

# **RETRATOS DE ASSENTAMENTOS**

**Volume 15, Número 2, 2012**

*Arte de Capa: Arte em Aquarela, Regina Carmona*

*Diagramação da Capa: Publiara*

*Agência Escola de Publicidade e Propaganda da Uniará*

# **RETRATOS DE ASSENTAMENTOS**

**Volume 15, Número 2, 2012**

**ISSN 1516-8182**

Esta publicação reúne em sua maior parte produtos de projetos de pesquisa financiados pelo CNPQ e pelo INCRA/SP.

O Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (Nupedor) é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – UNIARA.

Rua Voluntários da Pátria, 1309 – Centro – Araraquara-SP  
CEP: 14801-320 – Fone (16) 3301-7126  
Home-page: [www.uniara.com.br/nupedor](http://www.uniara.com.br/nupedor)  
Email: [nupedor@uniara.com.br](mailto:nupedor@uniara.com.br)

# RETRATOS DE ASSENTAMENTOS

Volume 15, Número 2, 2012

## PUBLICAÇÃO DA EQUIPE DA PESQUISA

Assentamentos Rurais x Desenvolvimento: integração, diversificações, contrapontos e complementaridades

### PESQUISADORES:

**Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante**

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – UNIARA

**Dulce Consuelo Andreatta Whitaker**

Programa de Pós-Graduação em Ciências da Educação da UNESP – Araraquara

**Luís Antônio Barone**

Professor do Departamento de Planejamento da FCT/UNESP – Presidente Prudente

### EQUIPE DE BOLSISTAS:

Ana Flávia Flores

César Giordano Gêmero

Daniel Tadeu do Amaral

Henrique Carmona Duval

Larissa Chrispim

Oswaldo Aly Júnior

Silvani Silva

Thauana Paiva de Souza Gomes

### EQUIPE TÉCNICA DA PUBLICAÇÃO:

Editoração eletrônica: Lívia Nunes

Traduções: Silvana Palma

# **CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA**

**Prof. Dr. Luiz Felipe Cabral Mauro**  
Reitor

**Prof. Flávio Módolo**  
Pró-Reitoria Acadêmica

**Fernando Soares Mauro**  
Pró-Reitoria Administrativa

**Profa. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante**  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Regional e Meio Ambiente – UNIARA

## **REVISTA RETRATOS DE ASSENTAMENTOS**

**EDITORES** – Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante, Dulce Consuelo Andreatta Whitaker, Henrique Carmona Duval

**CONSELHO EDITORIAL** – Delma Pessanha Neves, Helena Carvalho De Lorenzo, Leila Stein, Leonilde Sérvolo de Medeiros, Luís Antônio Barone, Marcelo Alário Ennes, Maria Aparecida Moraes Silva, Marilda Menezes, Oriowaldo Queda, Sérgio Pereira Leite, Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

# **RETRATOS DE ASSENTAMENTOS**

**Volume 15, Número 2, 2012**

Retratos de Assentamentos – Revista do Núcleo de Pesquisa e  
Documentação Rural (Nupedor) – UNIARA.

Araraquara – SP – Brasil, 1994

v.15, n.2, 2012. 238p.

Publicação Semestral do Centro Universitário de Araraquara – Uniara.

ISSN 1516-8182



# SUMÁRIO/CONTENTS

**Apresentação/Presentation** .....11

**A execução da reforma agrária no governo Lula (2003-2010): avanços e impasses no Estado de São Paulo**

*Agrarian reform under the Lula administration (2003-2010): progress and challenges in the State of São Paulo*

Oswaldo Aly Junior

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante .....15

**Limites e possibilidades para a dinamização das atividades econômicas em assentamentos da reforma agrária no Estado de São Paulo**

*Limits and possibilities to improve the economic activities in agrarian reform settlements in the State of São Paulo*

Helena Carvalho De Lorenzo

Sérgio Azevedo Fonseca

Fábio Grigoletto

Ricardo Bonotto Barboza .....63

**Tradições, identidades e indefinições do poder público: a trama de tensões em comunidades quilombolas do Estado de São Paulo**

*Traditions, identities and uncertainties of the public authorities: a plot of tensions communities quilombola in the State of São Paulo*

Ariane Cristina Brughara

Eliana Gonçalves

Priscila Maia de Oliveira

Thauana Paiva de Souza Gomes

Larissa Chrispim .....87

**Arrecadação de terras públicas no Estado de São Paulo para a reforma agrária: o caso da Fazenda Remonta (do exército) entre Campinas e Valinhos – SP**

*Collection of public lands in the State of São Paulo for land reform: the case of finance reassemble (army) and between Valinhos Campinas – SP*

Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes .....141

**Reconhecimento e titularidade das comunidades quilombolas: a legalidade não legitimada**

*Recognition and ownership of the quilombola: legality not legitimized*

Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes .....157

**Dimensão ambiental em assentamentos rurais: presença controversa**

*Environmental concerns in rural settlements: controversial presence*

Daniel Tadeu do Amaral

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante .....179

**Capacitações em assentamentos rurais e comunidades quilombolas: críticas às idealizações, propostas de educação continuada**

*Training in rural settlements and quilombola communities: critical the idealizations, proposals for continuing education*

Daniel Tadeu do Amaral

Antonio Wagner Pereira Lopes

Daniele Torres Aro

Maristela Simões do Carmo

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante

Thauana Paiva de Souza Gomes

Henrique Carmona Duval .....205

**Por uma conclusão: um itinerário de questões polêmicas**

*For a conclusion: an itinerary controversial issues*

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante

Luís Antônio Barone

Oswaldo Aly Júnior

.....225

**Normas de publicação**

.....235



# APRESENTAÇÃO

Este número da coleção Retratos de Assentamentos dá continuidade ao dossiê dos resultados da pesquisa INCRA/UNIARA, parte do projeto **Serviços de Auxílio em Desenvolvimento, no âmbito da aplicação de políticas públicas de desenvolvimento com justiça social**, realizada em 2011 e concluída em 2012.

Desenvolvida em decorrência de uma longa trajetória de pesquisa que já tem mais de vinte e cinco anos, esta experiência em trabalhar em conjunto com um órgão gestor nos trouxe uma aprendizagem diferenciada, igualmente gratificante.

Pudemos acompanhar os tempos diferentes da gestão pública que muitas vezes atrasaram nosso cronograma de pesquisas, mas nos deram uma dimensão mais próxima da realidade de bloqueios que se apresentam, mesmo quando existe vontade política de levar a bom termo iniciativas de desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Reconhecendo o saldo enriquecedor, que nos permitiu, mais uma vez, dar ao conhecimento retorno social, apresentamos neste dossiê, os resultados da pesquisa para o Estado de São Paulo, contextualizando os limites e avanços da política nacional de Reforma Agrária nos últimos dez anos.

Priorizando abordagens não lineares e procurando superar visões simplistas que apontam modelos de sucesso e fracasso dos assentamentos rurais, discutimos limites e possibilidades para a dinamização das atividades econômicas destas experiências, analisadas em profundidade, para o Estado de São Paulo.

O segundo texto de responsabilidade da equipe coordenada por Helena Carvalho De Lorenzo apresenta um bom retrato dos limites das ações do poder público com vista à promoção do desenvolvimento dos assentamentos. Destaca a importância e o papel do poder público (federal, estadual ou municipal) na consolidação dos assentamentos, apresentando, ao final, sugestões bem pertinentes para a elaboração de uma estratégia geral norteadora para a ação dos municípios.

A seguir, discutimos a situação das comunidades quilombolas do Estado de São Paulo, inseridas como uma das regiões administrativas do INCRA, embora estejam envoltas em um jogo de indefinições e omissões. As comunidades quilombolas, constituídas ao longo dos séculos, estabeleceram formas de organização social e produtiva peculiares ao seu grupo populacional. Trata-se de grupos sociais ligados por laços de parentesco que, como forma de resistência e sobrevivência, ao longo das gerações, fortaleceram um modo de vida baseado

na coletividade e na relação com a terra.

O dossiê sobre as comunidades quilombolas busca apreender a trama de tensões nas quais elas estão envolvidas, desde conflitos territoriais, privação de direitos a uma gama de elementos da reprodução da sua vida material e imaterial que lhes dão identidade.

Nesta nossa primeira incursão de pesquisa sobre as comunidades quilombolas, deparamo-nos com imprecisões sobre o número de famílias e de comunidades. Fragilidades e inexistências de informações parecem envolver as comunidades quilombolas em uma teia de invisibilidades, na qual até mesmo as instâncias responsáveis por sua jurisdição parecem se omitir.

Mudanças nos caminhos metodológicos da pesquisa se impuseram e as comunidades quilombolas foram analisadas na contramão de possíveis diagnósticos quantitativos. Comprovou-se efetivamente que os caminhos metodológicos não podem ultrapassar singularidades e especificidades. No caso das comunidades quilombolas, não se poderia utilizar questionários individuais, pois a coletividade é inerente a sua existência. De quantas aprendizagens é feita uma experiência de pesquisa!

O dossiê não se furtou a encarar os problemas jurídicos da legalidade não legitimada das comunidades quilombolas, em uma excelente lição de alerta para melhor se conhecer as diferentes facetas do direito. Problemas derivados da regularização fundiária também são abordados neste dossiê.

A questão ambiental, conhecida como calcanhar de Aquiles das políticas dirigidas a assentamentos rurais ganha espaço neste dossiê. Um cuidadoso trabalho de sistematização do quadro político - institucional da política ambiental para a reforma agrária foi construído. Tal iniciativa vem, com certeza, possibilitar a identificação de bloqueios e perspectivas para a compreensão do campo de ação das políticas ambientais para os assentamentos rurais.

Aproveitamos também a oportunidade deste dossiê para apresentar algumas reflexões e resultados que a nossa equipe obteve em atividades de capacitação aos assentados e assentadas, em aspectos da produção nos lotes. Embora não tenhamos podido pôr em prática um programa continuado de capacitação, por restrições orçamentárias impostas pelo convênio, a experiência reforçou nossa convicção de que intervenções casuais, sem troca de saberes com os assentados tendem a perder sua eficácia e efetividade.

