lógica do mercado”. Na medida em que as inseria em uma “reforma do próprio Estado”, em que as diretrizes centrais eram a descentralização das ações, o enxugamento da máquina administrativa e as privatizações de algumas empresas estatais, essa nova institucionalidade se insere em marcos mais amplos que a reforma agrária (p.62).

Algumas medidas foram tomadas para a agilização dos processos de desapropriação das terras para criação de assentamentos rurais. Medeiros (2002) destaca algumas, como:

- a) agilização no rito sumário, permitindo que a imissão de posse da terra se fizesse no máximo em 48 horas após o ajuizamento da ação de desapropriação;
- b) vistoria das terras com acompanhamento pelas entidades sindicais patronal e de trabalhadores, excluindo deste processo o MST;
- c) impedimento de fragmentação dos imóveis depois de realizada a comunicação de vistoria;

¹⁹ Experiente e hábil negociador com história de militância política na tradição de esquerda e filiado ao Partido Popular Socialista (PPS), que foi criado com ex-componentes do PCB Medeiros (2003:48).

- d) comunicação de vistoria dos imóveis feita através de cartas e em jornal de grande circulação para evitar desconhecimento da ordem;
- e) descentralização de procedimentos administrativos no INCRA e envolvendo estados e municípios, através dos Conselhos Estaduais e Municipais de Reforma Agrária; entre outras.

Ao mesmo tempo, essa “nova legislação” introduziu, sem grande alarde, uma série de regulamentações com o objetivo de tirar dos movimentos de luta por terra suas iniciativas e inibir suas ações. A idéia nos parece que era de enfraquecer estes Movimentos (em especial o MST) e, de alguma forma, desmoralizá-los perante a sociedade. Entre as principais que Medeiros (2002 e 2003) aponta, destacamos:

- a) proibição da realização de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando suas desapropriações;
- b) suspensão de negociações em casos de ocupações de órgãos públicos;
- c) permissão para que as entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais indicassem áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária, estimulando disputas entre os Movimentos (MST e CONTAG);
- d) instituição de um programa de arrendamento rural, tornando as terras nele inscritas não passíveis de desapropriação;
- e) introdução de mecanismos de mercado para obtenção de terras, como exemplo o Banco da Terra, seguindo os princípios e intervenções do Banco Mundial no país.

Estas iniciativas governamentais foram consolidadas no programa “*Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*” a partir de 1999 e que tornou-se conhecido com “*Novo Mundo Rural*”. Neste documento estavam sintetizados as principais propostas de reforma agrária e desenvolvimento rural deste governo e tinha como objetivo o “desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” (MDA, 1999:02).

Esta nova proposta passa a atribuir uma série de novas tarefas aos assentados, a serem executadas através das associações de produtores e/ou moradores constituídas nos assentamentos. Entre as atividades – Medeiros (2002) lembra que antes eram funções do INCRA – estariam a topografia e demarcação dos lotes, construção de infra-estrutura básica, elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento, que passaram para a

função dos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (antigos Conselhos de Reforma Agrária). Também fazia parte da proposta de descentralização a “emancipação” rápida dos assentamentos, transformando os assentados em “agricultores familiares plenos”, passando a ser visto como “empreendedor” que deveria se ajustar ao mundo dos negócios e nele se mostrar competitivo (Medeiros 2002:69).

Este documento trás também, como será melhor detalhado mais a frente, a extinção do PROCERA e sua integração ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Esta medida faz com que os assentados passem a ser entendidos como “agricultores familiares” e deixam de ter um programa de crédito específico a eles.

Por fim, Medeiros (2002) ainda aponta mais uma característica particular desta proposta. Após sua divulgação nacionalmente, tem-se uma interpelação direta do governo aos intelectuais envolvidos com o tema. Estes eram chamados ao debate com o ministro do MDA, para que contasse com adesões de segmentos com um papel importante na própria constituição dos termos do debate sobre a questão agrária (p.70), e com boa representatividade na sociedade civil, ou seja, fora da “academia”, tendo a proposta assim um “respaldo acadêmico”.

1.2 – Formação de assentamentos rurais e suas características

Para Medeiros e Leite (2004) o conceito de assentamento rural seria um termo criado no âmbito das políticas públicas para nomear um determinado tipo de intervenção fundiária, ao mesmo tempo que unifica, encobre uma extensa gama de ações, tais como compras de terra, desapropriação de imóveis rurais ou mesmo utilização de terras públicas²⁰. Entre os motivos para tal intervenção estatal, os autores relatam: (a) a regularização de áreas ocupadas por “posseiros”; (b) fixação de segmentos de trabalhadores ameaçados de expulsão da terra (rendeiros ou agregados); (c) destinação de terras a populações desprovidas desse bem e organizadas pelo MST, sindicato ou outras entidades, que acampam e/ou ocupam áreas como forma de pressão sobre o Estado; (d) preservação de populações e suas tradicionais formas de uso dos recursos naturais (assentamentos

²⁰ Medeiros e Esterici (1994) destacam que as categorias “assentamento” e “assentado” tem origem datada e

extrativistas) com as lutas dos seringueiros; (e) realocação de populações atingidas pela construção de grandes projetos hidrelétricos, os atingidos por barragens.

Nestes diferentes tipos de intervenção, podemos encontrar diversos tipos de beneficiários: (a) posseiro com longa história de permanência no campo, embora sem o título formal de propriedade; (b) filhos de produtores familiares pauperizados que, diante das dificuldades financeiras para o acesso à terra, optaram pelos acampamentos e ocupações como caminho possível para perpetuarem na tradição de produtores autônomos; (c) parceiros em busca de terra própria; (d) pequenos produtores, proprietários ou não, atingidos pelas construções de usinas hidrelétricas; (e) seringueiros que passaram a resistir ao desmatamento que ameaçava o seu modo de vida; (f) assalariados rurais, muitas vezes completamente integrados no mercado de trabalho; (g) populações de periferia urbana, com emprego estável ou não, eventualmente com remota origem rural, mas que, havendo condições políticas favoráveis, se dispuseram à ocupação; (h) aposentados que viram no acesso a terra a possibilidade de um complemento de renda, e outros (Medeiros e Leite, 2004:18).

Em relação a sua mobilização, organização e constituição de identidade política, esses demandantes sofreram influências de diferentes entidades de representação, às vezes várias delas ao mesmo tempo, formando assim um complexo campo de disputa política. Entre elas: (a) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e demais movimentos de luta por terra proliferados na década de 1990; (b) o sindicalismo de trabalhadores rurais, através de sindicatos locais, federações e confederações; (c) os movimentos de atingidos de barragens; (d) o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS); (e) a Comissão Pastoral da Terra (CPT); (f) articulação de representantes de prefeitos, vereadores, sendo assim “lideradas por pessoas que nem sempre tinham fortes vínculos com os movimentos e que acabaram mantendo uma certa autonomia em relação a eles” (Medeiros e Leite, 2004:18).

Há ainda outros atores diretamente envolvidos no processo de assentamento e que também são determinantes na sua conformação: (a) o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão do governo federal responsável pelos assentamentos rurais, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); (b) Institutos de terras

formuladas pelo Estado.

estaduais; (c) secretarias de agricultura e seus organismos de assistência técnica; (d) prefeituras; (e) poder judiciário; (f) organizações não-governamentais (ONGs) de apoio e assessoria aos trabalhadores ou especializadas na elaboração de projetos específicos de desenvolvimento, etc.

Assim, o Estado está presente e atua sobre a questão agrária por intermédio de diferentes instâncias, desde o reconhecimento de situações de conflito e sua absorção como problema, até a definição de propostas de “solução” para esses problemas (Medeiros e Esterici, 1994: 13).

As políticas públicas tendem a tratar os assentados como beneficiários e objetos de intervenção, como sujeitos de ações e demandas e contribui, de alguma forma, para conferir identidade política a eles. Após constituição dos assentamentos, é o Estado que impõe determinados padrões de organização da produção, criação de associações e etc. que acabam por gerar internamente novas formas de diferenciação destes sujeitos. Por outro lado, os assentamentos tem sido criados a partir de uma lógica de intervenção governamental que tem privilegiado a “ação pontual” sobre situações de conflito, segundo sua gravidade e/ou a visibilidade de diferentes interesses envolvidos (Medeiros e Leite, 2004:19 e Offe, 1984)

Nos anos 1980, além dos governos federais, os governos estaduais através de mecanismos diversos, passaram a intervir de forma mais recorrente sobre a questão fundiária, através de algumas brechas, tais como as desapropriações por utilidade pública, para criação de fazendas experimentais, arrecadação de terras públicas estatais, compra de terras e etc. Para entender essas iniciativas estaduais, como apontam Medeiros e Leite,

“temos que percebê-las dentro de um complexo quadro de disputas, com aumento da pressão por terra e fortalecimento das organizações dos trabalhadores. Por outro lado, num quadro de rápidas e significativas mudanças políticas – redemocratização – há uma disputa entre alguns governos estaduais e federal pela “bandeira da Reforma Agrária” (Medeiros e Leite, 1999:10).

Como resultado imediato desse contexto, temos uma mudança no desenho do aparato institucional dos executivos em vários estados, com a criação de organismos para tratar da questão agrária (ITER, Secretarias especiais, fundo de terras e etc.). Com isso, parte importante dos assentamentos rurais criados desde esse período estão subordinados

aos governos dos estados, e trazem novas questões em torno de disputas por recursos públicos, assistência técnica, apoio econômico e etc. (Medeiros e Leite, 1999:10).

Temos assim, até 1999 um total de 4.373 assentamentos rurais no Brasil, conglomerando 503.442 famílias assentadas e 23.852.219 hectares arrecadados (DATA LUTA, 1999 *apud* Leite *et. al.* 2004). Isso faz com que o Estado, a partir do momento em que cria os assentamentos rurais, assume a responsabilidade de viabilizá-lo.

Esta preocupação em viabilizar os assentamentos deveria acontecer desde o momento em que definem os tamanhos dos lotes, a qualidade dos solos e as condições de infra-estrutura. Assim, ao mesmo tempo em que os assentamentos estão à mercê das ações ou omissões do Estado, neste ambiente – através das expectativas criadas – surge uma série de reivindicações, ampliando demandas como: estradas, escolas, postos de saúde, energia elétrica, assistência técnica e crédito rural (Leite *et. al.* 2004).

Caberia ainda, a luz do que já foi apresentado até aqui, adentrar na especificidade dos assentamentos rurais existentes na Baixada Fluminense, questão que trataremos na próxima sessão.

1.3 – Os conflitos por terra na Baixada Fluminense e a formação de assentamentos rurais

Em se tratando especificamente do Estado do Rio de Janeiro, até 2002, observamos a existência de 67 assentamentos rurais constituídos, sendo que 35 destes foram formados pelos governos estaduais – com 21 (cerca de 60%) localizados na Baixada Fluminense²¹ e na cidade do Rio de Janeiro. O restante, 32 assentamentos rurais, foram constituídos pelos governos federais, além de nove projetos de colonização implementados entre 1950 e 1976, e cinco processos de regularização fundiária. No total, aparecem cerca de 12.200 famílias, com menos de 140.000 hectares, perfazendo assim uma média de 11,47 ha por família²². Conforme aparece na tabela abaixo.

²¹ Existem várias definições de Baixada Fluminense. Neste estudo, utilizaremos a definição formulada por Grynszpan (1990) que integram municípios no entorno da cidade do Rio de Janeiro, como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Magé, Itaguaí, Itaboraí e Cachoeiras de Macacu.

²² Há também 20 áreas ainda em conflito, incluindo alguns dos assentamentos, e 6 acampamentos organizados pelo MST.

Tabela 1 – Intervenções fundiárias realizadas no Estado do Rio de Janeiro até dezembro de 2002

Órgão Responsável	Tipo de intervenção	N.º de Intervenções	N.º de famílias	Área (ha)
Governo Federal	Colonização	9	4.129	55.642
INCRA	Regularização Fundiária	5	561	2.832
INCRA	Assentamentos	32	3.907	47.864,70
ITERJ	Assentamento/Regularização fundiária	35	3.592	32.604,73
TOTAL		81	12.189	138.943,43

Fonte: INCRA e ITERJ, retirado de Alentejano (2003: 183).

Alentejano (2003) afirma que a área ocupada pelos assentamentos rurais existentes até o ano de 2002 representa apenas 3,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários estaduais recenseados em 1996, isso indica ainda limitações do processo de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, o número de lotes, representa 14% do número de estabelecimentos, percentual que não pode ser considerado desprezível.

1.3.1 – Antecedentes: resistência e ocupações de terra

Conforme destaca Alentejano (2003: 174), todo o processo de urbanização da capital do estado foi viabilizado pelo enorme crescimento populacional do seu entorno, principalmente na Baixada Fluminense, proporcionado pelos atrativos econômicos e de infra-estrutura que esta região passava a oferecer. Cidades como Duque de Caxias, São João de Meriti, Nova Iguaçu e Nilópolis apresentaram um crescimento populacional, na época, de 340% em média. O resultado deste processo foi a transformação desta área em um espaço especulativo e levando a um crescente processo de expulsão dos trabalhadores que ali viviam, transformando-se em áreas de violentos conflitos por terra nos anos 1950/60.

Grynszpan (1987) afirma que diferente do que ocorria a nível nacional, na região da Baixada a resposta ao processo de modernização – representado pelo avanço urbano-industrial e culminando nas ações de despejo – não foi a migração para outras cidade e sim a luta, a reação aos despejos. Assim, as principais lutas que se registraram no estado do Rio de Janeiro neste período foram lutas de reação e resistência organizada às ações de

despejos. Os conflitos existentes envolviam principalmente posseiros e grileiros²³, e o palco principal destes conflitos no estado, era a Baixada Fluminense.

Neste sentido, a título de ilustração, cabe aqui descrever como eram realizados esses despejos dos lavradores. Para isso, recorreremos às *memórias* de uma das principais lideranças camponesas nesse período, José Pureza, que relata:

“Depois do despejo da Cooperativa, veio o despejo judicial dos lavradores de Capivari, que incluía a fazenda Penha Caixão, onde eu trabalhava com a família. Isso por volta de 1955. Os despejos eram horríveis, assistíamos nossas crianças serem jogadas pelos braços para o terreiro e perdíamos o pouco que tínhamos. As casas dos camponeses em Xerém forma derrubadas e suas telhas levadas pela polícia. Roubaram de tudo: o milho já debulhado, o que estava na roça para colher, e até máquina de costura das nossas mulheres, adquirida com tanta dificuldade. Não tínhamos o direito de ficar nem com a criação de galinha e outros bichos” (Pureza, 1982: 30).

Por outro lado, estes trabalhadores não estavam sozinhos e foram várias as formas de organizações apresentadas por eles, utilizando estratégias como o protesto, luta e resistência contra esses despejos. Estas organizações²⁴ orientavam os lavradores a permanecer na terra o máximo que pudessem, ao mesmo tempo, eram promovidas manifestações nas cidades, realizavam atos públicos, passeatas até a Assembléia Legislativa (em Niterói), iam ao Palácio do Ingá (sede do governo estadual), denunciavam em jornais e etc. As primeiras ações políticas dessas representações eram garantir o acesso a terra pela via legal, através do mecanismo jurídico do usucapião, o que importava era caracterizar os lavradores como posseiros a fim de se obter o controle da terra (Grynszpan, 1990: 294).

Os conflitos que ocorreram na Baixada tomaram vulto inesperado em função da proximidade com a capital federal, redundando num profundo processo de disputa política

²³ O termo posseiro, na Baixada dos anos 1950/60, designou todos os lavradores que utilizavam a terra de outrem, pagando ou não uma renda por isso, e que lutaram pelo direito a terra. É uma categoria mais ampla do que o tradicionalmente conhecido posseiro, que explora a terra sem ser titular, mas que não paga nada por isso, o que o difere dos parceiros, arrendatários e meeiros, que pagam em dinheiro ou espécie pela utilização da terra ao proprietário. Essas categorias que deviam um pagamento ao proprietário ou a um arrendatário capitalista, inicialmente lutavam contra a exploração crescente, mas passaram a se engajar num movimento maior, de luta pela terra, pela reforma agrária. Ocorre que, no decorrer das lutas, posseiros passaram a ser todos os lavradores que estavam em conflitos de terra com os grileiros, seus opositores. Os grileiros, propriamente dito, os proprietários de terras e os loteadores, seus inimigos, recebiam igualmente uma atribuição política generalizante: grileiros. Até por que muitas vezes eles se confundiam. Segundo Martins (1995), estas seriam “palavras políticas”, que procuram expressar a unidade das respectivas situações de classe e procuram dar unidade às lutas dos camponeses.

²⁴ Entre as forças políticas da época que disputavam o controle da representação dos trabalhadores rurais na Baixada Fluminense, destacamos: o PCB, com a FALERJ; o PTB, com a FLERJ; o governo de Bagner da Silveira, com o FCOF e outros. Para mais informações, ver Grynszpan (1990).

pelo controle deste movimento de luta pela terra, marcado por ocupações de terra, choques armados entre posseiros e jagunços²⁵, manifestações dos trabalhadores na então capital estadual – Niterói – e, inclusive, desapropriações de terra.

Desta forma, começam a surgir as primeiras organizações camponesas no estado, passando a incentivar e liderar algumas ocupações de terras por grande número de famílias de lavradores. Vale ressaltar, como faz Grynszpan (1987), que

“além de lavradores com características tipicamente camponesas, as ocupações, já neste momento, contavam com a presença, embora minoritária, de pessoas não interessadas em produzir nas terras que ocupavam, ou que apenas desejavam ter um lugar onde morar sem abandonar suas atividades urbanas, antigos camponeses que haviam migrado para as cidades e mesmo pessoas que nunca haviam vivido no campo” (Grynszpan, 1987: 178).

Com o golpe militar de 1964 houve intensa perseguição aos trabalhadores e interrompe-se esse ciclo de mobilização. Este processo foi seguido da anulação das desapropriações e a devolução das áreas para proprietários e grileiros, sob o argumento da “vocação urbana” das áreas, considerada frente natural de expansão do tecido urbano, não sendo adequadas ao uso agrícola.

Segundo Novick (1994) este foi um período de “despolitiza o imposta” pelos militares e de “resistência atomizada” por parte das organiza es dos trabalhadores rurais fluminenses. Havia algumas resistências porém desarticuladas e sem visibilidade, principalmente na imprensa da época. Também foi um período caracterizado pelas rea es individuais dos posseiros contra a expulsão das terras e, segundo Alentejano (1997), “a questão agrária fluminense não fora resolvida, apenas abafada, como de resto no conjunto do país” (p.87).

Algumas características deste período podem ser contrastadas com o período anterior. A primeira delas foi que o número de posseiros diminuiu muito no estado, devido ao avanço da grilagem de terra que ocorreu no período militar. A forte repressão atingiu as lideranças dos movimentos tanto a nível nacional quanto ao estado do Rio de Janeiro. Estas foram obrigadas a se dispersarem e buscar a clandestinidade, isso quando puderam escapar das mãos dos militares. Mas, mesmo sob forte repressão, a luta por terra continuava. Segundo Medeiros, em um levantamento feito nos arquivos da CONTAG pela pesquisa

²⁵ Pureza (1982) aponta vários depoimentos de processo de resistência armada dos lavradores, tanto com os grileiros, quanto com a a o da polícia militar do estado.

“Dez anos de luta pela terra: 1969/1979” mostra a existência de diversas áreas de conflito no país, a partir de denúncias que chegavam a CONTAG e eram encaminhadas aos poderes públicos com a demanda de desapropriação, com base no Estatuto da Terra (*apud* Alentejano, 2003).

Algumas das ações de resistências mais organizadas, que começam a aparecer no final dos anos 1970, revelam também os mesmos personagens do período anterior. Como exemplo, Medeiros (1999) aponta o caso do Núcleo Agrícola Fluminense (NAF) em Duque de Caxias, que não só tinha sua base física em uma fazenda que era antigo objeto de disputa, como a sua frente se destacavam lideranças dos anos 1960, como Chico Silva e Laerte Bastos.

Outro aspecto observado neste contexto refere-se ao enorme crescimento da urbanização e da especulação imobiliária. Uma vasta área que era considerada agrícola, e que estavam em processo de disputa, passou a ser incorporada definitivamente ao espaço urbano, reduzindo o número de trabalhadores rurais e o potencial de conflito. Isso ocorre, devido ao modelo de desenvolvimento econômico proposto e implantado pelos militares (modernização conservadora), aumentando sua área urbana, atraindo mão de obra (êxodo rural), e etc.

As áreas que foram alvos de desapropriação no período anterior começaram a ser devolvidas aos seus “antigos donos”. Segundo Medeiros (1999), “o motivo da maior parte destas devoluções é bastante esclarecedor da própria conformação de uma das facetas da questão agrária fluminense: argumentava-se que se tratava de áreas com ‘vocação urbana’ não sendo pois, adequada ao uso agrícola” (p.139). Assim, grande parte dos conflitos que ocorreram neste período deram-se em áreas objeto de disputa e palco das a oes das associa oes de lavradores nos anos 1950 e início dos 1960.

A cria o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Lei Complementar n.é 20, de 01/07/74), durante o processo de fusão – estado da Guanabara e Rio de Janeiro – como uma das metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para evitar a concentra o da atividade industrial em um único p lo metropolitano (Rio-São Paulo), além de concentrar o desenvolvimento nas áreas já privilegiadas (Dweck, 1987 *apud* Novicki, 1992), definiu como de “voca o urbana” municípios limítrofes   capital do estado. Em muitos deles ainda havia conflitos fundiários, deslegitimando ainda mais os movimentos de luta pela

terra e acelerando o abandono cada vez maior da agricultura em municípios originalmente pensados como destinados à constituição de um “cinturão verde”.

A crise econômica que acompanhou a derrocada do regime militar provocou forte desemprego nas cidades. Assim, o foco da luta pela terra se desloca dos posseiros para os desempregados e subempregados da periferia da região metropolitana. Também não é mais a Baixada Fluminense o lugar privilegiado dos focos de conflitos por terra no estado, passando-os a acontecer também nas regiões de extensão do turismo, como por exemplo na Região dos Lagos e no Litoral Sul – devido a construção, durante os anos 1970, de dois trechos da BR-101 (Rio-Santos e Rio-Campos). Da mesma forma que as obras de saneamento da Baixada no início do século, esta obra também atraiu grileiros, especuladores e grandes investidores para ocupação destas áreas, com o objetivo de construir sítios de lazer, empreendimentos turísticos e etc. Acabou criando relações conflituosas com colônias de pescadores e produtores de alimentos da região.

1.3.2 – Década de 1980: retomada das ocupações e novos demandantes de terras

Na década de 1980 a região da Baixada Fluminense volta a se apresentar como o principal foco de conflitos fundiários do estado. Ao contrário dos anos 1970, quando os conflitos pela posse de terra concentravam-se nas regiões de extensão do turismo, impulsionado pela especulação imobiliária, nos anos 1980 estes voltaram-se, a exemplo dos anos 1950/60, a ocorrer basicamente na Baixada, porém com um outro conteúdo. Neste período os conflitos eram resultantes da resistência dos trabalhadores rurais frente aos interesses dos especuladores na conversão das terras da região em áreas de expansão do tecido urbano. Já na década de 1980 os conflitos foram resultados da busca de alternativas de sobrevivência por parte dos trabalhadores desempregados e subempregados da periferia da região (Novicki, 1994 e Alentejano, 1997).

É importante destacar que as áreas onde ocorreram esses conflitos já haviam sido palco de conflitos no período 1950/60, como nos municípios de Cachoeiras de Macacu, Magé, Japeri, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Assim, havia uma certa continuidade histórica entre os processos, tanto na memória coletiva acerca dos conflitos ocorridos no passado, quanto à presença de lideranças comuns entre os dois períodos. Porém, o contexto do período mais recente, não foi o da resistência ao avanço da especulação como ocorrera

no período anterior, e sim da fuga das mazelas do mesmo processo de urbanização sofrido por milhões de brasileiros.

Como fora apontado anteriormente, vários fatores – a nível nacional – contribuíram para a volta à cena das lutas sociais nesta década. A estes fatores deve-se aliar ainda outros de conjuntura estadual como: o fortalecimento dos sindicatos e centrais de trabalhadores no estado; a atuações menos tímidas de entidades de apoio aos movimentos populares, ligadas à Igreja Católica; a entrada do MST no estado; e a chegada ao governo estadual de Leonel Brizola (1983-1987)²⁶.

Com isso, uma série de ocupações e ocorrências de vários conflitos pela posse da terra passaram a acontecer, forçando o governo estadual a criar canais institucionais para solucionar (ou pelo mesmo amenizar) os problemas. Como resultado este foi o período de criação da maioria dos assentamentos rurais do estado.

Também, os personagens envolvidos nesses conflitos não são os mesmos, embora ainda encontrássemos a presença de algumas antigas lideranças atuando junto aos trabalhadores. No período mais recente, os envolvidos nos conflitos não são lavradores ou posseiros que cultivaram a terra e se viam ameaçados de expulsão ou que, já expulsos buscam uma nova área para plantar. As lutas atraem trabalhadores desempregados, subempregados, mal empregados ou aposentados da periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, buscando alternativas que lhes permitisse melhorar minimamente seu padrão de vida. Estes vêm como alternativa retornar ao campo (no caso dos que haviam migrado para as áreas urbanas em décadas passadas) ou se direcionar para este (nos casos dos que sempre habitavam áreas urbanas).

Embora não houvesse um interesse claramente definido no que diz respeito à conquista da terra e engajamento de pessoas indistintamente nas ocupações de terras urbanas ou rurais, as preocupações iniciais poderiam ser, desde o fim da cobrança de aluguel (que restringia ainda mais a já arrojada renda desses trabalhadores), como poderiam estar na “fuga da violência urbana”, buscando nestes assentamentos rurais, uma melhor condição de vida para criar os filhos, vide casos de assentados que afirmam fugir

²⁶ Mais informações sobre o período de governo de Leonel Brizola e sua atuação junto ao rural Fluminense, consultar Novicki (1992 e 1994).

das favelas e da violência do tráfico²⁷. Outros interesses também apareciam entre as famílias que atuavam nestas ocupações de terra, como: um retorno “ao modo de vida do campo” e como alternativas de aumento da renda familiar, em algum tipo de produção agropecuária (Castro, 2005).

Para Oliveira (2005),

o assentamento rural torna-se para os migrantes um espaço em que existe esperança de construir uma vida mais digna, (...) onde novas formas de socialização são incorporadas, novos saberes são adquiridos, além de muito do saber que estes trabalhadores acumularam em suas trajetórias ser reproduzido neste ambiente. Dessa forma, eles buscam no assentamento um lugar em que possam trabalhar, em que sintam-se úteis, reestruturando suas vidas, um local em que suas identidades passam a ser reconstruídas (Oliveira, 2005: 15).

Com o tempo, foi se estabelecendo uma separação mais nítida entre os que buscavam apenas um local para construir sua casa própria e os que, além disso, se interessavam por um pedaço de terra maior que lhes possibilitasse produzir alimentos para a subsistência e a comercialização.

Dado este contexto, podemos concluir que no caso específico dos assentamentos rurais criados na Baixada Fluminense, até o momento, foram formados por ocupações urbanas. Entre seus ocupantes de terra, encontramos tanto trabalhadores expulsos de outras áreas agrícolas em transformação, como moradores da periferia das cidades que já se encontravam envolvidos no mercado de trabalho informal ou empregados com contratos formais. São pessoas com experiência urbanas, que havendo uma oportunidade de retorno às áreas rurais, buscaram-nas, não com a intenção de recriar um “modo camponês” de vida, mas de alcançar alternativas de sobrevivência mais estáveis, conjugando trabalhos agrícolas com outras atividades ou rendas, pois muitos deles eram aposentados ou “biscateiros” (atividade de trabalho em período eventuais) (Medeiros e Leite, 1999:12).

²⁷ Estas considerações foram retiradas de discussões em sala de aula com a ajuda da Prof. Leonilde Medeiros, durante o desenrolar da disciplina Movimentos Sociais, no primeiro semestre de 2004.

2 – AS POLÍTICAS DE CRÉDITO PARA ASSENTAMENTOS RURAIS

“Etimologicamente, crédito significa um ato de fé, de confiança nas boas qualidades de uma pessoa” (Rubens Requião, 1982:294 *apud* Ana Luisa U. Dick, 1991: 29)

Desde os anos de 1960, em praticamente todo o mundo, começam a surgir Projetos e Programas Especiais de financiamento, respondendo a constatação de que os bancos comerciais não desempenhavam satisfatoriamente o papel de agente financiador das atividades rurais, em particular aos pequenos agricultores. Assim, o objetivo destes Programas Especiais era romper com o racionamento de crédito e assegurar recursos a custos reduzidos e compatíveis com a realidade deste público.

A inadequação da lógica da atividade financeira às demandas da agricultura de pequena escala, inclusive a praticada nos programas e projetos de reforma agrária, e as reivindicações dos trabalhadores rurais, agricultores sem terra, agricultores familiares e agricultores assentados, colocaram em pauta a necessidade de criação de políticas especiais de crédito rural que o tornasse acessível a estes segmentos da população do campo (Bruno e Dias, 2004: 06).

Dois eram os principais mecanismos utilizados por esses programas especiais de crédito: por um lado, através de regulamentações que obrigavam os bancos comerciais a realizar empréstimos a esse público, nas condições especiais definidas pelo governo; e por outro lado, através da destinação de fundos públicos fiscais para esta finalidade.

Desta forma, a finalidade da implementação deste mecanismo, volta-se sobretudo a romper compulsoriamente com a resistência dos bancos em canalizar recursos aos produtores rurais, reduzir o campo de atuação de empréstimos locais e fortalecer a capacidade de intervenção do Estado nas áreas rurais, criando programas e instituições públicas especializadas em crédito rural.

Offe (1984) ressalta que, para uma explicação da trajetória evolutiva das políticas sociais adotadas pelo Estado, “precisam ser levadas em conta, como fatores causais concomitantes, tanto ‘exigências’ quanto ‘necessidades’, tanto problemas da ‘integração social’ quanto problemas da ‘integração sistêmica’, tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de crises do processo de acumulação”. Para o autor, há um difícil dilema, em que o problema funcional do desenvolvimento sócio-político – e com

isso a chave de sua explicação sociológica – “é a compatibilidade das estratégias, mediante as quais o aparelho de dominação política deve reagir tanto às exigências quanto às necessidades, de acordo com as instituições políticas existentes e as relações de força societária por elas canalizadas” (Offe, 1984: 36).

Desta forma, um nível mais elevado de organização dos assentados rurais e seus representantes (movimentos sociais), pode aumentar o poder de pressão junto ao governo e conseguir recursos em forma de crédito rural, infra-estrutura básica e etc. que auxiliam no processo produtivo destas famílias.

Como exemplo dessas medidas tomadas pelo Estado para responder a pressões dos movimentos sociais e dos assentamentos rurais constituídos por uma linha de crédito especial, foi institucionalizado a partir de 1986 o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) com várias dessas características apontadas acima.

De acordo com Cordeiro *et. al.* (1991), os primeiros recursos do governo federal que chegaram aos agricultores assentados foram obtidos pelo Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), base para constituição do PROCERA, e resultaram da ação dos agricultores e das lideranças de movimentos sociais, principalmente do MST. A partir da mobilização dos agricultores do Rio Grande do Sul e da organização de encontros estaduais e nacionais de agricultores assentados, este Movimento chegou à Brasília em busca de recursos para produção nos lotes. Depois de muitas idas e vindas, em setembro de 1985 foram liberados, com recursos do FINSOCIAL, CR\$ 67,5 bilhões para a aplicação em assentamentos em diversos estados brasileiros. A liberação dos recursos, longe de por fim às dificuldades, deu início à luta pelo repasse do dinheiro aos estados, que seriam os responsáveis por sua aplicação²⁸.

²⁸ O Rio Grande do Sul teve um papel importante nas primeiras mobilizações por financiamentos aos pequenos produtores rurais, de acordo com Cordeiro *et al.* (1991:02), “era o único estado que já contava com uma certa articulação entre os assentados, conseguida com o apoio da Igreja. Foi também o primeiro estado a criar uma Comissão Estadual de Assentados com auto-sustentação financeira, propiciada pela contribuição dos próprios assentados e destinada a financiar viagens da Comissão a Brasília, Rio de Janeiro e Porto Alegre na luta pelos recursos”.

2.1 – O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA

O PROCERA foi instituído pelo voto n.º 46/86 do Conselho Monetário Nacional (CMN), aprovado em 31/01/1986. Tinha como objetivo atender a duas reivindicações: por um lado, a disponibilidade de recursos específicos de crédito aos projetos de assentamentos rurais no país, de acordo com o PNRA, ou seja, “produção de alimentos, criação de novos empregos no setor rural, diminuição do êxodo rural, aumento dos benefícios sociais e paz social no meio rural” (BNDES, 1987). Por outro lado, responder a pressões dos trabalhadores rurais, pequenos agricultores e suas organizações e movimentos sociais.

Essas pressões tinham como objetivo que o governo tratasse das questões relacionadas ao financiamento da produção agrícola em pequena escala. Além de recursos públicos, os Movimentos pediam a revisão das dívidas dos agricultores, a queda nas taxas de juros cobradas e a criação de linhas de crédito mais adequadas à situação dos agricultores que produziam em pequenas áreas, com base na agricultura familiar (Medeiros, 1989).

Em meados de 1987 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES²⁹), administrador do PROCERA, determina a criação de Comissões Gestoras nos estados responsáveis por sua implementação. Até este momento, o Programa não tinha dotação orçamentária e institucionalidade própria.

Até 1989 o PROCERA havia atendido cerca de 30.000 famílias assentadas em projetos do INCRA e dos estados, num volume em torno de US\$ 100 milhões, resultando em um clima de grande expectativa para as famílias que ainda não haviam sido atendidas.

De 1990 a 1992, com o governo de Fernando Collor de Mello, o Programa foi praticamente paralisado. Várias mudanças políticas e institucionais fizeram com que quase nenhum projeto de financiamento fosse contratado. Entre elas, destaca-se: a extinção da SEPAI do Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD) que administrava e gerenciava o Programa; a saída do BNDES do PROCERA, que era o administrador e gestor

²⁹ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, ex-autarquia federal criada pela Lei n.º 1.628, de 20 de junho de 1952, foi enquadrado como uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, pela Lei n.º 5.662, de 21 de junho de 1971. O BNDES é um órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e tem como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do Brasil.

do seu fundo rotativo; a política de extinção de subsídios deste governo; e as mudanças administrativas que alteraram internamente a tramitação dos projetos de financiamento (Jorge, 2001: 83).

Neste contexto, o PROCERA só começou a operar de forma sistemática, isto é, aumentando seus recursos, quase uma década depois de sua criação, a partir de 1993. Contribuíram para isso, as mudanças políticas do governo Itamar Franco e a crescente pressão dos movimentos sociais organizados, pressionando o governo.

Ao ser assentada, cada família recebia um crédito de implantação (fomento, alimentação e habitação) para apoiar sua instalação no lote até que surgisse alguma receita de trabalho na terra. Após a instalação, os agricultores assentados passavam a ter direito ao Programa, podendo ser beneficiadas por essas linhas de crédito individualmente (linhas de custeio e investimento) ou em associações de produtores e suas cooperativas (linha coletiva).

A partir de janeiro de 1991 o Banco do Brasil³⁰ passa a ser o administrador do Programa. Após celebração de um convênio com o INCRA, formalizando a transferência das funções até então desempenhadas pelo BNDES. A partir de 1993, com a criação dos Fundos Constitucionais³¹, o Programa também passou a ser operacionalizado por outros agentes financeiros: Banco da Amazônia (BASA), com o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Banco do Nordeste (BNB), com o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Já a região Centro-Oeste (FCO) fica a cargo do Banco do Brasil assim como as regiões Sul e Sudeste.

Ao INCRA competia a presidência das Comissões Nacional e Estadual do Programa, alocar recursos orçamentários e financeiros, repassando-os ao Fundo Contábil do PROCERA. Como coordenador do Programa, também era de sua competência a indicação dos beneficiários que receberiam crédito e a elaboração, para conhecimento dos agentes financeiros, da lista de Projetos de Assentamento (PA) emancipados e elegíveis ao

³⁰ O voto do Conselho Monetário Nacional 232/90, aprovado em 14/01/1991 passa a designar o Banco do Brasil como administrador e gestor do PROCERA. Já o convênio de transferência das atribuições e responsabilidades (DF/65007/90), foi firmado entre o INCRA e o BB em 31/12/1990. Até 1995, foram incorporados 14 Termos Aditivos ao Convênio, transferindo recursos do INCRA ao BB para reforçar a capacidade de atendimento do PROCERA.

³¹ Os Fundos Constitucionais foram criados pela Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição Federal, de 1988, criando assim, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste – FNE, Fundos

Programa. Por fim, cabia-lhe, por meio das Superintendências Regionais, supervisionar e acompanhar as atividades de assistência técnica e extensão rural (INCRA, 2003).

Os agentes financeiros assumiam, perante o INCRA, uma série de atribuições quanto à operacionalização do PROCERA. De acordo com o relatório do programa PROCERA/LUMIAR³² (1997), estas atribuições incluíam: (a) elaborar a ficha cadastral dos proponentes do crédito, identificando possíveis impedimentos burocráticos à contratação do financiamento; (b) acolher e avaliar os projetos e propostas de crédito que já haviam passado pelas Comissões Estaduais; (c) contratar os projetos aprovados; (d) fiscalizar as operações de crédito; (e) estabelecer relações com os prestadores de assistência técnica, para melhorar o desempenho do Programa; (f) fornecer aos coordenadores do PROCERA todas as informações demandadas para o acompanhamento e avaliação do Programa; (g) cobrar as dívidas, recolhendo ao Fundo Contábil os valores resgatados; e (f) em caso de inadimplência, tomar as medidas legais cabíveis.

A prestação de assistência técnica era diretamente vinculada à concessão do crédito aos agricultores assentados, e estes serviços deveriam ser gratuitos e contínuos. Aos órgãos de assistência técnica cabiam elaborar projetos técnicos de desenvolvimento econômico dos assentamentos, encaminhando-os à avaliação das Comissões Estaduais do PROCERA, e assessorar os agricultores e suas organizações produtivas. De acordo com as normas do PROCERA, os prestadores de assistência técnica eram obrigados a apresentar relatórios dos trabalhos desenvolvidos com os resultados alcançados e elaborar os Planos Anuais de Assistência Técnica.

A Comissão Nacional do PROCERA era composta por representantes do governo federal (INCRA, Ministério da Agricultura e Ministério da Fazenda), representantes dos bancos oficiais gestores dos recursos do Programa, representantes das entidades nacionais dos trabalhadores rurais e da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). As Comissões coordenavam e avaliavam o desempenho do Programa. Também eram responsáveis, juntamente com o agente financeiro e o INCRA, pela implantação dos créditos e dos serviços de assistência técnica. Percebemos assim, que estas

Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste – FCO.

³² O Projeto LUMIAR visava implantar um serviço descentralizado de assistência técnica aos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do Governo Federal.

comissões conformavam, utilizando Lamounier (1994), verdadeiras “arenas”, onde atores sociais disputavam as verbas alocadas para atender as necessidades de recursos financeiros demandados pelos assentamentos rurais, envolvendo mecanismos de negociação e pressão, por parte de grupos organizados.

Em relação às fontes de recursos do PROCERA, as principais foram: às dotações orçamentárias da União, o orçamento do próprio INCRA e, a partir de 1992, as verbas dos Fundos Constitucionais³³. Outra fonte era os recursos oriundos das amortizações das terras adjudicadas aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária e os montantes dos pagamentos dos financiamentos concedidos. De 1991 a 1999, de acordo com dados do INCRA, o PROCERA teria aplicado mais de 1 bilhão de reais, um valor, segundo Jorge (2001), pouco significativo, “considerando-se que foram assentadas 444.471 famílias até 2000” (p. 84).

As condições para obtenção dos créditos pouco se alteraram ao longo de sua existência, as mudanças foram mais freqüentes em relação aos tetos de financiamento, aos prazos para carência e pagamento e aos encargos financeiros. Estas mudanças indicavam a necessidade de ajuste técnicos e financeiros na gestão do Programa, demandados, às vezes, pela avaliação de seu desempenho e, mais freqüentemente, pelas demandas da conjuntura econômica. Por outro lado refletiam as pressões políticas das organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais em busca do aumento dos recursos aplicados e de melhores condições de contratação dos créditos para os agricultores assentados.

2.1.1 – Principais estudos sobre o PROCERA

Durante seu período de existência, o PROCERA foi um programa pouco estudado. Entre os estudos que o analisa, tanto em suas concepções teóricas, quanto nas suas possíveis contribuições ao processo de efetivação de uma política de crédito para assentamentos rurais no país, iremos destacar, a partir de agora, as principais análises sobre os resultados deste Programa.

³³ Através da Lei 9.126 de novembro de 1995, previa a aplicação de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para investimento no setor produtivo das regiões beneficiadas pelos Fundos. A Portaria Interministerial de 06/02/1992 determinou a aplicação de 10% dos recursos dos Fundos nos Projetos de Assentamento aprovados pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (INCRA, 2003:08).

Um estudo intitulado “*Avaliação e Acompanhamento do PROCERA*”³⁴, realizado através do convênio INCRA/UNESP-Jaboticabal/SP. Coordenado por Wirley Jerson Jorge e José Gilberto de Souza e realizado entre 1997 e 1998, em dez estados da federação (Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), teve como objetivo realizar a primeira avaliação do Programa após dez anos de sua implantação, correspondendo ao período de 1986 a 1995. Desta pesquisa, foram gerados 10 relatórios técnicos, um para cada estado³⁵.

Logo após a publicação de alguns resultados, outros dois documentos foram apresentados, ambos utilizando como fonte de dados esta pesquisa. O primeiro foi realizado por Antônio Márcio Buainain e Hildo Meirelles de Souza Filho, intitulado “*PROCERA: Impactos produtivos e capacidade de pagamento*”, em 1998. E o segundo, realizado por Gervásio de Castro Rezende, intitulado “*PROCERA: Institucionalidade, subsídio e eficácia*”, em 1999. Ambos os documentos foram encomendados pelo Projeto de Cooperação Técnica da FAO/INCRA. Vale destacar que ao mesmo tempo em que fazem severas críticas à pesquisa – afirmando que os “dados estariam limitados e inadequados a análises de modelos econométricos para testar a validade, direção e magnitude dos efeitos das variáveis sobre a capacidade de pagamento” – afirmam o caráter estratégico para a reforma agrária brasileira e a importância que teve esta linha de crédito ao provimento de recursos aos assentados (Buainain e Souza Filho, 1998 e Rezende, 1999a).

Estes estudos demonstram, entre outras coisas, como os recursos destinados ao Programa permitiram um aumento da composição do patrimônio e da renda bruta dos assentados e a introdução de novas tecnologias de manejo dos cultivos e da criação animal dos assentamentos. De alguma forma substituindo o sistema de produção tradicional e diversificando a produção dos assentados.

Outra conclusão nesta mesma direção, foi apresentada pela Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), afirmando que “este Programa

³⁴ Neste estudo foram levantados dados quantitativos e qualitativos. A coleta de dados foi realizada de novembro de 1997 a maio de 1998. A escolha destes estados se valeu pelo fato de apresentavam particularidades de ordem creditícia, organizativa, de quantidade de área e condição do assentamento, dos tipos de cultura e tecnologia empregadas e que permitem apontar um perfil sobre o desenvolvimento do programa no país (Jorge e Souza, 1998).

³⁵ Ver Almeida *et. al.* (1998), com Mato Grosso do Sul; Lunardi (1998), com Paraná; Mayorga (1998), com Ceará; Oliveira Júnior (1998), com Bahia; Perdigão (1998), com Rondônia; Santos (1998), com Rio Grande do Sul; Schmidt (1998), com Santa Catarina; Soares (1998), com Amazonas; Souza e Jorge (1998), com São

teria se transformado numa das principais ferramentas para o desenvolvimento econômico e social dos assentamentos” (CONCRAB, 1995: 10).

Também Bittencourt *et al.* (1998), destacam que o PROCERA,

“tem sido um grande potencializador e diferenciador dos assentamentos de reforma agrária. É através das diversas modalidades de créditos destinadas à reforma agrária que os assentados buscam estruturar minimamente suas propriedades, principalmente entre aqueles que não dispunham de nenhum instrumento de trabalho ao serem assentados” (Bittencourt *et al.*, 1998:36).

Além dos impactos econômicos da presença do crédito e dos fatores positivos que o impulsiona, Lopes (1998) destaca que a institucionalidade do PROCERA, ao possibilitar a participação dos seus beneficiários nas suas instâncias decisórias, incentivou os assentados a buscar novos espaços de atuação política, procurando valorizar a negociação como instrumento de conquista de direito. A ação coletiva dos agricultores assentados e de seus Movimentos fez parte, argumenta o autor, da defesa de interesses e de um processo de aprendizado político, desenvolvido na luta pelo acesso aos recursos e pela melhoria das condições de sua implementação e pagamento. Esse resultado também pode ser encontrado em Cordeiro *et al.* (1991), assinalando os limites e possibilidades dos processos locais de democratização das políticas públicas dirigidas aos agricultores assentados.

Em 2003, em atendimento à Portaria INCRA/N.º 983/2003, foi constituído um grupo de trabalho para realizar estudos e ações necessárias a consolidar informações das atividades do PROCERA entre 1986 e 1999, compreendendo 14 anos de operacionalização deste Programa. Entre os resultados positivos do PROCERA, o relatório destaca: (a) diminuição do êxodo rural; (b) aumento da produção, da produtividade e da diversificação nos assentamentos rurais; (c) melhoria de nível de participação dos movimentos sociais em tomadas de decisões sobre o interesse coletivo; e (d) aumento do patrimônio do produtor; entre outros (INCRA, 2003: 13).

Em relação aos limites e impasses do Programa, de acordo com os trabalhos apresentados acima, estes abrangem desde a insuficiência dos montantes de recursos, passando pelo alcance do Programa e mesmo a ausência de apoio e assessoria técnica oferecida aos assentamentos rurais. Vale destacar que esses motivos são variados e interrelacionados não podendo ser pensados de forma estanque e isolados.

Paulo; e Tanezini (1998), com Sergipe.

Com relação aos recursos destinados e aplicados pelo Programa, alguns estudos destacam a insuficiência, a descontinuidade e a demora nos processos de liberação, contratação e pagamento dos mesmos. Como exemplo, os trabalhos de Silva *et al.* (1995), Morais (1996) e Lopes (2001), que estudaram assentamentos rurais em Sergipe. Concluíram que os recursos disponibilizados e realmente aplicados não foram suficientes para atender as demandas das famílias de agricultores assentados. Também destacam a demora na liberação dos recursos e as dificuldades dos agricultores em acessar o crédito.

Os estudos de Bittencourt *et al.* (1998) e Cordeiro *et al.* (1991) constataam que os instrumentos burocráticos criados pelo governo, resultam em sérios problemas para os agricultores, como: demora no acesso dos agricultores ao crédito, o descompasso entre os processos administrativo-burocráticos e as necessidades dos processos sociais de produção agrícolas.

Uma das conseqüências dessa insuficiência de recursos, como identificaram Bittencourt *et al.* (1998) em Minas Gerais, foi o elevado índice de inadimplência em relação ao crédito. Entre os agricultores pesquisados, 57% estavam inadimplentes. Ademais, todos eles haviam recebido apenas 50% do investimento necessário para desenvolver os projetos técnicos.

Nesta perspectiva, para Buainain e Souza Filho (1998) a insuficiência dos recursos que chegam aos agricultores tem refletido diretamente sobre a sua capacidade de pagamento. Se não há dinheiro suficiente para financiar melhorias estruturais ou custear a produção, os projetos tendem a fracassar e, não raro, se tornam “economicamente inviáveis”. Por conta do baixo nível de capitalização prévia dos agricultores e da insuficiência dos financiamentos destinados à estruturação dos assentamentos, uma parcela importante dos recursos dos projetos é destinada à montagem de infra-estrutura básica, que não geram renda em curto-prazo e que, por isso, dependem de uma estratégia de contínuo acesso a novos recursos, geralmente inexistente.

Para compreender os motivos da ocorrência destes impasses e descompassos, diversos estudos nos remetem à análise das institucionalidades que davam suporte à execução do PROCERA. Assim, uma questão interessante, que afeta a institucionalidade do PROCERA, pode ser relacionada a algumas mudanças macroeconômicas do país, principalmente antes do Plano Real (1994). Houve uma transição macroeconômica de altos

índices de inflação para um período de queda e estabilização destes índices. Ao mesmo tempo, em períodos de alta inflação é recorrente o processo de defasagem dos valores reais dos recursos, que somado aos atrasos nas liberações destes aos assentados, proporcionou uma “perda” para estas famílias, mesmo antes de receber o dinheiro.

Os problemas encontrados com a defasagem dos recursos para compra de insumos, em períodos de altas taxas de inflação, aliados a atrasos na liberação destes, aparecem em estudos sobre o crédito rural nesse período, como em Cordeiro *et. al.* (1991), em que esse foi uma das dificuldades de pagamento das parcelas do PROCERA para assentados no Rio Grande do Sul, desde o início desse Programa. Também Gullo (2001), ainda no Rio Grande do Sul, aponta para essa questão como um dos problemas encontrados pelo Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), proporcionando altos índices de inadimplência para os agricultores familiares deste estado.

Estudos sobre o PROCERA, realizados por Buainain e Souza Filho (1998) e Rezende (1999a) demonstram como foi, até 1997 as condições de financiamento do PROCERA e ressaltam as várias modificações que sofreram ao longo dos anos, mudanças essas que refletiram demandas dos próprios assentados e também reflexo na própria conjuntura econômica, em especial da inflação. A passagem de uma economia hiperinflacionária para um ambiente de estabilidade monetária, a partir de 1994 com o Plano Real, significou uma mudança substancial no custo efetivo do crédito para os assentados. Com isso, Rezende aponta que

“a cobrança de apenas 50% da correção monetária, em empréstimos de prazo de 7 anos e 2 de carência, como eram as regras do PROCERA antes do Plano Real, fazia com que o valor efetivamente pago no final do empréstimo, fosse muito pequeno, afirmando que o PROCERA se pagava com a venda de uma galinha” (Rezende, 1999a: 11).

Além dos problemas com a queda do processo inflacionário, Buainain e Souza Filho (1998) afirmam que “o arranjo institucional do PROCERA assegurava a concessão automática de crédito aos assentados, sem qualquer garantia e em condições especiais de remuneração”. Isso tenderia a “reduzir e relaxar a disciplina técnico-financeira e afetar negativamente a eficiência na utilização dos recursos, levando ao prejuízo do Programa de Reforma Agrária e dos próprios assentados³⁶” (p.21). Em consequência disso, para os

³⁶ Para essa conclusão os autores se basearam nos trabalhos de Pischke *et. al.* (1983), Bardhan (1989) e

autores, pelo menos uma parte dos assentados vinham considerando esse crédito como uma “doação”, reduzindo assim incentivos para produzir resultados que permitiriam o pagamento do empréstimo, sendo possível a aceitação – por parte dos assentados – de projetos de investimento frágeis e possíveis facilitação de “desvios dos recursos” (p.21).

Na contramão desse argumento, encontramos uma reflexão de Souza (s/d). Para esse autor, o argumento de que as mudanças macroeconômicas alterariam o perfil do crédito e que isso estaria promovendo (ou promovido) a inadimplência ou correspondendo às dificuldades de amortização das parcelas pelos beneficiários, teria fundamento apenas sob a lógica monetária e nominalista.

“Uma análise dos projetos técnicos e o processo de implantação respondem efetivamente mais pelo insucesso dos empreendimentos de alguns agricultores do que as dinâmicas macroeconômicas em que pesem suas contribuições” (Souza, s/d: 04).

Em nossa opinião, as visões de Buainain e Souza Filho (1998) e Rezende (1999b), em se tratando da capacidade de pagamento das parcelas do PROCERA, estão presas à “necessidade de geração de renda suficiente para cobrir as despesas da família, manter o ciclo de acumulação” e depois pagar as parcelas. Descartam a vontade dos assentados em pagar como se apenas a geração de renda fosse suficiente para que esse pague. Como se apenas os fatores de ordem econômica (como assentamentos situados em terras pouco férteis, sem infra-estrutura, distante dos mercados ou de estradas e com assistência técnica precária) fossem suficientes para que as dívidas fossem pagas, descartando os fatores políticos e sociais que envolvem esse processo. Como exemplo podemos pensar nos assentados que mesmo conseguindo recursos para pagar as parcelas do crédito, através de posturas políticas dos Movimento Social (ou do sindicato) acham que esses créditos não deveriam ser pagos. Para alguns assentados, neste caso, a pressão política exercida pelos “mais politizados” interfere em suas escolhas de pagamento ou não do crédito, sendo aqui o fator político mais determinante que o econômico.

Outras mudanças macroeconômicas, tomadas a partir do Plano Real, podem ter causado essa dificuldade de pagamento do PROCERA em 1998, como por exemplo, uma queda dos preços dos produtos agrícolas, em especial aos diretamente vinculados ao

Stiglitz (1993), em que sustentam que condições muito especiais reduzem tremendamente a eficácia da política, uma vez que tanto os produtores como os agentes financeiros deixam de ter compromisso efetivos

abastecimento do mercado interno (como arroz, feijão, suínos, aves e etc.), conhecida como “âncora verde”³⁷. Esse pode ser, pelo menos em parte, causador da inadimplência de muitos assentados, dificultando a comercialização de seus produtos e, com isso reduzindo sua renda monetária.

Também vale destacar as constantes mudanças ocorridas durante os anos de operacionalização do PROCERA, como através de: normas, circulares, portarias, termos aditivos e resoluções, prazos, valores, taxas de juros e prorrogações das datas de pagamento do crédito. Estas mudanças causaram desconfiança e insegurança não só aos assentados, mas também os próprios técnicos do banco e que prestam assistência técnica aos assentados³⁸.

2.1.2 – O papel desempenhado pelos atores envolvidos com o Programa

Em relação ao papel desempenhado pelo INCRA na gestão dos processos de contratação dos créditos, Silva *et al.* (1995) aponta para uma timidez de suas ações, caracterizadas pela baixa capacidade operacional. Já Jorge e Souza (1998) denunciam a inexistência de um controle sobre os recursos e uma base de dados sobre a aplicação dos créditos. Diante da diversidade de finalidades de aplicação dos recursos do PROCERA, o INCRA não possuía um sistema de controle específico, não podendo acompanhar e avaliar devidamente a eficiência do Programa. E, Bittencourt *et al.* (1998) relatam desvios de função na aplicação dos recursos obtidos com o crédito em assentamentos em alguns estados do país.

Outros estudos apontam problemas identificados com os prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural que, na institucionalidade do PROCERA, deveriam oferecer apoio ao desenvolvimento dos projetos técnicos financiados. Para Bittencourt *et al.* (1998) os assentamentos que apresentaram maiores níveis de desenvolvimento foram os que tiveram acesso a serviços de assistência técnica e extensão rural em ao menos uma das etapas de execução dos projetos, contando assim, com um maior comprometimento dos

com os resultados prometidos nos projetos.

³⁷ O processo conhecido como âncora verde pode ser compreendido através de uma política de liberação e abertura econômica, incluindo o fortalecimento das relações com o MERCOSUL. Associa-se a isso uma política de preços agrícolas passiva (evitando-se intervenções no mercado e permitindo a queda dos preços), serviram para sustentar a estabilidade macroeconômica do Plano Real.

³⁸ Para acompanhar todas as mudanças ocorridas nas normas do PROCERA, ver Relatório de Gestão

técnicos. Ao analisar o Programa, Buainain e Souza Filho (1998) identificaram vários problemas relacionados à qualidade técnica dos projetos elaborados, afirmando falta de adequação dos projetos à realidade dos assentados e às demandas dos agricultores.

Aos agentes financeiros cabiam, como já foi apresentado, entre outras coisas, as avaliações dos projetos técnicos. Estes geralmente se limitavam à verificação do atendimento dos projetos às exigências formais e, por vezes, ao acompanhamento pontual de sua execução. Os bancos não assumiam responsabilidades ou riscos na concessão dos créditos, por isso, pouco lhes interessava a avaliação econômica dos projetos apresentados, “estavam mais preocupados com a redução dos custos de transação dos créditos” (Buainain e Souza Filho, 1998).

Silva *et al.* (1995), argumentam que embora os bancos tivessem um forte estímulo governamental, recebendo o pagamento de taxas de serviços e a isenção dos riscos operacionais, não conseguiam contratar a totalidade dos recursos. A falta de interesse e motivação para trabalhar com os pequenos agricultores fazia com que os bancos os tratassem como clientes comuns, que deveriam se submeter aos seus métodos tradicionais e a exigências burocráticas excessivas, muitas vezes distantes das possibilidades dos agricultores. Para os autores, faltava “motivação institucional para o apoio creditício aos pequenos produtores rurais”.

Buainain e Souza Filho (1998) apontam para problemas relacionados com a atuação deficiente de diversas Comissões Estaduais do PROCERA (CEPRO's), que tinham como prática, repetir o método de avaliação precário utilizado pelos bancos e aprovavam projetos técnicos porque cumpriam os aspectos formais, sem proceder qualquer avaliação criteriosa. Algumas vezes, o trabalho destas Comissões se resumia à aprovação dos projetos técnicos e, por carecerem de representatividade institucional, não conseguiam imprimir um papel político mais importante na gestão do Programa. Quando haviam CEPRO's atuantes, minimizava-se, em parte, o desinteresse dos agentes financeiros na gestão do Programa. Neste caso, havia uma maior preocupação com a avaliação econômica dos projetos, o que contribuía para diminuir os riscos assumidos pelos agricultores.

Quanto aos assentados, avalia-se que a sua condição sócio-econômica anterior à entrada no Programa de Reforma Agrária é, em si, um limite à obtenção de bons resultados

elaborado pelos técnicos do INCRA (2003).

na utilização dos recursos de financiamento e crédito, desdobrando-se em desvios na finalidade de aplicação dos recursos e em uma baixa capacidade de pagamento da dívida assumida (Rezende, 1999b). Em nossa opinião, a falta de uma política pública complementar à de crédito rural coloca-os a enfrentar a terra nua e quase sempre em condições precárias para o cultivo. Como os recursos para investir na estruturação básica dos assentamentos são escassos ou mal empregados, o pouco que conseguem para financiar os projetos técnicos é dividido com a tarefa de criar condições mínimas de infra-estrutura: estradas de acesso e escoamento da produção, energia elétrica e distribuição de água.

2.1.3 – Resultados e opiniões sobre o PROCERA

Conforme foi apontado anteriormente, o quadro de carência do PROCERA teve impactos importantes sobre a capacidade de pagamento dos empréstimos deste Programa, levando um grande número de beneficiários a inadimplência (INCRA, 2003). A partir de 1997, sob pressão dos movimentos sociais e das organizações dos trabalhadores rurais e agricultores assentados, uma série de medidas políticas e administrativas tratou de repactuar e alongar as dívidas assumidas junto a esse Programa.

De acordo com o Relatório de Gestão do PROCERA (INCRA, 2003), até 2003 foram realizadas, pelo menos, três grandes processos de negociação e alongamento de dívidas do Programa³⁹. Estes processos de negociação, por um lado, ampliaram os prazos de pagamentos, reduziu encargos sobre o crédito e flexibilizou as exigências feitas pelas agência bancárias. Por outro lado, como acontecem de forma sucessiva, acabam, por “alimentar esperanças de novas e flexíveis condições de pagamento, que poderiam levar os mutuários a postergarem suas opções, na expectativa de ampliação das vantagens legais até então vigentes” (p.21). Assim, o documento conclui que:

“as sucessivas repactuação e alongamento de dívidas do PROCERA, além da concessão de altos subsídios ao crédito concedido, apesar de trazer benefícios consideráveis aos beneficiários, não estimula o produtor a dar o melhor do seu esforço visando o pagamento da dívida contraída. Além disso, quando os benefícios concedidos estendem-se ao principal da dívida, como é o caso do PROCERA, não há preocupação da geração de capacidade de pagamento

³⁹ Entre as renegociações das dívidas dos assentados com o PROCERA, as principais aconteceram em 1997, de acordo com a Resolução do BACEN, n.º 2.445; outra através das Leis n.º 10.177, de 12/01/2001, Lei n.º 10.437, de 25/04/2002, e da Lei n.º 10.464, de 24/05/2002; e por fim, com a Lei n.º 10.696, de 02/07/2003, conhecida como MP Lula (INCRA, 2003).

futuro e leva o produtor, em geral, a supor que o crédito recebido não é para ser pago, mas que é apenas um dever do Estado para com ele” (INCRA, 2003: 21).

Maior controle dos recursos oriundos dos Fundos Constitucionais, foi, na trajetória do PROCERA, sistematicamente pretendida pelos sucessivos governos. De acordo com Rezende,

“para a equipe econômica (e com certeza, para boa parte do governo federal), os recursos carreados para esses fundos são considerados perdidos e, por isso, a aplicação na reforma agrária não significa um ônus fiscal adicional. Ao contrário, essa aplicação deve até mesmo ser preferida, por atender a um reclamo nacional e em vista da ‘caixa preta’ que representa as aplicações desses fundos” (Rezende, 1999a:11).

Na opinião de Bruno e Dias (2004:22) para o governo não havia uma política de reforma agrária que se adequasse às propostas de enquadramento orçamentário e ajuste fiscal, tendo, por isso, que ser implementada por outro caminho, o dos “fundos perdidos” que, por serem perdidos eliminavam as sanções e diminuía as responsabilidades e incentivos ao longo das institucionalidades gestoras e executoras do PROCERA. Desta forma, foi-se construindo entre os atores participantes da gestão do Programa, uma falta de confiança⁴⁰ ao longo de sua trajetória.

Ainda segundo Bruno e Dias (2004:23), ao invés da construção de uma intervenção estatal que busque uma nova relação com os segmentos sociais historicamente postos em segundo plano pelas políticas públicas, as recomendações defendiam que os agricultores assentados deveriam assumir uma outra postura diante do Estado, de suas políticas e dos agentes gestores destas políticas, principalmente os financeiros. Surge então, como base dessa nova postura desejada, a idéia do “agricultor moderno”, de perfil empresarial, disposto a aprender a praticar a disciplina financeira que lhe permita atingir eficácia na utilização dos recursos disponibilizados pelo programa de crédito.

Estas medidas significavam o reconhecimento governamental da falência do Programa em sua tentativa de oferecer condições para que os agricultores assentados

⁴⁰ Esta falta de confiança no Programa, foi percebida também pelo próprio Relatório do INCRA, pois, tentando recuperar informações e dados de seu próprio acervo, a comissão designada para essa tarefa concluiu que “as informações são poucas e os servidores têm pouco ou nenhum interesse a respeito” (INCRA, 2003: 23).

conseguissem, a partir da obtenção do crédito, incrementar os níveis de produção e renda nos assentamentos, tornando-se capazes de saldar dívidas dos empréstimos.

Por outro lado, a possibilidade de perdão de parte da dívida ou a renegociação vantajosa para os agricultores era considerada por alguns analistas – e pelo próprio INCRA – como o principal motivo da inviabilidade do programa de crédito, ao desconsiderar a necessidade de criação de mecanismos de disciplina e punição como meio para tornar a utilização dos recursos mais eficientes, possibilitando, nesta visão, o pagamento dos empréstimos concedidos, melhorando assim o desempenho do Programa.

Esta visão sobre o Programa de crédito parte de uma separação estanque entre produção agropecuária comercial, produção para autoconsumo e aquisição de bens de consumo. Nesta abordagem, os autores apresentam forte evidências em “desvios de recursos” para bens de consumo e ineficiência atribuída à utilização do crédito para autoconsumo e não para investimentos produtivos voltados para o mercado.

Assim, iniciamos com o principal objetivo do PROCERA para o qual foi criado:

“Aumentar a produção e a produtividade agrícola dos assentados da reforma agrária, com sua plena inserção no mercado, mediante financiamento de projetos para estruturação da capacidade produtiva e aproveitamento econômico das áreas de assentamento aprovadas pelo INCRA, visando permitir a devida emancipação do produtor em relação a tutela governamental” (INCRA, 2003:05)⁴¹.

Para Rezende (1999a:12), não haveria outra opção além do mercado para os assentados, isso porque, a produção de subsistência impediria um maior grau de especialização produtiva, limitando os ganhos de produtividade. Também, a produção para o mercado, com conseqüente sujeição as forças de livre concorrência, levaria o agricultor à busca incessante de informações e de maior capacitação e permitiria uma satisfação mais plena das necessidades de consumo.

Pelas concepções de Buainain e Souza Filho (1998) o crédito tinha como única função o aumento da produção e da produtividade dos assentados, oferecendo uma orientação mercantil à produção agrícola e para encurtar o tempo necessário à emancipação desses, vistos como “fardos a serem carregados pela administração pública”.

⁴¹ Mais a frente, o próprio documento aponta para o fracasso deste objetivo, sendo o Programa não suficiente para tornar o assentado independente em relação aos recursos públicos e integrados ao mercado.

De acordo com Bruno e Dias (2004), esta forma de enxergar o papel do PROCERA, filia-se a concepção do crédito e a intervenção pública para implementá-lo, a um processo de mudança social cuja meta seria a formação do agricultor empresário – “um produtor familiar em condições de exercer plenamente seu papel de empreendedor e gerente do processo de produção em seu estabelecimento”. Constituía-se, deste modo, uma visão simplista sobre o processo de desenvolvimento dos assentamentos, pois a eficácia do programa de crédito está associada aos processos de mudança da base técnica dos processos de produção, aos moldes do “malfadado processo de modernização da agricultura” (p.10).

Chama-nos a atenção, apoiado em Bruno e Dias (2004), a forma em que estes estudos foram construindo uma visão “ruim” e “pessimista” sobre o PROCERA. Entre os resultados, sempre mostravam o nível de precariedade dos assentamentos rurais, o alto índice de inadimplência e a necessária transição de assentados a agricultores familiares.

Esta percepção sobre o Programa de crédito e o papel dos agricultores assentados no processo de execução dos projetos técnicos financiados influenciou o processo de extinção do PROCERA a partir de sua integração ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no final da década de 1990.

Como veremos mais a diante, outros fatores ajudariam a formar esta transição, principalmente através das pesquisas e tipificações dos agricultores brasileiros, realizadas pelo convênio FAO/INCRA. Assim, torna-se necessário apresentar essa transição, bem como algumas características da “nova linha de crédito aos assentados”, o PRONAF “A”.

2.1.4 – Fim do PROCERA

Existem na literatura específica sobre o assunto várias opiniões sobre o fim do PROCERA como uma linha de crédito diferenciada aos assentados rurais no país. Uma delas acreditava que este Programa estaria privilegiando apenas os produtores assentados, e o governo teria que unificar as duas linhas de crédito, objetivando abranger todos os “produtores familiares” brasileiros e suprir algumas necessidades que o PROCERA não atendia, além de melhor alocação dos recursos destinados a esse público, já escassos. Esta seria a principal justificativa apresentada pelo “Novo Mundo Rural”, e de acordo com este documento,

“A existência do PROCERA, nos atuais moldes, ficou insustentável em função do grande número de tomadores potenciais criados pelas ações de reforma

agrária nos últimos anos e pelas deficiências técnico-operacionais da maior parte das Comissões Estaduais no processo de análise das propostas e acompanhamento da aplicação dos recursos contratados. Esta foi uma das causas da grande inadimplência registrada entre os beneficiários desse crédito nos últimos anos, o que levou o governo federal, em fins de 1998, a prorrogar por dez anos, incluindo três de carência, um estoque de dívidas de mais de R\$ 800 milhões” (MDA, 1999:10).

Justificava-se, através da alta inadimplência registrada entre os assentados, bem como das seguidas negociações e prorrogações das dívidas existentes, a unificação do PROCERA com o PRONAF. Esta justificativa acobertava outros dois acontecimentos importantes que ocorriam neste mesmo período (1999), em relação a questão agrária nacional, a saber: (a) a crescente força política dos movimentos sociais que lutam por terra, principalmente o MST, passando a atuar em vários estados do país e constituir, através das ocupações de terras improdutivas, vários assentamentos rurais (como já mostramos); (b) o fortalecimento de um “novo tipo de desenvolvimento rural para o país”, através da separação entre o setor patronal e setor familiar.

Alguns trabalhos perceberam essas modificações e alertavam quanto a esse processo de extinção do PROCERA. Medeiros aponta que,

“No que se refere aos assentamentos já constituídos e a serem implantados, a proposta é a de emancipação rápida (no prazo de dois ou três anos) de maneira a transformar os assentados em ‘produtores familiares’. Dentro dessa perspectiva, o PROCERA foi extinto e ambos os públicos passaram a disputar os recursos do PRONAF, que não é voltado para a totalidade dos ‘produtores familiares’, mas para parte deles, envolvendo critérios de seleção sobre quem faz jus ou não ao crédito” (Medeiros, 2001).

Os movimentos sociais organizados, principalmente o MST, passam a mostrar descontentamento com o fim do PROCERA⁴². Para eles, as famílias assentadas apresentavam características fundamentais diferenciadas, como a parcela mais empobrecida do campo brasileiro e devido a natureza do processo de reforma agrária (luta política). Estes, enquanto no PROCERA tinham uma linha de crédito especial, uma metodologia e recursos assegurados, agora, estariam em comum com todos os pequenos agricultores e

⁴² Medeiros (2001) chama a atenção para “casos de cobrança de taxa (cerca de 2%) efetuada pelo MST sobre o valor recebido pelos assentados do crédito do PROCERA. Isso criaria um fundo de recursos destinados a financiar este Movimento. Percebemos que esta questão merece ser melhor estudada.

assim, aumentaram as dificuldades para obtenção de crédito rural, pois teriam que disputar os mesmos recursos.