Finalmente, são apresentadas tendências detectadas na pesquisa para o estado de São Paulo cuja leitura não deve gerar diagnósticos fatalistas e nem conclusivos.

Reafirmamos, neste segundo dossiê, nossa convicção de que os assentamentos

rurais são experiências inovadoras da gestão do território, devendo ser compreendidos em uma leitura comprometida com as teses que apontam a ressignificação da Reforma Agrária.

Esperamos que este dossiê gere reflexões e subsídios para defendermos, cada vez mais e melhor a importância da Reforma Agrária na redemocratização do país.

**Os Editores**



# A EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA (2003-2010): AVANÇOS E IMPASSES NO ESTADO DE SÃO PAULO

*Oswaldo Aly Junior<sup>1</sup>*

*Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este artigo analisa os resultados das políticas de reforma agrária no Estado de São Paulo no período 2003 a 2010, a partir de pesquisa realizada pelo NUPEDOR (Núcleo de Pesquisas e Documentação Rural) para o contrato entre a UNIARA e o INCRA-SP. Esta pesquisa teve caráter quantitativo e qualitativo, e foi realizada em 43 assentamentos que recebem apoio direto do governo federal. Os resultados constataram que os assentados, através de esforço próprio, constroem, na maioria dos casos, um mosaico produtivo que envolve produtos de origem vegetal e animal. Esse esforço, realizado frequentemente com recursos próprios, também recebe aporte de recursos públicos, porém este é limitado e ocorre na fase inicial. Na sequência, o financiamento trabalha com uma lógica que busca reproduzir os monocultivos ou a concentração apenas em culturas comerciais, ações contraditórias à lógica dessa agricultura familiar. A pesquisa constatou um avanço nas políticas de apoio ao desenvolvimento implementadas pelo governo federal: habitação, estradas, energia, apoio à comercialização de hortifrutigranjeiros via o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Verificou-se que políticas públicas sofrem descontinuidade na sua execução por diferentes motivos, o que revela a carência de modelos de desenvolvimento adequado à realidade dos assentados, com produção diversificada que atenda aos objetivos de garantir

---

<sup>1</sup>Engenheiro Agrônomo, mestre em Ciências Ambientais, USP/Procam.

<sup>2</sup>Socióloga, pesquisadora 1A CNPq, coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA e do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (Nupedor).

a segurança alimentar e a obtenção de renda. Prevalece ainda uma ideia de que essa agricultura pode ser uma cópia do modelo aplicado pelo agronegócio. Por sua vez temas relacionados com a cidadania são de uma carência ainda maior, nota-se a ausência do poder local e do estadual.

**Palavras-chave:** Reforma agrária no Brasil e São Paulo; Governo Lula; Políticas de desenvolvimento de assentamentos; Cidadania.

***Abstract:** This article analyzes the effects of agrarian reform policies in the State of São Paulo over the period 2003-2010, based on a research carried out by the NUPEDOR (Center for Rural Studies and Documentation) under the collaborative agreement between UNIARA and INCRA-SP. Using both quantitative and qualitative methods the survey was conducted in 43 settlements that receive direct support from the Federal Government. The results found that in most cases the settlers create, through their own efforts, a productive mosaic that involves the production of food products of vegetable and animal origin. Such an activity, which is usually undertaken with their own resources, also receives support from government funding agencies, however, it is limited and is allocated at an early stage of production while the logic model approach is adopted by the financial program as a tool for planning subsequent phases that promotes the practice of intensive monoculture or focuses on the commercial crops only, which opposes to the logic of this settled family farming. The study found an improvement in the effectiveness of economic development policies implemented by the Federal Government such as housing programs, roads, energy, and support for the commercialization of fruits, vegetables, and other horticultural products through the Food Acquisition Program (PAA) and the School Meal Program (PNAE). Conversely, it was found that public policies suffer from discontinuity because of a number of factors that may influence them; this reveals lack of adequate models of development to meet the needs of settlers including production plans for farm diversification aimed at ensuring food security and income generation. Nevertheless, there is a prevailing idea that agriculture should follow the model for agribusiness. Furthermore, the study demonstrated that there is special need to address issues related of citizenship since there is evidence of ineffective management of the State and local government.*

**Keywords:** Agrarian reform in Brazil and São Paulo; Lula Government;

## **Introdução**

*"(...) A pior reforma agrária ainda é capaz de propiciar moradia, alimentação e trabalho, três condições que nem sempre o migrante consegue na cidade (...)"*

José Gomes da Silva, lutador e pioneiro no campo da reforma agrária, desde a Revisão Agrária Paulista ao I PNRA e fundador da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

O presente trabalho faz uma apresentação dos resultados de pesquisa para o Estado de São Paulo, de pesquisa contratada pelo INCRA-SP (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) com o objetivo de avaliar o ponto de vista dos assentados sobre as políticas de desenvolvimento econômico e social implantadas pelo governo federal no período entre 2003 e 2010. Esta pesquisa foi realizada pelo NUPEDOR (Núcleo de Pesquisas e Documentação Rural) da UNIARA – Araraquara. Sua apresentação no presente texto foi dividida em três seções, a saber:

A primeira, introdutória, apresenta uma síntese de documento "Vida Digna no Campo" apresentado durante a campanha eleitoral de 2002 e do "II Plano Nacional de Reforma Agrária" de 2003. Eles deram suporte à política de reforma agrária durante os oito anos do governo Lula (2003 a 2010). Para concluir esta seção, serão apresentadas informações das propostas elaboradas para o Estado de São Paulo, bem como de alguns resultados, a partir de documentos elaborados pela Superintendência do INCRA-SP.

A segunda seção apresenta dados obtidos pela pesquisa para o conjunto do Estado e abordou temas como: qualidade de vida, dados sociais, produção, meio ambiente e infraestrutura. A pesquisa teve caráter qualitativo e quantitativo, a partir do ponto de vista dos beneficiários da reforma agrária, a respeito das ações de desenvolvimento de assentamentos implantadas pelo INCRA.

Finalmente, apresentam-se algumas considerações sobre as políticas de assentamento e seu reflexo sobre o desenvolvimento das famílias, melhoria das condições de vida e cidadania; e sobre os desafios que se apresentam ante as proposições gerais feitas pelo governo no "II PNRA" (Plano Nacional de Reforma Agrária).

## **Parte I: Reforma agrária e vida digna para aqueles que vivem no campo**

As ações de governo são produto dos compromissos assumidos nos processos eleitorais, ou de negociações com a sociedade organizada. Sua execução e o seu ritmo de implementação podem ser condicionados pela capacidade de mobilização e reivindicação da sociedade civil e de setores econômicos, ou de negociações com a base de sustentação política. Dessa maneira, muitas vezes, no desenrolar de um governo programas e ações são criados, paralisados, ou secundarizados.

A política pública é um modo de planificar a ação do Governo para atender às demandas econômicas e sociais do país, estado ou município, e sua implementação deve levar em conta pelo menos três fases: a propositiva, a da execução e a da avaliação. A propositiva ocorre no período eleitoral ou de negociação entre governo e setores da sociedade, e se transforma em ações e metas a serem efetivadas. As ações devem ser constantemente avaliadas para averiguar se de fato ocorreu a sua efetivação, se existe a necessidade de mudar ou corrigir rumos.

A implementação de uma política pública deve conter pelo menos três noções básicas como: dimensão, temporalidade e territorialidade. A dimensão define as metas, a quantidade ou o público a ser beneficiado; a temporalidade está relacionada com o tempo de execução, que muitas vezes pode ser o período de duração do governo; e a territorialidade está referenciada ao espaço geográfico de atuação (SILVA, CYRINO, 2009).

No caso da reforma agrária, supõe-se uma estratégia agrária e as condições para a sua execução. Ela deve partir de uma análise ou diagnóstico sobre o problema agrário, definir objetivos e as ações para resolvê-los, assim como o público e o território. Para a sua execução é necessário definir os meios e os recursos, bem como avaliá-la e corrigir rumos se este for o caso (SZMRECSANYI, 2010).

### **Documento da campanha Lula presidente em 2002: Vida Digna No Campo**

O documento *Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e segurança alimentar* – proposta apresentada pela Coligação Lula Presidente, foi produto de acordo firmado entre os partidos que apoiaram a eleição de Lula, em 2002, e não representando a posição do Partido dos Trabalhadores.

O documento aborda diferentes questões relacionadas ao rural como:

segurança alimentar, agricultura familiar, populações tradicionais, assentados da reforma agrária e agronegócio. Apresentou um diagnóstico da situação do meio rural e da agricultura brasileira e propôs sete eixos de uma política de desenvolvimento sustentável e solidário: "*estímulo e defesa da agricultura nacional, fortalecimento da agricultura familiar, implementar uma política nacional de reforma agrária, geração de renda e empregos de qualidade, cidadania, soberania e segurança alimentar, e construção de políticas de desenvolvimento territorial sustentável.*" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Para materializar esses eixos o documento apresentou quinze políticas e programas, destacando: "recuperação da renda dos agricultores, elaboração de um plano nacional de reforma agrária, um programa para fortalecer a agricultura familiar e os assentamentos, crédito rural, educação rural, promoção de uma nova matriz tecnológica, cooperativismo e associativismo, soberania alimentar, proteção social, desenvolvimento regional" (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

O documento explicitou a importância do agronegócio e sua contribuição para o superávit do comércio exterior, ressaltou que, em 2002, 33% da população vivia em pequenas e médias cidades cujas bases econômicas estavam relacionadas com a atividade agrícola (cerca de 52 milhões de pessoas). Agregaram-se, outros 6 milhões de pessoas que viviam em áreas rurais nos limites metropolitanos.

O texto afirma que o governo de Fernando Henrique Cardoso pulverizou e desregulou a política de reforma agrária e buscou transferir a sua responsabilidade para os governos municipais. A falta de sensibilidade política desse governo produziu dois grandes conflitos que terminaram com a morte de vários sem-terra o que teve grande repercussão internacional: os conflitos de Eldorado dos Carajás e de Corumbiara. Esclareceu, ainda, que no governo Lula a agricultura iria cumprir as funções de: garantir o abastecimento alimentar, a receita cambial para o país, manter e criar empregos no campo, manter e restaurar os recursos naturais e realizar um programa de reforma agrária centrado em áreas reformadas, definidas a partir de critérios econômicos e agroecológicos.