Uma das mais fortes críticas deste processo de “unificação” do PROCERA com o PRONAF, veio de Teixeira (1999). Para este autor, nesse processo, classificado como “Pronafização do PROCERA”, os assentados perderam a condição de produtor especial (dada por razões econômicas e sociais objetivas), que sem dúvida o diferenciam das condições de um “agricultor familiar” detentor da terra. A questão aqui é o “nivelamento conceitual entre assentados e agricultores familiares” que não poderia acontecer (p.07).

Bergamasco e Norder (2004) também se posicionaram em relação a esta questão, apontando esta extinção como principal motivo para “integração dos assentados ao sistema de agricultura familiar, isso devido a uma grande inadimplência dos assentados com o PROCERA e as deficiências na análise das propostas financiadas” (p.60).

Por fim, Carvalho Filho relata que os argumentos utilizados pelo governo neste período,

“são de um ‘reduccionismo’ econômico exarcebado, desprezando tanto as condições de vida dessas populações como as próprias falhas da política governamental em dar condições aos assentados (má qualidade da terra, atraso na liberação do crédito, deficiência na infra-estrutura, problemas com assistência técnica e comercialização, etc.)” (Carvalho Filho, 2001:220).

Após estas várias opiniões apresentadas sobre a integração dos assentados rurais ao PRONAF, passemos ao contexto de surgimento desta linha de crédito, em que poderemos perceber, através de influências teóricas em sua elaboração, a criação de um “agricultor familiar moderno”.

2.2 – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF

O contexto de surgimento do PRONAF, em meados dos anos 1990, foi marcado pela intensa mobilização dos movimentos sociais e organização de trabalhadores rurais que buscavam acesso à terra e melhores condições de permanência produtiva no campo. Suas reivindicações eram por ações governamentais que pudessem viabilizar a reforma agrária, o que envolvia, dentre outras demandas, a questão do crédito rural. Neste cenário, as mobilizações e ocupações de terras eram respondidas pelo Estado com crescente violência

policial e, no campo administrativo, com mudanças institucionais que buscavam limitar o poder de ação dos movimentos, sobretudo do MST (Bruno e Dias, 2004:23).

No início da década de 1990 a agricultura brasileira, principalmente a da região Sul do país, estava sendo afetada pelo processo de abertura comercial e de desregulamentação dos mercados, fatores que a submetiam a uma concorrência intensa com os países do MERCOSUL. Soma-se a isso, dificuldades decorrentes da crise da segunda metade dos anos 1980, com baixa disponibilidade de crédito e queda da renda.

Assim, destacamos alguns fatores que, de alguma forma, mudaram o rumo do desenvolvimento rural (ou sua discussão teórica) principalmente na esfera governamental. De um lado, uma maior manifestação dos movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, ligados à CONTAG, através do “Grito da Terra Brasil⁴³”. Por outro lado, estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA⁴⁴ definindo conceitualmente a “agricultura familiar” e estabelecendo um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas adequadas às especificidades destes grupos de agricultores (Schneider *et. al.* 2004:23).

Desde a divulgação do programa de reformulação das políticas públicas de reforma agrária e desenvolvimento rural, através do documento “*Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural para um novo mundo rural*”, que ficou conhecido como “Novo Mundo Rural” (MDA, 1999), as novas orientações institucionais relacionadas ao desenvolvimento rural, particularmente das pequenas unidades de produção, foram influenciadas pela proposta do Banco Mundial. Este recomendava uma ampla revisão das políticas públicas de desenvolvimento rural, recomendando, de modo inédito, que o Estado priorizasse a agricultura familiar, criando mecanismos que comprovassem sua integração aos mercados (Bruno e Dias, 2004:23).

Neste contexto de mudanças institucionais marcado pelos processos de reforma do Estado e de pressão dos movimentos sociais por ações em prol da reforma agrária, as alterações mais significativas no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998) foram a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política

⁴³ Até 1995, estas ficaram conhecidas como “Jornadas Nacionais de Luta” e eram organizadas pela CONTAG, CUT Rural (através do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores) e o MST. Também contavam com a participação de todos os demais movimentos sociais rurais.

⁴⁴ O principal deles é o FAO/INCRA (2004) *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA.

Fundiária; a transferência do INCRA para a responsabilidade desse Ministério, não estando mais subordinado ao Ministério da Agricultura. Em 1998, o Gabinete foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Medeiros, 2003: 48).

2.2.1 – Os “primeiros passos” do PRONAF

Em 1994, ainda durante o governo Itamar Franco (1992 – 1995), foi criado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAARA) o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), antecipando algumas concepções que, um ano depois, seriam reformuladas para a instituição do PRONAF. Em 1996, através do Decreto n.º 1.946 de 28/06/1996, o PRONAF passou a ser um programa governamental e a operar recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que também poderiam ser aplicados em infraestrutura rural nos municípios e em capacitação dos produtores rurais.

Na base da reformulação das políticas públicas para o agro brasileiro nos anos 1990 estão as idéias defendidas pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)⁴⁵. Em relação às recomendações relacionadas ao crédito rural, o Banco Mundial (1993) aconselhava uma revisão das tendências historicamente favoráveis aos “grandes fazendeiros, a retirada dos subsídios e o fim da função de suporte financeiro da agricultura, desempenhada pelo Estado”. Dando ênfase a agricultura familiar, o Estado deveria criar programas de crédito específicos e, a partir de um conjunto mínimo e neutro de intervenções, estimular a participação dos beneficiários e o compartilhamento de responsabilidades a nível local, ou seja, além de participarem da gestão do programa, as instituições locais (públicas e privadas) e os beneficiários deveriam repartir os custos e riscos do programa de financiamento, implicando, na visão do Banco, um efeito positivo sobre a sustentabilidade da política de crédito (Banco Mundial, 1993).

Em relação a FAO, também fazia parte de suas proposições a ênfase ao investimento público na agricultura familiar. Sua atuação na formulação de um novo programa de crédito à agricultura familiar começou a ser formalizada em 1994, quando foi

⁴⁵Uma parte importante das propostas do Banco Mundial foi divulgada no documento “*Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais*”, publicado em 1993 (Banco Mundial, 1993). As propostas da FAO ganharam corpo e especificidade local por meio dos estudos conduzidos por um Convênio de Cooperação Técnica firmado com o INCRA em 1994, com o objetivo de “contribuir na elaboração de uma nova estratégia para o desenvolvimento rural no Brasil” (FAO/INCRA, 1994).

firmado um convênio para a criação de um Projeto de Cooperação Técnica (PCT) em parceria com o INCRA (UTF/BRA/036/BRA).

Em 1995 foi apresentado o primeiro relatório que diferenciava inicialmente dois grandes segmentos na agricultura brasileira: o “patronal”, historicamente beneficiado pela intervenção estatal; e o “familiar”, posto à margem das políticas públicas e iniciativas do Estado. O eixo central da diferença entre os dois seguimentos estava na idéia de que, na agricultura familiar, o trabalho assalariado não era predominante. Este estudo também diferenciava a agricultura familiar em três segmentos principais, classificados de acordo com a renda bruta oriunda exclusivamente da agricultura alcançada por cada um deles, medindo assim, o grau de mercantilização alcançado por seus processos produtivos. Os três segmentos seriam: a “agricultura familiar consolidada” (integrada ao mercado, com acesso às políticas públicas e às inovações tecnológicas); a “agricultura familiar em transição” (parcialmente integrada ao mercado e às inovações tecnológicas); e a “agricultura familiar periférica” (grupo mais numeroso e cuja viabilidade econômica é negada) (FAO/INCRA, 1994).

Tanto a tipificação da agricultura familiar quanto as recomendações políticas do relatório foram consideradas pelos formuladores do PRONAF. Para Carneiro (1997: 71), o PRONAF trazia em suas concepções ao menos três importantes inovações discursivas: (a) voltava suas atenções às demandas dos trabalhadores rurais, elegendo a agricultura familiar como setor prioritário da intervenção pública; (b) quantificava a noção de desenvolvimento, tentando superar – pela incorporação da noção de sustentabilidade ambiental dos processos produtivos – o histórico viés economicista das políticas dirigidas à agricultura; (c) propunha a criação de mecanismos participativos de gestão social do Programa, envolvendo os agricultores e suas organizações. A autora argumenta ainda que a experiência francesa de modernização da agricultura tradicional ou campesina foi uma das principais referências na concepção do PRONAF.

Em 2000, é lançado nova tipologia para a agricultura familiar, ainda nesse estudo realizado pelo grupo da FAO/INCRA. Nesta nova tipologia, o grupo procurou estabelecer critérios relativos às relações sociais de produção, o tamanho da área e o valor de produção foram minimizados nesta abordagem. Assim, teríamos: Grupo A (capitalizados); Grupo B (em via de capitalização); Grupo C (em via de descapitalização); e Grupo D

(descapitalizados)⁴⁶. Para Marques (2003), tratou-se de “um afastamento ainda maior da associação entre agricultura familiar e pequena produção com renda reduzida” (p.170).

Foram estabelecidas as linhas de crédito que passaram a segmentar o público beneficiário em seis grandes grupos:

- Grupo E (Proger Familiar Rural) – admitindo-se até 2 empregados permanentes, com renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária de no mínimo 80%, e renda bruta anual entre R\$40.000,00 e R\$60.000,00;
- Grupo D – admitindo-se até 2 empregados permanentes, com renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária de no mínimo 70%, e renda bruta anual entre R\$14.000,00 e R\$40.000,00;
- Grupo C – admitindo-se uso eventual de trabalho assalariado, com renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária de no mínimo 60%, e renda bruta anual entre R\$2.000,00 e R\$14.000,00;
- Grupo B – tenha o trabalho familiar como base da exploração do estabelecimento, com renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária de no mínimo 30%, e renda bruta anual de até R\$2.000,00;
- Grupo A – não exige renda anual. Esta linha atende aos primeiros créditos dos assentados da reforma agrária e beneficiários do Crédito Fundiário.
- Grupo A/C – não exigem renda anual. Esta linha procura atender aos assentados rurais que vieram do PROCERA ou do PRONAF “A”, independente de já os terem liquidados mas estejam em dia com os pagamentos;

No PRONAF, o padrão de organização social da produção e a sua função social no desenvolvimento econômico nacional teriam como base às noções de produtividade e rentabilidade. Assim, a seleção dos beneficiários e a construção de metas do Programa seriam definidos pelo critério da capacidade de acesso a novas tecnologias e aos mercados, incrementando entre os agricultores familiares os níveis de mercantilização, demonstrando assim o caráter produtivista do Programa (Bruno e Dias, 2004:28).

Em grandes linhas, as perspectivas em torno da política agrícola (e para a agrária também) destes documentos insistem sobre a idéia de que o setor agrícola deva se organizar

⁴⁶ Este estudo, assim como os outros do convênio INCRA/FAO, eram coordenados por Carlos Enrique

tendo somente em vista as sinalizações do mercado. Assim, a intervenção do Estado deve se limitar ao combate contra a pobreza e os programas de desenvolvimento rural sendo unicamente concebidos a partir de sua capacidade de reduzir a miséria (Vilela, 1997).

A partir do que foi apresentado sobre o PRONAF, cabe apresentar algumas diferenças entre este Programa e o PROCERA. Primeiramente, percebemos que as instituições bancárias passam a assumir maiores riscos com os financiamentos, em consequência, criam maiores exigências e dificuldades para seus clientes contratem os recursos, favorecendo obviamente, aqueles que conseguem oferecer maiores garantias e que estão mais “integrados ao mercado”, diferenciado-se assim do PROCERA (Leite e Medeiros, 2004). Ao mesmo tempo, podemos acreditar, que criaram dificuldades no tratamento a esse tipo de beneficiário (agricultor familiar), notadamente aqueles integrantes do grupo “A” (assentados).

De acordo com Rezende (1999a), o PROCERA havia feito uma opção exclusiva por elevadas taxas de subsídio ao crédito não se comprometendo com a criação de mecanismos que elevassem a taxa de retorno dos investimentos feitos. Esta distorção tinha origem na principal fonte de recursos do PROCERA, os Fundos Constitucionais. Estes Fundos não estariam sujeitos à disciplina orçamentária, a qual deveriam se sujeitar os demais recursos orçados para a concessão de crédito. Uma vez alocado ao Orçamento das Operações de Crédito, administrado pela Secretaria do Tesouro, como acontece com o PRONAF, “os agentes financeiros assumem o risco das operações, ou seja, eles é que são os responsáveis pelos recursos perante o Tesouro. Não é por outro motivo que esses agentes, em tais condições, são muito mais exigentes na concessão dos empréstimos, uma vez que é deles o risco” (p.10).

As fontes de financiamento do PRONAF eram, além de recursos do BNDES, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT⁴⁷) assumindo lugar de principal fonte de recursos, representando cerca de 80% do total, de 1996 em diante. Ainda existem outras fontes,

Guanziroli. Mais detalhes sobre esta última tipificação, ver Guanziroli e Cardim (2000).

⁴⁷ O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Seus recursos provêm do Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e a Constituição Federal prevê uma remuneração mínima desses recursos, razão porque tem de haver uma “equalização de juros” por parte do Tesouro Nacional para que esses recursos sejam emprestados. Retirado de (www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/default.asp).

como: os Fundos Constitucionais (FNE, FCO); as verbas vindas do Tesouro Nacional (OGU); a Exigibilidade Bancária (um percentual de recursos captados pelos bancos comerciais e depositados no BACEN). Os principais operadores do Programa são o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil.

Como foi apresentado anteriormente, tanto o PROCERA, quanto o PRONAF, apresentaram pontos estratégicos de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas. De certa forma, incrementou o patrimônio e renda das famílias. Por outro lado, incentivou os assentados e suas organizações a uma maior participação política em instância deliberativas, na luta por mais recursos ou por melhores condições de pagamento.

Em um estudo organizado por Abramovay (2002) sobre o PRONAF, aparecem “importantes inovações” apresentadas pelo Programa: (a) o reconhecimento dos agricultores familiares como protagonistas das políticas públicas; (b) a criação de um processo de negociação entre os agricultores e suas organizações e o governo; (c) estabelecimento de um enfoque territorial para as políticas públicas, com importante papel para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Carneiro (1997) destaca que a eleição da agricultura familiar como protagonista para desenvolvimento rural é um indicativo de mudança que o PRONAF apresentava. Mas, alerta a autora, “precisa de cuidados para que se evite novas ameaças à reprodução da agricultura familiar, principalmente as frações mais pobres” (p.71).

Tabela 2 – Distribuição dos Recursos do Crédito Rural do PROCERA (de 1991 a 1999) e PRONAF (de 1995 a 2001) alocados nas Regiões do Brasil

REGIÕES	PROCERA (R\$)	% NACIONAL	PRONAF (R\$)	% NACIONAL
Norte	125.832.874,00	11,6	254.991.802,50	3,3
Nordeste	435.095.012,00	40,0	1.073.654.262,59	13,7
Sudeste	119.741.791,00	11,0	1.346.928.154,41	17,2
Sul	198.036.033,00	18,2	4.790.945.210,65	61,2
Centro-Oeste	208.542.556,00	19,2	367.766.994,44	4,7
Total Brasil	1.087.248.266,00	100,0	7.834.286.424,59	100,0

Fonte: MDA/SAF/PRONAF (2002), retirado de Aquino *et. al.* (2003:53) e INCRA (2003). Tabela elaborado pelo autor.

A Tabela acima apresenta a distribuição dos recursos dos dois Programas de crédito, entre as regiões do país. Vale ressaltar que os valores distribuídos pelo PROCERA estão apresentados de 1991 a 1999, enquanto que os valores distribuídos pelo PRONAF são de

1995 a 2001. Também vale ressaltar que o PROCERA atendia apenas aos assentados rurais, enquanto o PRONAF, somente a partir de 1999, passa a atender esse público, sendo acessado até então, pelos agricultores familiares. Mesmo assim, para a análise que queremos fazer isso não representa um problema. O que vale destacar desta tabela são as diferenças entre as distribuições regionais dos recursos. Podemos perceber que no caso do PRONAF há uma maior concentração dos recursos para a região Sul do país, enquanto que no PROCERA, mesmo não sendo tão grande a diferença entre as regiões, há maiores valores para a região Nordeste.

Da mesma forma Bruno e Dias (2004), analisando as fontes dos recursos aplicados pelo PROCERA, percebem que 65,13% foram originados dos Fundos Constitucionais – em sua maioria aplicado na região Sul – e 34,87% do Orçamento Geral da União (OGU) – destinados aos assentamentos da região Nordeste. A explicação para isso está em: uma maior força organizativa dos movimentos sociais – como fator político determinante para reivindicações de maiores volumes de recursos – na região Sul; e um maior número de assentamentos e de famílias assentadas na região Nordeste.

Em relação a distribuição espacial dos recursos do PRONAF, podemos compreender um dos seus principais resultados, ou seja, a desigualdade em relação a distribuição dos recursos. Entre as explicações para isso, alguns estudos – como de Silva (1999), Belik (2000) e Ferreira *et. al.* (2001) – destacam também: (a) maior organização dos agricultores do Sul; (b) pressões de empresas agroindustriais que estes produtores estão vinculados; (c) desarticulação e baixa inserção social dos produtores do Nordeste.

Para Aquino *et. al.* (2003) não estariam nesses pontos a principal explicação para essa desigualdade. Para isso, deveria-se buscar os fundamentos nas noções ideológicas de “verdadeiro agricultor” e de “competitividade”, implícitas nos textos de formação do PRONAF. Assim, a própria concepção do PRONAF apresentaria um caráter seletivo e excludente fundamentado num viés produtivista e setorial. Sendo elaborado para responder às necessidades de um “tipo ideal” de produtor, os agricultores familiares do tipo “em transição”, e que no entendimento destes autores, estaria ocorrendo na agricultura brasileira uma “nova modernização desigual” (p.54).

A partir desta linha de raciocínio, teríamos uma incapacidade por parte de alguns agricultores de obter o grosso de sua renda das atividades agropecuárias e, são percebidas

pelo PRONAF, como evidência clara da “impossibilidade desse tipo de produtor de assimilar outra lógica, que se oriente pelas demandas do mercado e pela incorporação das inovações tecnológicas” (Aquino *et. al.*, 2003:55). Estes “excluídos” não fazem parte do “tipo ideal” de agricultor a ser estimulado pela política agrícola do país, segundo a visão dos formuladores destas políticas.

Os dados disponíveis sobre o PRONAF demonstram que este Programa de crédito está favorecendo a uma parcela mais estruturada da agricultura familiar que, a partir das normas gerais adotadas, encontram maiores facilidades para acessar os empréstimos bancários, não sendo o caso dos agricultores assentados.

2.2.2 – PROCERA e PRONAF: A inadimplência em questão

De certa maneira, ao longo do tempo, o PRONAF vêm apresentando importantes modificações em seu funcionamento como um Programa de crédito rural voltado a um público específico e selecionado (o agricultor familiar em “transição”). Parte dos problemas diagnosticados com o PROCERA, principalmente em relação a sua institucionalidade, foram repensados e serviram para reformular o PRONAF. Não podemos esquecer também, que este “aprimoramento do PRONAF”, acontece dentro de um modelo de agricultor familiar que apresenta qualidades específicas, ou melhor, que possa estar “integrado ao mercado”, atendendo aos seus requisitos.

A evolução do desempenho do PRONAF ocorreu, em grande medida, das pressões dos movimentos sociais, no sentido de adequar os mecanismos do Programa a situações concretas muito mais diferenciadas do que estava implícito no seu modelo original. Vale lembrar que o mesmo aconteceu com o PROCERA, quando comparamos os objetivos deste Programa quando foi criado e antes de sua extinção, como já apresentamos.

Mas, cabe ainda fazer algumas observações em relação a questão da inadimplência observada no PROCERA e no PRONAF. A primeira questão trata da escassez de pesquisas e de dados sobre índices de inadimplência no PRONAF. Ao contrário do PROCERA, como vimos, com estudos avaliando sua eficiência e apontando para problemas e potencialidades, no PRONAF, percebemos uma falta deste tipo de avaliação.

Na verdade, poucos dados estão disponíveis – e de forma confiável – sobre a inadimplência dos beneficiários do PRONAF. Quando observamos na imprensa sempre os

índices ficam abaixo dos 10%. No caso da linha de financiamento disponível aos assentamentos rurais, PRONAF “A”, a falta de estudos ainda é maior. Mesmo assim, percebemos que os índices divulgados para a inadimplência do PRONAF seriam bem menores que os índices para os beneficiários do PROCERA, sempre acima de 50%.

Em relação ao índices de inadimplência de toda as linhas de financiamento do PRONAF, encontramos apenas uma avaliação realizada por Belik (2000), para o período de 1995 a 1998, concluindo que a inadimplência verificada pelos agricultores que acessaram este Programa estava entre as mais baixas do sistema bancário. Nas palavras do autor,

“mesmo entre os agricultores mais pobres e das regiões mais problemáticas como o Nordeste, a inadimplência se coloca em um nível facilmente aceitável. O volume de inadimplentes dos créditos do PRONAF estaria entre 3 a 4% dos saldos dos empréstimos e isto se deve a vários fatores ligados a forma de financiamento mas, sobretudo ao peso e o envolvimento da comunidade na concessão de empréstimos” (Belik, 2000:106).

Outros fatores que poderiam explicar esse baixo volume de inadimplência do PRONAF em 1998, ainda segundo o autor, estaria na concessão de créditos a “produtores integrados da agroindústria”, que fornecia aval (garantia) para esses agricultores. Em alguns casos, as agroindústrias chegavam até mesmo a pegar procurações dos produtores para retirar o empréstimo do banco. Soma-se a isso que “as garantias que são solicitadas aos agricultores garantem efetivamente a devolução do empréstimo” (Belik, 2000:106).

Desta avaliação sobre a inadimplência do PRONAF, apontada como baixa pelo autor, fica evidente a forma que se entende esta política de crédito rural. Aqui, o PRONAF apresenta índices “aceitáveis” de inadimplência, mesmo que para isso os agricultores familiares que tiveram acesso ao Programa tenham que estar “integrados” ao fornecimento de matérias-primas às agroindústrias. Preocupados com o pagamento dos créditos adquiridos, não se questionam sobre a importância destes recursos para a melhoria de vida destas famílias, como por exemplo com aplicações em atividades sustentáveis⁴⁸ de produção. Pela forma que foi exposto pelo autor, temos a impressão que os benefícios do crédito foram adquiridos pela agroindústria, cabendo ao agricultor familiar apenas o papel de repassador dos recursos. Também, reforça-se o controle exercido pelas agências

⁴⁸ Dados do BACEN mostram que a maioria dos recursos do PRONAF foram aplicados na região Sul do país, que apresenta em grande medida, integração a agroindústria, principalmente a fumicultura, a sojicultura e a avicultura (com cultivo de milho para insumo). Mais informações ver Ferreira *et. al.* (2001).

bancárias sobre os contratos de crédito aos agricultores, conforme apresentamos anteriormente.

Moreira (1997) e Carneiro (2000) chamam a atenção para o cuidado de não reificarmos a noção de desenvolvimento normalmente utilizada pelos formuladores de políticas públicas, revelando um forte viés “mercado-cêntrico”. Também priorizam os rendimentos líquidos advindos da produção e da comercialização, através de uma ótica produtivista de caráter extremamente excludente. Ainda destacam os autores que, para esses formuladores de políticas públicas, “o sucesso dos projetos de desenvolvimento passa a ser medido pelo montante do valor agregado da atividade financiada, não importando por quem foi apropriado esse valor” (Carneiro, 2000: 124). Isso nos remete a questões importante em relação a avaliações sobre os Programa de crédito: de que forma podemos avaliar a eficiência destes Programas e qual o seria o papel destes no desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas?

Portanto, entendemos que para avaliar resultados de um Programa de crédito, através de seus índices de inadimplência, por exemplo, torna-se uma missão complexa que exige o reconhecimento da diversidade social e cultural do público atendido por esse programa. Ao mesmo tempo, implica considerar graus diversificados de retornos financeiros e diferentes formas de eficiência deste público e dos Programas.

Com isso, para avaliarmos o PROCERA, através do seu índice de inadimplência é necessário levar em conta uma dinâmica de modos de vida e de produção que não podem ser entendidas meramente como um conjunto de condições de ordem econômica, cultural e política que determinam rigidamente o espaço de atuação das famílias assentadas. É necessário levar em conta a dinâmica interna, atribuída pelo próprio caráter familiar da organização social de um assentamento, que possibilita a forma social uma certa margem de autonomia na formulação das estratégias reprodutivas e na articulação com condições externas.

A partir deste momento, compreendemos que se torna necessário um estudo de caso, pensando nas questões apresentadas anteriormente – em um assentamento rural que possua experiência com PROCERA – para demonstrar mais precisamente os problemas e os motivos que causariam a inadimplência de algumas famílias assentadas.

**PARTE II – ENTENDENDO A INADIMPLÊNCIA DO CRÉDITO RURAL NO
ASSENTAMENTO RURAL CASAS ALTAS, SEROPÉDICA (RJ)**

3 – O PROCERA NO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS: Da formação do assentamento à emancipação

“Lembra-te deste refrão: O bom pagador é dono da bolsa alheia. Aquele que é conhecido por pagar pontual e exatamente na data prometida, pode em qualquer momento levantar tanto dinheiro quanto seus amigos possam dispor. (...) As mais insignificantes ações que afetem o crédito de um homem devem ser consideradas. O som de teu martelo às cinco da manhã, ou às oito da noite, ouvido por um credor o fará conceder-te seis meses a mais de crédito; ele procurará, porém, por seu dinheiro no dia seguinte, se te vir em uma mesa de bilhar ou escutar tua voz, em uma taverna, quando deverias estar no trabalho; exigi-lo-á de ti antes que possas dispor dele” (Benjamin Flanklin, 1736 *apud* Weber, 1980:182)

Neste capítulo trataremos da experiência das famílias assentadas no Casas Altas com o crédito rural do PROCERA. Crédito este, que começa a ser adquirido por elas em 1994 e se estende até 1999, coincidindo com o período de extinção do Programa.

Primeiramente, faz-se necessário reconstituir o processo histórico de formação deste assentamento, sempre que possível, dialogando com o contexto apresentado no capítulo sobre a formação de assentamentos rurais na Baixada Fluminense, bem como a forma em que conquistaram a terra, suas origens, como estão divididos os lotes e sua organização socio-econômica. Para recompor essa história, utilizamos, além de relatos de alguns assentados que participaram da formação do assentamento, alguns trabalhos já realizados por outros autores, como Souza (1998), Benevenuto (2003), Castro *et. al.* (2003) e Castro (2005), que em outros momentos e em outras circunstâncias, estiveram em contato com estas famílias.

Logo após, faremos uma apresentação do processo de contratação do crédito do PROCERA neste assentamento, desde a fase de aquisição destes créditos individuais, em 1994, passando pelas fases de aplicação dos recursos e prorrogações das dívidas, até os dias atuais, com os pagamentos ou não destas dívidas. Apontaremos também questões sobre o crédito coletivo contratado pela associação de moradores e seus desdobramentos.

Por fim, apresentaremos duas questões importantes sobre a situação atual neste assentamento depois da experiência com o PROCERA: uma trata da relação crédito/troca de titulares dos lotes e, a outra sobre o processo de “emancipação” por que passa este assentamento.

3.1 – Caracterização histórica e formação do assentamento Casas Altas

Como vimos anteriormente, a partir dos anos de 1940, devido à proximidade com a metrópole e capital federal da época (Rio de Janeiro), medidas adotadas pelo governo federal buscam transformar a região da Baixada Fluminense em um “cinturão verde” para abastecimento de uma população urbana em rápido crescimento. Nos anos 1950, começaram obras de recuperação dos terrenos e fortes incentivos foram alocados para a transformação de pastagens em culturas. Também foram assentados vários núcleos de produtores que se tornaram bastante produtivos. Este processo, associado à intensa e rápida expansão urbana, reduziu bastante a disponibilidade de terra na Baixada Fluminense e aumentou substantivamente a pressão social dos produtores sobre esse bem.

No município de Seropédica, de forma semelhante ao que estava acontecendo na Baixada Fluminense, desde os anos 1950, ocorrem conflitos por terra entre posseiros e grileiros. Neste período, Seropédica ainda não havia se emancipado de Itaguaí, o que ocorre apenas em 1996. De acordo com dados do INCRA e ITERJ, organizados na tabela abaixo, podemos perceber que até 2005, foram criados dois projetos de colonização e quatro de assentamentos rurais neste município. Como resultado, temos o assentamento de um total de 814 famílias em uma área de 8.935 ha, com média de 10,97 ha por família.

Tabela 3 – Assentamentos Rurais e Projetos de Colonização implantados em Seropédica, até 2005.

N.º	Nome	Famílias	Área	Ano de Criação	Órgão Responsável
01	PC Santa Alice	528	7.572,000	1955	Gov. Federal
02	PC Grande Rio	136	395,000	1972	INCRA
03	PA Moura Costa	48	271,4819	1989	INCRA
04	PA Filhos do Sol	13	90,000	1992	ITERJ
06	PA Sol da Manhã	19	65,117	1992	ITERJ
05	PA Casas Altas	70	541,8960	1993	INCRA
Total		814	8.935,4949		

Fonte: Dados do INCRA e ITERJ, retirados de Medeiros *et. al.* (1999), Alentejano (2003) e trabalhados pelo autor.

PC = Projeto de Colonização e PA = Projeto de Assentamento.

Uma outra questão que nos chama a atenção nesta tabela, diz respeito aos órgãos responsáveis pelo processo de desapropriação e criação destas áreas, em que podemos

perceber as atuações, tanto do governo federal, quanto do estadual. Isso mostra a diversidade de formas de lutas por terra e de intervenções estatais neste município.

Feito essa apresentação mais geral do município de Seropédica, passamos então a história de formação do assentamento Casas Altas, escolhido por nós para o trabalho de campo.

3.1.1 – A luta pela terra

O assentamento rural Casas Altas é o retrato vivo da realidade fundiária encontrada na Baixada Fluminense. Sua história de formação está ligada à própria história da disputa por terra numa região marcada por períodos de monocultura agrícola, pecuária extensiva, pela grilagem e pela pressão do mercado imobiliário. Dentro da estrutura fundiária da região, este assentamento pode ser considerado como um caso de confronto na luta pela terra, caracterizada pela convivência de grandes produtores de gado e pequenos produtores agrícolas engajados no trabalho familiar (Castro *et al.*, 2003).

Neste sentido, ao traçar o processo de luta destes assentados, é necessário conhecer as circunstâncias políticas da constituição da luta pela terra e o perfil comum deste público. Vale destacar, como fazem Souza (1998:10), Benevenuto (2003:74) e Castro *et. al.* (2003) que estes assentados conjugam em suas trajetórias de vida, experiências urbanas com experiências rurais, seja herdada de gerações passadas, seja vivida até o momento de se tornarem assentados. As autoras destacam ainda a heterogeneidade deste grupo, no que diz respeito ao local de sua procedência e antigas profissões, embora a maioria das famílias apresentem uma passagem, mesmo que rápida, pelo meio urbano.

A constituição deste assentamento pode ser por nós interpretada de duas formas. Uma primeira, surge junto com a formação de um grupo de pessoas⁴⁹ que acamparam na Fazenda Casas Altas, criando o que denominaram Mutirão Eldorado⁵⁰. Este grupo começou a ser formado em 1990 em um movimento de ocupação articulado em Itaguaí, através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaguaí e da Comissão Pastoral da Terra deste

⁴⁹ Faziam parte desse movimento inicial algumas pessoas que se tornaram lideranças e membros da associação de moradores depois de formado o assentamento, entre elas destacamos o Sr. José de Lima, que foi o presidente da associação de moradores e produtores por vários anos.

⁵⁰ Este é um outro nome que o assentamento é conhecido na região, como uma espécie de “apelido”. Através desse grupo de famílias que atua na conquista da terra, passou-se a chamar o assentamento de Mutirão Eldorado, Eldorado ou ainda Mutirão.

município. No início o grupo se reunia no Centro Social da Prefeitura de Itaguaí e se organizou para ocupar uma área em Conceição de Jacareí, perto de Angra dos Reis, no Sul do estado, em 31 de março de 1990. Essa primeira tentativa foi frustrada, tanto pela ação da polícia, como também, pela pouca experiência do grupo neste tipo de ação. Logo após esta fracassada tentativa, em setembro do mesmo ano, ocupam uma parte da Fazenda Modelo, em Pedra de Guaratiba, com a intenção de negociar uma possível transferência para a Fazenda Casas Altas, em Itaguaí (Castro, 2005). Por outro lado, existiam cerca de 30 famílias que estariam trabalhando nesta fazenda como meeiros, e que também teriam interesse nas terras caso fossem desapropriadas.

A então Fazenda Casas Altas, através do decreto Lei n.º 98.981 de 22 de fevereiro de 1990, foi declarada de interesse social, para fins de reforma agrária, e dá-se assim início a um processo de luta por terra nessa propriedade. Esta fazenda ainda não havia sido destinada à construção de um assentamento e encontrava-se sob grilagem, ocupada com pecuária extensiva. Desta forma, esse grupo que estava acampado em Pedra de Guaratiba, depois de confirmada a possibilidade de “sucesso”, saem desta região e constituem um acampamento na Fazenda Casas Altas. Esta ocupação tinha o objetivo de pressionar a conclusão da Ação Expropriatória desta fazenda. Em novembro de 1990 foram liberados os Títulos de Dívida Agrária (TDA) e começam assim as negociações com o INCRA, entre os acampados – formando o Mutirão Eldorado – e meeiros da antiga fazenda.

Outras estratégias foram utilizadas por estes grupos com o objetivo de pressionar a agilização da desapropriação desta fazenda, como: adesão a outros grupos de “sem-terras” acampados na frente da sede do INCRA na cidade do Rio de Janeiro (Benevenuto, 2003: 74 e Castro, 2005), e, ao mesmo tempo, buscando contatos com autoridades locais (prefeito, secretário de agricultura, deputados estaduais e etc.).

Castro (2005) buscando relatos que resgatam a história da formação deste assentamento, ressalta que os acontecimentos mais lembrados por aqueles que vivenciaram o período do acampamento e os que não estiveram presentes, mas conheciam a história, foi o confronto com o grileiro que ocupava parte da área da Fazenda Casas Altas com gado e que resistiu a essa ocupação com violência.

Mesmo após a entrada do INCRA nesta área em que se formaria o assentamento, não diminuíram as ações de violência que sofreram, principalmente em relação ao grupo de

acampados. Já no segundo dia de ocupação houve confronto entre o grileiro – conhecido por “Manoel Maluco” – e os acampados do Mutirão Eldorado.

Como exemplo, de acordo com relato de assentados, este grileiro envenenou o poço que abastecia o Mutirão com Benzeno-Hexaclorado (BHC). Os acampados descobriram a tempo que a água estava contaminada e evitaram sua ingestão. A queixa foi registrada na polícia, mesmo assim, os ataques não cessaram. Em janeiro de 1992, os acampados receberam o apoio da polícia militar do estado, com a escolta de dois policiais patrulhando a região por dezenove dias. No final do mês, após a saída dos policiais, o grileiro volta a atacar. Com uma arma de fogo, após confronto com os assentados, acabou ferindo algumas pessoas (Souza, 1998; Benevenuto, 2003 e Castro, 2005). Vale destacar que estes confrontos aconteciam em apenas uma parte da área desapropriada, pois a outra parte, ocupada pelos meeiros da fazenda, não estava em disputa, pelo menos direta, com este grileiro⁵¹.

O apoio da Igreja Católica (através da CPT), do MST, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itaguaí, de vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT) e da própria Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRuralRJ), foi fundamental para que as famílias acampadas obtivessem sucesso em sua luta. Em setembro de 1992 foi efetivada a desapropriação e a imissão do título da terra e, em fevereiro de 1993, o INCRA distribuiu a autorização provisória de ocupação, podendo desta forma cada família ocupar um lote e construir sua casa.

3.1.2 – A organização dos lotes e as associações de moradores

O assentamento Casas Altas possui um total de 72 lotes numerados de 2 a 74 e que têm, em média, 6,88 ha por lote, de acordo com a tabela abaixo. Deste total de lotes, 70 estão ocupados com famílias e 2 destinados à área comunitária: o lote 15, foi definido como área comunitária durante o processo de demarcação, e nele está localizada, ainda hoje, a sede da Associação dos Pequenos Produtores do Mutirão Eldorado (APPME); e o lote 74 foi destinado a área comunitária para sede da Associação de Pequenos Produtores e Moradores Filhos da Terra (APPROMFIT).

⁵¹ Castro (2005) a partir das entrevistas realizadas com os assentados que participaram desses conflitos, autoridades e mediadores presentes, trás relatos mais detalhados sobre esses confrontos entre os acampados e o grileiro, com seus capangas armados.

Tabela 4 – Dados sobre a área (em ha) do Assentamento Casas Altas, Seropédica, 2003

Área Média dos Lotes	ha
Soma da área dos 70 lotes	541,80
Os dez menores lotes (Média)	3,58
Os dez maiores lotes (Média)	18,10
Média dos Lotes	7,52

Fonte: Dados do INCRA, retirados de Castro *et. al.* (2003).

Na área comunitária (lote 15) existe, além de um açude, instalações comunitárias tais como: um galpão – onde são realizadas as reuniões da APPME e são guardados equipamentos e máquinas de uso coletivo; um posto de saúde – atualmente funciona como um escritório-sede da APPME; e uma casa-de-farinha hoje desativada. Outro espaço coletivo é a “Casa de Pedra”, reminiscência da antiga fazenda que depois de parcialmente recuperada, chegou a ser a sede da associação e localiza-se dentro do lote 20. Hoje este espaço vem sendo utilizado para encontros religiosos (cultos) dos assentados, geralmente de Igrejas Pentecostais. Já a área comunitária do lote 74, sede da APPROMFIT, encontra-se vazia, visto a atual fase de desarticulação de seus membros.

Ainda durante o processo de formação deste assentamento, desde 1992, foram criadas duas associações de produtores e moradores: uma com as famílias que participaram da ocupação da antiga fazenda – formando a Associação dos Pequenos Produtores do Mutirão Eldorado (APPME) – com aproximadamente 41 famílias, em que sua maioria tinha como local de origem outros municípios da região da Baixada Fluminense ou outros estados do país; e outra constituída basicamente de meeiros e arrendatários da antiga fazenda – formando a Associação de Pequenos Produtores e Moradores Filhos da Terra (APPROMFIT) – com aproximadamente 29 famílias, que já se encontravam na região perto do assentamento, seja residindo dentro da antiga Fazenda Casas Altas, seja em um loteamento urbano próximo, chamado Chaperó⁵², e trabalhavam nesta fazenda. Essa

⁵² A localidade de Chaperó aparece em diversos mapas da região desde o século XIX como uma localidade próxima ao centro de Itaguaí. Já o núcleo urbano que se formou nesta área começou a se consolidar a partir do loteamento de uma área denominada de Parque Primavera, na década de 50. Trinta anos depois, na década de 1980, formou-se o Conjunto Habitacional – Agrovila Chaperó, mas hoje a área toda é denominada apenas de Chaperó. Este Conjunto Habitacional é composto por três glebas. As glebas A e B foram construído em 1981 pela Caixa Econômica Federal em convênio com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, com 1600 casas, a rua principal pavimentada, um posto médico que funciona 24 horas e uma escola CIEP (Brizolão). Em 1984 foi habitada mediante a compra dos lotes já com as casas. A Gleba C foi construída posteriormente, pela Prefeitura de Itaguaí, com 250 casas. Atualmente a Gleba A é toda pavimentada, existem muitas igrejas

relação entre morar e trabalhar foi mantida mesmo depois da formação do assentamento, apesar das cobranças do INCRA de que morassem no lote. Na figura em Anexo 2, encontramos uma divisão territorial, aproximada, das famílias que compõe essas duas associações de moradores.

Atualmente encontramos apenas a APPME vigorando. Foi relatado pelos assentados que por falta de organização e articulação entre seus associados, a APPROMFIT não está mais em funcionamento. Os assentados passaram então a se reunir e serem representados apenas pela APPME, que passa a ser o local de atuação dos “órgãos externos” ao assentamento, como o INCRA, a EMATER e outros. Contudo, nem todas as famílias da APPROMFIT participam destas reuniões e se sentem representadas por essa associação. Assim, percebemos que mesmo depois de 10 anos de constituído o assentamento, ainda existem divergências entre os dois grupos: por um lado as famílias que acamparam; e por outro, as famílias que trabalhavam na área.

Em resumo, a história de formação deste assentamento nos possibilitou perceber, num mesmo espaço e momento, duas formas de luta por terra encontradas em outros municípios da Baixada Fluminense. Uma com trabalhadores “sem-terra” que ocupam terras em condição de serem desapropriadas e outra com a resistência de meeiros da antiga fazenda, buscando conseguir uma terra própria para produzir. Ao mesmo tempo, estas diferenças na forma de agir e de conquistar a terra trarão, como veremos mais a frente, problemas quanto a utilização do crédito, dada a falta de união entre eles.

3.1.3 – Características sociais do assentamento

Apesar de apresentar algumas características comuns com assentamentos de reforma agrária do resto do país, os assentados do Estado do Rio de Janeiro e especialmente os da Baixada Fluminense tem uma trajetória de vida peculiar. Essa peculiaridade diz respeito ao fato que uma parte desta população tem como origem o meio rural, nascida muitas vezes em outros estados, e que acabam migrando para os núcleos urbanos médios e grandes ainda na juventude. Após um longo período de trabalho urbano, assim que há a possibilidade de

evangélicas e um comércio local pequeno. Já o Parque Primavera não é asfaltado e tem menos comércio que as outras glebas, mas a principal Escola Municipal da área: Escola Municipal das Acácias, está localizada lá (Castro, 2005: 55).

retorno ao campo, se engajam na luta por terra, formando o núcleo básico das ocupações de terra nesta região.

Em se tratando da organização social do Casas Altas, conforme observado em Castro *et. al.* (2003), percebemos uma certa igualdade à realidade encontrada nos assentamentos da região da Baixada Fluminense: (a) são famílias que possuem fortes laços com a rede familiar urbana; (b) alguns de seus membros estiveram ou ainda estão engajados no setor informal da economia, deslocando-se com frequência para executar trabalhos na cidade; (c) a renda auferida neste setor é insuficiente para a reprodução do próprio grupo, levando a deslocamentos espaciais baseados nos imperativos da produção e na reavaliação dos laços de apoio entre os grupos domésticos dentro e fora do assentamento.

De acordo com dados colhidos em trabalho de campo de Castro *et. al.*(2003), sintetizados na tabela abaixo, podemos perceber que a maioria das famílias assentadas em Casas Altas, não possuem outra casa fora do assentamento, ao mesmo tempo em que a média de moradores para este caso é de 3,5 pessoas/casa. Por outro lado, 31 famílias afirmaram possuir casas fora do assentamento, com a média de moradores por casa de 1,2 pessoas.

Tabela 5 – Se possuem outra casa fora do assentamento Casas Altas, Seropédica, 2002

Não possui		Possui			
N.º de famílias	Média de n.º de moradores/casa	N.º de famílias	Média de n.º de moradores/casa	Rural	Urbano
35	3,5	31	1,2	12	18

Fonte: Castro *et al.* (2003). Dados trabalhados pelo próprio autor.

Vale destacar que muitos lotes ainda não possuem casas e essas famílias residem fora do assentamento, geralmente em núcleos urbanos próximos ao assentamento, como em Chaperó (Itaguaí) e Seropédica. Estes dados reforçam o argumento de que estes assentados possuem fortes laços com o perímetro urbano, seja como uma extensão do domicílio, seja pela proximidade do local de trabalho.

Em relação ao local de nascimento dos assentados do Casas Altas, de uma média total de 300 pessoas que compõem o público do assentamento, a maioria nasceu nas áreas urbanas da região (em Seropédica/Itaguaí e adjacências), conforme se vê na tabela abaixo.

Tabela 6 – Local de Nascimento de todos os membros das famílias do Assentamento Casas Altas, Seropédica, 2002

ONDE NASCEU	N.º de pessoas	%	RURAL	URBANO
Seropédica/Itaguaí	143	43,6	73	70
Cidade do Rio de Janeiro	48	14,6	2	46
Espírito Santo	39	11,9	24	15
Municípios da Baixada	38	11,6	6	32
Outros Municípios	24	7,3	16	8
Estados do Nordeste	19	5,8	16	3
Minas Gerais	14	4,3	9	5
Não Informado	3	0,9	0	0
Total	328	100	146	179

Fonte: Castro *et al.* (2003). Dados trabalhados pelo próprio autor.

No entanto, os mesmos dados cruzados segundo a faixa etária, mostram que entre as crianças e jovens, a maioria nasceu no meio urbano, com 56,9% das crianças e 68,6% para jovens. Já para os adultos (acima de 33 anos), essa relação é diferente, cerca de 61% deles nasceram em áreas rurais.

Tabela 7 – Local de nascimento, em relação ao grupo de idade – assentamento Casas Altas, Seropédica – 2002

N.º de pessoas/idade	Total	%	Rural	%	Urbano	%	Não Informado	%
Até 11 anos	72	100	30	41,7	41	56,9	1	1,4
12 – 32 anos	124	100	37	29,8	85	68,6	2	1,6
33 anos em diante	132	100	80	60,7	51	38,6	1	0,7

Fonte: Castro *et al.* (2003). Dados trabalhados pelo próprio autor.

O conjunto dos dados organizados nas tabelas indicam que a população que formou o assentamento Casas Altas, morava em núcleos urbanos próximos, porém, mais da metade dela nasceu em áreas rurais.

O assentamento constitui-se, portanto, a partir de um segmento importante de pessoas que optou por um retorno ao campo para empenhar-se nas atividades agropecuárias, realizando uma trajetória rural-urbano-rural, na qual o assentamento representa, de fato, o “velho sonho” de retorno ao campo (Castro *et. al.*, 2003). E por outro segmento de pessoas que continuaram na terra em que estavam trabalhando como arrendatários ou meeiros.

Por seu turno, o fato de a população, em sua maioria, residir nos municípios de Seropédica e Itaguaí e em outros municípios da Baixada Fluminense, antes de se assentar,

aponta para uma outra característica importante: manteve-se os laços entre os assentados e sua parentela situada nestas cidades.

Castro *et. al.* (2003) apontam ainda para a existência de uma certa “lógica” na fonte de recursos destas famílias, que combinam as atividades rurais e urbanas de modo a garantir a manutenção do lote e sua permanência no assentamento. Isso reforça uma outra característica comum aos assentamentos de reforma agrária da Baixada Fluminense, em que parte da sua população trabalha também em atividades urbanas, concentrando-se, em sua maioria, no setor de serviços e na construção civil, seja na condição de assalariado e/ou de autônomo.

Estas características apresentadas até o momento – sobre a formação da população deste assentamento, sobre seus laços com o meio urbano e sobre suas condições de trabalho – nos remetem a uma questão interessante quando as relacionamos com a forma de utilização e de pagamento do crédito rural por essas famílias, e que de certa maneira podem comprovar essas ligações. Esta diz respeito às alternativas encontradas por algumas famílias quanto ao pagamento do crédito.

“(Como o senhor pagou?) Com a ajuda de parentes, essa coisa, mas com o dinheiro da roça, da agricultura não dá não. Devido a essa dificuldade, né. O cara não ter água para trabalhar na entressafra e não ter o saneamento na época das chuvas com excesso” (DPA⁵³).

Como aprofundaremos mais a frente, entre as alternativas relatadas por eles, aparecem recursos de fora do lote, ou seja, conseguiram pagar o crédito através de recursos externos, seja com trabalho na cidade, com ajuda de parentes, com rendas de aposentadorias e outros benefícios. Cabe agora, adentrar nas alternativas de produção que estes assentados estão desenvolvendo.

3.1.4 – Organização produtiva do assentamento

O assentamento Casas Altas estabeleceu-se, inicialmente, como um forte produtor de culturas tradicionais encontradas na Baixada Fluminense, tais como aipim, quiabo, maxixe, milho e feijão. Entre os anos de 1994 a 1997 este assentamento alcançou um volume considerável de produção, chegando mesmo a receber da União das Associações e

⁵³ A partir deste momento sempre no final das falas aparecerão as iniciais do nome do proprietário do lote. Essa opção foi adotada para preservar a identidade de cada entrevistado.

Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 (UNACOOOP), filiada às Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA-RJ), o prêmio de safra recorde de quiabo, no ano de 1994/95.

Atualmente, a diversidade na produção tem sido mantida, embora tenham apontado para uma forte queda na produtividade, relacionados a problemas como falta de água em alguns lotes e excesso em outros, qualidade da terra ruim, falta de assistência técnica e de possibilidades de comercialização dos produtos.

Apesar dessas dificuldades apontadas, estes assentados buscam diversas estratégias de produção e comercialização de seus produtos, como a venda em feiras (em Seropédica e no Bairro da Glória) e de “porta em porta”. Embora, a principal alternativa de venda de seus produtos seja para atravessadores.

Os principais produtos cultivados e comercializados são (gráfico 1): aipim, quiabo, milho, feijão, maxixe, coco, pimentão, entre os agrícolas. Entre os de origem pecuária, temos o queijo, o leite *in natura* e ovos. Percebemos ainda, que a maioria das famílias produzem para a subsistência, sendo poucas as que conseguem comercializar uma grande quantidade de produtos.

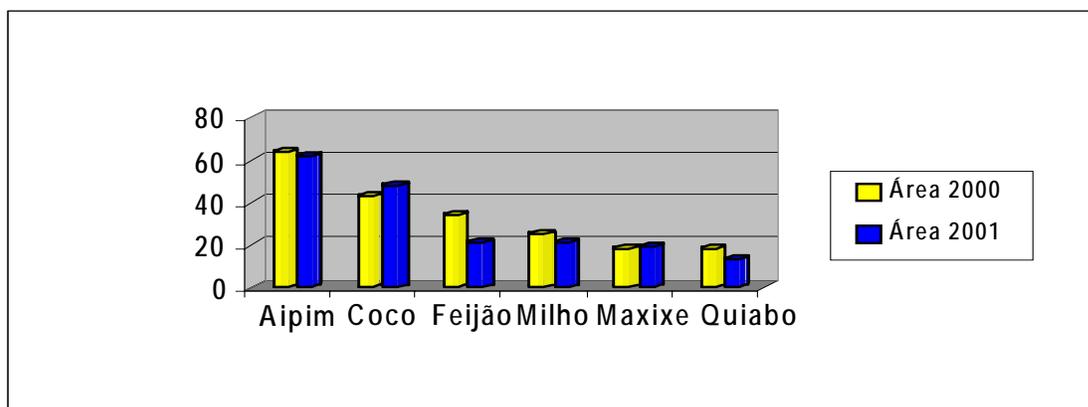


Gráfico 1 – Área Cultivada em ha (culturas mais importantes) assentamento Casas Altas, 2000/01.
Fonte: Castro *et al*, 2003.

A partir do que foi exposto acima sobre o processo produtivo deste assentamento, podemos destacar que, possivelmente, o prêmio recebido pelas safras recorde no assentamento no ano de 1994, pode estar relacionado à utilização do crédito do PROCERA adquirido no mesmo período. A aplicação em conjunto destes créditos entre as famílias,

trouxe um melhor resultado e uma importância para o aumento da produção agrícola, já que os créditos de custeio foram aplicados no cultivo de aipim e os de investimento no plantio de coco.

Por outro lado, esta safra recorde aconteceu apenas nos primeiros anos de utilização deste crédito. Como não havia assistência e acompanhamento técnico, aliado a falta de água e solos com baixas condições de plantio, percebemos que a produtividade do assentamento vem apresentando uma queda nos últimos anos.

3.1.5 – A intervenção das políticas públicas no assentamento e a indefinição em relação às prefeituras

Desde o início da formação do assentamento Casas Altas, o INCRA atuou em alguns projetos como resposta à demandas dos assentados para melhorar as condições de trabalho e de moradias destas famílias. Estes projetos eram acordados entre as associações de moradores e o INCRA, sendo de uso coletivo dentro do assentamento.

Um destes projetos foi para a construção de dois poços artesianos. Em determinadas épocas do ano, as famílias assentadas sofrem com a falta de água nos lotes, seja para a produção, seja para o consumo domiciliar. Assim, através de recursos do INCRA, foram projetados dois poços artesianos para o assentamento. Devido a alguns entraves burocráticos, com demora no repasse dos recursos para começar o projeto e escolha dos melhores locais para furar os poços, a construção destes demorou mais de dez anos para se realizar. Hoje, depois de um período curto de funcionamento, estes não estão sendo utilizados pelas famílias.

Entre os motivos para a não utilização dos poços, apareceram nas entrevistas problemas na instalação dos canos que levariam a água até os lotes mais distantes. Este encanamento seria adquirido com recursos dos próprios assentados e estes não os conseguiram ainda. Outro problema, em relação ao poços artesianos, é a falta de acordo entre os assentados de qual lote forneceria energia elétrica para acionar as bombas de sucção da água. Depois de várias reuniões na associação de moradores não se havia chegado a um acordo.

Por falta de apoio dos órgãos competentes, não conseguiram adquirir os canos que precisariam para distribuir a água para seus lotes. Além disso, a tentativa de auxílio

externo, com ajuda de políticos, também mostrou-se infrutífera. A fala de uma assentada mostra bem como está a situação destas famílias em relação as condições de utilização destes poços artesianos.

“Aí, no final o poço está lá. E os dois poços não fornecem água. Não tem água suficiente. (...) Nós temos que comprar o cano. Procuramos políticos e etc., não tem. Até hoje estamos sem água” (MBA).

Outro projeto “incentivado” pelo INCRA foi a construção de uma “casa de farinha” dentro do assentamento. De acordo com informação de pessoas que atuaram no assentamento na época da apresentação do projeto para a construção desta pelo INCRA, tanto a edificação quanto a instalação dos equipamentos faziam parte de um programa estadual de produção de farinha em assentamentos de reforma agrária, com o objetivo de agregar valor ao produto final. Esta “casa de farinha” chegou a ser construída e hoje não está sendo utilizada. Dada a ausência de um estudo prévio sobre a qualidade de aipim produzido neste assentamento e sobre sua produtividade, após algum tempo de utilização dessa casa de farinha, percebeu-se que a viabilidade econômica do projeto estava comprometida. Os assentados perceberam que a renda obtida com a venda do produto *in natura* compensava mais que industrializá-lo. Também não foi realizado um estudo sobre a comercialização da farinha. Isso mostra que não houve uma conversa entre o INCRA e os assentados, resultando em um descompasso na execução do projeto. Atualmente os assentados utilizam este galpão para realizar as reuniões da associação de moradores.

Pelo que foi exposto até aqui, pouco está sendo aproveitado pelas famílias assentadas destes projetos no assentamento. Ainda foram realizados outros projetos dentro deste assentamento, um para instalação de energia elétrica e outro para compra de tratores e caminhão para auxiliar no processo produtivo destas famílias. Ambos projetos foram realizados através de crédito coletivo do PROCERA e incentivados pelo INCRA. Como veremos mais a frente, estes projetos apresentaram problemas desde sua execução até a fase final, apontando para uma falta de acompanhamento técnico aos assentados e opiniões diversas entre seu pagamento.

Uma outra dificuldade encontrada por essas famílias, diz respeito ao acesso a políticas públicas municipais. Como o assentamento está localizado na fronteira entre os municípios de Itaguaí e Seropédica (ver figura 1 em anexo), há ainda indecisões geo-

políticas para definição de qual município os assentados teriam que recorrer, no acesso a tais políticas. Essa indecisão pode ser percebida na fala de uma assentada que nos primeiros anos do assentamento fazia parte da APPME.

“Nós não temos apoio. Nem mesmo da prefeitura. Se for na prefeitura aqui de Seropédica, o prefeito não conhece ninguém, pelo menos não conhecia, agora mudou, vamos ver, né? Foi assim, ficamos numa briga de município aqui danada, de divisa. Nós não sabe se nós estamos em Seropédica ou se estamos em Itaguaí. Aí os dois municípios ficam brigando, eu não vou apoiar eles porque eles não é meu. Aí o de cá diz que não vai apoiar nós porque também não sabe se é deles lá. Ai fica difícil” (ISA1).

Como resultado, hoje encontramos o assentamento com baixa produção agrícola e animal, alguns lotes com dificuldade de água para consumo doméstico, falta de assistência médica e dificuldades de transporte de seus produtos. Por fim, ainda percebemos uma situação de “desconforto” entre as famílias assentadas e a associação de moradores, em relação a forma de pagamento destes créditos coletivos adquiridos pelas associações de moradores.

3.1.6 – A rotatividade dos titulares dos lotes

Uma característica encontrada neste assentamento que chamou a atenção quando nas entrevistas, foi o grande número de casos de lotes que haviam trocado de titulares. Informações coletadas nas entrevistas realizadas pela pesquisa de Castro *et. al.* (2003), para o período de junho de 2001 a julho de 2002 já apontavam para um grande número de lotes nesta situação. Percebemos que esta questão ainda é muito recorrente no assentamento, e encontramos um total de 38 lotes que já passaram por esse processo, sendo que alguns deles por vários donos, representando assim, 54,3% do total deste assentamento.

Tabela 8 – Situação atual dos titulares de lotes no assentamento Casas Altas, 2005

Grupos	Total de Lotes	Trocou de Titular	%	Não Trocou de Titular	%
APPME	41	23	56,1	18	43,9
APPROMFIT	29	15	51,7	14	48,3
Total	70	38	54,3	32	45,7

Fonte: Dados trabalhados pelo próprio autor.

Por outro lado, pelas porcentagens de casos de troca, percebemos que esta característica não é especificidade de um determinado grupo. Tantos os membros da APPME, como os da APPROMFIT, apresentaram índices igualmente altos de trocas de titulares em seus lotes⁵⁴.

Pelo que nos foi revelado pelos próprios assentados, alguns fatores relacionados entre si podem ser os causadores dessa grande rotatividade de titulares nos lotes: (a) a falta de infra-estrutura para a produção e comercialização dos produtos gerados dentro do assentamento; (b) falta de atrativos culturais, como festas e encontros, aparece nas falas de alguns assentados como um fator que faz com que a cidade possua mais “atrativos”; (c) uma “onda de boatos” de que os assentados que não pagassem os créditos adquiridos, o INCRA ou o banco iriam “pegar” o lote como garantia. Assim, muitos assentados preferiram negociar seu lote, “passando-o” para outra pessoa, com ou sem a dívida.

“A maioria aqui já vendeu (o lote), sabe por quê? Porque não consegue sobreviver, estava com medo de perder o lote” (MBA).

“Foi assim, muitos na época, foi naquela época que teve umas conversas aí, que o governo, o banco ia panhar os terrenos tudo (...) Isso, foi nessa que muitos aí arrependeu, né. Muitos passaram o terreno por causa da dívida, que não teve como arrumar pra pagar” (ISA1).

Estes fatores encontrados no Casas Altas para um grande número de troca de titulares dos lotes não é uma especificidade apenas deste assentamento. Bruno e Medeiros (2001), em estudo realizado em todo o país, apresentam algumas razões para evasão de famílias de trabalhadores assentados. Para as autoras, assentamentos que foram formados por “pressões” organizadas pelo sindicatos dos trabalhadores rurais ou por Movimentos Sociais, que tem proximidade a centros urbanos, e apresentam uma população com migrações rural-urbano-rural, “seria difícil estabelecer uma relação entre processo social que deu origem ao assentamento e as evasões” (p.17). Teria maior peso explicativo, fatores como: (a) a diversidade do público envolvido (diferença social entre os assentados no momento da chegada, problemas de convivência, conflitos sociais e etc.); (b) as condições de infra-estrutura (problemas de saúde e precariedade de atendimento médico, falta de escolas, precariedade de estradas e etc.); e (c) apoio do Estado (falta de incentivo à produção, a comercialização e à ausência de assistência técnica e etc.).

⁵⁴ Na Figura 3 em Anexo podemos perceber visualmente essa observação.

Assim, as autoras apontam, como um dos problemas recorrentes para evasão de famílias dos assentamentos, o caso do endividamento e a dificuldade de pagar os créditos. De acordo com as autoras, uma “sólida organização interna” do assentamento é um fator que tende a inibir as evasões (p.39). E chegam a conclusão que,

“são múltiplas as razões que se interpenetram e se combinam de forma peculiar em cada um dos casos (...) dada a precariedade da situação dos assentamentos, que se traduz tanto nas condições de infra-estrutura como na descontinuidade das políticas em relação a eles, muitas das vezes lida pelos assentados como ‘abandono’, talvez devêssemos nos perguntar porque tantos assentados permanecem na terra e ainda porque tantos continuam investindo suas energias na busca de um lote” (Bruno e Medeiros, 2001; 39).

Vale ainda ressaltar, como faz Oliveira (2005) que,

A idéia do assentamento como um ponto final relativo me conduz a refletir que as experiências vivenciadas no assentamento possam servir de subsídios necessários para que as pessoas tornem a migrar novamente, ou seja, é preciso aceitar que as pessoas possam sair do assentamento, que ali pode não ser um ponto final para algumas famílias. Por outro lado, essa reflexão do ponto final relativo me conduz a questionar também a idéia de fixação ou de “plantar” as pessoas no assentamento, que os gestores de políticas públicas constroem sobre os assentamentos rurais. Pois, acredito que para garantir a permanência das pessoas no assentamento é necessário que se criem uma série de condições (infra-estruturas, créditos, assistência técnica, dentre outras) que permitam que as pessoas permaneçam na terra, além de se considerar as particularidades de cada assentamento. Ou caso contrário, ele se tornará um migrante outra vez (Oliveira, 2005: 16).

Mais a frente, iremos mostrar que, de certa forma, estas trocas de titulares ocorriam muitas vezes sem a troca dos titulares da dívida, qual seja, “apenas do lote e não das dívidas”, o que dificultou nosso acesso aos principais contratantes dos créditos. As pessoas que estavam nos lotes, quando fomos ao assentamento, não tinham nenhuma informação sobre estes antigos donos – muitos, pelas várias trocas de titulares nem sabiam quem era – e também sobre a existência do crédito. Também faltaram informações sobre estes no banco e no INCRA, mas outras questões estão implicadas na relação crédito/troca de titulares, como veremos a seguir.

3.2 – O assentamento Casas Altas e o PROCERA

3.2.1 – Fase de aquisição dos créditos individuais

Logo após os primeiros meses de 1993, com a constituição do assentamento Casas Altas, as famílias de assentados passaram a ter acesso aos créditos de implantação, compreendido como os créditos de habitação – destinados à construção das residências; crédito de fomento – para compra de alimentos e início do processo produtivo. Tais créditos serviriam para apoiar as instalações das famílias nos lotes, até porque muitas encontravam-se em total processo de descapitalização. Feito isso, passaram a ter direito aos créditos de investimento e custeio produtivo do PROCERA.

Ter acesso ao crédito foi uma atuação nova para a maioria dos assentados de Casas Altas. Em pesquisa anterior, constatamos que apenas um assentado afirmou ter contratado outro tipo de crédito rural antes de vir para o assentamento (Pereira e Castro, 2003). Vale lembrar inicialmente, como faz Leite *et. al.* (2004: 221)⁵⁵, que é justamente a partir da condição de assentado que este segmento específico de trabalhadores rurais passa a ter acesso aos mecanismos do crédito rural, ainda que este processo esteja pontuado por enormes dificuldades, como: (a) atraso na chegada do financiamento; (b) dificuldades com as documentações exigidas; (c) dificuldades importadas pelos agentes financeiros; (d) problemas na elaboração dos projetos produtivos e outros.

Em início de 1994, após reunião da Comissão Estadual do PROCERA em Itaguaí, ficou estabelecido que o assentamento Casas Altas teria acesso aos créditos do Programa e que ficaria a cargo da Superintendência do INCRA-RJ encaminhar o processo de contratação dos créditos. Em seguida, o INCRA-RJ solicitou ao escritório local da EMATER-RJ de Itaguaí que iniciasse a elaboração, junto aos assentados, dos projetos produtivos para contratação dos créditos. Logo após, um técnico da EMATER-RJ, responsável em prestar assistência técnica ao município de Itaguaí, começou a visitar o assentamento e iniciou junto com os assentados, coordenando reuniões nas associações de moradores, a elaboração dos projetos produtivos justificando o investimento do crédito solicitado.

⁵⁵ Pesquisa, de caráter nacional, intitulada *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Tal investigação voltou-se para análise dos impactos externos causados pelos assentamentos rurais, ou seja, do assentamento sobre o meio em que se insere (Leite *et. al.* 2004).

Estes projetos posteriormente foram encaminhados à Comissão Estadual do PROCERA (CEPRO) e depois à agência do Banco do Brasil de Itaguaí, para que fossem feitas as análises de viabilidade econômica dos projetos, além da consulta ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) dos possíveis beneficiários. Após a consulta, o crédito foi liberado aos assentados que não apresentavam nenhuma restrição cadastral.

Uma das exigências para a contratação do PROCERA era a formação de associação de produtores e moradores ou de cooperativas dentro dos assentamentos. No caso de Casas Altas, isso não foi necessário, pois já haviam se constituído as duas associações antes mesmo deste período, desde 1992. Nesta fase inicial de contratação dos créditos – mesmo não sendo percebido por todos os assentados – as duas associações tiveram papéis importantes, seja como espaço físico de apresentação, discussão e contratação dos créditos individuais, seja com a aquisição dos créditos coletivos.

Um dos assentados, hoje presidente da APPME, nos relatou como foi o processo de contratação do crédito do PROCERA, naquela época:

“A associação não chamou. Praticamente o governo que chamava, porque o banco e o INCRA trabalhavam com a EMATER. Eles já chamavam a EMATER, o INCRA já contactava o banco, o banco contactava a EMATER, então já era assim esse ciclo dos 3 áreas, né. Nós só pegamos o crédito que pegamos, através da EMATER dar o aval delas, entendeu? Ela fez o projeto todo, executou o projeto. Foi no banco fez o que tinha de ser feito, foi no INCRA e daí que a gente conseguiu pegar” (ELS).

Esta fala nos mostra a importância que a EMATER-RJ teve nesta fase de contratação dos créditos para estes assentados. Em se tratando da forma que foram conduzidas as reuniões que decidiriam por quais projetos os assentados iriam contratar, a opinião deste técnico foi fundamental. Após um diagnóstico das condições técnicas do assentamento, foi apontado por este técnico o plantio de coco. Assim, percebemos um predomínio do cultivo de coco entre os projetos produtivos dos assentados, mesmo não sendo este o único, como nos relata um assentado.

“Foi um levantamento que eles (EMATER) fizeram. O coco que iria produzir para nós assentados, quem quisesse... que a gente ia plantar 2 ha de coco. Os projetos foram feitos não no terreno todo. Foi feito em média 2 ha, 1 ha quem quisesse plantar (coco) e o resto você continuava na lavoura. Por exemplo aipim, quiabo, quem quisesse plantar” (EDM).

Foi importante nessa fase inicial de contratação dos projetos produtivos a intermediação da EMATER-RJ na “revenda” das mudas de coco aos assentados. Mais a frente apresentaremos algumas das avaliações e reclamações feitas pelos assentados sobre a questão, que de certa maneira, proporcionou problemas aos assentados com o pagamento do crédito rural.

Apenas uma minoria entre os assentados de Casas Altas não optou pelo plantio de coco. Entre as escolhas, temos: limão, acerola, banana, construção de cercas, aquisição de gado de leite, compra de máquinas e equipamentos, carroças, plantio de cana, entre outros.

Vale destacar ainda que os recursos dos projetos produtivos não chegaram no período previsto a todos os assentados. Em muitas entrevistas encontramos reclamações quanto a demora em receber estes recursos. Assim, desde o momento inicial em que foram informados que teriam acesso ao crédito e depois de realizados os projetos produtivos, os recursos só foram liberados depois de alguns meses de espera. Por outro lado, nem todos os recursos foram liberados no mesmo período, conforme podemos perceber nos relatos.

“Ah, demorou quase o que, bem uns 6 meses quase. E precisou da gente brigar muito pra gente receber. Ficou toda a vida pra gente receber esse crédito” (ISA1).

“Eu mesmo procurei, quando eu fiz aqui, eu peguei um pouco mais que os outros, eu peguei R\$6.500,00, mas só que eu fiz o projeto num ano e fui pegar daqui a 2 anos. E o que eu planejei plantar não dava mais para plantar nem a metade. Isso demora de mais, isso é uma burocracia danada” (ELS).

Esta demora na liberação dos recursos – do banco aos assentados – como veremos mais a frente, trará problemas aos assentados em relação aos pagamentos das primeiras parcelas do crédito.

Quanto aos períodos e valores adquiridos por estes assentados, em consulta a documentos do INCRA, do Banco do Brasil de Itaguaí e da EMATER-RJ, percebemos que aconteceram no total quatro fases de aquisição de créditos, totalizando R\$277.372,94 de crédito aplicado no assentamento. Os valores financiados variaram entre R\$3.200,00 para cada família em média, sendo que alguns contratos chegaram a atingir R\$7.500,00.

Tabela 9 – Períodos e valores adquiridos do PROCERA pelos assentados de Casas Altas

PERÍODO	N.º DE LOTES	%	VALORES (R\$)	MÉDIA (R\$)
Novembro de 1994	47	67,1	150.006,44	3.191,63
Dezembro de 1997	5	7,1	36.157,60	7.231,52
Nov/1998 (custeio)*	28	40,0	55.669,50	1.988,20
Abril de 1999	8	11,4	35.539,40	4.442,43
Sem informações	10	14,3	-	-
TOTAL	70	100	277.372,94	3.962,47

Fonte: Dados trabalhados pelo próprio autor.

* Os créditos de custeio foram acessado por famílias que já haviam pego crédito de investimento.

A primeira fase de contratação do crédito do PROCERA investimento aconteceu em novembro de 1994, envolvendo 47 famílias deste assentamento, compreendendo um total de R\$150.006,44. De início, todas as famílias que entraram no assentamento teriam direito aos créditos de investimento, embora esse não tenha sido acessado por todas.