No caso da reforma agrária, "O Vida Digna no Campo" reconheceu nesta luta do povo brasileiro uma demanda histórica que seria uma prioridade do governo e propôs oito objetivos para um Plano de Reforma Agrária.

1- Definir as áreas reformadas, priorizar a desapropriação por interesse social e com uma política auxiliar de crédito, a compra de terras em regiões e para segmentos específicos.

2- Elaborar um conjunto de medidas para aumentar a eficiência econômica e administrativa, e reduzir os custos da desapropriação, de acordo com a Constituição.

3- Assegurar a promoção dos direitos humanos promovendo ações sobre o trabalho rural, combater a violência no campo e cessar a repressão institucional sobre os trabalhadores rurais e suas organizações representativas.

4- Implementar uma política para recuperar os assentamentos existentes, garantir a infraestrutura social e econômica, assistência técnica, acesso ao crédito rural e políticas de comercialização, em conjunto com os governos estaduais e municipais.

5- Criar um plano de desenvolvimento para os assentamentos, respeitando a legislação ambiental e garantir que estas áreas não fiquem sujeitas a especulação imobiliária e econômica.

6 - Desenvolver ações específicas para as populações indígenas e quilombolas e prosseguir com a demarcação das suas terras.

7 - Implementar um cadastro eficaz das propriedades rurais de sorte que as terras públicas griladas voltem às mãos do Estado e sejam destinadas à reforma agrária.

8 - destinar para a reforma agrária as propriedades que fazem uso de trabalho escravo.

Além do Plano Nacional de Reforma Agrária, as políticas para o meio rural seriam complementadas por outras propostas, a saber.

- Organização Associativa-Cooperativista e Agro-industrialização: implementar e fortalecer cooperativas e associações e o domínio de maiores níveis da cadeia agroindustrial. Rever as leis e as normas de saúde para os produtos da agricultura familiar, garantindo qualidade sanitária.

- Comercialização: recuperar mecanismos de intervenção, no mercado, de produtos agrícolas para garantir a estabilidade de preços; incentivar a compra de produtos via demanda institucional para: alimentação escolar, hospitais públicos, restaurantes populares.

- Crédito: garantir, via PRONAF, financiamento para produção agrícola e não-agrícola, e também o investimento na pequena agroindústria e na comercialização; e garantir o acesso dos agricultores mais pobres ao crédito.

- Assistência Técnica: fortalecer a assistência técnica pública e gratuita de acordo com um Plano de Desenvolvimento, incluindo os beneficiários no processo de coordenação.

- Promover a adoção de novas tecnologias estratégicas para o

desenvolvimento sustentável que fortaleçam a agricultura familiar e os assentados. Reduzir a dependência energética e de despesas, no processo de produção agrícola, e elevar os aportes para a pesquisa em agroecologia.

A promoção da cidadania foi outro aspecto destacado pelo "Vida Digna no Campo" e que foi objeto de avaliação pela pesquisa INCRA-UNIARA. Destacou o documento que o avanço da cidadania no meio rural é produto da execução conjunta em diferentes áreas do direito e da ação do Estado, como saúde, educação, previdência social, trabalho, meio ambiente, direito à alimentação, entre outros.

Para atingir os objetivos propostos, o documento destacou a necessidade de dois tipos de intervenções públicas: uma de caráter estrutural e outra emergencial, de forma a misturar as soluções de caráter econômico e as de caráter social. A primeira tem impacto sobre a distribuição de renda, a reforma agrária, a reforma do sistema financeiro, o fortalecimento da agricultura familiar, a elevação do salário mínimo e do emprego formal. A segunda tem como finalidade o combate à fome.

O documento sublinha que a formulação das políticas teria um caráter participativo e mobilizador para mudar a forma histórica e tradicional como o Estado se relaciona com os pobres, rompendo com o assistencialismo e o paternalismo, intensificando o desenvolvimento das capacidades humanas.

A educação foi destacada como estratégica para a conquista da cidadania, sendo apresentadas propostas como: a melhoria da qualidade da educação formal e o aumento da formação técnica e profissional.

Status similar foi conferido à seguridade social e à rede de proteção social. O documento afirma que é necessário garantir habitação, educação, alimentação, trabalho e segurança, apresentando algumas propostas: melhorar a infraestrutura de saneamento, água, comunicações e estradas/pontes; articular e fortalecer a rede de organizações sociais para garantir a redução da pobreza rural e apoiá-las com políticas públicas federais.

O documento tem aspectos contraditórios principalmente ao propor melhorar o acesso ao financiamento bancário e ao mercado como alternativa para tratar os problemas da pobreza e da exclusão econômico-produtiva. Também fala genericamente da promoção de uma nova matriz tecnológica.

Por sua vez, com relação às políticas de proteção ambiental e de transição para uma agricultura sustentável, a proposta também é remeter ao financiamento bancário. Uma questão já debatida e analisada é que o crédito comercial trabalha sob o prisma dos pacotes tecnológicos e da produção monocultural e em larga

escala, com integração à jusante e à montante, condições às quais a maioria dos agricultores familiares e dos assentados não se enquadra.

## **Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II-PNRA)**

Para obter a vitória no segundo turno eleitoral, em 2002, Lula fez um conjunto de acordos que levaram a adesão de novas forças políticas à sua candidatura. A ampliação da base de apoio levou a uma composição do governo que incorporou setores do agronegócio e da "bancada ruralista".

Conforme prometera durante a campanha presidencial, Lula chamou um grupo de especialistas para elaborar a proposta do Plano a ser aprovada pelo governo. A proposta original chamada de Plano Plínio<sup>3</sup> propôs a meta de assentar 1 milhão de famílias, porém, ao final, a decisão governamental foi de beneficiar 400 mil famílias.

O II PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária) foi aprovado para o período 2003-2006. O documento argumentava que os governos anteriores haviam beneficiado 524.380 famílias entre 1995-2002 (238.010 famílias entre 1995 e 1998, e 286.370 famílias entre 1999 e 2002). Esta foi a explicação que o governo Lula usou para justificar a proposta do número de famílias a serem beneficiadas, pois representaria elevar em quatro vezes os valores destinados para a desapropriação de terras (tendo como referência a execução orçamentária do período 2000-2003).

Esta proposta sinalizou um recuo governamental, provavelmente em função dos acordos políticos com a bancada ruralista, e pela continuidade da política de contenção de gastos. Esta decisão criou uma inconsistência com os compromissos assumidos no II PNRA, que propunha a uma ação massiva, em qualidade e eficiência nos gastos públicos. O argumento referenda a afirmação de Plínio Sampaio, feita à época, que somente a partir da meta de 1 milhão de famílias beneficiadas, seria possível influenciar nas decisões das políticas voltadas para a reforma agrária (ABRA, 2005).

O documento do II PNRA, remete ao I PNRA, de 1985, defende a democratização do acesso e a desconcentração da estrutura de posse da terra e a promoção de uma nova estrutura produtiva, garantindo crédito, seguro para a produção, assistência técnica, políticas de comercialização, agroindustrialização,

---

<sup>3</sup>Plínio de Arruda Sampaio coordenador da equipe que elaborou a Proposta do Plano de Reforma Agrária.

recuperação e preservação do meio ambiente. Reconhece que a alta concentração de terra é a fonte de relações econômicas, sociais, políticas e culturais que inibem um desenvolvimento com distribuição da riqueza, justiça social e cidadania para a população rural.

O Plano propõe os objetivos de promover a viabilidade econômica dos assentamentos, a segurança alimentar, a produção em harmonia com o meio ambiente numa perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Destaca o documento que a reforma agrária será feita mediante a definição de áreas reformadas, promovendo a concentração espacial, e a integração entre as diferentes esferas do setor público, o que envolverá, em um plano de desenvolvimento territorial, os assentamentos novos e antigos, a agricultura familiar, as populações tradicionais, os posseiros, entre outros.

A implementação de novos projetos de assentamento se somaria à proposta de desenvolvimento destes territórios e de universalização da assistência técnica; buscará inserir os novos assentamentos no plano de desenvolvimento territorial a ser definido juntamente com os beneficiários e acompanhada de assistência técnica. Como resultados, esperam-se a diversificação da produção, o aumento da oferta regional de alimentos, e o aumento no número de cadeias industriais, dinamizando o desenvolvimento local e regional.

Esta política seria orientada por uma proposta produtiva, prevendo em determinado período a consolidação, respeitando as diferentes realidades regionais do país. Os investimentos serão basicamente para a desapropriação e construção de casas (com financiamentos a serem reembolsados ao governo, dado o caráter de apropriação privada – e não de bens públicos). Existem investimentos a fundo perdido e que se destinam à compra dos meios de produção. O Plano destaca que, a partir de determinado período do desenvolvimento dos assentamentos, os beneficiários irão começar a pagar a terra e as habitações, porém não estabelece como e a partir de quando (II PNRA, 2003).

Destaca-se a necessidade de integrar os estados e os municípios pois, de acordo com a Constituição de 1988, os investimentos básicos para a cidadania (educação, saúde, cultura e esportes, entre outros) são de sua responsabilidade, cabendo ao governo federal o aporte orçamentário. Neste campo, foram destacadas iniciativas de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, cultura e previdência social.

Na área da educação, o documento enfatiza a continuidade do PRONERA (Programa de Educação na Reforma Agrária), da alfabetização e pós-alfabetização, envolvendo universidades, organizações sociais e governos

estaduais, com o objetivo de elevar o nível de educação formal e ampliar o acesso à educação básica e média profissional.

### **Propostas e a ação do INCRA no estado de São Paulo**

Em documento apresentado em abril de 2003, pela direção do INCRA-SP, realizada uma análise do agrário paulista, o peso do agronegócio, das lutas sociais que funcionaram como base para as propostas iniciais e, posteriormente, foram incorporadas ao Plano Regional de Reforma Agrária.