Entre os motivos para essa não contratação do crédito, percebido por nós através dos documentos já apontados e nos relatos de alguns assentados, estão: (a) alguns assentados alegaram estar com “medo” de se endividarem, pelo menos no início do processo produtivo, preferindo aguardar a experiência dos outros assentados; (b) alguns projetos produtivos apresentavam erros em sua elaboração, com valores acima do permitido para contratação de cada família e projetos com pouca viabilidade econômica (na opinião dos técnicos do banco); (c) em poucos casos, apareceram impedimentos com o CPF do requerente ao crédito ou mesmo dívidas no comércio antes de se tornarem assentados.

Para atender ao restante das famílias assentadas que não participaram desta primeira fase de contratação de crédito, aconteceram então outras duas fases – dezembro de 1997 e abril de 1999 – com mais 13 projetos de crédito no assentamento.

Por fim, vale destacar que para 10 lotes deste assentamento não conseguimos informações sobre a contratação do crédito. Os titulares desses lotes não foram localizados e os vizinhos mais próximos não tinham informações precisas sobre o crédito rural contratados ou não, por estes. Também foram buscadas informações nos relatórios técnicos da EMATER e no banco, sem sucesso.

Em novembro de 1998 foram elaborados projetos produtivos, também pela EMATER, para produção de aipim e quiabo neste assentamento através da linha do PROCERA custeio. Apenas 28 famílias conseguiram acessar essa modalidade de crédito dentro do assentamento. Tivemos acesso ao projeto elaborado pela EMATER-RJ e de

acordo com ele, o restante das famílias “não tiveram interesse na contratação desta linha de crédito”. Assim, foram investidos no assentamento um total de R\$55.669,50 de crédito de custeio (EMATER, 1998: 06).

Para a contratação do crédito de investimento, o Programa exigia algumas garantias dos assentados, sendo o aval prestado por outro assentado, independente de sua capacidade financeira. Em Casas Altas, após decisão tomada em acordo entre o técnico da EMATER-RJ e os assentados, foi estipulado que as famílias assentadas em uma parte do assentamento – associada ao Mutirão Eldorado (APPME) – avalizassem para as famílias assentadas na outra parte do assentamento – associados do Filhos da Terra (APPROMFIT) – e vice-versa. Acreditamos que com essa iniciativa, buscava-se uma forma de integração entre as duas associações de moradores do assentamento que, desde o início, como já foi apontado, viviam uma situação de tensão. Destacamos ainda que as escolhas dos lotes a avalizar não cabia aos assentados, o método utilizado pela EMATER e as associações de moradores foi a realização de um sorteio.

Como resultados deste “método de seleção dos avalistas”, em conversa com alguns assentados, percebemos um certo desconforto entre eles. Encontramos um caso em que o avalista, preocupado com o não pagamento do crédito do outro assentado, havia procurado o Banco do Brasil para se resguardar dos problemas que poderiam acontecer. Este nos relatou que: a pessoa que estava avalizando seu crédito não havia cumprido com o que havia acordado no projeto produtivo e também não estava pagando as parcelas do crédito. Percebendo isso, procurou este assentado e nenhuma iniciativa foi tomada. Assim, o avalista procurou o banco para relatar os problemas.

De certa maneira, percebemos que o objetivo de integração entre os dois grupos de assentados de Casas Altas, através do aval de uma família para a com outra, não surtiu os resultados esperados. Em alguns casos, chegou a tornar a convivência entre eles ainda mais conflituosa.

3.2.2 – Fase de aplicação dos créditos individuais

Logo após a contratação dos créditos do PROCERA no assentamento Casas Altas tivemos uma segunda fase compreendida como de aplicação destes recursos por parte das famílias assentadas.

A primeira vista, caminhando pelo assentamento, percebemos que em quase todos os lotes, haviam plantações de coco. Alguns chegavam a ser totalmente ocupados por esta plantação. Assim, poderíamos dizer, que a maioria das famílias deste assentamento, seguiram a indicação dos projetos produtivos elaborados pela EMATER-RJ e, plantaram coco.

Quando conversamos com os assentados, percebemos também que poucas foram as famílias que não cumpriram o projeto na forma em que contrataram. Mas, em algumas falas, este processo parece não ter sido bem assim. Encontramos casos de assentados que modificaram a forma de aplicar o recurso do crédito, seja adquirindo mudas de coco de outros lugares (abrindo mão das mudas oferecidas pela EMATER-RJ), seja utilizando o crédito em outras atividades. Neste último caso, mesmo que seu projeto fosse para coco, acabava-se optando pela aplicação em alguma outra atividade agrícola que já se tivesse experiência. Como exemplo, temos a situação de um assentado, que comprou vacas de leite para produção de queijo e etc.

“A gente fez um levantamento e vimos quantas mudas de coco a gente ia plantar, dava 800 e poucas mudas de coco no meu terreno. Aí, era as mudas de coco que eu ia plantar. Ia pegar esse dinheiro todo e plantar tudo de coco. Aí condenaram as mudas de coco. Perdi a aração, o dinheiro que eu tinha tirado para comprar arame, moerão para fazer a cerca e tudo, tinha sido R\$1.000 e poucos. Eu fiquei com R\$1.050,00 no banco, que era pra mudas e etc. Quando saiu as mudas que saiu o PROCERA e aquela coisa toda, as mudas de coco estavam a R\$2,50 e não tinha mais condição de comprar as mudas de coco que eu queria e não tinha mais mudas não. Eu não tinha mais condição de pagar o frete, pagar um caminhão para panhar muda lá fora. Aí, eu tinha R\$1.050,00 e comprei 3 vacas. Um cara me ofereceu 3 vacas e eu falei: já estou com o terreno cercado, comprei 3 vacas e coloquei aqui dentro. Foi quando eu paguei o PROCERA” (EDM).

Esta prática não é reconhecida como ilegal pelo INCRA, pois poderiam ser encaminhadas a reunião do CEPRO (pela EMATER) e alterados os contratos destes assentados. Pela fala anterior, percebemos como este assentado, na hora de aplicar o crédito, nem sempre segue os “conselhos” da EMATER-RJ e, ao mesmo tempo, isso não trouxe problemas quanto ao processo produtivo de seu lote. Ele escolheu uma alternativa de produção que já tinha experiência, pelos anos que trabalhou como meeiro da antiga fazenda, que foi a fabricação de queijo, e no prazo estipulado afirmou ter pago o crédito. Sobre o projeto produtivo e a utilização do crédito, nem sempre, ao aceitar as propostas do

técnico da EMATER-RJ, os assentados estariam concordando com a forma de aplicação de seus recursos. Sua realidade seria distinta daquela apresentada no projeto. Isso mostra que os projetos produtivos nem sempre foram elaborados da forma que os assentados queriam e, o que só é percebido no momento da aplicação dos recursos. A “condenação das mudas” e a diferença entre o preço de previsão e o preço real de compra no momento em que chega o crédito são os principais motivos alegados pelos assentados para tal situação. O que nos leva, novamente, a relacioná-los com o tipo de assistência técnica recebida, como será melhor explorado mais a frente.

3.2.2.1 – “Desvio de função” ou “racionalidade na aplicação?”

Uma questão importante percebida nas conversas com estes assentados, trata do processo de transformação (ou aumento de renda) proporcionado pelo mecanismo de política pública que é o crédito. Há um hiato entre o Programa de crédito e a maneira como os assentados entendem o Programa. Este é apresentado como um instrumento que visa antecipar recursos aos assentados (público alvo em questão) para dinamizar a produção do lote e, em consequência, aumentar a renda das famílias. Mas para alguns assentados de Casas Altas o Programa é visto como a contratação de uma “dívida de risco”. Fatores como: a maturação dos projetos, a forma de pagamento (tempo) das parcelas, as obrigações e compromisso assumidos, e as preocupações de alguns com a brevidade na quitação da dívida, levou algumas famílias a não “desfrutarem” dos benefícios propostos por essa política pública.

“Se você aplica na coisa certa, dá um retorno, mas no meu caso, paguei uma dívida que não estava me dando retorno ainda” (EFJ).

Pela fala deste assentado, podemos notar, por um lado, uma preocupação em “acertar” na escolha do projeto. Desta forma percebem que é importante ter feito um bom projeto produtivo de crédito e isso pode influenciar numa melhor ou pior utilização dos recursos e por consequência no pagamento das parcelas no prazo estipulado no contrato do crédito.

Por outro lado, este assentado está alegando que executou o projeto produtivo da forma estipulada pela assistência técnica e apenas para “cumprir o contrato”. Mesmo que

ele tenha escolhido o que produzir, pela fala podemos perceber que não teve muito proveito desse crédito.

Alguns assentados buscaram “alternativas” na aplicação do crédito que não constavam nos projetos produtivos que contrataram, o que os distanciava do que seria a “vocação do Programa”. Como exemplo, casos de assentados que afirmaram utilizar como estratégia, para não ficarem inadimplentes, deixar a metade do recurso do crédito no banco, em uma conta poupança. Com isso, poderiam quitar as parcelas sempre nos prazos estipulados e ainda se beneficiar com o rebate de 50% no pagamento em dia destas parcelas. Ao mesmo tempo, mostram uma preocupação em pagar as dívidas sempre dentro dos prazos. Isso acontece principalmente se a taxa de juros, que irão pagar pelo empréstimo, for menor do que a que irão receber com a aplicação no banco.

“...ainda falei pro meu marido, oh, a gente pode até fazer, mas eu vou fazer o seguinte, se eles me passar eu tenho o teto de R\$5.000, então R\$2.500 eu invisto na lavoura e R\$2.500 eu encosto lá na conta e deixo, gasto só R\$2.500 e aí esses R\$2.500 é mais fácil pra mim, pra arrumar, eu intero com o outro e pago” (ISA1).

Podemos entender essa atitude, como uma estratégia encontrada pelos assentados para não tornarem-se inadimplentes, ou simplesmente por não terem confiança nos projetos produtivos elaborados para aquisição do crédito.

Para o Rezende (1999a), essa situação seria compreendida como “desvio de recursos do crédito” e estes gastos não trariam benefícios diretos à produção, ou que não estavam nos projetos produtivos e com isso, apontando falhas no Programa. Ainda segundo este autor, em se tratando das condições em que eram contraídos os créditos de custeio agrícola do PROCERA para os assentados, este “permitiria ao assentado acumular um ganho substancial ao cabo de algum tempo, sem correr qualquer risco” (p. 12). Logo após, mostra como funcionaria esse sistema: o assentado teria direito a R\$2.000 todo ano e pagaria, no vencimento (um ano depois) apenas R\$1.000. Se ele fizesse essa negociação durante 10 anos, poderia acumular R\$9.000,00 como ganho financeiro sem ao menos empregar o financiamento, ainda mais se o banco “facilitar a vida” desse assentado fazendo coincidir o vencimento de um empréstimo com a contratação do próximo, que o autor classificou como operação “mata-mata” (p.12).

Já Souza (s/d), rebate esse argumento de Rezende, em relação a política do “mata-mata” do crédito de custeio, e argumenta a falta desta “lógica financeira” ao assentado. Destaca que em geral sua dinâmica econômica é inversa, geralmente os assentados têm enorme receio de tomar empréstimos⁵⁶. E essas opções seriam melhores explicadas pela falta de qualidade técnica recebida, ausência de acompanhamento e orientação a estes assentados quando da contratação do crédito.

Para mostrar como essa discussão é complexa, vale a pena transcrever o discurso do Diretor da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil, já na época da Nova República (1986), sobre o seu entendimento do que era “desvio de crédito”:

“O pequeno produtor, primeiro, não desvia crédito. Quando dispõe de muita mão-de-obra – porque tem cinco, seis filhos – tem alguém que trabalha para ele e quando desvia o crédito para a compra de máquina de costura para a mulher, não sabe que o Banco do Brasil poderia financiá-la. Desvia para comprar um acordeão para a família, sem saber que o Banco do Brasil pode financiá-lo (...) Prefiro que ele desvie, porque o seu desvio não é aquele desvio imoral para aplicação no sistema financeiro com maior rentabilidade. Ele ‘desvia’ e aplica na própria atividade rural (...) Então o pequeno produtor não desvia nada, em termos de conceito de crédito rural” (SOUZA JÚNIOR, 1986:20-21).

Em nosso entendimento, essa atuação faz parte de uma “lógica de vida” do próprio assentado ao mesmo tempo em que mostram valores e cálculos específicos de sua racionalidade⁵⁷. Assim como Heredia (1979:140), acreditamos que neste tipo de utilização do crédito, entraria o “caráter prioritário” que teria para cada pequeno produtor em sua aplicação do crédito.

Dada a situação precária em que se encontram algumas famílias no assentamento Casas Altas, principalmente em relação a baixa produção dos lotes, esses “desvios de recursos” seriam tanto para subsistência – com produção de bens para consumo próprio e não para serem negociados no mercado – quanto para compra de bens domésticos e outros tipos de bens – que não deveriam aparecer no projeto, mas fazem parte de uma “lógica de

⁵⁶ Também em Heredia (1979), encontramos essa “resistência” do pequeno produtor em relação a aquisição de crédito. Isso aconteceria por dois motivos: primeiro porque o pagamento do crédito exige um cálculo a longo prazo, implicando na previsão de colheitas futuras, opondo-se ao cálculo econômico deste tipo de unidade; segundo que o crédito cria obrigações que podem ser incontroláveis e cerceadoras da liberdade de ação cotidiana do pequeno produtor.

⁵⁷ Aparece entre alguns trabalhos sobre o modo de produção camponês, uma certa postura de “racionalidade econômica” desses atores, muito próximo do que estamos tratando nesta questão. Garcia (1989) aponta, apoiado em Chayanov, para um cálculo feito pelos camponeses, seja entre a agricultura e comércio, diferenciando o quanto será produzido para o consumo anual da família (subsistência) e o que será negociado

necessidade” do próprio assentado. Teriam haver com a situação em que se encontram essas famílias, e suas prioridades. No momento de aplicação dos recursos, outros fatores “pesam” em sua decisão, entre eles fatores sociais, psicológicos e/ou emocionais.

Aparecem nas entrevistas, casos de famílias que gastaram o crédito com doenças de familiares, alimentação da família, compra de eletrodomésticos, melhorias na casa e etc., embora o número destes casos seja pequeno.

“Pelo menos até passei muito aperto com o assunto da morte dele, porque nós ficamos devendo muito, com a doença dele. Ele ficou internado. (...) R\$1.000,00 ele mexeu com esse barraco meu aqui, que chove mais dentro do que fora, e o outro R\$1.000,00 eu tirei para o assunto de doença dele, ele estava internado e remédio para ele e comida para nós, fui tirando, tirando, e o enterro dele também. Nisso o dinheiro acabou” (HCN).

De certa forma, há uma “racionalidade” própria destas famílias na aplicação dos recursos, com casos específicos de necessidades. Como veremos mais a frente, estas famílias não se diferenciaram das outras na fase de pagamento do crédito.

Portanto, a partir daqui, duas “lógicas” se destacam: a primeira diz respeito a “racionalidade na aplicação” do crédito, mudando o projeto produtivo original e/ou aplicando parte do recurso no sistema financeiro, mostrando assim uma preocupação com a inadimplência. A outra lógica, estaria nos “desvios” na aplicação em bens de consumo e não nos projetos contratados, mostrando uma lógica de aplicação de recursos pensado no cálculo feito pelos assentados em relação a necessidade da família (Chayanov, 1981; Heredia, 1979; e Garcia, 1989).

Neste sentido, a leitura de Alexander Chayanov (1981) é fundamental. Este autor assinala como uma das categorias fundamentais para a compreensão da economia camponesa o caráter familiar da unidade de trabalho, destacando que a especificidade do cálculo econômico deste tipo de unidade tem como objetivo chegar a uma relação de equilíbrio entre os bens necessários para satisfazer o consumo familiar e o esforço que isso requer.

3.2.3 – Os créditos coletivos

Existem ainda outros dois projetos coletivos de crédito que foram aplicados, e que foram intermediados pelo INCRA dentro do assentamento. Um para construção e distribuição de rede de energia elétrica aos lotes e outro para compra de 1 caminhão (para facilitar comercialização dos produtos) e 2 tratores (para preparo do solo para plantio). Diferente dos projetos anteriores, estes dois foram custeados através de recurso do PROCERA coletivo e acordados em nome da associação de moradores do assentamento. Além disso, foram propostos em reuniões nas associações de moradores, sendo assim, estes projetos foram discutidos com os assentados e apresentaram, em alguma medida, um processo mais “democrático” na sua utilização, sendo de forma coletiva.

O projeto da rede de energia elétrica foi instalado através de crédito coletivo e os assentados ainda estão pagando em parcelas anuais divididas nas contas de energia elétrica. Isso foi decidido após acordo realizado entre a associação de moradores e a empresa que fornece energia elétrica ao assentamento. Embora os assentados estejam realizando os pagamentos, alguns reclamaram que a instalação da energia elétrica deveria ser gratuita e um direito das famílias assim que fossem assentadas. Percebemos em algumas entrevistas que estas reclamações se referiam a atuação do INCRA, que não havia tomado nenhuma iniciativa sobre o assunto. A indignação de uma assentada sobre essa cobrança da luz, está reproduzida a seguir.

“Descontaram a luz, que está errado. Essa luz aí da LIGHT, quem pagou fomos nós. Pelo Estatuto da Terra ela teria de ser colocada aqui gratuitamente. Como é que eles cobraram R\$2.000,00 e poucos. (Quem descontou?) O INCRA descontou do nosso PROCERA. Isso foi um absurdo. Isso é uma coisa inviável, sórdida” (MBA).

Em relação ao pagamento do crédito coletivo do caminhão e dos tratores, não haviam informações precisas – entre os assentados e até mesmo com os dirigentes da associação de moradores – sobre como deveriam ser feitos os pagamentos deste crédito. De uma maneira geral, percebemos uma discordância entre as formas de pagamento propostas pelo Banco do Brasil de Itaguaí (banco responsável pela liberação e recebimento do recurso), pelo presidente da associação de moradores e pelos demais assentados.

Em conversa com um funcionário do banco, este crédito coletivo estaria vinculado a associação de moradores (APPME) e, como até o momento nenhuma parcela desta dívida tinha sido paga, esta deveria ser dividida entre seus associados (os assentados).

Por outro lado, não percebemos um consenso entre os assentados de que esta dívida deveria ser paga, ainda que individualmente. Um argumento, utilizado por alguns dos assentados, seria o da não utilização destes equipamentos, já que quando estes o utilizam, pagam um valor por isso referente a manutenção do equipamento. Já outros estão a pouco tempo no assentamento (caso da troca de titular do lote) e, na época da contratação do crédito, não estavam presente e, portanto, não sentem obrigação em pagar. Diante dessa situação, a associação de moradores, a partir destes argumentos, aponta para o cancelamento da dívida, seja de forma coletiva ou individual.

3.2.4 – Vencimento das primeiras parcelas do crédito e os processos de negociação

Depois das fases de aquisição e aplicação do crédito do PROCERA no assentamento Casas Altas, as primeiras parcelas deste crédito começaram a vencer, no período compreendido entre 1997 e 1998, guardados os 3 anos de carência, para os contratados em 1994⁵⁸. Assim, os assentados que contrataram o crédito nesta época tiveram que retornar à agência do Banco do Brasil de Itaguaí para resolver questões ligadas ao pagamento destas parcelas.

Mas, nem todas as famílias conseguiram cumprir o compromisso do pagamento na data marcada. O principal problema encontrado por estas foi a falta de condições financeiras para isso. Além disso, eles destacaram: (a) problemas com a produção no lote, pois os coqueiros (projeto contratado pela maioria) não estavam produzindo ainda; (b) em 1996 e 1997 acontecem três eventos climáticos adversos aos assentados, com duas enchentes ocorridas neste município, em janeiro e agosto de 1996, e um longo período de seca em 1997⁵⁹; (c) práticas de queimadas dos pastos, realizadas por alguns assentados que “passam” para o lote dos outros, destruindo as plantações; (d) dificuldades de comercialização dos produtos – que em sua maioria é feita por atravessadores – recebendo preços a baixo do mercado para seus produtos.

⁵⁸ Vale aqui destacar que, relembrando as fases de aquisição do crédito, este caso atende a 47 lotes dentro do assentamento. Para o restante dos assentados este foi o período de contratação do crédito, logo, seus vencimentos aconteceram, em média, a partir de 2003.

⁵⁹ Encontramos em vários artigos de jornais da época relatos sobre essas grandes enchentes que ocorreram em 1996 no município de Itaguaí e municípios circunvizinho. Estes acontecimentos obrigaram o governo estadual decretar “estado de calamidade pública” neste município e fazer uma visita à região atingida. Em 1997, ocorreu uma intensa seca prejudicando novamente a produção agrícola municipal.

Estes fatores relacionados entre si e/ou acontecendo numa “seqüência” deixaram os assentados praticamente sem recursos financeiros e com inúmeras dificuldades para honrar os compromissos de financiamento assumidos. Tem-se a partir deste momento, uma investida de ofícios e documentos da APPME e de instâncias de representação e apoio a estes assentados, com um pedido de prorrogação de pagamento destas parcelas⁶⁰. Estes problemas, entre outros, como veremos mais a frente, proporcionará dificuldades de pagamento desta linha de crédito e levaram algumas famílias assentadas a prorrogarem suas dívidas.

Nesse mesmo período estavam acontecendo manifestações em todo o país, como forma de pressão dos movimentos sociais e dos sindicatos rurais por um processo de negociação dos pagamentos das dívidas do PROCERA, visto o grau de dificuldade que os assentados estavam encontrando em conseguir recursos para quitá-las.

Em meados de 1997, os assentados de Casas Altas passaram a apoiar e participar de manifestações, organizadas por entidades de apoio aos assentados em nível estadual, na Superintendência Estadual do INCRA e em agências do Banco do Brasil. A intenção era, através destas pressões sobre o governo e o banco, conseguir uma prorrogação dos prazos de pagamento do crédito.

Em novembro de 1997 foi emitida pelo Banco Central do Brasil a Resolução n.º 2.445, que autorizou a prorrogação das dívidas do PROCERA vencidas ou a vencer em 1997/98 por três anos. Esta resolução atinge diretamente os assentados do Casas Altas. Assim, as primeiras parcelas do crédito que começariam a vencer em 1998, com a prorrogação, passaram a vencer em 2001/02.

Logo em seguida acontece outro processo de repactuação e alongamento de dívidas do PROCERA, através das Leis n.º 10.177 de 12/01/2001; Lei n.º 10.437 de 25/04/2002 e da Lei n.º 10.464 de 24/05/2002. Entre as principais mudanças proporcionadas por essas leis, temos o alongamento das dívidas em mais 15 anos, com o vencimento da primeira parcela em junho de 2003 e, para os assentados que quisessem pagar o restante da dívida,

⁶⁰ Entre os documentos que tivemos acesso na Superintendência do INCRA-RJ, estavam relacionados a este pedido, um ofício N.º 80-A/97 de 19 de novembro de 1997 da APPME à CEPRO; um documento intitulado “Uma sugestão da equipe técnica da UFRRJ ao PROCERA” assinado por uma professora Adjunta do Instituto de Veterinária da UFRRJ/Instituto de Agronomia e Departamento de Solos, desta Instituição; e um Ofício N.º 126/97 de 20 de novembro de 1997 da EMATER-RIO, escritório de Itaguaí, assinado por um técnico, com o mesmo propósito.

havia a possibilidade de fazê-lo com 70% de rebate, ou seja, pagando 30% do total da dívida.

Todos os assentados do Casas Altas, que haviam pego crédito do PROCERA, participaram dessas duas prorrogações, sempre intermediados pela associação de moradores. De uma forma geral, seja pagando o restante da dívida com 30% do valor total, seja prorrogando o pagamento da primeira parcela para 2003, eles não tiveram muitos problemas para participar destes processos.

Entre as instituições que prestaram algum tipo de apoio aos assentados de Casas Altas nestes processos de prorrogação das dívidas, temos algumas lideranças do MST, membros de algumas ONG's, professores e alunos da UFRuralRJ, representantes da igreja católica, através da CPT e outros.

A última renegociação da dívida do PROCERA, até o momento, aconteceu em julho de 2003, através da Lei n.º 10.696 e regulamentada pela Resolução n.º 3.115⁶¹. Estas medidas elevaram o prazo de pagamento para 18 anos e um rebate de 70% para pagamento de parcelas na data do vencimento. Determina também que os mutuários, até aquela data, adimplentes com o banco, que não optassem pela repactuação poderiam, no caso do pagamento total de seus débitos, receber 90% de rebate. Neste caso, no entanto, teriam um prazo de 180 dias a partir de 01 de agosto de 2003 para buscar as agências bancárias e tratar dessa renegociação.

Como resultado destes três processos de negociações e prorrogações das dívidas dos assentados de Casas Altas com o PROCERA temos a seguinte situação⁶²: (a) assentados que participaram das duas primeiras negociações e quitaram suas dívidas em 30% do total; (b) assentados que participaram também destas duas negociações e não quitaram nenhuma parcela da dívida; e, (c) assentados que participaram das três negociações e quitaram suas dívidas em 10% do total.

Vale destacar que nenhum assentado de Casas Altas foi ao banco prorrogar suas dívidas em 2003. Até porque, na negociação de 2001/02, estas foram prorrogadas por mais 15 anos. Em conversa com um funcionário do Banco do Brasil de Itaguaí, nos foi relatado que poucas famílias deste assentamento haviam procurado esta agência para participar

⁶¹ Também conhecida como Medida Provisória do Lula.

⁶² Será apresentado mais a frente, uma tabela com os números de casos em cada situação. Aqui, ressaltamos a importância de mostrar os casos de assentados que prorrogaram suas dívidas.

desta última renegociação. Ainda segundo este funcionário, foram ao banco apenas os assentados que optaram por pagamento de 10% da dívida e nenhum assentado de Seropédica participou alongando sua dívida em 18 anos.

Percebemos que o principal motivo para essa pouca participação foi a falta de informação dos assentados. Quando conversamos com eles, poucos demonstraram ter informações dessa prorrogação e, ainda assim, sem informações exatas do procedimento e das regras. Esta falta de informação poderia ser resolvida com um maior apoio da assistência técnica, com maiores esclarecimentos dos funcionários da agência bancária sobre o funcionamento das regras, bem como com uma maior organização interna (papel desenvolvido pela associação de moradores) destes assentados. Como veremos, essas questões proporcionaram problemas quanto ao pagamento do PROCERA.

Cabe ainda apresentar um quadro atual do total das famílias deste assentamento em relação ao crédito rural, destacando os casos de adimplentes e inadimplentes, bem como os problemas com as trocas de titulares dos lotes e a realidade da “nova situação de emancipados”.

3.3 – A situação atual em relação ao PROCERA no Casas Altas

Após um panorama sobre as experiências que os assentados de Casas Altas tiveram com o crédito rural, com os processos de contratação, utilização, e negociação das dívidas do PROCERA, formulamos uma tabela atual de como está a situação dos 70 lotes, que compõem este assentamentos, em relação ao pagamento do crédito do PROCERA. Para a elaboração desta tabela, utilizamos entrevistas com os assentados (24 famílias), dados levantados pela pesquisa realizada por Castro *et. al.* (2003), conversas informais com técnicos do Banco do Brasil de Itaguaí e Relatórios de Supervisão Creditícias realizados pelo escritório da EMATER de Itaguaí⁶³.

⁶³ Estes relatórios de Supervisão Creditícias são elaborados por técnicos da EMATER, em visita aos lotes dos assentados, a pedido do Banco do Brasil. São visitas realizadas semestralmente, e relatam a situação da aplicação do crédito pelo contratante, bem como algumas recomendações técnicas sobre o plantio e cuidados das culturas.

Tabela 10 – Situação atual (2005) dos lotes no Assentados de Casas Altas, em relação PROCERA

Situações dos lotes	N.º de lotes	%
ADIMPLENTES	25	35.7
(a) Morte do titular da dívida	6	8.6
(b) Quitou tudo na Renegociação de 2001/02	14	20.0
(c) Quitou tudo na Renegociação de 2003	5	7.1
INADIMPLENTES	35	50.0
(d) Renegociou em 2001/02 e não pagou nenhuma parcela	13	18.6
(e) Dívida com antigo dono do lote	22	31.4
SEM INFORMAÇÕES	10	14.3
TOTAL	70	100.0

Fonte: Dados trabalhados pelo próprio autor.

Uma primeira informação que chama a atenção nesta tabela diz respeito ao número de famílias (25) que conseguiram, de alguma forma, quitar o crédito adquirido e estar na situação de adimplente com o banco. Este número representa 35,7% dos lotes deste assentamento e, para isso, os casos encontrados foram de falecimento dos titulares das dívidas e/ou depois de alguns processos de negociação das dívidas o pagamento de parte dela. Ou seja, nenhuma das famílias deste assentamento conseguiu pagar os créditos contratados em sua totalidade, como já apontamos.

Nos casos de falecimento dos titulares da dívida, após conversa com duas famílias assentadas que apresentavam esta situação, fomos informados que “a dívida morreria junto com o titular”, procuramos a agência do Banco do Brasil e confirmamos tal situação. No assentamento, foram encontrados seis casos de lotes em que a dívida foi cancelada logo após a morte do titular da mesma.

“Nós pegamos sim (o crédito). Só que pela morte dele, encerrou. Ele tinha pegado um dinheiro, quando ele estava vivo. E depois ele pegou mais R\$ 2.000,00. Aí, depois eu fui lá no banco e acabou. Acabou a conta” (HCN).

Em relação aos outros dois casos encontrados de pagamento do crédito do PROCERA, estes ocorreram após duas ou três negociações das dívidas em nível nacional deste Programa e acompanhadas pelos assentados do Casas Altas. Encontramos ainda quatorze lotes que, aproveitando as possibilidades de pagamento oferecidas pelo processo de negociação de 2001/02, pagaram suas dívidas com 30% do valor total do crédito adquirido.

Para o restante dos casos de famílias assentadas que quitaram o total de suas dívidas neste assentamento, encontramos cinco lotes que, como os anteriores, haviam participado

das negociações de 1998, 2001/02 e em 2003 através desta renegociação e obtiveram 90% de rebate no pagamento integral da dívida que possuía, pagando 10% desta.

Vale destacar a forma que estas famílias, hoje adimplentes, encontraram para quitar o crédito adquirido, seja com o falecimento do titular, seja com o pagamento de 30% ou 10% do valor total da dívida. Mesmo não conseguindo um retorno suficiente nos projetos produtivos que contrataram, procuraram outras fontes de recursos e foram até o banco para quitar suas dívidas. Entre as alternativas encontradas por estes, foram relatados: (a) uma diversificação da produção dentro do lote – não se apoiando unicamente no projeto produtivo; (b) acesso a fontes externas ao assentamento, como salários em trabalhos temporários na cidade, aposentadorias e empréstimos com amigos e parentes. Assim, o pagamento do crédito estaria na renda complementar ao lote, confirmando as difíceis condições de trabalho no assentamento. Como nos mostra a fala de uma assentada com estas características.

“Vou falar para você, se não fosse os serviços que o meu marido faz, eu não conseguiria (pagar o crédito) e não estava mais aqui não. (...) O que me revolta é que eu não consigo colher nada” (MBA).

Em se tratando dos lotes em situação de inadimplência neste assentamento, de acordo com as situações encontradas na pesquisa, estes representam 50% do total de lotes. Para uma melhor apresentação dividimos os casos encontrados em 2 situações.

A primeira diz respeito às famílias que, no vencimento das primeiras parcelas em 1998, negociaram a dívida prorrogando o pagamento da primeira parcela para 2001. Em 2001/02, com novo processo de renegociação, participaram também prorrogando o pagamento destas parcelas em mais 15 anos, sendo o primeiro pagamento em 2003. Novamente em 2003, acontece outra renegociação de dívida do PROCERA em nível nacional e, pelos motivos que já apresentamos, algumas famílias não conseguiram participar deste processo e não prorrogam suas dívidas. Hoje, estão em situação de inadimplência porque, mesmo depois destes processos de prorrogação da dívida, não conseguiram pagar nenhuma das parcelas do crédito. No caso do Casas Altas, encontramos 18,6% dos lotes nesta situação, com 13 lotes no total.

Outro caso encontrado para os lotes em situação de inadimplência no assentamento, diz respeito aos casos de “dívida com o antigo dono do lote”. Nestes casos, após a troca de

titular do lote, nos foi relatado que a dívida com o banco (do PROCERA) continuou no CPF do antigo titular. Encontramos 22 casos nesta situação, através dos relatórios encaminhados pela EMATER ao Banco do Brasil e conversas que tivemos com alguns assentados que, naquela ocasião já seriam os novos proprietários do lote. Estes alegaram não saber onde encontrar os “ex-titulares” e nem como poderia ser resolvido este tipo de problema.

Através dos Relatórios de Supervisão Creditícias, o Banco do Brasil encaminhava pedido de vistoria do crédito contratado pelas famílias assentadas à EMATER de Itaguaí e esta, depois de visitar os lotes, afirmava não ter encontrado o titular da dívida. Entendemos que, a partir do pedido de vistoria feito pela agência bancária, este crédito ainda não teria sido pago, estando assim, o titular em situação de inadimplência. No caso de Casas Altas, como foi apresentado, estas transições de titulares de lote aconteceram intensamente sem o conhecimento do INCRA. Através de relato de um funcionário, “faltaria um maior controle sobre essas renegociações”. Os 22 casos encontrados se enquadrariam nesse tipo de situação.

Para o restante do assentamento, em 10 lotes, não conseguimos informações de como estaria a situação de seus proprietários em relação ao crédito do PROCERA, representando 14,3% dos lotes do assentamento.

3.3.1 – Relação crédito – troca de titulares dos lotes

Em Casas Altas, a maneira pela qual os assentados tiveram acesso a política de crédito rural, sem dúvida foi um dos fatores importantes para que alguns assentados abandonassem seus lotes. Há uma ligação importante entre o acesso ao crédito e a evasão dos assentados e isso pode ser percebido nas falas apresentadas em que estão presentes as frustrações que muitos tiveram com a falta de produção e as dificuldades para pagar as dívidas adquiridas.

Nos casos de troca de titulares dos lotes, duas instituições têm um papel importante neste processo. A primeira é a associação de moradores, onde os dois negociantes vão e comunicam a negociação (a troca), embora não sejam obrigados a isso, sendo mais uma “cobrança” dos outros assentados sobre eles.

Outra instituição que cumpriu um papel importante e deveria ser comunicada nos casos de troca de titulares, foi o INCRA. Para que fossem regularizadas, as trocas precisavam estar de comum acordo com esta instituição e muitas vezes poderia ser vetada por ela. Embora, também fosse muito comum, as trocas acontecerem sem o conhecimento do INCRA.

Outro fator importante foi o tempo em que ocorreram estas trocas. Em todas as vezes, elas ocorreram muito rapidamente e as informações não chegaram ao INCRA com a velocidade necessária. Neste processo, há um “hiato temporal” entre a negociação exercida entre os sujeitos e o conhecimento do INCRA sobre o processo, que poderia ser grande, dependendo do grau de articulação da associação de moradores do assentamento. Em Casas Altas foi relatado que sempre a APPME acompanhava esses processos de trocas de titulares.