O texto destaca ainda que o declínio do emprego na agricultura e na indústria foi resultado da mudança tecnológica e da reestruturação produtiva, que levou ao aumento do desemprego, da pobreza e à diminuição da renda. Na agricultura o documento apontou o avanço das práticas mecânicas no plantio, colheita e tratamentos culturais das monoculturas.

O aumento do desemprego rural e urbano levou muitos desempregados a se incorporarem à luta pela terra, não apenas em regiões remotas, mas em regiões urbanizadas e industrializadas como Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, Araraquara, São Carlos, Ribeirão Preto, e também no entorno da Capital.

Esta nova realidade de luta pela terra foi incorporada às metas do INCRA-SP pois, como já afirmava Celso Furtado, a proximidade das grandes cidades torna mais fácil o desenvolvimento dos assentamentos e permite que estes desfrutem melhor da infraestrutura existente. Também, facilita a conexão entre a produção de alimentos e segurança alimentar local e o acesso a bens e serviços urbanos. (FURTADO apud SZMRECSÁNYI, 2010).

Os processos mecânicos na agricultura e a conjuntura internacional de aumento dos preços das commodities permitiram a recuperação dos preços de mercado das terras aptas para o cultivo mecanizado. O principal exemplo foi o aumento do preço das terras do oeste paulista: Andradina e Pontal do Paranapanema, que coincidentemente são as regiões que reúnem o maior número de famílias assentadas (JULIO, PEREIRA, PETTI, 2006).

Como resultado das políticas que privilegiam o avanço do agronegócio e a concentração de terras, em São Paulo, em muitas regiões, a reforma agrária é o meio pelo qual a propriedade familiar na agricultura é recriada já que praticamente não existem mais os antigos agricultores que ocupavam o interior paulista. Dessa forma, o assentamento cria novos postos de trabalho no meio rural, promove o desenvolvimento das pequenas cidades e reconstrói a segurança alimentar no âmbito local e regional, como citou a ex-secretária de Abastecimento do município de São Carlos. O mesmo ocorreu em Ribeirão

Preto, após o assentamento de 560 famílias (IPEA, 2011).

A população de acampados no ano de 2003, em São Paulo, chegava a 14000 pessoas, concentrando-se a maior parte no Pontal do Paranapanema, 8000 famílias, 57% do total, e na região de Andradina, no oeste do Estado, 3000 famílias. No caso das famílias do Pontal do Paranapanema sua reivindicação era a retomada das terras públicas estaduais.

Definiu-se como meta total para o Estado, assentar 9.000 famílias para o período 2003 a 2006. Este número incluiu a manutenção do convênio de reversão de terras públicas do Pontal do Paranapanema, assinado no governo Fernando Henrique. Neste convênio, o governo federal repassa recursos para o governo estadual realizar a indenização de benfeitorias dos imóveis destinados à criação de assentamentos.

O documento aponta que, no início do governo Lula, havia uma grande quantidade de áreas vistoriadas e classificadas como improdutivas que poderiam beneficiar 3.407 famílias. A maioria destas áreas estava localizadas na região de Andradina. Indicava, também, a existência de 30 mil hectares de terras públicas da União localizadas na região de Iaras, e juntamente com terras improdutivas passíveis de desapropriação nesta mesma região, o que poderia beneficiar aproximadamente outras 3 mil famílias.

O documento cita alguns obstáculos para o desenvolvimento da política de reforma agrária, primeiramente o fato de existir um senso comum sobre São Paulo, ser um estado industrializado com o maior PIB (Produto Interno Bruto) do país e possuir uma agricultura moderna e por ser o estado mais urbanizado. Considera-se então não necessitar de reforma agrária.

Esta posição encontra respaldo de intelectuais, partidos políticos e meios de comunicação que argumentam não existirem terras improdutivas passíveis de desapropriação. Outros afirmam que o alto preço da terra encarece as desapropriações. Estas questões, juntamente com a defesa da propriedade privada, acabam por influenciar as decisões do judiciário. Desconsidera-se que a localização dos assentamentos próximos às grandes cidades e mercados consumidores reduzem os custos de implantação, facilitam a viabilidade econômica e o acesso aos serviços públicos.

A referência ao Judiciário se deve a demora nas decisões sobre as imissões na posse em áreas decretadas improdutivas, as contestações aos decretos presidenciais de desapropriação e às ações de regularização e de recuperação de terras públicas griladas. Buscando propiciar maior visibilidade à doutrina agrária junto ao Judiciário e ao Ministério Público, melhorar a compreensão da questão

agrária e o curso das ações processuais de desapropriação por interesse social, a Procuradoria Regional do INCRA-SP organizou juntamente com o Tribunal Regional Federal um conjunto de ações relacionadas ao direito agrário.

Ainda, com a mesma finalidade, a Procuradoria do INCRA-SP realizou reuniões nas Varas Federais em diversas cidades do Estado; seminários com Tribunal Regional Federal sob tema "Aspectos Legais da Reforma Agrária"; e comemorou no ano de 2004 os 40 anos do Estatuto da Terra, homenageando o professor Fernando Pereira Sodero, antigo Procurador Geral do INCRA, co-autor do Estatuto da Terra.

A principal deficiência na gestão pública, destaca o documento, estava na falta de servidores. Havia a necessidade de aumentar o seu número para atender a demanda dos assentados, e aproximar o INCRA-SP dos assentamentos localizados no interior do Estado. Em 2003, a Superintendência Regional possuía apenas 78 funcionários, a maioria no setor administrativo, mostrando os limites de atuação desta autarquia.

Ao término de sua gestão o Superintendente do INCRA publicou artigo no qual afirma que o governo Lula representou uma presença mais ativa do poder público federal na melhoria da qualidade de vida da população rural e na agilização das ações fundiárias. Ele destacou dois aspectos na política de reforma agrária no Brasil: o primeiro relacionado com o conceito de reforma agrária e o segundo aos limites institucionais para a sua execução (SILVA, 2011).

Silva 2011, parte do conceito de reforma agrária fundamentado nos princípios legais do Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, que define a reforma agrária como: "*o conjunto de medidas que visem promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e o aumento da produtividade*", e destaca que as Superintendências Regionais do INCRA são unidades descentralizadas presentes em todo o país, são estruturas administrativas executoras da política nacional, não possuem autonomia como formuladoras de políticas públicas. Dentro desses limites, no período 2003-2010, orientaram as ações do INCRA-SP *três conceitos estratégicos*, a saber.

O primeiro deles é que a execução da política pública não se faz sem uma equipe numerosa; segundo, a descentralização, a interiorização com a abertura dos escritórios regionais do INCRA; e terceiro a decisão de dar celeridade e massificar a execução das políticas do governo federal. O aumento da equipe ocorreu via concurso público e pela expansão do serviço de assistência técnica que permitiram ampliar a execução orçamentária e financeira. No caso da

interiorização do INCRA-SP, o apoio das prefeituras com a cessão de prédios públicos permitiu que vários problemas relacionados com o cotidiano dos assentados fossem resolvidos na própria localidade (SILVA, 2011).

Silva (2011) destaca como logros da sua gestão o trabalho da assistência técnica na regularização de documentos, resolução de conflitos, apoio ao planejamento dos lotes e aos projetos produtivos, fomento ao cooperativismo e ao associativismo, a comercialização da produção através dos programas de segurança alimentar que conseguiu envolver outros agentes públicos de diferentes esferas nas ações de desenvolvimento dos assentamentos. Os programas de comercialização de alimentos para o PAA alcançaram 3.300 famílias, e a assistência técnica chegou à todos os assentamentos federais (SILVA, 2011).

Ao final de 2010, de acordo com Silva (2011), o INCRA chegou a um total de 10.857 famílias assentadas, e durante o governo Lula foram beneficiadas 4.494 famílias, ante as 4,3 mil famílias assentadas entre 1968 e 2002. Estes números representaram quase metade da meta e é preciso levar em consideração que a maior demanda de terras estava localizada no Pontal do Paranapanema, região de terras devolutas estaduais.

O principal resultado, segundo o ex-superintendente do INCRA-SP, foi diminuir o tempo de execução das políticas públicas do INCRA citando como exemplos a construção de moradias e o acesso aos recursos financeiros para a estruturação de investimentos para a produção (SILVA, 2011).

## **Parte II - Apresentação e discussão dos resultados pesquisa INCRA-UNIARA sobre as políticas de desenvolvimento dos assentamentos em São Paulo**

### **A metodologia e caminhos pesquisa**

A pesquisa INCRA/UNIARA foi qualitativa e selecionou uma amostra com 43 assentamentos que representavam 39% dos assentamentos federais e onde vivem 55,41% das 9.479 famílias atendidas pela equipe de assistência técnica contratada pelo governo federal. Ao todo foram aplicados 250 questionários. Adotou-se, ainda, o uso da caderneta de campo para complementar as informações dos questionários. A análise qualitativa, a partir de anotações em cadernos de campo permite diferentes pontos de vista sobre a realidade dos assentamentos e é uma metodologia largamente aplicada pelo NUPEDOR.

O estudo abordou diferentes dimensões da vida dos assentados e do desenvolvimento, tais como a trajetória das famílias, produção, renda, organização, vida social e cidadania, também temas como meio ambiente, políticas públicas

(entendida de forma ampla). Foram entrevistadas lideranças da luta pela terra, coordenadores de escritório, técnicos de assistência técnica, funcionários do INCRA, representantes de prefeituras, entre outros.

Outra fonte de informações para análise foram os dados secundários disponíveis no INCRA-SP, e em outros órgãos públicos para o levantamento de informações gerais sobre as regiões para compará-las com os dados coletados em campo. O trabalho de questionário quantitativo e qualitativo foi organizado em cinco eixos para compatibilizar os diferentes temas de um mesmo universo: 1- cidadania, 2- produção, 3- renda, 4- política pública, e 5- questões ambientais.

### **Resultados da pesquisa: apresentação e análise**

As informações a seguir são produtos da agregação de dados para o conjunto dos assentamentos estaduais.

Para discutir os resultados da reforma agrária no governo Lula, em São Paulo, é necessário registrar a atuação do **Judiciário Paulista** (também do Ministério Público), uma vez que muitos problemas anteriormente situados no campo administrativo do INCRA de São Paulo, Brasília, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Casa Civil deslocaram-se para esse campo.