Há ainda outra questão importante, para nosso estudo, em relação à contratação dos créditos do PROCERA e as trocas de titulares dos lotes. Em quase todos os casos, os primeiros titulares haviam adquirido o crédito do PROCERA e não aplicaram os recursos no lote. Assim, estas dívidas faziam parte das negociações entre os dois indivíduos e poderiam se desdobrar em alguns casos:

- (a) o primeiro titular, quando do repasse do lote para outra pessoa, não incluiu o valor de suas dívidas (crédito adquirido) ao preço do lote negociado. Assim, esse primeiro titular continuava como o responsável pelo pagamento do PROCERA, mesmo não residindo mais no assentamento;
- (b) o primeiro titular incluía os valores de sua dívida (crédito adquirido) ao preço do lote negociado. O segundo titular (quem está comprando), assumia o pagamento deste crédito ao banco e, a medida que iam vencendo as parcelas, os dois negociantes iam ao banco. Isso acontecia quando a dívida encontrava-se cadastrada no CPF do primeiro e somente ele poderia ir ao banco efetuar o pagamento;
- (c) em poucos casos, os dois negociantes iam juntos ao INCRA e notificavam o negócio. Nestes casos, o INCRA informava ao banco a modificação do titular da dívida e o novo CPF, ao mesmo tempo que a CEPRO tinha que estar ciente destas negociações;
- (d) por fim, ocorreram casos em que os lotes foram “abandonados” pelos primeiros titulares e, por algum motivo, outras pessoas (até mesmo parentes) estavam em seus

lugares. Estes, quando recebiam a visita do INCRA no assentamento, eram obrigados a assinar como novo responsável do lote e do pagamento dos créditos adquiridos pelo outro que saiu.

Neste último caso citado acima, algumas falas de assentados que participaram dessa experiência pode confirmar tal negociação:

“Não, o INCRA passou pro meu nome mas eu panhava essa responsabilidade da conta dele. Assinei e tudo lá. Paguemos tudo. Foi o um cara do INCRA que teve aqui na associação e nós assinamos. Só o título que eu peguei na Rural. Teve ordem de entrada aqui e depois me deu outro papel e depois fui pegar o título na Rural. (...) Tem uma porção aí que passou o lote para outro e panharam a dívida. O INCRA passou o papel para outra pessoa e ela tinha que pegar a dívida também. Assim que o INCRA fazia” (ISA2).

“Assinei, é. O INCRA perguntou se eu pagaria a dívida dele, aí eu paguei a dívida. E muita gente aí que pegaram lote também assim, igual eu peguei, mesma coisa. As pessoas que pegaram o lote é que pagaram a dívida” (RMS).

Mas, como já apontamos, nem sempre o INCRA tomava conhecimento dessas negociações ao mesmo tempo em que elas iam acontecendo e assim, nenhum órgão tomava conhecimento das transferências. No Casas Altas, entre os casos de troca de titulares essa foi uma constante,

“Todos panharam dinheiro e passaram a dívida e não participou nem o banco nem o INCRA, não fizeram transferência de nada” (EFJ).

3.3.2 – O assentamento Casas Altas emancipado, quem diria!

De acordo com a Portaria 062/00 do INCRA-RJ (SR07-RJ), de 26/12/2000, o assentamento rural Casas Altas passa a se tornar emancipado, estando esses assentados em “processo final da tutoria do governo, através de suas inserções plena ao mercado” (INCRA, 2003).

Em conversa com técnico do INCRA-RJ, o assentamento Casas Altas estaria em situação de “emancipado”, a partir do momento em que suas famílias executassem pagamento de 50% das parcelas de seus lotes. O mesmo podemos ver na fala de um assentado de Casas Altas, atual presidente da APPME.

“Segundo eles (INCRA), nós já estamos emancipados, eles não tem mais nada com nós do assentamento. Desde a hora que eles deram 50% do título, titularam 50% do assentamento, eles já saíram fora. Então não pode se meter em nada” (ELS).

Esta fala, ao mesmo tempo em que aponta para a definição de emancipado, mostra uma certa situação de “abandono” dos assentados em relação ao INCRA. Por exemplo, se um deles – seja ele representante da associação de moradores ou não – fosse ao INCRA buscar apoio para tratar de assuntos referentes a aquisição de novos créditos ou resolver problemas relativos ao pagamento dos créditos atrasados, estes seriam informados que não haveria mais intermediação do INCRA com o banco. Isso fica bem explícito na fala de outra assentada.

“Agora, como nós estamos emancipados pelo INCRA e aí, por sua vez, o INCRA já entregou ao banco resolver. Agora já é nós com o banco, não mais nós com o INCRA” (ISA1).

Portanto, as afirmações de que o INCRA “já saiu fora”, “não pode se meter em nada” e “não é mais nós com o INCRA”, mostra uma postura institucional do INCRA de “descaso” em relação às questões dos assentados de Casas Altas. Por outro lado, revela a percepção desses assentados de que faltaria apoio e questiona o processo de emancipação.

Lembramos que o objetivo principal da criação do PROCERA foi também o de “propiciar a emancipação do produtor assentado em relação ao Estado”, através de um aumento da produção e da produtividade agrícola destas famílias (INCRA, 2003). Pelo que percebemos, estes não seriam os “principais” requisitos para essa emancipação, pelo menos para o caso de Casas Altas, e tão pouco, estes fatores poderiam levar estas famílias a “plena inserção no mercado”. Este assentamento se emancipou não porque tinha condições de “caminhar sozinho”, sem o apoio e mediação do INCRA-RJ, e sim porque parte dos assentados adquiriu 50% da titulação definitiva da terra.

Assim, no próximo capítulo trataremos da falta de apoio institucional aos assentados de Casas Altas, bem como as situações que levaram algumas famílias à inadimplência com o PROCERA.

4 – A INADIMPLÊNCIA EM QUESTÃO

“Por isso, o Reino dos céus é comparado a um rei que quis ajustar contas com seus servos. Quando começou a ajustá-las, trouxeram-lhe um que devia dez mil talentos. Como ele não tinha com que pagar, seu senhor ordenou que fosse vendido, ele, sua mulher, seus filhos e todos os seus bens para pagar a dívida. Este servo, então, prostou-se por terra diante dele e suplicava-lhe: dá-me um prazo, e eu te pagarei tudo! Cheio de compaixão, o senhor deixou ir embora e perdoou-lhe a dívida. Apenas saiu dali, encontrou um de seus companheiros de serviço que lhe devia cem denários. Agarrou-o na garganta e quase o estrangulou, dizendo: paga o que me deves! O outro caiu-lhe aos pés e pediu-lhe: dá-me um prazo e eu te pagarei! Mas, sem nada querer ouvir, este homem o fez lançar na prisão, até que tivesse pago a dívida. Vendo isso, os outros servos, profundamente tristes, vieram contar a seu senhor o que se tinha passado. Então o senhor o chamou e lhe disse: servo mau, eu te perdoei toda a dívida porque me suplicaste. Não devias também tu compadecer-te de teu companheiro de serviço, como eu tive piedade de ti? E o senhor, encolerizado, entregou-o aos algozes, até que pagasse toda a sua dívida. Assim vos tratará meu Pai celeste, se cada um de vós não perdoar a seu irmão, de todo seu coração” (Mateus, 18: 23).

Após apresentação de como foi a experiência dos assentados de Casas Altas com o PROCERA, neste capítulo, apresentaremos alguns problemas encontrados com o pagamento do crédito do PROCERA, por algumas famílias deste assentamento. Com destaque aos motivos que levaram essas famílias à inadimplência com o crédito rural e as percepções sobre a inadimplência.

Assim, na primeira seção, apresentaremos os motivos relatados pelos assentados para estar em situação de inadimplência com os créditos do PROCERA. Estes seriam motivos de ordem mais internas aos assentados, sendo perceptíveis por eles próprios. Assim, ganha destaque as dificuldades de produção e comercialização de seus produtos, uma forte dependência das condições climáticas e da existência de pragas nas plantações, bem como a própria organização interna destes assentamento.

Por outro lado, percebemos também outros problemas, que articulados aos anteriores, proporcionariam dificuldades de pagamento do crédito. Pela forma como os assentados relataram, estes se remetiam diretamente a atuação de órgãos públicos, responsáveis pela implementação de políticas públicas nos assentamentos, que por sua vez não o fizeram de forma adequada. Em especial, no caso do PROCERA, trata-se da presença

do INCRA (como coordenador do Programa), da EMATER (como órgão responsável pela assistência técnica) e do Banco do Brasil (responsável pela administração do Programa).

A partir do momento em que os assentados passaram a ter contato com o Programa de crédito, passaram também a dialogar com estas instituições. Assim, abordaremos as visões dos assentados de Casas Altas sobre a atuação destes órgãos durante as fases do PROCERA neste assentamento, destacando as diferentes “lógicas” apresentadas entre os assentados e os técnicos. Ainda apresentaremos a forma como estas instituições, a partir de depoimento de seus técnicos, entendiam a inadimplência com o PROCERA. Segundo eles, quais seriam os motivos para esse fracasso?

Como as opiniões das três instituições, somadas às outras questões apresentadas, perceberemos uma inadimplência estrutural, que articulava argumentos políticos, econômicos e sociais, aliada a uma postura de descrédito das instituições com a própria política de assentamento e de crédito rural.

4.1 – Motivos para a inadimplência no assentamento Casas Altas

4.1.1 – Ligado ao processo produtivo e a comercialização

A questão do processo produtivo e da comercialização é, sem dúvidas o primeiro motivo e o mais citado nas conversas com os assentados do Casas Altas, que teriam levado algumas famílias a inadimplência com o crédito. Segundo eles, a produção do lote não era suficiente para pagar as parcelas do crédito na época dos vencimentos. Vale destacar que a qualidade das terras adquiridas por eles, foi sempre um fator explicativo citado.

“Por exemplo esse caso deste assentamento aqui, só aipim. Assim mesmo tá caindo a produção. Esse ano as raízes estão diminuindo. Aqui nós fizemos um plantio de 2 hectares, nós tiramos a quinta parte do que poderia tirar, com adubação, com tudo, não conseguimos” (MBA).

Outro problema relacionado a baixa produtividade no assentamento diz respeito a falta de drenagem das águas, em épocas de fortes chuvas, dificultando a produção. Ao mesmo tempo em outros lotes acontecia o contrário, não possuíam água nem mesmo para o consumo domiciliar.

“Às vezes, vem muita chuva e eu já perdi um mandiocal aqui, 100 ou 200 caixas de aipim por causa que não tem saneamento, né. A gente encantera, mas a água bate, fica toda retida. Aí, corre esse risco de perder. Às vezes seca

também, que não tem sistema de irrigação, a gente só contamos com a época das chuvas. Na entressafra, época de ganhar um dinheirinho, não dá porque não tem água, por falta de irrigação” (DPA).

De acordo com alguns dados levantados pela pesquisa de Castro *et. al.* (2003), os autores apontam para alguns fatores que poderiam ser os causadores destes problemas. O principal deles seriam problemas relacionados com o elevado desmatamento que sofreu a região. Esta situação limitaria as possibilidades de uma agricultura sustentável pela ausência de florestas e matas e, conseqüentemente, de nascentes de água neste assentamento. A região onde foi constituído o assentamento faz parte de uma região marcada pela criação bovina extensiva e, com isso, duramente desmatada antes da chegada dos assentados no local.

Outra conseqüência da degradação ambiental, anterior ao assentamento, se expressa nas áreas que não podem ser aproveitadas nos lotes. Em todo assentamento, Castro *et. al.* (2003) aponta para um grande número de lotes, cujos entrevistados informaram existir áreas que não podem ser aproveitadas. Dentre os motivos apresentados por essa pesquisa, 75% dos entrevistados afirmou ter problemas com solo desfavorável. Logo depois aparece, com 15%, os que se reportaram à falta de recursos para melhorar as condições de produção, como adubação, drenagem e irrigação, entre outros (Gráfico 2).

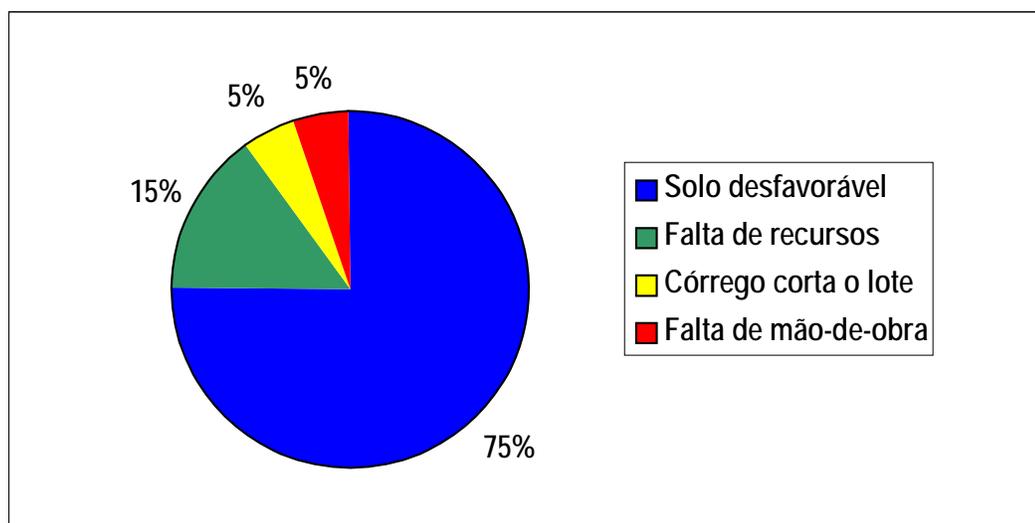


Gráfico 2 – Razões para o não aproveitamento do terreno – Assentamento Casas Altas, Seropédica, 2000.

Fonte: Castro *et al.* (2003).

Ainda em relação ao processo produtivo do assentamento, estas famílias também encontravam dificuldades de comercialização de seus produtos. Não conseguiam uma boa produção no período da entressafra e com isso sempre recebiam preços baixos pelas mercadorias, além disso, encontravam problemas com precariedade das estradas para escoamento da produção e com a falta de locais para comercializar seus produtos.

A principal forma de comercialização no assentamento Casas Altas, dava-se através do atravessador, principalmente para o escoamento do aipim, produto que gerava os maiores volumes comercializados no assentamento. Havia uma forte atuação de intermediários que compravam o produto no assentamento e os revendia, normalmente, para o CEASA-RJ. Neste processo, havia uma elevada oscilação de preços que sustentava o intermediário e não beneficiava o produtor que conseguia geralmente patamares muito baixos de lucro.

Apenas em poucos casos encontramos famílias que comercializavam seus produtos na feira semanal da Glória – na cidade do Rio de Janeiro – mas, encontravam problemas para transportar seus produtos. Outra forma de comercialização ainda utilizada por um número ainda menor de famílias, era a venda dos produtos de “porta-em-porta” na cidade de Seropédica.

4.1.2 – Fatores aleatórios e problemas climáticos

Os assentados de Casas Altas, para que conseguissem uma boa produção agrícola, ainda estavam muito dependentes das condições climáticas. Em várias entrevistas percebemos reclamações relacionadas a fatores, como: queimadas sem controle; períodos de seca e outros de muitas chuvas (como já relatados no capítulo anterior); falta de técnicas de drenagem e/ou irrigação em alguns lotes em algumas épocas do ano; e pragas como lagartas. Como consequência temos a perda total ou queda da produção, além de problemas com a comercialização dos produtos.

As perdas na produção já apareciam na pesquisa de Castro *et. al.* (2003), para as safras de 2000 e 2001 neste assentamento, conforme apresentado no Gráfico 3 abaixo.

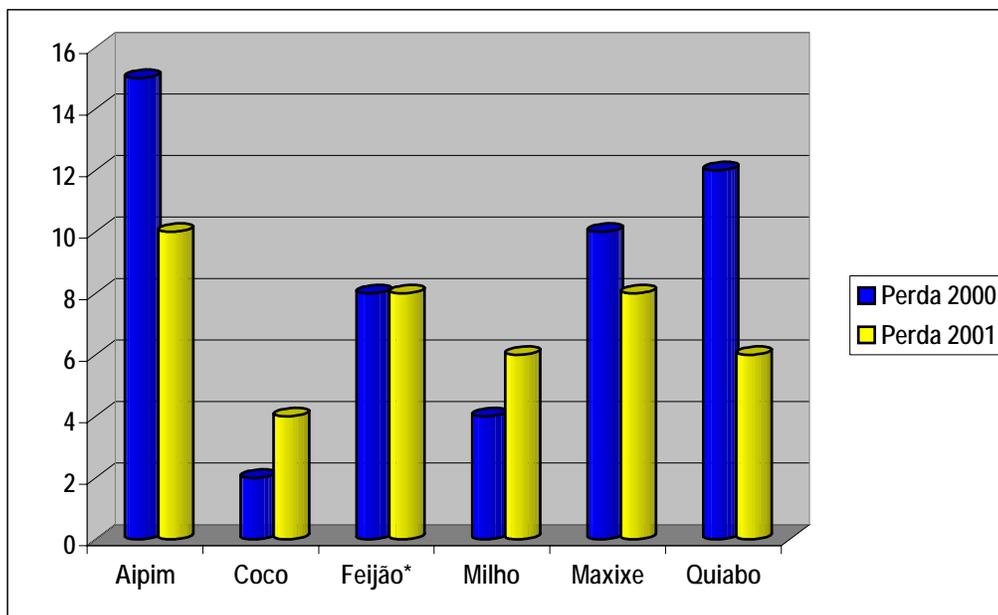


Gráfico 3 – Número de lotes do assentamento Casas Altas com perdas na produção, 2000 e 2001.
Fonte: Castro *et al.* (2003).

Em relação às queimadas, percebemos em conversa com uma assentada que esta prática, adotada por um vizinho, levou-a a ter dificuldades de pagamento do crédito de custeio adquirido. Somado a isso, relata problemas com pragas de lagartas, que atingiu o assentamento em determinada época do ano:

“Eu estou endividada até hoje, por causa do custeio, porque na época eu não pude pagar. Eles botaram fogo na roça aqui e queimou tudo. Faltando 6 meses para o corte de cana, e o aipim, que eu tinha o projeto de vender a cana e pagar a conta do aipim que eu tinha apanhado no banco, né? Aí o aipim nós colhemos 5 caixas, veio a lagarta e acabou com tudo” (EFJ).

No caso de pragas com as lagartas, fica evidente, através da fala de uma outra assentada, a gravidade do problema:

“Aí depois que nós plantemos o aipim todo, quando tava quase chegando quase na época assim de rancar aipim, aí deu uma lagartada no aipim. Você olhava assim, só via as varas do aipim. Aquelas coisas amarelas. Não tinha nem uma folha. Olhava para frente o outro pedaço estava com folha. No outro dia já estava tudo pelado. Mas pelou de ponta a ponta. Lá debaixo até aqui. Foi uma luta. Meu marido chegou a dar ferida assim nas costas, a gente comprava aquele... esqueci o nome do remédio... é de passar para matar, com uma bomba, esqueci o nome. Era dia e noite ele passando aquilo, mas não tinha jeito não, o bicho era de mais. A lagarta andava até aqui nas paredes elas vinham. Era muita coisa. Foi uma coisa triste” (RMB).

Por outro lado, também encontramos situações de gastos não esperados com acidentes pessoais e gastos com saúde de algum membro da família. Em um caso, encontramos uma família que utilizou o dinheiro do crédito para gastos com a doença do marido e, posteriormente com a morte deste, como já relatamos.

Por fim, uma outra dificuldade encontrada pelas famílias deste assentamento, diz respeito a falta de um seguro em caso de perda da produção. Em apenas um caso encontramos uma família que pagava anuidade do seguro agrícola. Os outros assentados afirmaram que não havia interesse do banco em realizar tal seguro aos assentados, visto que os valores dos financiamentos seriam pequenos.

“Eles não fizeram o seguro pra gente, não quiseram fazer. O banco não quis fazer o PROAGRO. (Alegou o que?). Que não precisava, que era coisinha pouca, que coisa e tal, que não precisava fazer. Eu mesmo procurei, quando eu fiz aqui (o financiamento)” (ELS).

Assim, safras inteiras foram perdidas por estes assentados, seja por razão de ordem climática ou de pragas. Além disso, a última fala mostra a falta de interesse do banco no tratamento das questões de seguro para os créditos adquiridos pelos assentados, o que poderia minimizar os problemas com o pagamento do crédito, em caso de intempéries na produção agrícola no assentamento. Como veremos mais a frente, esta falta de interesse do banco acabou gerando o desinteresse, por parte dos assentados, na ocasião do pagamento dos financiamentos.

4.1.3 – Fatores ligados a organização interna – associação de moradores e produtores

Vale questionar de que forma a existência de uma associação entre produtores assentados contribuiu para que a utilização do crédito rural pudesse ser a melhor possível, trazendo benefícios a suas famílias e intervindo no pagamento dos créditos adquiridos. Sabemos que ela pode cumprir um importante papel auxiliando na aquisição dos créditos individuais (adquiridos pelos assentados), bem como através dos créditos coletivos. Ambos os créditos, aplicados de forma conjunta, possibilitaram um bom desenvolvimento produtivo dentro do assentamento Casas Altas e uma conseqüente melhoria da produção de seus assentados, conforme mostramos e acreditamos ter ocorrido com a super-safra no início do assentamento.

Além disso, um nível mais elevado de organização aumenta o poder de pressão dos assentados junto ao governo e à sociedade, podendo como consequência influenciar positivamente a intervenção pública, conseguir recursos aos seus filiados e a implantação de infra-estrutura básica (estradas e eletrificação, por exemplo) que auxiliam na produção.

Em se tratando da organização interna de Casas Altas, como mostramos em sua história de formação, haviam duas associações de moradores dentro deste assentamento, compreendidas como APPROMFIT, representando o grupo de assentados que foram meeiros da antiga fazenda, e APPME, representando o grupo de assentados que participou do processo de ocupação da fazenda.

Mostramos também que, desde o início, haviam divergências nas posturas entre as duas associações e, mesmo com a dissolução da APPROMFIT, em que todos os seus filiados passaram a ser representados pela APPME, as divergências não diminuíram, pelo contrário, aumentaram. Há sempre nos discursos dos assentados que faziam parte da APPROMFIT uma reclamação de que não estão sendo representados pela outra associação e que estariam sempre buscando recursos para “sua parte no assentamento”.

Podemos a partir destas colocações, perceber que um importante espaço de reivindicação e luta pelos direitos destes assentados encontrava-se em processo de desarticulação. Tiveram problemas de gestão com o último presidente da APPME e, até 2005, alguns problemas começaram a ser resolvidos, como a legalização desta associação e a busca de representantes nos fóruns de discussão externos ao assentamento (como Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, diálogo com a Secretaria de Agricultura de Seropédica e etc.). Até aquele momento, cada família agia de forma isolada e individual.

Em se tratando do crédito rural, percebemos que houveram dois momentos com diferentes posturas da associação de moradores. Quando perguntamos aos assentados sobre a atuação da associação em relação ao crédito no assentamento, apareceu já de antemão, o papel importante que ela cumpriu na fase de aquisição do crédito do PROCERA. Foi por exemplo, o local onde os técnicos da EMATER e do Banco do Brasil se reuniram com os assentados para elaborar os projetos técnicos e assinarem os contratos. Além disso, cumpriu um importante papel reivindicando e somando esforços a outros grupos nos processos de negociação da dívida em 1998 e 2001/02.

Esta “boa articulação” da APPME acontece, segundo os assentados, enquanto o presidente foi o Sr. José de Lima, um dos articuladores da ocupação da fazenda, se tornou, ao longo dos anos, uma importante liderança dentro do assentamento. Após um atentado contra sua vida, retirou-se do assentamento, o que inaugurou um período de precariedade no funcionamento da associação, com sucessivas presidências que não apresentaram uma boa gestão e com mandatos que não foram cumpridos até o fim.

Embora, tais qualidades sempre remetam ao passado, sendo associadas a presidência do José de Lima, para alguns, nesse período, os assentados eram mais unidos e os trabalhos da associação eram “mais fáceis”, buscando sempre estar bem informada sobre o funcionamento do crédito e, sempre que possível passando essas informações para eles. Vale ressaltar que o acesso a tais informações sobre o crédito nem sempre foi adquirido por todos de forma igual.

“Olha, na época que eu panhei o projeto PROCERA e uns outros mais aí, nessa época tinha muita união ainda entre todo mundo, né? Entre o pessoal com a associação e tal. Então foi mais fácil de resolver” (ISA1).

Num segundo momento, após a saída de José de Lima da presidência desta associação, percebemos nos discursos uma mudança de opinião sobre essa organização. Para eles faltava um presidente que se envolvesse mais nos problemas dos assentados com o crédito. Fazem uma avaliação sobre a função social do presidente da associação, que “agiria em interesse próprio”, e não em interesse dos outros. Como exemplo, apontaram a falta de divulgação de informações para a renegociação das dívidas do PROCERA que ocorreu em 2003, cobrando uma presença mais “firme” (atuante) da associação nesses casos. Percebemos assim que as reclamações de muitos vão no sentido da falta de organização, de esclarecimentos de dúvidas e de união dos próprios assentados.

“Muita gente não pagou. É falta de organização e falta de uma pessoa pra... porque oh, tem muita gente aqui dentro que não sabe ir lá embaixo sozinho pra negociar isso” (EFJ).

Constatamos que nos períodos em que a APPME foi presidida por uma liderança forte e articulada, mesmo com o surgimento de problemas com a produção e outros, havia busca de soluções e, de alguma forma, a cobrança feita sobre os órgão competentes (INCRA e CEPRO) acontecia. Uma das estratégias utilizadas foi o envio de cartas-ofício ao INCRA-RJ, à CEPRO, ao Banco do Brasil e a EMATER-RJ, reclamando e propondo novas

formas de utilização dos créditos. Tivemos acesso a pelo menos 6 cartas-ofício⁶⁴ que as duas associações de moradores haviam enviado a estes órgãos, e foram arquivadas na sede da APPME e do INCRA-RJ.

Portanto, podemos destacar que a falta de organização e representação dos assentados, principalmente nos períodos mais atuais, potencializa problemas com o pagamento das dívidas, seja na busca de meios para solucionar os problemas, seja na organização e orientação dos assentados sobre os procedimentos a seguir, em caso de inadimplência. Como exemplo disso, os que contrataram crédito não eram tratados pelos funcionários do Banco do Brasil como “clientes” e, além disso, não recebiam deles informações, mesmo quando procuravam o banco.

4.1.4 – Facilidade com as constantes renegociações das dívidas

Uma questão que aparece nos estudos feitos sobre o PROCERA e que também encontramos no assentamento Casas Altas, refere-se aos vários processos de renegociação das dívidas do PROCERA que aconteceram ao longo dos anos. Para Rezende (1999a), isso “criaria uma perspectiva aos assentados de que sempre tem que esperar que estas renegociações aconteçam para depois pagar. Sabem que o governo vai acabar dando anistia” (p. 21). Isso faria com que alguns assentados não se preocupassem com o pagamento das parcelas no prazo estipulado no contrato, pois acreditavam que sempre haveria renegociação e facilidades de pagamento.

Para Buainain e Souza Filho (1998) um dos motivos para o alto índice de inadimplência do PROCERA, estaria nos constantes processos de negociação das dívidas deste Programa. Estes autores apontam para um crescimento do nível de inadimplência nos anos de 1997 e 1998, pois,

“Aceitando ponderações dos Movimentos Sociais, o governo estendeu o prazo de pagamento de parcelas atrasadas, evitando o colapso técnico do programa (...) nos períodos de inadimplência generalizada, forma-se uma consciência coletiva de que pressões políticas sempre redundarão em soluções favoráveis aos assentados, aumentando a pressão destes sobre o Governo e as instituições financeiras” (Buainain e Souza Filho, 1998: 25).

⁶⁴ Esse número representa de 1994 a 2000 apenas, bem como os motivos seriam para problemas com o crédito rural, outras cartas-ofício poderiam ter sido enviadas para tratar de outros assuntos.

Em algumas conversas com os assentados do Casas Altas, em nenhum momento foram citados os processos de negociação das dívidas como motivo para a inadimplência. Em nosso entendimento, observando os discursos dos assentados, há uma divisão entre as opiniões, e os assentados com postura mais “politizada” apoiavam as negociações e até mesmo o cancelamento das dívidas, o que confirma a opinião dos autores acima. Um exemplo é a fala do presidente da associação de moradores:

“Nós vamos brigar para cancelar essa dívida ainda este ano. Vamos brigar, vamos tentar no sindicato, vamos dar um jeito, porque ninguém agüenta pagar isso não” (ELS).

Cabe destacar que essa postura não era unânime entre os assentados, ela aparece, como já visto, nos discursos dos mais politizados e de lideranças da associação de moradores ou em representações externas ao assentamento. Percebemos, por outro lado, que entre os demais havia uma preocupação em pagar logo o crédito e o que impedia era a falta de recursos para isso. Assim, se aconteciam negociações para o pagamento das dívidas, eles participavam, não com interesse de prorrogar a dívida simplesmente, mas por falta de recursos.

“Só que depois veio, o governo deu uma lei pra gente e a gente podia renegociar a dívida e prorrogar ela por mais um tempo. Aí eu também entrei nesse porque eu falei: bom, eu não vou ficar pra trás dos outros. Vou acompanhar os outros e ver o que vai dar”(ISA).

Assim, contrariando as opiniões de Buainain e Souza Filho (1998) e Rezende (1999a), encontramos entre a maioria dos assentados de Casas Altas, uma postura que aponta no sentido da vontade de pagar o quanto antes suas dívidas e não um desejo de prorrogá-las sempre que possível. Participar destas prorrogações, como aconteceu com estes assentados, foi muito mais uma questão de falta de condições de pagamento das dívidas do que a “consciência” de uma provável anistia do governo.

Por fim, ainda nesta questão da negociação das dívidas, ficou claro a dependência destes assentados em relação a uma boa articulação da associação de moradores. Como já mostramos, em 2003 com um período de desarticulação da associação de moradores, muitos assentados não participaram dessa negociação. Muitos aguardavam, principalmente, a participação do presidente da associação neste processo, o que não aconteceu.

4.2 – Outros fatores para a inadimplência – percepções dos assentados sobre a atuação das instituições públicas e *vice-versa*

Até aqui, foram apresentados motivos para a inadimplência de parte das famílias de Casas Altas apenas em relação a fatores econômicos – como características de produção, fatores aleatórios e condições de comercialização dos produtos – e a sua organização interna. No entanto, outras questões nos chamaram a atenção nas falas destes assentados e, a partir delas, procuraremos apresentá-las e relacioná-las aos problemas que eles tiveram no pagamento de seus créditos.

Assim, iremos apresentar a atuação de três instituições públicas neste assentamento, principalmente em relação ao tratamento do crédito do PROCERA. Estas instituições são: a EMATER-RJ, a agência do Banco do Brasil de Itaguaí e o INCRA-RJ.

4.2.1 – Erros e falta de assistência técnica

Diversos estudos e análises⁶⁵ mencionam a importância da conjugação entre crédito rural e assistência técnica como uma das dimensões constitutivas da viabilidade econômica e social dos assentamentos rurais no país.

No caso do PROCERA, a presença da assistência técnica determinava a possibilidade de acesso ao crédito. Sem ela, não era possível a elaboração de um projeto técnico que atendesse às exigências dos agentes financeiros, requisito indispensável na busca por financiamento⁶⁶. Uma vez alcançado o crédito, e por ter sido aprovado e contratado o projeto produtivo, o assentado passa a depender de capacitação e assistência, garantia de orientação e apoio para o desenvolvimento do projeto e de sua reprodução como agricultores familiares.

Em relação a atuação da EMATER de Itaguaí no assentamento Casas Altas, não só no que tange a aplicação do crédito rural, como também no acompanhamento do processo produtivo e no auxílio na busca de canais de comercialização para estas famílias, percebemos nos discursos dos assentados, um sentimento de “abandono” por parte deste

⁶⁵ Sobre esta questão, ver: Oliveira (1984), PROCERA/LUMIAR (1997) e Bruno *et. al.* (2003), entre outros.

⁶⁶ Estamos falando em relação ao PROCERA, mas este ainda é um importante requisito para os assentados adquirirem o PRONAF “A”, após a extinção desta linha de crédito. Para um acompanhamento sobre as discussões recentes entre PRONAF “A” e assistência técnica aos assentados, ver Bruno *et. al.* (2003).

órgão para com os assentados. A fala de um deles mostra bem como foi a atuação da EMATER neste assentamento.

“Não vieram, não. Isso tudo aí, a EMATER abandonou a gente total, geral. Só foi para receber o projeto. Fez o projeto, recebeu o dele e foi embora (...) Porque o que aconteceu é que a gente não teve informação de ninguém, de nada, de órgão nenhum. Ficou parado. O órgão do governo que era para dar assistência a gente, que era a EMATER, não deu” (EDM).

Importante perceber neste discurso a percepção do papel desenvolvido pela EMATER e a consciência do que deveriam ter feito. Sua fala sobre a falta de informação de como utilizariam os recursos do crédito mostra muito bem isso. Em geral, para os assentados de Casas Altas, a EMATER-RJ deveria, e não o fez, ter dado assistência e acompanhá-los com o crédito do PROCERA. Aliás, esta era umas das atribuições da assistência técnica segundo as normas do PROCERA apresentadas anteriormente.

Corroborando essa percepção de “abandono”, na pesquisa de Castro *et. al.* (2003) aparecem dados que comprovam uma inexistência deste serviço aos assentados de Casas Altas. Quando questionados se haviam recebido algum tipo de assistência técnica, seja estatal ou privada, dentro do assentamento nos últimos anos, cerca de 95% dos entrevistados afirmaram negativamente, conforme tabela abaixo.

Tabela 11 – Serviço de Assistência Técnica recebida pela famílias do Casas Altas em 2000/2001

Assistência Técnica	N.º de lotes	%
Famílias que receberam	4	5,9
Famílias que não receberam	64	94,1
TOTAL	68	100,0

Fonte: Castro *et. al.* (2003).

Assim, iremos apresentar algumas questões, percebidas nas conversas com os assentados, sobre a atuação da EMATER neste assentamento, principalmente em relação a experiência que tiveram com os projetos produtivos propostos e executados para o crédito do PROCERA.

4.2.1.1 – O caso das “mudas de coco da EMATER”

Uma questão interessante e central para esse estudo, diz respeito às mudas de coco que foram adquiridas pelos assentados e fornecidas pelo escritório local da EMATER-RJ de

Itaguaí. Chamou-nos a atenção a forma como apareciam, em várias entrevistas, relatos sobre os problemas que tiveram com as tais “mudas de coco da EMATER”. As reclamações sempre eram em relação a qualidade destas mudas, que segundo os assentados, não estavam em boas condições para o plantio, além de não existirem mudas suficientes para todos os projetos. As famílias que plantaram destas mudas de coco tiveram problemas com a produção de seu coqueiral, como por exemplo, demora na colheita dos primeiros frutos e morte de algumas mudas.