Também, merecem destaque os ataques promovidos pela bancada ruralista, que organizou duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), durante o governo Lula, relacionadas diretamente com o tema da reforma agrária e que paralisaram o andamento das ações de governo neste campo. Uma terceira CPI, sobre a atuação das ONG's relacionou-se indiretamente com este tema e buscou bloquear as parcerias entre o governo e a sociedade civil.

Às questões acima apresentadas, soma-se, em 2009, a declaração do então presidente do Superior Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, sobre as ocupações de terra com a finalidade de pressionar o governo para acelerar as vistorias e as desapropriações. Este pronunciamento desencadeou uma reação dos órgãos de controle e de repressão do Estado que promoveram várias investigações sobre os gestores e os movimentos sociais. Como consequência, houve uma redução das áreas desapropriadas, no número de beneficiários, e no ritmo da execução orçamentária do INCRA.

Outro aspecto que é importante destacar se refere à **descontinuidade das políticas de desenvolvimento de assentamentos**: pelas informações colhidas na presente pesquisa e por levantamentos de fatos antecedentes, a característica principal é avanços, recuos e paralisações destas políticas:

No governo Fernando Henrique, casos já citados pela literatura, o PROCERA

(Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) e o LUMIAR (Programa de Assistência Técnica) são dois exemplos, executados via convênio com as organizações sociais dos assentados, os programas foram paralisados ou tiveram seus recursos congelados quando se acirrava a pressão social sobre o governo (BRUNO, 2004).

No governo Lula ocorreram problemas semelhantes, como exemplo temos a liberação de recursos para criar infraestrutura (estradas, energia, água) que muitas vezes era suficiente apenas para uma obra. No caso da energia o Programa Luz para Todos resolveu a maioria dos problemas. Entretanto, é preciso destacar que alguns problemas persistem, no assentamento de Apiá e nos quilombos situados no Vale do Ribeira. Eles ainda não tiveram acesso à energia elétrica em razão de dificuldades apresentadas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente que não autorizou a supressão de vegetação para a instalação de postes.

Com relação ao tema da **habitação**, o recurso para pagamento da aquisição de materiais é entregue diretamente para o fornecedor. Conforme será mostrado adiante houve uma melhora no ritmo de liberação dos recursos. Entretanto, o recurso financeiro é liberado em partes e, algumas vezes, demora mais de um ano para liberar a segunda parcela.

Deve-se destacar um tema crucial para o desenvolvimento dos assentamentos, a água. Sendo uma questão central para o desenvolvimento produtivo e para a qualidade de vida dos assentados, é preciso destacar que 53% das famílias consomem água não tratada. Os dados colhidos revelam que os assentamentos possuem poucos corpos d'água superficiais que deem conta dos diferentes tipos de consumo, conforme ilustra a tabela 01 abaixo.

Dessa forma a água subterrânea é uma fonte alternativa de abastecimento e é uma solução onerosa, pois exige, já nos primeiros meses do assentamento, um grau de organização inexistente neste momento inicial da vida em assentamento. A perfuração do poço profundo e a colocação de bomba colocam para os assentados desafios organizacional e econômico, se um ou mais assentados não pagam a sua parte na conta de luz ocorre o corte da energia do poço, e o conjunto das famílias que dele depende se vê sem energia para bombear água.

No caso dos poços profundos, cuja proposta de acesso é pela construção de uma rede de distribuição, repete-se uma lógica que prevalece em loteamentos urbanos e peri-urbanos. O problema é que, no caso dos assentamentos o poder público local (ou por ele delegado) se omite de gerir este serviço (desde a captação até a distribuição) e o pagamento pelo consumo de água. Depois que o poço é perfurado depois muitas vezes faltam recursos para realizar a distribuição

da água; ademais este sistema é muito caro em função da distância existente entre os lotes.

Com relação a **alfabetização**, os dados coletados revelam que, em São Paulo, 74% dos assentados estudaram até o fundamental incompleto (menos de oito anos), 18% deles estudaram mais de oito anos (fundamental completo) e 7% chegaram à universidade, mas apenas 2% terminaram cursos de nível superior. Ou seja, existe uma necessidade premente de atuação para elevar o nível de escolarização nos assentamentos. A educação continua a ser uma demanda básica quando se trata da política de garantia de cidadania, direitos sociais e desenvolvimento.

Dentre o total de entrevistados pela pesquisa, apenas 25% se enquadrariam nos projetos do PRONERA e do PRONATEC, pois possuem o ensino médio completo. As iniciativas de alfabetização do PRONERA para a alfabetização de jovens e adultos, em São Paulo, mostram que apenas 1.930 assentados passaram por este curso, o que revela os limites de se criar programas focais e não massificadores do acesso à educação.

Entrega-se a terra, mas o **acesso à educação** (elemento essencial para o desenvolvimento e a distribuição da renda) que, por definição Constitucional, ocorre através do município, é deficitário e insuficiente. Vale lembrar que a educação, depois do acesso à terra, é o segundo elemento de significância em uma política efetiva de distribuição de renda. A indagação que fica é qual a proposta ou a forma de garantir o acesso à educação para a maioria dos assentados.

Isso sem falar nas condições que este serviço é oferecido. Na maioria dos casos, os alunos são transportados diariamente em ônibus até escolas localizadas na área urbana, perdendo várias horas neste percurso, e quando chove, muitas vezes, os ônibus não circulam e as crianças perdem as aulas.

Quanto ao uso da **Internet**, as respostas obtidas informam que apenas 50% dos entrevistados têm acesso à rede e, apenas 10% conseguiram ter acesso à internet a partir do assentamento, já outros 18% informaram acessar a Internet de 3 a 7 vezes por semana (dentro ou fora do assentamento).

A inclusão digital, além de ser uma importante ferramenta para se obter informações, é cada vez mais importante para a comercialização da produção. A CONAB (Companhia Brasileira de Abastecimento), que opera o PAA, está impondo aos assentados o envio dos comprovantes de entrega de alimentos via internet. Este sistema, nos assentamentos que não acessam a internet, exigirá dos assentados gastos não previstos para cumprir essa determinação.

## Meio Ambiente

No tema meio ambiente, o governo federal tomou a correta decisão de descontar o **passivo ambiental** dos custos da desapropriação. Em decorrência, estes custos deveriam ser assumidos e executados pelo INCRA ou pelos assentados. Ademais, o **licenciamento ambiental** exige um conjunto de contrapartidas e adequações que devem ser assumidos para se obter a licença ambiental. Na grande maioria dos casos, esta demanda de investimentos, produto da situação ambiental da área desapropriada e dos acordos assumidos com os órgãos ambientais, não se transforma em descentralização de orçamento, criação de programas.

Existem dificuldades de diferentes ordens para cumprir a determinação legal de preservação e recuperação da reserva legal e APP's. Primeiramente, em sua maioria estas áreas não possuem matas e eram usadas pelo antigo proprietário como pasto, isto exige um esforço para a preservação, demarcação, conservação e restauração.

Muitas vezes, estas áreas não são assumidas pelos assentados como sendo suas e o INCRA por sua vez, em função das dificuldades orçamentárias e do número de servidores, não consegue dar conta desse passivo, evitar ocupações irregulares, desenvolver ações de recuperação e conservação dessas áreas que tenham a participação dos assentados. A decisão de optar por reservas legais centralizadas e não de localizá-las nos lotes, acaba levando ao abandono e à ocorrência de diferentes tipos de irregularidades.

Como a restauração é um processo lento e demorado, alguns assentados aproveitam para desrespeitar as regras de não ocupação. Eles as usam como pastagem, realizam construções irregulares e impedem a regeneração dessas áreas que dão acesso a água para o gado, recurso particularmente importante no período da seca. Do total de entrevistados, 30% informaram já terem sido notificados por diferentes tipos de irregularidades ambientais cometidas.

Além dos temas relacionados com iniciativas próprias do poder público federal, existem outras questões que indicam a persistência da forma histórica de relacionar-se com a natureza: a **prática histórica e persistente da queimada**. O processo de corte raso da Mata Atlântica brasileira desde o início da colonização fez do uso constante de fogo uma prática que ainda é adotada pelos assentados<sup>4</sup> para queimar materiais recicláveis, pastos, resíduos de culturas, restos

---

<sup>4</sup>Que também se repete tanto no meio urbano como em diferentes atividades do agronegócio, é o caso da cana e da queima de pastagens, entre outros.

de alimentos, esterco, embalagens de pesticidas e de fertilizantes.

As respostas obtidas sobre a queima de resíduos revelam o seguinte quadro: lixo reciclável (58%), restos de culturas (13%), restos de alimentos (6%); esterco (6%); e para as embalagens<sup>5</sup> de adubos, fertilizantes e agrotóxicos chega-se a 47%.

Os dados levantados pela pesquisa de campo se mostraram contraditórios com as demandas dos movimentos sociais sobre o acesso à água. Um total de 30% dos entrevistados informaram que a água disponível não é suficiente para a produção agropecuária. Um aspecto que pode estar subjacente é que provavelmente a água seja suficiente para a agricultura de sequeiro (não irrigada) ou a pecuária que se organizam em torno dos ciclos de chuva.

É possível que, com o incentivo para a produção irrigada de frutas, verduras e legumes para o fornecimento ao PAA e à Merenda Escolar, a demanda cresça e é possível que se busquem soluções próprias, sem a outorga da água que exige o licenciamento ambiental dos assentamentos. Vários relatos de campo relataram a redução da produção que se destina a esses programas nos meses mais secos do ano.

**Tabela 1** – Origem da Água no Lote, na Residência e para Produção, porcentagem.

Origem da Água	Lote	Residência	Produção
Poço Artesiano	43,2	45	33
Nascentes	6	8	5
Rio/Córrego/Igarapé	5,6	3	9
Açude	23,5	-	27
Cacimba/Caipira	1,3	23	1
Caminhão Pipa	4,3	5	4
Rede Pública	4,6	4	6
Outra	11,5	12	15
Total	100	100	100

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011.

<sup>5</sup>Neste caso a Lei 12.305 de 2010, relacionada com a política nacional de resíduos sólidos, determina a logística reversa e a destinação final das embalagens e recipientes pelos fabricantes, vendedores e comerciantes destes produtos.

Como mostra a tabela 1, acima, a solução para o problema da água tem sido resolvido via o uso de água subterrânea, ou seja, do poço profundo, cuja energia não é subsidiada, diferentemente do que ocorre em projetos de irrigação oficial.

Outra questão importante e que deve ser enfrentada é a do **saneamento** cujas iniciativas ainda não foram universalizadas. Em São Paulo, desde 2008, a partir da parceria com a Caixa Econômica Federal e por conta das mudanças nos normativos, o INCRA começou a alocar recursos para fossas sépticas; desde então se conta com políticas para evitar a contaminação de águas subterrâneas, garantindo a qualidade da água para consumo humano. É preciso, entretanto, destacar que existe um passivo ambiental a ser superado, 50% dos entrevistados informaram possuir fossa negra ou incompleta.

**O lixo no meio rural** também é um problema. Embora exista uma lei que obriga as indústrias vendedoras de fertilizantes e pesticidas a recolher as embalagens, em muitos casos isso não ocorre. Como já foi mencionado, a prática comum é a de queimar ou jogar as embalagens em buracos, juntamente com outros resíduos. De acordo com as leis brasileiras, a coleta do lixo é de responsabilidade do poder local, porém 84% dos entrevistados relataram problemas com a coleta de lixo, principalmente de produtos inorgânicos. É preciso destacar, a existência de processos de reciclagem de lixo e restos orgânicos que poderiam ser potencializados: seu uso já é da ordem 70% a 82%. Este seria uma área muito importante de atuação do setor de educação ambiental.

### **Produção Agropecuária**

No campo da produção agropecuária nos assentamentos, em São Paulo, as principais atividades são a produção leiteira e o cultivo da mandioca (principalmente para farinha). Outros cultivos também importantes são os cereais (feijão e milho).

Anteriormente culturas típicas de autoconsumo, da venda no assentamento ou para o comércio local; e com o trabalho realizado majoritariamente pelas mulheres e pelas crianças; ultimamente, no Estado, a horticultura e a fruticultura vêm ganhando destaque com o avanço das compras governamentais. O aumento da produção dessas lavouras passou a contar com o trabalho masculino. Uma importante consequência das compras governamentais foi a melhora da dieta alimentar dos assentados, o resgate de antigos hábitos alimentares, a diversificação e expansão dessa produção.

A pesquisa detectou o esforço dos assentados para diversificar a produção das culturas de alimentares e comerciais, conforme informaram os entrevistados. No quesito produção agrícola quatro grandes grupos se destacam: horticultura com 24%, cereais (arroz, milho, feijão com 21%), mandioca e outras raízes com 20%, e frutas com 15%. Na sequência vem a cana de açúcar para consumo humano e animal (6%) e eucaliptos (5%).

Os produtos com citações em torno de 3% foram: sorgo vassoura, flores e plantas ornamentais, café e pastagem. O caso do eucalipto mereceria uma análise mais acurada para averiguar se o resultado encontrado é produto de relação de integração existente com a indústria de celulose, ou se o seu destino é o consumo no lote<sup>6</sup>.

É importante ressaltar, conforme depoimentos colhidos, que a diminuição da produção de arroz tem relação com o desaparecimento das máquinas beneficiadoras desse produto. Também pode estar relacionado com a diminuição do tamanho das famílias.

Na pecuária as respostas obtidas destacam o predomínio da criação de gado leiteiro (61%), aves (69%) e suínos (48%). Seguidos do gado de corte (13%), ovelhas e cabras com (7%), a criação de cavalos (8%), abelhas (3%), e peixes (1%).

Os suínos e as aves são a principal fonte de proteína da sua dieta e contribuem, a exemplo do gado de corte e os bezerros, para a formação de poupança através da venda dentro e fora dos assentamentos. Em algumas localidades, ovos e leite também entram no rol de produtos ofertados no PAA e PNAE.

Merece destaque o caso das proteínas animais, elas são o principal gasto governamental nos programas de alimentação institucional. No Brasil este setor é oligopolizado e algumas empresas têm o governo como sócio: é caso BNDESPAR (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Participações) ou dos Fundos Públicos de Previdência. Inúmeros abatedouros municipais que tiveram suas atividades encerradas por inadequação ambiental e sanitária poderiam funcionar, mediante a solução dos gargalos, como uma oportunidade a mais para a participação nas compras governamentais.

---

<sup>6</sup>O consumo de madeira no lote geralmente está associado à manutenção de cercas, construção rural, lenha, até consumo medicinal. Chama atenção o fato do desenvolvimento desta cultura estar relacionado com o financiamento bancário situação, apresentada mais adiante neste texto, na qual o banco somente financiaria com aval de algum comprador.

## **Divisão do trabalho nas famílias**

Na divisão de trabalho nas unidades familiares, as mulheres geralmente destinam à produção agropecuária um terço de seu tempo de trabalho, e dedicam a maior parte desse tempo de trabalho para as atividades relacionadas com a produção de subsistência. No caso dos homens seu tempo de trabalho se destaca na produção leiteira e no cultivo de eucalipto.

Em resposta à indagação de se existem membros da família trabalhando fora do lote, 99% dos entrevistados responderam haver um ou mais membros da família nesta condição. Com relação a renda obtida com o trabalho fora do lote, 57% dos entrevistados responderam que ela é de até 2 salários mínimos e 36% informaram que a renda é superior aos 2 salários mínimos.

No item quantidade de pessoas que trabalham nos lotes 17% dos entrevistados informaram que somente um membro exerce esta atividade, 48% informaram até dois, e para os restantes 34% é de três ou mais pessoas, conforme a tabela 2 abaixo. Este quadro é relevante, ele está relacionado com a capacidade de explorar toda a área do lote, também com os recursos tecnológicos empregados ou disponíveis, e na contradição entre as políticas públicas existentes e as que são necessárias para garantir a exploração de toda a área recebida.

É provável que, com o aumento da importância das culturas de hortaliças, legumes e frutas, a proporção do trabalho masculino e o recurso à mão de obra dos filhos ou de terceiros cresça. Em alguns casos, conforme depoimentos colhidos, os filhos ou parentes retornaram para apoiar a elevação desse tipo de produção dado o aumento da demanda de força de trabalho.

Os filhos têm uma participação baixa no trabalho da unidade familiar, geralmente inferior a 20%. Esta situação pode estar relacionada com o trabalho fora da unidade familiar ou com a dedicação aos estudos.

Assim, a presença das mulheres na horticultura, sua presença quase absoluta na produção artesanal agroindustrial e na criação de animais de pequeno porte (todos trabalhos geradores de renda e com potencial de crescimento) demonstram que os assentamentos são espaços econômicos tão femininos quanto masculinos.

**Tabela 2** – Distribuição do Tempo de Trabalho entre os Membros da Família.

<b>Produto: agrícola/pecuário</b>	<b>Homem (%)</b>	<b>Mulher (%)</b>	<b>Filhos (%)</b>	<b>Pais/ Sogros(%)</b>	<b>Outros (%)</b>
<i>Cereais</i>	44	36	15	1	4
<i>Hortaliças</i>	38	42	16	1	3
<i>Mandioca/raízes</i>	42	38	17	2	2
<i>Frutas</i>	41	39	14	2	3
<i>Eucalipto</i>	58	23	18	1	0
<i>Cana</i>	45	29	18	3	5
Gado Leiteiro	57	23	15	1	4
Aves	37	42	17	1	3
Suínos	40	39	17	1	3
Gado Carne	46	30	19	0	6
Ovelhas/Cabras	42	37	21	0	0

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011

### **Estratégias alimentares e comerciais**

Primeiramente é preciso destacar que, para 88% dos entrevistados, o assentamento representou a melhora na segurança alimentar, mas 32% dos dispêndios com compras estão relacionados ao item alimentação, o que revela o peso dos produtos industrializados apesar dos dados apresentados mostrarem a importância da produção do lote para a garantia da segurança alimentar.

A resposta sobre o destino da produção mostra que os assentados possuem uma estratégia de produção alimentar e comercial. Esta lógica de organização produtiva do lote é dividida igualmente entre a segurança alimentar e a comercialização. Mostram ainda, que os assentados não estão isolados dos diferentes circuitos comerciais que atuam à montante e à jusante da produção no meio rural (compra de insumos e venda da produção).

O leite se destaca pela grande quantidade produzida nos assentamentos, 61% dos entrevistados informaram produzir leite, o que atende ao consumo familiar e à comercialização. Este é o principal produto dos assentamentos paulistas. Sua importância é tal, que nas regiões do Pontal do Paranapanema e de Andradina os assentados são os principais fornecedores de grandes e pequenos laticínios. Outras atividades que se destinam majoritariamente à comercialização são o sorgo vassoura, o eucalipto, a criação de cavalos, flores e plantas ornamentais, e a carne.

Com relação ao gado de corte e aos bezerras, estes contribuem para a formação de poupança e obtenção de recursos financeiros. A criação desses

animais tem o seu limite dado pela competição com os mesmos alimentos que são destinados para a produção leiteira, e eles não garantem uma renda mensal como o leite.

### Produção vegetal

A análise a partir dos dados coletados pela pesquisa INCRA-UNIARA permitem constatar que a organização produtiva dos lotes tem uma lógica de planejamento da produção para o autoconsumo e a comercialização, e este planejamento ocorre a partir das informações que os mesmos têm acesso e ele não é exclusivamente mercantil.

Pode-se afirmar que, a partir dos programas governamentais culturas tradicionais como os cereais e a mandioca passaram a ter a mesma importância, na produção agrícola desenvolvida no lote, que as culturas outrora destinadas ao consumo das famílias. Iniciadas na última década, as compras governamentais de hortaliças e frutas mostram a importância que assumiram na composição da renda das famílias.

Entretanto, enquanto a produção de cereais ocupam maior quantidade de área e menos força de trabalho, as produções de hortaliças e frutas ocupam uma menor área produtiva e são altamente demandantes de mão de obra. As hortaliças têm um tempo de produção mais curto, permitem maior giro econômico e elevam a renda auferida por hectare.