“Só que muitas pessoas não se deu bem, porque as mudas na época tava um pouco doente e nós não sabia, nós compramos assim mesmo sem experiência nenhuma e plantamos. Meu coqueiro mesmo, pegou a metade, só. Outros aí companheiros, nem pegou nenhuma” (ISA1).

“A muda de coco já foi vendida condenada pelo Ministério da Agricultura. Já foi fornecida pra cá condenada. Isso 2, 3 anos depois foi descoberto, deu um rolo danado e ficou por isso mesmo. Quem se ferrou foi quem plantou mesmo e acabou. Resultado foi que os cocos não produz nada. Alguns dos que pegaram, que financiou, que fez o projeto do coco, pagou o financiamento. Alguns. A maioria não pagou e não tem nem como pagar” (ELS).

“É, ele foi lá, garantiu as mudas, fez os testes e garantiu as mudas. Aqui em Piranema. Quando saiu o PROCERA e o dinheiro, eles condenaram as mudas de coco e o Sr. X (técnico da EMATER) rachou fora, largou a gente sem explicação de ninguém, da EMATER de ninguém. O Sr. X sumiu, foi lá para Niterói. E largou a gente aqui. É por isso que hoje ninguém tem coco, ninguém tem condições. Quem tinha condições, tinha caminhão para ir panhar, panharam em Raiz da Serra, panharam em outro lugar e fizeram” (EDM).

Nas falas acima, uma questão interessante a destacar diz respeito a revenda de mudas feita pelo técnico da EMATER-RJ, já que esta não era a sua função. Por outro lado, outras famílias desconfiando da qualidade destas mudas, adquiriram mudas de coco em outros lugares – geralmente em coqueirais conhecidos – e após apresentar uma produção razoável de seu coqueiral, conseguiram inclusive quitar o crédito adquirido.

“É, eu não tive problema porque tinha conhecimento. Mas só que, tinha uma exigência que não podia comprar muda de lugar nenhum no assentamento. A EMATER falava que não podia, que tinha muda doente, foi uma muda ruim que eles trouxeram. Eu falei, o quê? Essas mudas amarelas? (...) Eu fui na EMATER primeiro, eles falaram que não podia e eles tinham que ir lá ver primeiro. Aí eu falei, vou panhar lá na Raiz da Serra, do Sr. H, um coqueiral que eu conheço a muitos anos, um coqueiro bom” (SR).

Outra questão, ainda relacionada às mudas de coco, trata do valor pelo qual estas foram adquiridas. Em função do tempo gasto entre a elaboração do projeto e a liberação dos recursos aos assentados, conforme já relatamos, o preço das mudas sofreu mudanças em relação a preço de contrato. Quando foram elaborados os projetos, elas custavam R\$0,90 cada e, quando os recursos foram liberados pelo banco, passaram a custar R\$2,50, fazendo com que o número de mudas plantadas fosse menor do que a quantidade que constava no projeto produtivo. A fala de um dos assentados aponta para isso.

“Era R\$0,90 (cada muda de coco) na época que a gente fez o projeto. Quando saiu as mudas, que saiu o PROCERA e aquela coisa toda, as mudas de coco estavam a R\$2,50 e não tinha mais condição de comprar as mudas de coco que eu queria e, não tinha mais mudas não. Eu não tinha mais condição de pagar o frete, pagar um caminhão para panhar muda lá fora” (EDM).

Fica evidente a partir dos depoimentos apresentados até o momento, uma questão central de nosso estudo: o atraso na liberação dos recursos, somado a qualidade das mudas de coco “vendidas” pela EMATER-RJ, fez com que os assentados tivessem problemas sérios em relação à quantidade das mudas adquiridas e à sua produção. Assim, como consequência direta, temos a impossibilidade do pagamento das primeiras parcelas do crédito. Além disso, percebemos que os assentados tinham consciência da falta de preparo do técnico da EMATER-RJ na ocasião da ofertar de tais mudas a eles, e que desde o início, iriam ter problemas quanto a produção.

Em relação a falta de preparo na proposição dos projetos produtivos para aquisição do crédito, um assentado aponta para um erro do técnico, na escolha do cultivo de coco, como alternativa viável. Para ele, tanto o assentamento, como a região, possui baixo índice pluviométrico para esse tipo de cultivo. Isso somado aos problemas já apresentados como doenças nas mudas de coco, que levariam a baixa produtividade e a demora para o início da colheita.

“Outra, eles mandam fazer ... você conta com o projeto aqui no Rio, a EMATER era a responsável pela assistência técnica. Como é que a EMATER me faz projetos de coco aqui se o índice pluviométrico da cidade de Itaguaí é de 1.300 milímetros, quando chove, e o coqueiro precisa de um índice pluviométrico de 2.300 milímetros. Isso só foi esclarecido para nós depois da vaca morta. Depois que plantamos o coco” (MBA).

Outros estudos já apresentados, sobre uma avaliação do PROCERA em nível nacional, como os de Buainain e Souza Filho (1998), Rezende (1999a) e INCRA (2003),

apontam questões ligadas a qualidade da assistência técnica recebida pelos assentados, o que influenciaria na capacidade de pagamento do PROCERA. Tais trabalhos perceberam que a assistência técnica havia sido insuficiente para a elaboração dos projetos técnicos de produção dos assentados, pois geralmente havia uma defasagem de funcionários e de infraestrutura para funcionamento do sistema de extensão rural, o que gerava visitas esparsas e insuficientes para atender aos problemas dos assentados. Em determinado momento, chegam a responsabilizar diretamente a assistência técnica pela má qualidade dos projetos produtivos, com recomendações erradas e ruins para os assentados.

Como exemplo da importância da assistência técnica para o processo produtivo, o estudo de Bittencourt *et. al.* (1998) aponta que os assentamentos “com maior desenvolvimento” foram os que tiveram acesso a esses serviços em ao menos uma das etapas de execução dos projetos, contando, ao mesmo tempo com maior comprometimento dos técnicos. Por outro lado, os assentamentos “com menor desenvolvimento” não tiveram acesso a serviços de assistência técnica (p.36).

Segundo Bruno *et al.* (2003), após realizar uma pesquisa com o Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER) no país, havia uma “falta de competência” da assistência técnica em elaborar e executar projetos de crédito junto aos assentados.

4.2.1.2 – A assistência técnica: “sorte ou azar?”

Uma relação problemática entre os técnicos na fase de elaboração dos projetos e a organização dos assentados passou a ter grande importância no momento em que passaram a envolver relações pessoais. No caso de Casas Altas, segundo relato de um técnico do INCRA-RJ, no envolvimento entre assentado e assistência técnica, havia uma “insegurança” em que tipo de técnico iria trabalhar no assentamento, o que dependia de “sorte ou azar”.

“Então, o técnico que ia lá, se apresentava e aí, os assentamentos davam sorte ou azar, de acordo com o técnico que era meio “líder” para decidir o que plantar lá dentro. Em Casas Altas eu tenho a impressão que isso não aconteceu lá não, porque o pessoal estava muito organizado lá na época. Então quando havia bastante organização, o técnico dava uma recuada, quando a coisa era meio “samba de crioulo doido” aí o técnico impunha aquilo que lhe interessava. E isso aconteceu muito, não foi pouca coisa não” (Técnico do INCRA-RJ).

Quando os assentados falam sobre a presença de técnicos do escritório local da EMATER-RJ em Itaguaí, percebemos a ausência de uma política de extensão e, de certa forma, a cobrança por uma maior participação deste órgão no acompanhamento destes assentados. Assim, cabe um questionamento sobre a “sorte” em relação ao corpo de técnicos que participou da execução do crédito. Antes da forma de atuação individual de cada técnico, temos uma política institucional de extensão adotada pelo próprio órgão, pensada e gestada de acordo com os modelos nacional ou estadual de assistência técnica e extensão rural. Seria interessante perceber, portanto, até que ponto este corpo técnico “foge” das atribuições e normas da empresa de extensão.

Bruno *et. al.* (2003) em trabalho de pesquisa e monitoramento realizado pelo SIGER mostraram que o momento da elaboração dos projetos técnicos é “caracteristicamente problemático em todos os estados pesquisados, influenciando negativamente no bom andamento do fluxo dos recursos”. O processo de elaboração dos projetos técnicos envolve uma complexa rede de relações entre instituições e organizações distintas, que se orientam numa perspectiva de descentralização das ações. Assim, de acordo com os autores,

“nos lugares onde há um maior desenvolvimento das organizações dos agricultores e onde os CEPROS e as organizações de movimentos sociais são mais atuantes, o poder decisório, em todos os momentos do processo, tende a ser mais bem partilhados” (Bruno *et. al.*, 2003:08)

Como resultado acreditamos que, sem dúvida, a forma como a EMATER atuou neste assentamento levou algumas famílias à inadimplência, por diversos fatores, interligados: falta de apoio técnico, erro na escolha dos projetos, erro na venda das mudas de coco, não acompanhamento dos assentados durante os processos de pagamento e negociações das dívidas e falta de diálogo entre os técnicos e os assentados.

4.2.2 – “O banco não se interessa entende?”

Uma outra instituição pública que teve importante papel na execução do crédito do PROCERA nos assentamentos rurais foi a agência bancária. Já apresentamos, no capítulo sobre o PROCERA, suas principais atribuições para com o Programa e cabe agora, a luz da experiência dos assentados de Casas Altas, perceber em que medida a forma como esta instituição atuou pode ter ocasionado a inadimplência de parte destes assentados.

Por meio das falas de alguns assentados, constatamos que o contato entre os assentados de Casas Altas e os funcionários da agência do Banco do Brasil de Itaguaí, para tratar de questões relacionadas ao crédito rural do PROCERA, ocorreram em diversos momentos. O primeiro contato aconteceu na fase de aquisição do crédito, momento em que os assentados foram até a agência bancária para retirar o crédito e assinar o contrato.

Após a aquisição do crédito, os assentados voltaram a estabelecer contato com o Banco do Brasil apenas para tratar de questões relativas ao pagamento das primeiras parcelas. Como já apresentamos, nem todas as famílias conseguiram realizá-las e assim, passaram a negociar e prorrogar as dívidas adquiridas com o banco. Desse modo, nos processos de negociação das dívidas os assentados voltam a ter contato com a agência bancária.

Em se tratando da presença de funcionários do banco neste assentamento para tratar de assunto relacionado ao crédito do PROCERA, foi relatado que apenas uma vez isso ocorreu. Tal visita aconteceu em função de uma convocação da associação de moradores (APPME) para tratar da questão da dívida destes assentados, após perceberem que a maioria das famílias encontravam problemas com o pagamento das parcelas. Segundo os assentados, depois dessa reunião com um funcionário do banco, não receberam mais nenhuma visita.

“Caramba, rapaz, é esquisito. Eles tiveram aqui, uma gerente lá do banco teve aqui, uma vez só. Aí depois não deu para acertar, ficou de voltar, nunca mais voltou. Aí trocou de gerência, botou outro, depois trocou de governo” (ELS).

Por essa fala, começamos a perceber um crescente confronto entre as opiniões dos assentados de como deveria ser a participação do banco no processo de crédito – que chamaremos de “lógica dos assentados” – e, a forma atuou esta instituição no tratamento aos assentados – que chamaremos de “lógica bancária”.

Podemos encontrar em outros estudos que tratam do crédito rural para assentados, um debate interessante sobre essas duas “lógicas”. O primeiro, estaria condicionando a “boa eficiência” na utilização do crédito com uma “cobrança maior” das agências bancárias, por meio do aumento da taxa de juros cobradas e de um maior rigor técnico sobre os projetos produtivos. Nesse sentido, tal comportamento das instituições financeiras faria com que os assentados pagassem o crédito nas datas contratadas.

Buainain e Souza Filho (1998) procuram mostrar, sob esse ponto de vista, que não havia uma preocupação das instituições financeiras com a aplicação e repasse do PROCERA já que seu papel seria apenas de repasse dos recursos do governo federal para os assentados. Assim, as agência bancárias buscavam sempre reduzir ao mínimo o custo de transação associado a concessão do crédito, se eximindo da responsabilidade em avaliar a viabilidade dos projetos. As avaliações dos projetos eram feitas pelas CEPROs, que se tornaram, segundo os autores, “instâncias de caráter burocrático e/ou político, não aplicando o necessário rigor técnico na seleção dos projetos e alocação dos recursos” (p.22). Por fim, eles propõem uma maior participação dos agentes financeiros na seleção dos mutuários e dos projetos, para que não haja um nível elevado de ineficiência (leia-se inadimplência) e um conseqüente comprometimento da eficácia do Programa.

Em uma outra vertente com uma forma distinta de perceber esse problema, Romano e Buarque (2001), analisando programas de crédito (oficial ou não) existentes no Nordeste brasileiro, consideram as relações de gênero e a postura das agência bancárias em relação a este público e afirmam que,

“as exigências de garantias não dependem de uma simples atitude dos gerentes das agências bancárias, mas das pressões de uma lógica, cada vez mais dominante, referida na eficiência das carteiras de crédito dos bancos, a qual nem reconhece a especificidade socioeconômica daqueles programas de crédito e de seu público-alvo” (Romano e Buarque, 2001:09) .

Outro problema, ainda para estes autores, seria a total autonomia dos bancos, em especial dos gerentes, que estariam “funcionando como um sério limite a participação dos beneficiários e seus representantes nos Programas de crédito, restringindo a eficácia do crédito” (p.09).

Dias (2003), a partir de suas experiências como pesquisador do SIGER no Estado do Rio de Janeiro, embora tratando especificamente do PRONAF “A”, aponta para uma diferença entre a lógica bancária e a dos assentados:

“o gerenciamento do crédito oficial para a agricultura familiar foi estruturado a partir dos modelos, mecanismos, instrumentos e expectativas operados, tradicionalmente, pelos agentes financeiros em suas experiências de atendimento a outras clientelas, cuja lógica sistêmica é o investimento para gerar lucros a curto prazo e não o investimento para o desenvolvimento socioeconômico de grupos marginalizados, como, por exemplo, os agricultores assentados” (Dias, 2003:01).

De certa maneira, essa forma de agir do banco (“lógica bancária”) trás problemas ao pagamento do crédito e pode ser relacionado a um dos motivos da inadimplência destes com o PROCERA.

Em vários momentos nas entrevistas realizadas em Casas Altas, estas diferentes concepções sobre o funcionamento do crédito apareceram e, a partir daqui, iremos apresentar algumas.

4.2.2.1 – A escolha dos “clientes”

Uma primeira contradição entre as duas “lógicas” apareceu já no momento de contratação dos créditos e principalmente nos requisitos que o Programa de crédito determinou para a contratação do mesmo. Para os assentados de Casas Altas, alguns impedimentos seriam determinações impostas pelo banco, que não respeitavam as normas presente no PROCERA.

O crédito é um mecanismo que passa pelo controle do banco e faz parte da “lógica” do agente financeiro determinar alguns critérios e algumas exigências para liberar o recurso. Uma das exigências para aquisição dos créditos do PROCERA, seguida a risca pelos gerentes das agências financeiras, diz respeito a inexistência de dívidas anteriores destes pretendentes ao crédito, mesmo aquelas adquiridas no comércio urbano por qualquer tipo de compra. Assim, os pretendentes ao crédito não poderiam ter “o nome sujo na praça”, ou seja, nenhuma irregularidade ou problemas com o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e outros mecanismos de controle ao crédito.

Os assentados por sua vez não concordavam com essas normas e regras e, de alguma forma perceberam que possuíam algum direito. Não aceitavam também com perda do acesso ao crédito para produção no lote, apenas por estarem endividados no comércio local, como por exemplo na compra de eletrodomésticos.

“Então para receber esses créditos tem que estar com o nome limpo. Se você estiver, no meio do mato o cara tem que ter uma televisão, se o cara comprou uma televisão, não choveu, ele não colhe o suficiente para pagar a prestação da televisão e comer, o nome dele vai para o SPC. Na hora que o crédito chegar, se o nome dele estiver no SPC por causa desta televisão, ele não recebe o crédito. Isso é um absurdo. Se o cara comprar qualquer coisa e não conseguir pagar, qualquer mixaria, não recebe o crédito” (MBA).

Esta fala nos mostra a indignação de uma assentada em relação a metodologia aplicada pelo banco para “filtrar” os beneficiários ao crédito. Ela percebe que não bastava simplesmente a existência de recursos para crédito rural no banco, mas que seria preciso, para acessá-lo, cumprir algumas normas e pré-requisitos determinados pelo Programa de crédito e pelo banco. Há aqui, uma diferenciação importante entre a “lógica do assentado” e “lógica do banco” de como deveria ser o crédito de investimento produtivo.

Mais adiante, no mesmo discurso, esta assentada cobra da “lógica bancária” uma maior sensibilização com os problemas dos assentados, principalmente em relação ao pagamento das parcelas do crédito rural.

“Veja bem, o problema é o seguinte: o agricultor não é igual a um profissional liberal, não é igual a um elemento que vive na sociedade dinâmica comum das cidades. Ele não tem condições, às vezes ele é um assentado, por exemplo o caso de um assentado, ele é assentado, tá na pior, não tem dinheiro nem para comer um gafehoto no espetinho. E aí o banco exige que ele tenha uma salubridade financeira. Uma coisa que é improvável, imperdoável, não tem condição” (MBA).

Encontramos portanto, nesta fala, uma diferenciação na forma de classificar os beneficiários do crédito rural, para aquele que seria o “agricultor” e o “profissional liberal”, argumentando que o banco precisaria perceber que há uma diferenciação entre pessoas que adquiriam crédito na cidade e as pessoas do assentamento. Ela também mostra sua opinião a respeito dos assentados, como pessoas “sem condições”, “sem dinheiro”, criticando a postura do banco em exigir uma “salubridade financeira” que eles não teriam. Por fim, chega a considerar imperdoável o tratamento recebido pelo banco para com eles.

Há nestas falas uma delimitação importante entre a forma como os assentados e o banco entendem o crédito. Será interessante, perceber isso também em relação ao tratamento oferecido aos assentados.

4.2.2.2 – O atendimento recebido pelos assentados

Quando foram à agência bancária, seja para adquirir o crédito, seja para pagar ou prorrogar a dívida, estes assentados relataram algumas dificuldades encontradas no tratamento recebido pelo funcionário desta instituição. Reclamaram do tempo de permanência na agência para que pudessem ser atendidos:

“Só que eles (banco) pra nos atender, eles demoram um pouco, né? Demora bem, eles massacraram bem a gente. A gente fica toda a vida e leva quase um dia,

quando não dá pra resolver naquele dia, a gente tem que voltar no outro. Pra pagar ainda é mais fácil que pra receber, né?” (ISA1).

Além da demora em ser atendida, essa assentada apontou para outra questão interessante, uma diferenciação entre o momento de pagar o crédito e receber outro financiamento. Isso reforça a opinião de que não é interessante ao banco “financiar” esse tipo de público.

Outro problema diz respeito a falta de melhores esclarecimentos sobre o funcionamento do crédito. Percebemos que entre os assentados, não havia uma certeza, nem conhecimento sobre às taxas de juros que iriam ser cobradas, sobre os prazos de pagamento das parcelas e os valores das mesmas.

“Tinha 3 anos de carência. Em 1997. Só que o juro, quando eu fui pagar a primeira parcela, minha parcela era R\$377,00, quando fui pagar tava R\$1.000 e pouco. Era 4% ao ano. Quando eu fui pagar tava 11,5% ao ano. E ITR. E não tinha tudo isso. Aí fui no banco pagar e me assustei. De R\$300 e pouco foi para R\$1.000 e pouco” (EDM).

Por essa fala, percebemos a desinformação deste assentado, quando a forma de pagamento de suas parcelas do crédito e aos valores das taxas de juros cobradas. Ele acreditava que as taxas de juros seriam de 4% a. a., quando na verdade chegaram a 11,5% a. a. Assim, acreditamos que estes esclarecimentos deveriam ser realizados aos assentados ainda na fase de contratação do crédito, seja pelo órgão que lhes prestou assistência técnica, seja por algum funcionário do banco. A fala de uma outra assentada aponta mais uma vez para a noção que tinham de alguns assentados sobre a necessidade de serem esclarecidos e informados sobre as regras de funcionamento do crédito.

“A pessoa que mora na roça, não que ele seja burro, mas tem que ser esclarecido. Se eu entendo uma coisa tem um vizinho lá que já não entende, né. Então ele tem que informar, então pra quê que eles estão ali? Pra informar a pessoa, você vai fazer assim e assim” (EFJ).

Uma outra questão que aparece nos discursos destes assentados diz respeito a postura do banco no cumprimento de seu papel como instituição financeira. Alguns deles mostraram-se descontentes com a maneira como foi conduzido o atendimento do banco.

“Mas eu me aborreci tanto, sabe, por causa do atendimento lá no banco. Tinha uma pessoa lá que... todo mundo reclamou. Então ela queria que eu fosse lá em Niterói. Era uma pessoa pra atender a gente lá, não era o gerente não. Aí depois botaram umas pessoas mais educadas” (EFJ).

“Mal recebido como sempre. Banco do Brasil, você sabe, órgão do governo só funciona quando eles querem que funcione (...) Eles não querem. Pois é, quando chega um projeto para ajudar, eles não tem interesse nenhum. Isso que eu falei com você. Eu marquei para pagar, na época, 10 horas da manhã e saí de lá 1:30 para pagar. Isso é para eles receber” (EDM).

“Qualquer informação que você quiser, é difícil, pega a senha ai e aguarda. Aí você senta lá e a fila esta grande. Perde um dia só lá. É isso que eu estou falando. É difícil para o pequeno por causa disso. O grande não, ele liga oh, estou indo para aí e eles já estão esperando. (...) Eu vejo lá (no banco). Chega muita gente graúda, você está sentado lá, chega, vai direto lá e bate papo com eles. Depois vai lá e senta outro. Vê que o cara tem gabarito, né” (SR)

Nesta última fala há uma percepção a respeito do tratamento distinto dispensado a pessoas de camadas sociais diferentes por parte dos funcionários do banco. Este assentado conseguiu perceber que ele teria que esperar “quase um dia” para ser atendido, enquanto que outros clientes, com “gabarito”, teriam atendimento preferencial.

Em conversa com funcionários do Banco do Brasil, nos foi relatado que não havia qualquer tratamento diferenciado aos assentados. No caso de contratação do crédito, teriam que passar por todo um arsenal burocrático como qualquer outro cliente e que, além disso, também não haviam funcionários específicos para tratar deste público, seja para lidar, divulgar ou traduzir as exigências que teriam que cumprir em relação ao crédito, em qualquer fase.

4.2.2.3 – Falta de interesse do banco

Fica evidente, pelo que mostramos até o momento, o desinteresse do banco com o tratamento dispensado aos assentados de Casas Altas. Um assentado assim resumiu o problema,

“E depois não houve interesse do banco pra receber (o crédito) nada também não. A gente chamou o banco aqui muitas vezes, a gente já foi lá muitas vezes, eles atendem a gente muito mal, lá no banco. Você tem que ficar numa fila miserável esperando o dia inteiro” (...) “Na época era PROCERA, né? PROCERA também acabou e ficou essa dívida aí acumulada no banco. A gente vai ao banco pra procurar ver como é que está essa dívida o banco não interessa. O banco não se interessa, entendeu? As vezes marca, igual já fez aqui algumas vezes. Ah a gente vai lá para renegociar, aguarda o telefone da gente, aguarda e aguarda e você fica a vida inteira aguardando e não aparece porcaria nenhuma” (ELS).

Com base nessa fala, podemos ressaltar o interesse deste assentado em quitar sua dívida e, ao mesmo tempo, pelo que nos aponta, a “muralha” de desinteresse do banco para o seu atendimento. Assim, aparece na fala uma sensação de “abandono” e de “desinteresse” dos técnicos do banco em visitar e até mesmo de cobrar os assentados esses créditos.

Podemos concluir, através do que foi apresentado em relação a atuação da instituição financeira sobre o crédito rural no assentamento Casas Altas, que ocorreram problemas e falta de informações entre os técnicos desta instituição e os assentados. Nos discursos, seja dos inadimplentes ou dos adimplentes, aparece recorrentemente a sensação de “abandono” e de “falta de interesse” do banco em recebê-los e conversar com eles. Isso leva-nos a crer que tal postura da instituição bancária, dentro da própria “lógica bancária”, foi um fator que dificultou o relacionamento entre o banco e os assentados e, portanto, potencializou uma situação de inadimplência e de endividamento destes últimos.

4.2.3 – A participação do INCRA-RJ – “legalizando” a falta de apoio aos assentados

Como não poderia deixar de ser, outra instituição que aparecem nos discursos dos assentados do Casas Altas, quando questionados sobre sua experiência com o crédito rural, foi o INCRA-RJ. Este órgão, legalmente, tem uma atuação importante no processo de criação dos assentamentos, na divisão dos lotes, no fornecimento dos primeiros créditos (de fomento, alimentação e habitação), na fiscalização dos lotes (identificando e procurando solucionar os problemas entre seus “beneficiários”), na presidência da CEPRO e, por fim, na chamada fase de “emancipação” do assentamento, conforme mostramos ao longo desta dissertação.

Desta forma, uma primeira questão diz respeito a maneira como aconteceu o acompanhamento do INCRA à assistência técnica oferecida aos assentados. Como já mostramos, ao INCRA cabia, entre outras funções no PROCERA, supervisionar e acompanhar as atividades referentes à assistência técnica dos assentados. Em nossa opinião, a partir dos fatos que relatamos, e na opinião dos assentados, isso não ocorreu. Alguns afirmaram ter comunicado ao INCRA sobre problemas com a assistência, seja em relação aos erros na elaboração ou no acompanhamento dos projetos, e nenhuma iniciativa foi

tomada por parte dessa instituição. Alguns depoimentos mostram uma cobrança por orientações e uma indignação em relação a este órgão.

“O pessoal do INCRA também nunca vieram aqui para dar uma orientação para ninguém” (EDM).

“E o INCRA não tem moral. Porque a gente vai no INCRA, denuncia, fala com todo mundo. Ah tá, a gente vai ver. Você veio? Se você não sabe nem o que está acontecendo, pior é o INCRA que não vêm. É o INCRAVADO aquilo ali, não é o INCRA não” (MBA).

Estas falas refletem a ausência do INCRA neste assentamento, principalmente no atendimento às demandas cobradas pelos assentados. Mostra que eles tinham consciência do papel do INCRA, pois, quando os assentados perceberam que não estavam recebendo uma assistência técnica adequada, ou seja, não havia uma interação entre assentados e técnicos da extensão rural, o INCRA-RJ foi contactado e, ainda assim, não tomou nenhuma providência. De alguma maneira, a atuação do INCRA-RJ descrita como incompleta e ineficiente, não cobrando da EMATER-RJ um melhor apoio aos assentados com a utilização do crédito, mostra que esta instituição passa a ser responsável por uma parte dos problemas que estes assentados tiveram com seu processo produtivo.

Somado a isso, a partir de 2000, o INCRA “emancipa” este assentamento, não prestando mais apoio aos assentados nas intermediações com o banco, “legalizando” assim sua ausência. Como foi discutido no capítulo anterior, a emancipação deste assentamento, ou seja, a falta de apoio agora “legalizado” do INCRA, fez com que estas famílias apresentassem problemas quanto a capacidade de pagamento das parcelas do crédito, e um discurso de abandono em relação a este órgão.

4.2.4 – Fechando as idéias: “toma isso aqui e se vira”

Pelo que foi apresentado até aqui, da forma como os assentados de Casas Altas experimentaram o crédito rural, podemos concluir que não havia uma política clara, para nenhum dos atores, de como o processo do crédito deveria acontecer. Faltou um acompanhamento do INCRA-RJ aos assentados, bem como um melhor atendimento dos funcionários do banco e da assistência técnica. Entre as reclamações dos assentados e até mesmo do ponto de vista dos técnicos dos três órgãos apresentados, haveria uma falta de interesse em trabalhar com esse público (assentado), por parte deles.

Não podemos esquecer que esses três órgãos representaram as políticas governamentais de crédito rural neste assentamento. Assim, vale questionar quais as posturas deles em relação ao Programa de crédito? Quais suas visões sobre os assentados inadimplentes, ou seja, o que geraria a inadimplência com o crédito rural nos assentamentos da Baixada Fluminense?

Assim, perguntamos a um representante de cada uma destas três instituições sobre os motivos que levariam os assentados a inadimplência com o crédito e qual seria o “perfil” deste inadimplentes.

Para um técnico do INCRA-RJ, os motivos para a inadimplência seria a forma como os assentados entendiam o crédito que recebiam, na medida em que o compreendiam como um “fundo perdido”, uma “doação” do governo. Nas palavras deste técnico:

“Ah, esse dinheiro, a gente ouvia muito dentro do assentamento, esse dinheiro é a fundo perdido. (...) tinha um (assentado), não sei Casas Altas especificamente, estou falando no macro, que não pagava porque achava que não tinha que pagar, fazia tudo, o procedimento inteiro, pegava o dinheiro, plantava e assinava o contrato e não vou pagar coisíssima nenhuma, esse dinheiro é do governo, o governo tem que me dar esse dinheiro. Na Baixada Fluminense a gente teve muito isso.” (Técnico do INCRA-RJ).

Em conversa com um técnico da EMATER-RJ, aparece o mesmo discurso, com uma diferença. Senão vejamos:

“Todo lugar tem inadimplentes. Tanto o assentado quanto não assentado. Um agricultor comum também fica inadimplente.(...) Assentamento é maior. É maior por que muitos deles pensam que a grana é a fundo perdido. Embora seja bem claro no projeto que eles estão devendo e que se não pagar é ilegal, o nome deles vai ficar ilegal na praça” (...) “Eu não sei, acho que tem alguém, talvez tenha alguém lá infiltrado entre eles que recomende isso. – Não paga não bobo, que um dia vão aliviar pra gente. Entendeu? O governo gasta muito mais em outras coisas do que numa besterinha com a gente aqui” (Técnico da EMATER-RJ).

Para o técnico da EMATER-RJ, percebemos uma diferença em relação a opinião do técnico do INCRA, já que delimita os inadimplentes e aponta como culpadas as “lideranças” do assentamento (os que teriam um discurso mais “politizados”), ou aqueles que sofreram influência dos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, esta idéia corrobora a opinião do técnico do INCRA na medida em que relaciona o entendimento do “crédito como uma doação”, por parte destes assentados, ao não pagamento do crédito.

A mesma opinião foi encontrada com o técnico do Banco do Brasil entrevistado. Para ele, o principal motivo para a inadimplência do crédito rural em assentamentos rurais, estaria na forma como os assentados se classificam perante as políticas públicas, afirmando serem “credores da sociedade” e “acham que a sociedade deve isso a eles”. Desta forma, também influenciados pelos movimentos sociais e sindicatos rurais, “acreditam que não precisam pagar” o crédito⁶⁷.

Assim, há uma coincidência entre os três discursos apresentados, ou seja, ambos os técnicos das diferentes instituições, acreditam que os assentados inadimplentes entendem o recurso financeiro que receberam como uma “doação”, como dinheiro a “fundo perdido” do governo. Na verdade essas opiniões apontam para uma situação de inadimplência que seria causada por atos políticos, influenciados pelos movimentos sociais e pelos sindicatos dos trabalhadores rurais e não por problemas internos ao assentamento, como a baixa produção, dificuldades de comercialização, problemas climáticos e etc.

O que mais nos chama a atenção, é a forma como estas instituições atuaram com o Programa de crédito. Pelo que percebemos, nem eles, representantes do governo, acreditavam nesse Programa, faltando seriedade na atuação e apoio aos os assentados. Não foi uma política de crédito estimulada, nem pensada como um Programa que levaria os assentados ao desenvolvimento econômico. A visão de “fundo perdido” parece mais presente na concepção desses órgãos do que entre os assentados.

O técnico do INCRA conseguiu, em determinado momento da conversa que tivemos com ele, sintetizar muito bem o que estas três instituições acreditavam ser o PROCERA.

“E percebo que nunca ouve muita seriedade no tratamento do crédito pra assentamento da reforma agrária. Tanto por parte das instituições – e aí tem que ser feita a meia culpa do próprio INCRA – como por parte dos demais atores desse processo todo de concessão do crédito. Que entendiam que o dinheiro do PROCERA em si, como foi um programa embrionário, da linha de crédito para a reforma agrária, o PRONAF está mais consolidado um pouco, mas o PROCERA foi um pouco mais embrionário, começou um pouco capengando – e foi conquista do movimento social, uma luta aí bastante forte. As autoridades, que tinha poder de delegar as coisas na... tanto no banco, quanto na assistência técnica, quanto no INCRA, tinha uma visão, grosso modo falando, de que estava-se doando um dinheiro. Aquela seriedade de ver se aplicação dele se

⁶⁷ Infelizmente não conseguimos gravar a conversa que tivemos com este funcionário do Banco do Brasil e assim apresentamos suas falas de forma diferente da apresentada anteriormente com os funcionários do INCRA e da EMATER-RJ.

destinaria, se resultaria numa consolidação do sistema de produção e que pudesse fazer com que ele tirasse o sustento e tivesse uma qualidade de melhoria de vida, eu nunca vi isso” (Técnico do INCRA-RJ).

Fica evidente nesta fala que estes órgão não acreditavam no Programa. Mostra o descrédito destes três órgãos com a política de assentamento e com o seu público, os assentados. Esta falta de credibilidade fez com que os recursos do crédito fossem repassados aos assentados como um recurso que não retornariam e que, muito possivelmente, se tornaria “fundo perdido” ou “doação”. Há uma idéia de que a produção familiar não deve receber esse volume de recursos, na medida em que não se acredita em sua capacidade produtiva. Ao mesmo tempo em que se desenvolve uma visão que associa crédito à um “tipo padrão” de produtor.

Assim, não podemos estranhar a postura e atitude das lideranças e dos representantes dos assentados (movimentos sociais e sindicatos) em passar a idéia de que este crédito não precisaria ser pago e que não haveria necessidade de retorno ao governo. Percebemos também que se trata de um problema estrutural, pois soma-se a isso os problemas que estes assentados enfrentaram com a produção, comercialização e etc.

No caso específico de Casas Altas, muitos assentados não percebem a questão desta forma e acabam incorporando uma série de culpas, acreditando serem os responsáveis pelo fracasso e relacionando a inadimplência com sua suposta falta de capacidade de pagamento do crédito. Na verdade o fracasso residiria na própria política de crédito e na falta de credibilidade das instituições envolvidas neste processo. Não houve uma articulação entre as políticas de assistência técnica e o oferecimento de crédito. No nosso ponto de vista, fica claro a falta de articulação entre a EMATER, o Banco do Brasil e o INCRA em todas as fases do crédito do PROCERA dentro do assentamento.

Esta conclusão não é exatamente uma novidade, vale aqui transcrever os fatores que contribuíram para que os objetivos do PROCERA não fosse alcançado, segundo INCRA (2003):

- “(a) a falta de uma política pública consistente para a reforma agrária;
- (b) inexistência de programas de suporte ao crédito, tais como, capacitação de técnicos e produtores, organização social dos produtores e comercialização dos produtores;
- (c) situação precária e decadente da assistência técnica disponível que passou por um processo de desmontagem durante estes últimos anos;

- (d) má distribuição, descontinuidade e volume insuficiente de recursos para atender a demanda;
- (e) sistema bancário conservador e despreparado para atender ao público alvo (assentado);
- (f) carência de infra-estrutura básica nos projetos de assentamento;
- (g) abandono, por parte do poder público, dos assentamentos rurais acarretando todo tipo de carência de serviços básicos e de programas governamentais” (INCRA, 2003:18).