**Tabela 3** – Produção Vegetal Atual, Comercialização e Preferências (%).

<b>PRODUÇÃO VEGETAL</b>	<b>Produz</b>	<b>Comercializa</b>	<b>Preferência em Produzir</b>
<b>Cereais</b>	21	15	15
<b>Sorgo Vassoura</b>	1	2	2
<b>Cana de açúcar</b>	6	5	5
<b>Eucalipto</b>	5	5	5
<b>Horticultura</b>	24	36	36
<b>Flores/Ornamentais</b>	>1	1	1
<b>Frutas</b>	15	8	8
<b>Café</b>	3	6	6
<b>Mandioca/Tubérculos</b>	20	15	15
<b>Outros</b>	4	7	7
<b>Total</b>	100	100	100

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011.

**Tabela 4** – Estratégias Alimentares e Comerciais da Produção Vegetal (%).

DESTINO PRODUÇÃO VEGETAL	Auto consumo	Troca	Merenda	PAA	Feira	Venda Direta	Interme diário	Outros	Total
Cereais	51	4	6	11	2	17	6	3	100
Sorgo Vassoura	25	-	-	-	-	50	25	-	100
Cana de açúcar	59	3	3	5	-	26	-	4	100
Eucalipto	19	-	-	-	-	73	8	-	100
Horticultura	45	5	10	18	4	12	5	1	100
Flores/Ornamentais	29	-	-	-	-	57	14	-	100
Frutas	49	8	13	14	3	10	>3	>1	100
Café	59	-	5	-	-	27	-	9	100
Mandioca/Tubérculos	50	4	9	>18	3	14	2	>1	100

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011.

A tabela 4 referenda o que foi afirmado anteriormente sobre a dupla finalidade da produção nos lotes: autoconsumo e geração de renda, e revela a existência de uma rede dinâmica de interação entre os assentados e dentro do próprio assentamento. Também mostra a diversidade de opções de comercialização que existem para a produção assentada e que deveriam ser objeto do trabalho da assistência técnica, da capacitação e da proposição de políticas públicas.

A conjugação das tabelas 3 e 4 mostram que existem vários elementos que influenciam na tomada de decisão sobre o que plantar e para quem vender, e que para tomar esta decisão, os assentados analisam aspectos que envolvem: a área a ser cultivada, a disponibilidade e necessidade de braços, o tempo disponível, os investimentos necessários, o tempo de produção, formas de comercialização e o retorno econômico esperado.

Conforme apresentado na tabela 3 merece destaque o desejo manifestado de ampliar as produções de hortaliças e café. Com relação às hortaliças a resposta é uma resposta às políticas públicas e terá como consequência a necessidade de se ampliar a quantidade de mão de obra familiar. No caso do café, além de estar ligado ao resgate cultural, a sua colheita ocorre na estação seca do ano, período em que há maior disponibilidade de força de trabalho, e ele é um produto com boa aceitação no mercado, que possui uma rede própria de financiamento, geralmente realizada por atravessadores.

### **Produção animal: propósitos**

Quando indagados sobre quais as criações animais preferidas, as respostas

obtidas são: gado leiteiro (45%), aves (23%), bovino de corte (7%), e os suínos (7%). Também foram citados os ovinos e os caprinos (1%), abelhas (1%), peixes (3%), e cavalos (2%). A situação acima difere da encontrada realmente: bovinos de leite (61%), aves em geral (69%), suínos (48%), carne bovina (13%), ovelha / cabra (7%), abelhas (3%), peixes (1%), cavalos (8%).

As respostas obtidas, também indicam uma tendência de redistribuição dos diferentes tipos de criação e diminuição do peso atual dos animais criados. A única atividade sobre a qual foi manifestado o interesse em se ampliar foi a piscicultura, os problemas relacionados ao seu crescimento estão relacionados com o licenciamento ambiental. Este é um indicativo importante, pois trata-se de uma proteína de melhor qualidade e esta atividade pode ser associada à promoção de maior segurança hídrica nos assentamentos por intermédio da construção de represas e barragens.

A informação sobre o desejo de diminuir a produção animal mereceria ser incorporada ao trabalho da assistência técnica, pois pode contribuir para melhorar a eficiência da produção leiteira (menos cabeças e mais leite). A redução do número de cabeças diminui a tensão existente de adquirir alimentos e buscar água no período da seca para manter as criações. Outro aspecto que pode ser motivo para a diminuição do rebanho pode estar relacionado com a disponibilidade de mão de obra familiar nos lotes.

Na produção de bovinos de carne 82% da produção se destina ao comércio, desse total 22% se destina ao abate, 21% são para a venda ocasional, entre outros. A compra do gado de corte para uma grande parcela dos entrevistados, 47%, é feita com recursos próprios; o Pronaf foi citado por 26% deles e 9% dos entrevistados informaram que a fonte de recursos provém de bancos privados, conforme apresentado na tabela 8.

Na produção leiteira 51% dos entrevistados informaram que ela se destina aos laticínios. Desse total 55% é vendido diretamente para os laticínios e a indústria, e os demais 21% são vendidos para intermediários ou atravessadores. Os entrevistados informaram que 33% da produção é consumida pela família. No conjunto dos pesquisados o descarte de animais leiteiros (machos, vacas velhas ou terneiros) contribuem com 16% da renda gerada; e 65% dos entrevistados informaram acessar o Pronaf para a aquisição de gado leiteiro (ver detalhes nas tabelas 5 e 6, abaixo).

**Tabela 5** – Finalidades da Criação e Produção Animal, em %.

	<b>Venda animal</b>	<b>Venda da produção</b>	<b>Autoconsumo</b>	<b>Todas as opções</b>
<b>Bovino de corte</b>	67	15	18	
<b>Bovino Leiteiro</b>	16	48	33	3
<b>Aves</b>	23	11	61	5
<b>Suínos</b>	30	5	66	
<b>Caprinos e ovinos</b>	30	5	65	
<b>Abelhas</b>	11	44	44	
<b>Psicultura</b>	40	20	40	
<b>Equinos</b>	6	-	94	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

**Tabela 6** – Formas de Comercialização (%).

	<b>Contrato/ empresa</b>	<b>Atravessador</b>	<b>Ocasional</b>
<b>Bovino de corte</b>	21	21	57
<b>Bovino Leiteiro</b>	55	22	24
<b>Aves</b>	12	15	73
<b>Suínos</b>	7	10	84
<b>Caprinos e ovinos</b>	-	29	71
<b>Abelhas</b>	14	29	57
<b>Psicultura</b>	-	50	50
<b>Equinos</b>	25	25	50

Fonte: Pesquisa de Campo, 2011.

Para 63% dos entrevistados a produção de aves tem como destino principal a alimentação das famílias, também a produção se destina à venda conforme dados da tabela abaixo, vale mencionar que 12% informaram vender aves ou ovos mediante contratos. Nos suínos o consumo familiar representa 66% do total da produção.

### **Produção agroindustrial**

A produção agroindustrial nos assentamentos ainda é pouco desenvolvida, somente 21% dos entrevistados informaram desenvolver esta atividade, e na maioria dos casos (83%) realizam as atividades de agroindustrialização na própria residência. O leite é o produto que se destaca com 49% de peso; na sequência vêm outros produtos alimentícios com 31%, o mel com 4%, e o café com 2%. Foram informadas também a presença de farinheiras ou fabriquetas de ração, com 2% das citações.

Na agroindustrialização, o destino comercial tem o peso de 59% do total e os outros 41% da produção se destinam ao consumo familiar. Nesta atividade, quem dedica mais tempo de trabalho são as mulheres com 63% do total da mão de obra. A comercialização de produtos processados garante uma renda de até um salário mínimo, para 68% daqueles que a realizam. E para os outros 33%, a renda auferida é maior que um salário mínimo.

### **Produção agrícola convencional e transição agroecológica**

A pesquisa identificou que 15% dos assentados praticam alguma forma de agricultura relacionada com a conservação de recursos genéticos ou naturais, a adoção dessa prática pode ser produto de herança cultural, ações educativas, capacitação ou cursos, ação da assistência técnica, ou ONG's.

**Tabela 7 – Práticas e Ações Conservacionistas nos Lotes (%).**

<b>Práticas e Ações Conservacionistas</b>	<b>% que Realiza</b>
<b>Adubação verde</b>	9
<b>Curva de nível</b>	27
<b>Rotação de culturas</b>	20
<b>Consórcio de culturas</b>	1
<b>Recuperação de áreas degradadas</b>	3
<b>Adubação orgânica</b>	3
<b>Controle alternativo de pragas e doenças</b>	24
<b>Agrofloresta</b>	9
<b>Projetos de educação ambiental</b>	3
<b>Cordões de vegetação em nível</b>	3

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011

Foi identificada a existência de diferentes práticas conservacionistas nos lotes conforme o quadro abaixo, destacando-se a conservação de solo com curvas de nível, rotação de culturas, aplicação de adubos orgânicos e adubos verdes, e a recuperação de áreas degradadas.

Respostas obtidas para diferentes perguntas identificaram aspectos contraditórios que mostram que os assentados fazem um mix entre a aplicação de pacotes convencionais, da revolução verde, e a adoção de práticas não convencionais que apontam possibilidades de uma produção sustentável, desde que reforçadas pelas políticas públicas, pela assistência técnica e ações de capacitação:

- 63% afirmaram fazer uso de sementes híbridas;
- 36% informaram que usam sementes crioulas/variedades;
- 40% das sementes crioulas utilizadas são do próprio assentado;
- 41% fazem uso de máquinas nas atividades agrícolas;
- 43% têm acesso a trator;
- 50% usam máquinas e implementos;
- 44% informaram aplicar fertilizante químico;
- 55% usam adubação orgânica/verde;
- 68% da adubação orgânica tem origem no próprio lote;
- 35% informaram aplicar fertilizante orgânico (bio-fertilizantes);

- 57% do bio-fertilizante utilizado é adquirido;
- 50% informaram comprar agrotóxicos.