Como havíamos argumentado anteriormente, em nenhum destes fatores aparece a responsabilidade do próprio assentado em sua experiência com o crédito do PROCERA. Ao mesmo tempo em que confirma nossa percepção de que o problema estaria na situação de “abandono” e falta de “interesse” estatal aos assentamentos rurais do país. Para concluir apresentaremos uma fala de um dos assentados de Casas Altas que mostra tal percepção:

“É o seguinte, a gente nem pode falar em vão, mas eles passaram o crédito, toma isso aqui e se vira. Não teve acompanhamento da EMATER, não teve acompanhamento do Banco do Brasil, que é obrigado, eles tem uma orientação com as pessoas, que o dinheiro era do governo, era o banco que estava repassando. O pessoal do INCRA também nunca vieram aqui para dar uma orientação para ninguém. Quando tem cobranças eles vem, qualquer cobrança... agora quantas vezes chamei o Banco do Brasil para sentar, conversar, eles não vem, a EMATER não vem. Ninguém tem interesse nisso aqui. Só tiveram interesse na hora de fazer o projeto” (EDM)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de mais nada foi importante perceber que, somente através de pressões políticas dos atores envolvidos no processo de formação das políticas públicas, como as exercidas pelos movimentos sociais que lutam por terra sobre o Estado, foi possível a criação e estruturação dos assentamentos rurais no país. Isso também vale para o caso dos Programas de crédito criados para esse público, tanto no caso do PROCERA, quanto do PRONAF. A política de crédito só se torna uma questão para o Estado porque é produto de demandas, de pressões e de mobilizações destes públicos.

Assim, a partir das constantes modificações que apresentaram (com o PROCERA) e vêm apresentando (com o PRONAF), indicam a necessidade de ajuste técnicos e financeiros na gestão destes Programas. Tais modificações eram demandadas, às vezes, pela avaliação de seu desempenho e, mais freqüentemente, pela conjuntura econômica que o país apresentava. Por outro lado, refletiam as pressões políticas das organizações dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais em busca do aumento dos recursos aplicados e de melhores condições de contratação dos créditos para os agricultores assentados.

Como foi apresentado, tanto o PROCERA, quanto o PRONAF, guardadas as devidas diferenças, apresentaram pontos estratégicos de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas. De certa forma, incrementou o patrimônio e renda das famílias. Por outro lado, incentivou os assentados e suas organizações a uma maior participação política em instâncias deliberativas, na luta por mais recursos ou por melhores condições de pagamento.

Em relação aos problemas que estes Programas apresentaram, eles abrangem desde a insuficiência dos montantes de recursos, passando pelo alcance do Programa ou mesmo a ausência de apoio e assessoria técnica oferecida aos Projetos de Assentamento. De uma forma diferenciada, trouxeram conseqüências às famílias assentadas que tiveram acesso a estes programas. A principal delas foi a entrada na situação de inadimplente junto às agências bancárias que repassaram os recursos.

Cabe ainda apontar para uma escassez de estudos sobre programas de crédito para os assentamentos rurais no país. Os estudos apresentados do PROCERA, tem, em sua maioria, a preocupação em apontar os problemas desta política de crédito e, da forma como foram realizados, acabaram proporcionando sua extinção. Em se tratando do PRONAF

“A”, linha de financiamento que os assentados rurais passaram a adquirir a partir de 1999, percebemos um pequeno número de trabalhos e avaliações sobre seus resultados. Acreditamos existir importantes diferenças culturais, econômicas e sociais entre os públicos beneficiados com o PRONAF, e que uma avaliação generalizada deste Programa de crédito não atenderia a essa diversificação. Surge assim, junto com esta preocupação a proposta para novos estudos, sem dúvida necessário, para pensar uma política pública para um público (assentado) tão específico e com realidades diferentes em relação ao restante do PRONAF.

Em se tratando da inadimplência do PROCERA, percebemos que os poucos trabalhos que deram atenção a este tema, apresentavam em seus resultados altos índices de inadimplência como um indicador do não cumprimento de seus objetivos. Justificava-se, assim, sua extinção, que veio a acontecer em 1999, com a implantação do “Novo Mundo Rural” do governo de FHC. Com isso, houve também a “quebra da espinha dorsal” dos movimentos sociais e da política de assentamentos rurais até então constituída. Há nesse contexto uma configuração de fatores que, de certa maneira, levou aos assentados a uma situação de fracasso e de incapacidade perante a sociedade.

Tivemos o cuidado de apresentar nesta dissertação, a forma adotada por esse governo, para criar e consolidar novas propostas de desenvolvimento rural, fortalecendo o agricultores familiares e, de certa forma, excluindo deste processo de desenvolvimento os assentamentos rurais constituídos. A inserção do PROCERA ao PRONAF tinha esse caráter e finalidade, além de “desmoralizar” os movimentos sociais que lutam por terra, deveria mostrar que seus assentamentos não seriam “viáveis”.

Perceber essas questões em nosso estudo de caso, é sem dúvida o ponto mais rico de nosso trabalho. O contato com os assentados de Casas Altas, na busca de explicações para a inadimplência com o crédito rural, possibilitou-nos perceber que sua causa não estaria apenas nas falas políticas das lideranças, e dos movimentos sociais, como: “esse crédito é uma doação”, “que não precisa ser pago” e etc. A inadimplência no assentamento rural Casas Altas foi gerada por uma multiplicidade de fatores interligados e agindo de forma diferenciada na realidade de cada família assentada. Percebemos que os problemas com a produção agrícola, aliada aos problemas com a comercialização (um local de venda dos produtos) e os prejuízos que tiveram com as enchentes de 1996 e seca de 1997,

proporcionaram dificuldades de pagamento para todas as famílias. Como consequência disso, os processos de negociação das dívidas do qual estas famílias vieram a participar em 1998, 2001/02 foram fundamentais para resolver, em parte, esse problema.

Mas, percebemos nas inúmeras falas dos assentados de Casas Altas, que estes não seriam os principais motivos para a inadimplência neste assentamento. A forma como estabeleceram contato com as instituições públicas, principalmente a EMATER-RJ, o Banco do Brasil e o INCRA, ajudou a explicar os problemas com os pagamentos das parcelas do PROCERA.

A falta de assistência técnica, os erros nas elaborações dos projetos produtivos, seja com a indicação das culturas, seja com a revenda de mudas de coco com baixa qualidade, acarretaram problemas quanto a produção destas famílias. Aliado a isso, a forma como eram recebidos e o convívio com os funcionários do Banco do Brasil, como demora no atendimento e a falta de interesse em explicar o funcionamento do Programa de crédito, fez com que estas famílias apresentassem um sentimento de “abandono”, de falta de apoio e até mesmo de desconfiança em suas capacidades de executar um bom uso do crédito adquirido.

Dado as condições econômicas, de produção e de organização, que encontramos estes assentados, caberia questionar até que ponto seria inevitável essa inadimplência? Assim, poderíamos pensar um conjunto de elementos que evitariam tal situação, como por exemplo: (a) prazos mais adequados a cada realidade das famílias assentadas e dos projetos produtivos executados; (b) valores de créditos maiores e interligados entre as modalidades de custeio e investimento; (c) estreiteza do tempo compreendido entre o recebimento do crédito e o início do processo produtivo; (d) melhor entendimento e atuação da assistência técnica sobre a realidade das famílias assentadas, com respeito a suas diferenças e diversidade; (e) re-elaboração da função das agências bancárias e suas práticas no atendimento aos assentados.

Assim, vale questionar até que ponto o PROCERA, como um “Programa” de crédito, cumpriu com os princípios para que foi criado. Um Programa especial desta natureza, voltado aos assentados, sem dúvida nenhuma, teria que contar com um programa de assistência técnica e com canais de financiamentos sem a burocracia das agências bancárias (com uma “lógica bancária” para atender a determinado público que não o assentado), para que pudesse surtir os efeitos desejados e possibilitar a melhoria das

condições de vida das famílias assentadas. Em Casas Altas percebemos que não houve essa interação, que somado a outros fatores, contribuíam para o fracasso do PROCERA, bem como a falta de confiança das famílias nesta política de crédito.

Por fim, ficou explícito nas falas de representantes destas três instituições, a falta de credibilidade no Programa de crédito. Pela forma como apontaram os motivos para que um assentado se tornasse inadimplente, sempre remetendo a um processo de conscientização política das lideranças e dos movimentos sociais, sobre o não pagamento deste crédito, mostram que não acreditavam que o PROCERA seria uma política de crédito viável, e que a própria política de assentamento rural seria incapaz de desenvolver essas famílias, seja econômica, social e politicamente.

No caso de Casas Altas, a postura dos atores sociais envolvidos no processo do crédito, seus discursos sobre os assentados inadimplentes e a conjuntura que apresentamos sobre os problemas enfrentados pelos assentados para pagamento do crédito, contribuem para uma configuração da inadimplência (Elias, 1989). Esse processo acabou por construir tanto uma visão equivocada do assentamento, como incapaz de se tornar produtor rural, como uma imagem distorcida das causas reais de sua inadimplência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. (2002) **Relatório institucional da Secretaria da Agricultura Familiar**. Brasília: PNUD, Projeto BRA-98/012, Relatório de pesquisa.

ALENTEJANO, P. R. (1997) **Reforma Agrária e Pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbano nos assentamentos rurais**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, CPDA/UFRRJ.

_____. (2003) **Reforma Agrária, Território e Desenvolvimento no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, CPDA-UFRRJ.

ALMEIDA, R. A. *et. al.* (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Mato Grosso do Sul**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

AQUINO, J. R.; TEIXEIRA, O. A.; TONNEAU, J. (2003). O PRONAF e a “nova modernização desigual” da agricultura brasileira. In **Revista Raízes**, vol. 22, n.º 01, Campina Grande, Paraíba.

AZEVEDO, F. (1982) **As Ligas Camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BARDHAN, P. (1989) **The Economic Theory of Agrarian Institutions**. Oxford: Clarendon Press.

BASTOS, E. R. (1984) **Ligas Camponesas**. Petrópolis: Vozes.

BELIK, W. (2000) PRONAF: avaliação da operacionalização do programa. In: CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (edit.) **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Vol. 4 – Jaguariúna, SP: EMBRAPA Meio Ambiente.

BENEVENUTO, M. A. D. R. (2003) **Aparência e Estilo como elementos de análise das expressões de juventude do assentamento rural de Casas Altas – RJ**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, CPDA/UFRRJ.

BERGAMASCO, S. M. P. P. e JORGE, W. J. (1999) O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária Brasileira – PROCERA – e a reprodução social dos assentados: Um estudo no Estado de São Paulo. **Anais do XXXVI Congresso de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, Foz do Iguaçu, PR.

_____. e NORDER, L. A. C. (2004) **A alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política**. São Paulo: FAPESP/Terceira Imagem.

BITTENCOURT, G. A., CASTILHO, D. S., BIANCHINI, V. , SILVA, B. H. C. (1998) **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Brasília: INCRA/FAO.

BOGO, A. (2003) **Arquiteto dos sonhos**. São Paulo: Expressão Popular

BRUNO, R. A. L. (1997) **Senhores da terra, senhores da guerra: (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ.

_____. e MEDEIROS, L. (2001) **Percentuais e Causas de Evasão nos Assentamentos Rurais**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Brasília.

_____. (2002) **O ovo da serpente. Monopólio da terra e violência na Nova República**. Tese de doutorado, Campinas.

_____; GUANZIROLI, C. E.; SOUZA, I. C.; DIAS, M. M. (2003) **Assistência Técnica para Assentamentos Rurais: Análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER) – Relatório de consultoria**. (mimeo.). Rio de Janeiro.

_____ e DIAS, M. M. (2004) **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Relatório de consultoria/NEAD, mimeo. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

BUAINAIN, A. M. e SOUZA FILHO, H. M. (1998) **PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento. Avaliação da eficácia dos projetos de assentamentos 3: PROCERA – principais problemas e proposta de reforma**. Relatório Final, Projeto de Cooperação Técnica MEPF-INCRA/FAO, Campinas.

CARNEIRO, M. J. (1997) Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. In **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n.º 8, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

_____. (2000) Política de desenvolvimento e o “Novo Rural”. In: CAMPANHOLA, C. e GRAZIANO DA SILVA, J. (edit.) **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Vol. 4 – Jaguariúna, SP: EMBRAPA Meio Ambiente.

CARVALHO FILHO, J. J. (2001) Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In LEITE, S. P. (org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS.

CASTRO, E. G. (1995) **Entre o rural e o urbano: dimensões culturais nos assentamentos rurais no Estado do Rio de Janeiro**. Tese de Mestrado, PPGS/IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro.

_____; DAMASCENO, C. M.; PEREIRA, C. C.; CRISTO, G. B.; SILVA, G. G.; SILVA, D.; CONDE, I. P.; CARNEIRO, O. B.; BRAGA, V. A. (2003) **Relatório do projeto de pesquisa - Dilema dos Jovens nos Assentamentos Rurais e sua Inserção no Mundo do Trabalho** (mimeo). Convênio UFRRJ/FAPUR/UNITRABALHO), Rio de Janeiro.

_____. (2005) **Entre ficar e sair: uma etnografia da construção social da categoria jovem rural**. Tese de doutorado, PPGAS/MN/UFRJ, Rio de Janeiro.

CHAYANOV, A. V. (1981) Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalista. In GRAZIANO DA SILVA, J. e STOLCKE, V. **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense.

CORDEIRO, A.; BAVARESCO, P.; DELATORRE, A.; LUNARDI, S.; VIEIRA, G. Z. (1991) **Reforma Agrária e Crédito Rural: PROCERA – experiência de acompanhamento a assentamentos**. Rio de Janeiro: AS-PTA.

COSTA, L. F. C. (1994) **Sindicalismo rural brasileiro em construção**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ.

DELGADO, G. C. (1985) **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: Ícone/UNICAMP.

DICK, A. L. U. (1991) **Manual do crédito agrário. Doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide.

DIAS, M. M. (2003) **Revirando gavetas: a centralização de informações e o acompanhamento dos recursos do PRONAF A**. (mimeo.) Rio de Janeiro.

ELIAS, N. (1980) **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70.

FERNANDES, B. M. (2000) **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F. G.; GARCIA, R. C. (2001) A agricultura familiar e o PRONAF: contexto e perspectivas. In GASQUES, J. C. e CONCEIÇÃO, J. C. (orgs.). **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA.

GARCIA JR., A. R. (1989) **O sul caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social**. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Ed. UNB/MCT/CNPq.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1996) Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In **Revista Agroanalysis**, vol. 16, n.º 03, São Paulo.

_____. (1999) **O novo rural brasileiro**. 2º ed. Campinas, SP: UNICAMP, IE.

GRYNSZPAN, M. (1987) **Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro (1950-1964)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, PPGAS/UFRJ.

_____. (1990) Ação política e atores sociais: posseiros, grileiros e a luta pela terra na Baixada. In **Revista Dados**, vol. 33, n.º 2, Rio de Janeiro.

GUANZIROLI, C. E. e CARDIM, S. E. (coords.) (2000) **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, Brasília.

GULLO, M. C. R. (2001) **Fundo Estadual de apoio ao desenvolvimento dos pequenos estabelecimentos rurais – FEAPER: uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência**. Dissertação de Mestrado em Economia Rural da UFRGS: Porto Alegre.

HELFAND, S. M. e REZENDE, G. C. (2001) A Agricultura brasileira nos anos 1990: O impacto das reformas de políticas. In GASQUES, J. C. e CONCEIÇÃO, J. C. (orgs.). **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA.

HEREDIA, B. M. A. (1979) **A Morada da Vida. Trabalho Familiar de Pequenos Produtores do Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

JORGE, W. J. e SOUZA, J. G. (1998) **Avaliação do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (1986 – 1995), relatório global do Brasil**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

_____. (2001) **PROCERA – O Estado brasileiro e o financiamento dos assentamentos de reforma agrária**. Tese de Livre Docência na Faculdade de Ciências Agrônomicas, Universidade Estadual Paulista, Botucatu, SP.

KAGEYAMA, A.; BUAINAIN, A. M.; REYDON, B. P.; GRAZIANO DA SILVA, J.; SILVEIRA, J. M.; FONSECA, M. G.; RAMOS, P.; FONSECA, R. B.; BELIK, W. (1990) O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In DELGADO, G. C. et al. (org.) **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA.

LAMOUNIER, B. (coord.) (1994) **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Brasília: IPEA.

LEITE, S. P. (2001) Padrão de financiamento, setor público e agricultura no Brasil. In LEITE, S. P. (org.) **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS.

_____. (2002) Reforma Agrária como instrumento de desenvolvimento rural: assentamentos rurais e políticas públicas no Brasil. In: CORRCA, E. P.; SUMPSI, J. M. (orgs.) **Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa**. Madrid: AECI/Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación/Fodepal.

_____.; MEDEIROS, L. S. (2004) Política agrária – marchas e contra-marchas na política agrária. In: ROCHA, D. e BERNARDO, M. (Orgs.). **A era FHC e o governo Lula: transição?**. Brasília: Instituto de Estudos Sócio Econômicos.

_____.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. (2004) **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: IICA/NEAD; São Paulo:UNESP.

LOPES, E. S. A. (1998) Políticas Públicas e Organização de Interesses: o Caso do PROCERA em Sergipe. In **Revista Raízes, Ano XVII, nº 18**, Paraíba: UFPA.

_____. (2001) **Assentamentos Rurais e Desenvolvimento Local: dimensões econômicas, sócio-políticas e redes sociais no campo sergipano**. Aracajú.

LUNARDI, J. C. T. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Paraná**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

MARQUES, P. E. M. (2003) Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF. In **Revista Raízes**, vol. 22, n.º 02, Campina Grande, Paraíba.

MARTINS, J. S. (1985) **A Militarização da Questão Agrária no Brasil – (Terra e poder: o problema da terra na crise política)**. 2º ed. Petrópolis: Vozes.

_____. (1986) **A Reforma Agrária e os Limites da Democracia na “Nova República”**. São Paulo: Hucitec.

_____. (1995) **Os Camponeses e a Política no Brasil – As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. 5º ed. Petrópolis: Vozes.

MASSELLI, M. C. (1998) **Extensão rural entre os sem-terra**. Piracicaba: Editora da UNIMEP.

MAYORGA, M. I. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Ceará**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

MEDEIROS, L. S. (1989) **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE.

_____.; ESTERCI, N. (1994) Introdução. In MEDEIROS, L. S.; BARBOSA, M. V.; FRANCO, M. P.; ESTERCI, N.; e LEITE, S. (organ.) **Assentamentos rurais: Uma visão multidisciplinar**. São Paulo: UNESP.

_____. (1995) **Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo**. Tese de doutorado. Campinas/SP: UNICAMP.

_____. e LEITE, S. P. (1999) Introdução. In In MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (orgs). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA.

_____.; LEITE, S.; BENEDETTI, A. C.; SOUZA, I. C.; ALENTEJANO, P. R. R. (1999) Luta por terra e assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro. In MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (orgs). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA.

_____. (2001) “Sem Terra”, “Assentada”, “Agricultora Familiar”, condições sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In

GIARRACCA, N. (compiladora). **Uma Nova Ruralidade na América Latina?** Coleção Grupos de Trabalhos de CLACSO, 1º ed. Buenos Aires.

_____. (2002) **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD.

_____. (2003) **Reforma Agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____.; LEITE, S. P. (2004) Apresentação. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (organ.) **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional.** Rio de Janeiro: Mauad.

MENEZES, H. R. G. (1991) **Reforma Agrária e Identidade social na Baixada Fluminense: uma nova relação rural-urbana.** Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

MORAIS, J. E. (1996) **O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA – e sua aplicação em Sergipe.** Relatório de pesquisa. Aracaju: UFS.

MOREIRA, R. J. (1997) Agricultura familiar e sustentabilidade: valorização e desvalorização econômica e cultural das técnicas. In **Revista Estudos Sociedade e Agricultura, n.º 8**, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

_____. (1999) **Agricultura Familiar – Processos Sociais e Competitividade.** Rio de Janeiro: Mauad.

NEVES, D. P. (1997) **Assentamento rural: reforma agrária em migalhas: estudo do processo de mudança na posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis.** Niterói: EDUFF.

NOVAIS, R. (1997) **De corpo e alma. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo.** Rio de Janeiro: Graphia.

NOVICKI, V. A. (1992) **O estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro governo Brizola (1983-1987).** Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

_____. (1994) Governo Brizola, movimentos de ocupação de terras e assentamentos rurais no Rio de Janeiro (1983-1987). In MEDEIROS, L. *et al.* (orgs.). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar.** São Paulo: Ed. Unesp.

OFFE, C. (1984) **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.

OLIVEIRA, M. M. (1984) A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil: análise da experiência do sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural. In **Cadernos de Difusão Tecnológica, n.º 01, v. 01.** Brasília

OLIVEIRA, M. M. (1996) **Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária, relatório final de Consultoria**. Brasília: INCRA/PNUD.

OLIVEIRA JR. A. B. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar da Bahia**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

OLIVEIRA, M. L. R. (2005) **Assentamentos rurais: Um espaço em construção de famílias de origem migrante**. Apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia: Belo Horizonte, MG.

PAIVA, V. (org.) (1985) **Igreja e Questão Agrária**. São Paulo: Loyola.

PALMEIRA, M. (1994) Burocracia, política e reforma agrária. In MEDEIROS, L. *et al.* (orgs.). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp.

_____. e LEITE, S. P. (1998) “Debates Econômicos, processos sociais e lutas políticas”. In: COSTA, L. F. e SANTOS, R. (org.) **Política e Reforma Agrária**. Rio de Janeiro: Mauad.

PERDIGÃO, F. F. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Rondônia**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

PEREIRA, C. C. e CASTRO, E. G. (2003) Situação do Crédito no Assentamento Eldorado, Seropédica, RJ. **Anais do I Congresso de Pesquisa Científica da UFRuralRJ**, Seropédica, RJ.

PISCHKE, J. D.; VON ADAMS, D.; DONALD, G. (1983) **Rural Financial Markets in Developing Countries: their use and abuse**. The John Hopkins University Press.

PUREZA, J. (1982) **Memória Camponesa**. Rio de Janeiro: Marco Zero.

REZENDE, G. C. (1999a) **Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA): institucionalidade, subsídio e eficácia**. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. (1999b) Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA): Uma análise de sua eficácia. **Anais do XXXVI Congresso de Economia e Sociologia Rural (SOBER)**, Foz do Iguaçu, PR.

_____. (2003) **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS/IPEA.

RICCI, R. (1999) **Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

ROMANO, J. O. e BUARQUE, C. M. (2001) **Crédito e Gênero no Nordeste Brasileiro**. Rio de Janeiro: AS-PTA.

SANTOS, A. C. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Rio Grande do Sul**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

SANTOS, R. (1996) **Questão agrária e política: autores pecebistas**. Seropédica: Editora da UFRRJ.

SCHMIDT, W. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar de Santa Catarina**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

SCHNEIDER, S. (1999) **Agricultura familiar e pluriatividade**. Tese de Doutorado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre.

_____, CAZELLA, A. A. E MATTEI, L. (2004) Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S *et. al.* **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

SILVA, E. R. A. (1999) **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): uma avaliação das ações realizadas no período 1995/1998**. Textos para discussão, 664. Brasília: IPEA.

SILVA, L. S. *et al.* (1995) **Crédito rural para assentamentos de reforma agrária em Pernambuco: uma análise preliminar das operações ocorridas no período de 1986 a 1994**. Recife: MAARA/INCRA.

SOARES, A. P. A. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar do Amazonas**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

SOUZA, G. M. C. (1998) **Na lente zoom: uma visão de infância dos assentados do Mutirão Eldorado**. Dissertação de mestrado CPDA/UFRRJ.

SOUZA, J. G. (s/d) **Financiamento da produção em assentamentos rurais no Brasil – O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA**. Texto mimeo.

_____ e JORGE, W. J. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar de São Paulo**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

SOUZA JR, S. R. (1986) **O Crédito Rural e a Nova República**. (mimeo), Brasília.

STIGLITZ, J. (1993) Peer Monitoring and Credit Markets. In: HOFF, K.; BRAVERMAN, STIGLITZ, J. (Ed.). **The Economics of Rural Organization: theory, practice and policy**. Oxford: Oxford University Press.

TANEZINI, T. C. Z. (1998) **Avaliação do PROCERA (1986-1995), relatório preliminar de Sergipe**. Jaboticabal: FCAV/UNESP.

TEIXEIRA, G. (1999) **Um Novo Modelo de Desenvolvimento Rural sob a Perspectiva do Governo FHC**. (mimeo.), Brasília.

VEIGA, J. E. e ABRAMOVAY, R. (1998) **Análise (diagnóstico) da inserção do PRONAF na política agrícola**. São Paulo: IPE/USP.

_____; FAVERETO, A.; AZEVEDO, C. M. A.; BITTENCOURT, G.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. (2001) **O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Série Textos para Discussão, n.º 01, Brasília: NEAD.

VILELA, S. L. O. (1997) “Qual política para o campo brasileiro? Do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?”. In **Anais do XXXV Congresso da SOBER**, Natal/RN.

WEBER, M. (1980) A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. In: **Textos selecionados. Coleção Os Pensadores**, Tradução de TRAGTENBERG, M. *et. al.*, 2º ed. São Paulo: Abril Cultural.

WIAZBORT, L. (1999) Elias e Simmel. In WIAZBORT, L. (org.) **Dossiê Norbert Elias**. São Paulo: EDUSP.

WOORTMANN, K. (1990) Com parente não se negocia: O campesinato como ordem moral. In: **Anuário Antropológico/87**. Brasília: Editora UNB/Tempo Brasileiro.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

BANCO MUNDIAL. (1993) **Brasil: o gerenciamento da agricultura, do desenvolvimento rural e dos recursos naturais**. Relatório n.º 11.738-BR, s. ed..

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1987) **Normas Complementares do PROCERA**. Rio de Janeiro.

CONCRAB – CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL (1995) **Quatro anos organizando a produção**. São Paulo: CONCRAB.

CTCAF – CÂMARA TÉCNICA DE CRÉDITO E AGRICULTURA FAMILIAR. (2003) **O PRONAF – Estrutura, Limitações e Possíveis Rearranjos**. Relatório (mimeo.), Rio de Janeiro.

EMATER-RIO – EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1998). **Projeto para Financiamento de Custeio do PROCERA para P. A. Casas Altas**. (mimeo.) Itaguaí/RJ.

FAO/INCRA. (1994) **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento rural sustentável**. Versão resumida. Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000**. Acesso em <http://www.ibge.gov.br>, em 04 de março de 2005.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. (2003) **PROCERA – Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária**. Relatório de Gestão Consolidado, Brasília.

MA/SDR/DATER. (1996) **Manual operacional do PRONAF**. Brasília.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (1999) **Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado**. Brasília: MDA.

PROCERA/LUMIAR. (1997) **Normas de Administração, Gerais e Operacionais**. (mimeo) Brasília.

ANEXOS

MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO CASAS ALTAS – SEROPÉDICA - RJ

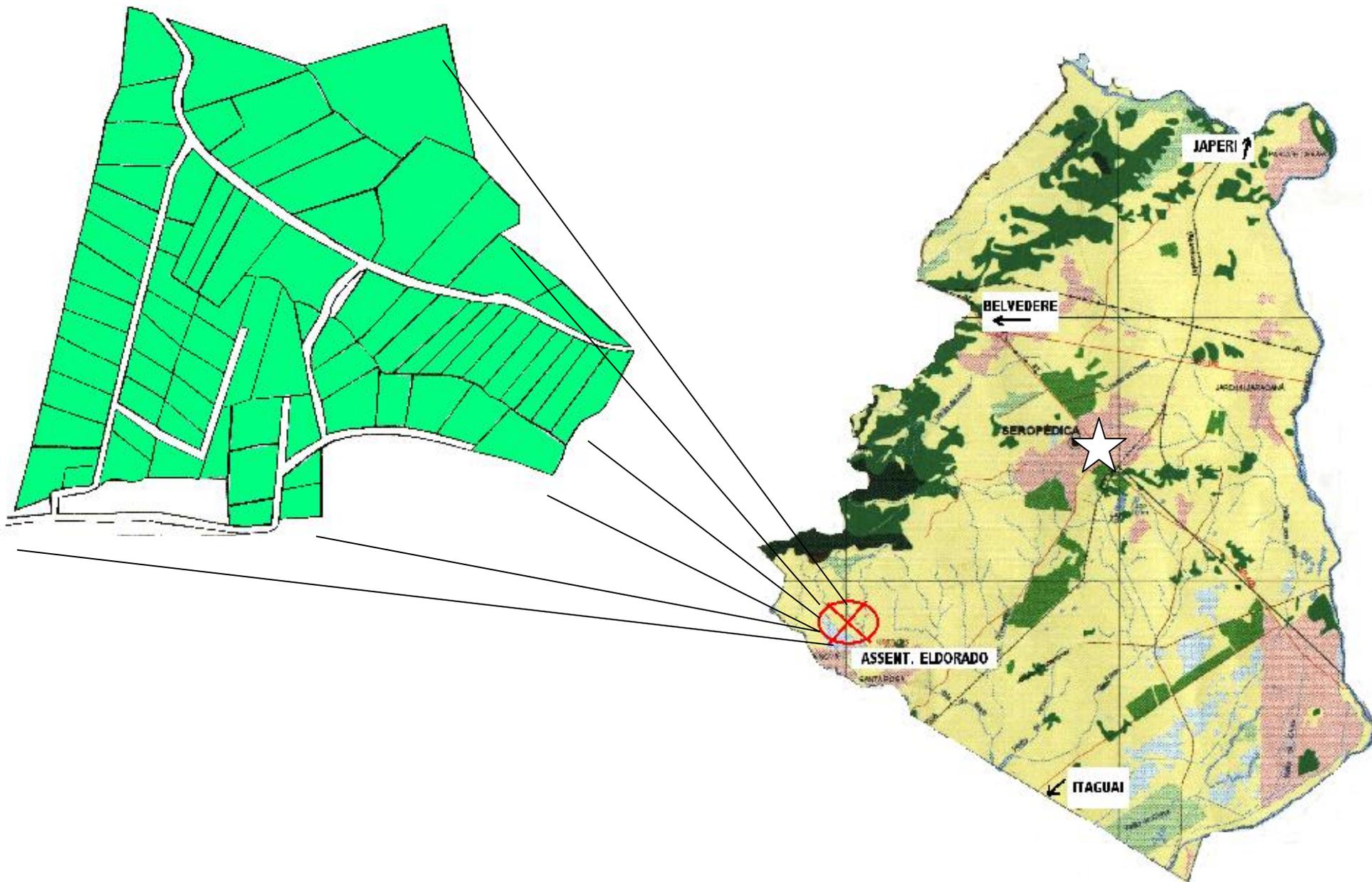


Figura 2 – Famílias entrevistadas e áreas aproximadas das 2 associações de moradores no Assentamento Casas Altas, Seropédica – RJ.

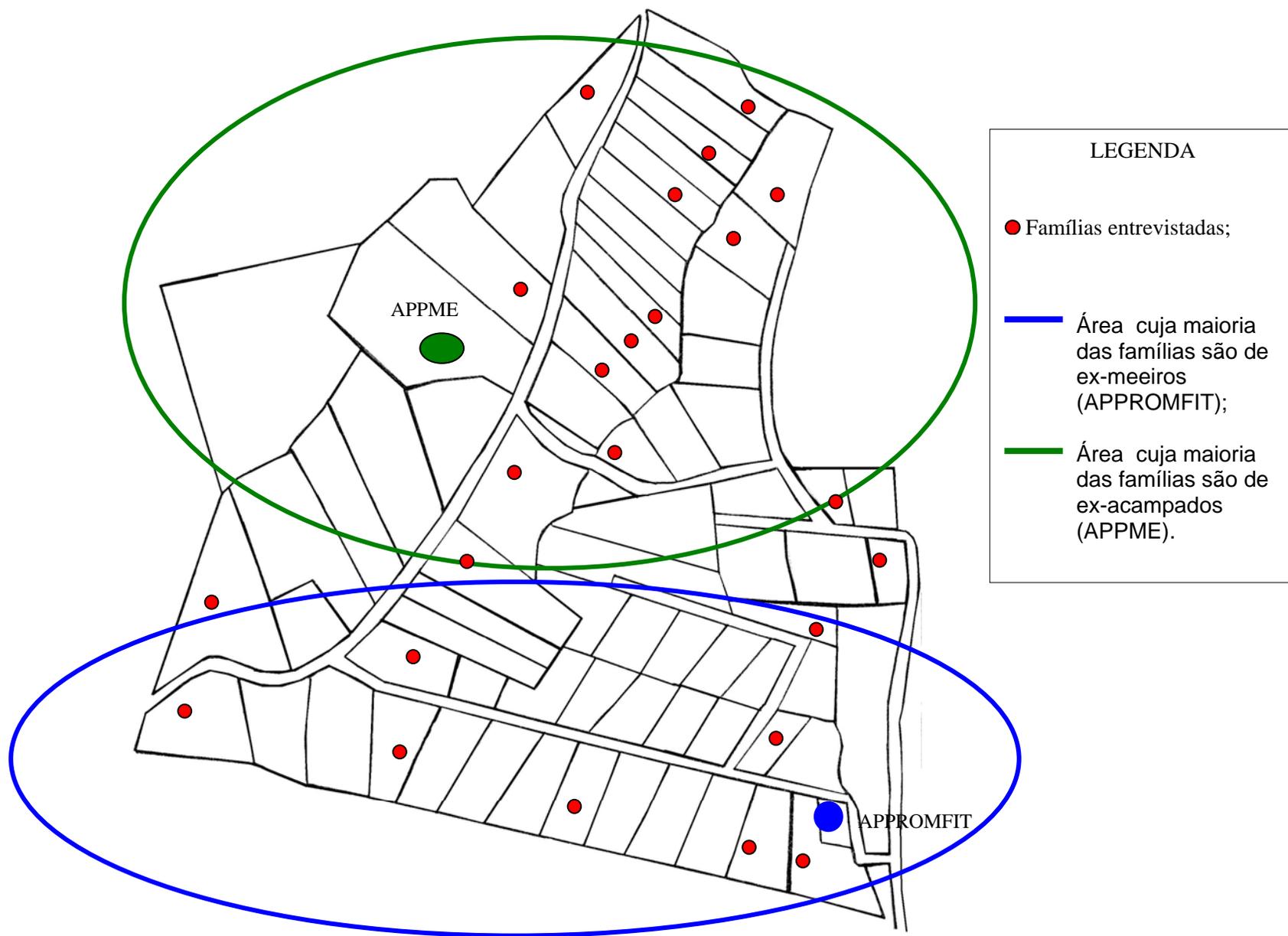


Figura 3 – Situação dos Lotes em relação a troca de titulares no Assentamento Casas Altas, em 2005.