Os dados apresentados sugerem que há um limite para a aplicação do pacote da agricultura convencional, uma exigência do financiamento bancário. Ao que parece, conforme as informações coletadas, os assentados fazem um mix de pacotes produtivos que, provavelmente deve estar relacionado a uma tentativa de "esticar" os recursos financeiros disponíveis e ampliar a área cultivada. Esta pode ser uma possível explicação para a adoção de práticas produtivas que economizam recursos financeiros, como é o caso das sementes e fertilizantes.

### **Financiamento bancário e não-bancário**

O financiamento para a produção vegetal e animal continua a ser um problema para os assentados. A lógica comercial imposta pelo PRONAF é contraditória em relação ao processo de reconstrução da vida produtiva no assentamento uma vez que os fomentos não são suficientes para organizar, iniciar e garantir a produção de autoconsumo e as atividades com finalidade comercial. Ademais, o banco não financia as plantações e as criações em que os assentados têm maior vocação ou interesse: submete a ação da assistência técnica a esta lógica comercial e impõe os cultivos e criações nas quais prevalecem as cadeias agroindustriais ou comerciais regionais.

O acesso a recursos financeiros para iniciar a produção provém primeiramente do orçamento do INCRA e é liberado quando as famílias entram nos lotes. São recursos a fundo perdido (os chamados fomentos), para permitir os primeiros cultivos, comprar ferramentas e instrumentos de trabalho, animais, produtos de higiene e limpeza, e alimentos até a primeira colheita.

Na sequência são liberados os créditos do PRONAF via Banco do Brasil. O Pronaf A, primeiro crédito que o banco libera, tem a finalidade de permitir a estruturação da produção com investimentos na compra de equipamentos, máquinas, animais, mudas. Para executar as lavouras anuais, o assentado tem acesso ao Pronaf A/C que é liberado até três vezes. A liberação do Pronaf para investimentos é obtida nos primeiros anos. A partir do governo Lula, em São Paulo, a liberação desse crédito demora de 2-3 anos (anteriormente demorava pelo menos 5 anos).

Após o início do pagamento do Pronaf A, o assentado se habilita a buscar as outras linhas estruturantes do PRONAF e é aí que a coisa piora. Sendo o Banco do Brasil um financiador do agronegócio, o critério de análise dos projetos é o

da viabilidade e da oferta de garantias econômicas e comerciais. Assim, o acesso aos financiamentos do Pronaf se reduz. Mesmo que conte com a ajuda da assistência técnica, muitas vezes o assentado não consegue ter suas propostas atendidas pelo Banco do Brasil. O banco, por ter uma lógica comercial, induz à mudança da cultura ou da criação. Isso força o assentado a recorrer a outros tipos de crédito como o intermediário, agiota, lojas agropecuárias, à poupança própria, ou mesmo uma linha bancária mais cara.

Para a produção vegetal, a maioria dos assentados informou não ter tido acesso a nenhum tipo de financiamento, na ordem de 80% para a maioria das culturas, sendo o eucalipto a exceção. Nesta cultura o financiamento participa com 52% dos recursos obtidos. A participação do Pronaf tem peso nas lavouras de cereais, na horticultura, café, mandioca e pastagem com porcentagens ao redor de 30%.

Curiosamente, a produção da proteína da dieta básica dos assentados (suínos, aves, cabras e ovelhas) não tem apoio de financiamento público ou privado. Sendo este realizado pelo esforço de poupança ou de endividamento. Neste caso, o Pronaf financia a aquisição de gado de corte e leiteiro, e a apicultura. A aquisição de bovinos para carne consegue algum recurso financeiro fora do Pronaf. Os chamados créditos de fomento, entregues pelo INCRA, se destacam na compra de bovinos de corte, leite, aves e caprinos. Esses recursos, no caso da produção vegetal, se destacam na produção do eucalipto, frutas, mandioca e pastagem.

A busca de outras fontes de financiamento não o bancário através das agropecuárias, vendedores de insumos e agiotas, têm uma importância não desprezível. A expansão da horticultura e da fruticultura por intermédio de outras formas de financiamento foi a mais destacada pelos entrevistados, conforme apresentado na tabela 8. Nas lavouras tradicionais o seu peso é de quase 40%. Na produção animal esta "modalidade" de financiamento tem relevância para a compra de gado leiteiro e de caprinos.

**Tabela 8 – Porcentagem de Financiamento e Tipos de Financiamentos Obtidos.**

FINANCIAMENTO	INCRA	Pronaf	Bancos	Proprio	Outro	Não Sabe	Total
<b>PRODUÇÃO VEGETAL</b>							
<b>Cereais</b>	10	33	19	-	35	3	100
<b>Cana de açúcar</b>	-	16	17	-	67	-	100
<b>Eucaliptus</b>	15	15	8	-	54	8	100
<b>Horticultura</b>	9	30	4	-	57	-	100
<b>Frutas</b>	19	19	-	-	62	-	100
<b>Café</b>	-	50	-	-	50	-	100
<b>Mandioca</b>	24	35	6	-	35	-	100
<b>Pasto</b>	33	34	-	-	33	-	100
<b>PRODUÇÃO ANIMAL</b>							
<b>Bovino de Corte</b>	12	26	9	47	6	-	100
<b>Bovino de Leite</b>	9	40	3	35	13	-	100
<b>Aves</b>	5	7	1	82	5	-	100
<b>Suínos</b>	1	1	1	93	4	-	100
<b>Cabras/Ovelhas</b>	6	-	-	83	11	-	100
<b>Pescado</b>	-	-	-	100	-	-	100

**Fonte:** Pesquisa de Campo, 2011.

### **A avaliação da assistência técnica**

Os dados obtidos na pesquisa indicam uma avaliação relativamente positiva da atuação da assistência técnica do INCRA-SP. As opiniões ficaram divididas entre aprovar e desaprovar, com 49% para cada um dos itens. Os dois limites apontados pelos assentados estiveram na assistência à produção e na realização de cursos de capacitação e formação. A opinião dos assentados reflete a meta de massificar o acesso às políticas públicas de desenvolvimento da reforma agrária e de facilitar o acesso das famílias assentadas aos serviços do INCRA através da abertura de escritórios pelo interior do Estado.

É importante destacar, como informou o ex-superintendente citado às páginas 6 a 11 na Parte I deste artigo, que o encadeamento das ações, das políticas próprias do INCRA, a distribuição dos lotes, a elaboração dos processos

administrativos, dos projetos e da liberação de recursos para a compra de ferramentas, início dos plantios, construção da habitação, Pronaf A e Pronaf A/C representaram um avanço e as famílias reconheceram. Buscou-se que não houvesse intercorrência (o que foi impossível) ou que ao menos não atrasasse muito.

Proporcionar às famílias uma moradia digna em um prazo curto (na média os novos assentamentos receberam os recursos em até dois anos) e assegurar o acesso à energia através do Programa Luz para Todos, trouxe impacto na autoestima e permanência das famílias nos assentamentos, embora a energia seja monofásica e dificulte o trabalho de equipamentos que aumentam a produtividade do trabalho das famílias. Ademais, conseguiu-se assegurar os recursos para a estruturação do lote e para o investimento produtivo com uma média de 03 anos.

Viabilizou-se através da parceria entre o INCRA-SP e a CONAB a participação dos assentados nos programas de compras governamentais, como o PAA e assegurou uma renda para os assentados novos já no início do processo de assentamento. Quando perguntados, sobre a participação no Programa, 43% dos entrevistados afirmou estar participando e 38% informaram ter tido apoio da assistência técnica para tal.

A interiorização e o aumento da equipe de assistência técnica permitiram a realização de reuniões e atendimento nos assentamentos, encaminhando e solucionando as pendências administrativas e outras demandas dos assentados, e apoiar a sua organização.

Nos assentamentos antigos - dentro dos limites do INCRA-SP - foi possível apoiá-los na renegociação do Procefa (São Paulo foi o estado que obteve o maior índice de adesão as renegociações de dívidas), fornecer recursos para a reforma ou ampliação de suas casas e novos fomentos de apoio a produção, capacitação e comercialização.

A escolha dos técnicos levou em conta a sua facilidade de trabalho com o público assentado. Isto foi um ponto muito importante já que os técnicos foram o principal instrumento de melhoria das ações de desenvolvimento. Por outro lado, a sua formação profissional (de agronomia, medicina veterinária, zootecnia) é direcionada para a difusão de tecnologia e para encarar a agricultura a partir da lógica do agronegócio. Não possuem uma formação em educação popular, que facilitaria as relações com os assentados, e para estimular a produção alternativa.

A falta de uma formação humanista que os ensine a lidar e respeitar o

conhecimento dos assentados, ouvir seus anseios e incorporá-los no processo de desenvolvimento, trouxe como resultado que muitas vezes o técnico acabou impondo projetos que não representavam o desejo dos beneficiários.

Com relação aos serviços prestados, é possível fazer a comparação com o serviço de saúde. Estes dois serviços são os que se fazem presentes na maioria dos assentamentos de São Paulo. Ao contrário da educação, cujo acesso ocorre por intermédio do deslocamento para as áreas urbanas. Para efetuar tal comparação utilizar-se-á a frequência da presença dos serviços de saúde e de assistência técnica (ATES) nestes locais:

Frequência de médico - em 51% dos casos ela é semanal e em 25% ela é mensal;

Frequência da ATES – 31% semanal: INCRA 19%, ITESP 8% e outros 4%;  
– 44% mensal: INCRA 13%, ITESP 16%, e outros 15%.

### **Parte III – Discussão dos resultados e considerações finais**

O assentamento é o resultado da luta e da pressão social pela terra e o início de um complexo processo de relações que envolvem diferentes órgãos e esferas do setor público (municipal, estadual e federal, o legislativo, o executivo e o judiciário), as organizações sociais e sindicais do campo, a sociedade envolvente, os agentes do setor privado, além dos próprios assentados. Ademais a execução de um princípio constitucional de garantir a função social da terra no meio rural é cheio de marchas e contramarchas, avanços e recuos como foi demonstrado ao longo do presente texto.

A pesquisa aponta para a perspectiva de que os assentamentos são experiências inovadoras na gestão econômica do território. Expressam tensões que são reveladoras das contradições e possibilidades da chamada agricultura familiar frente ao poder do capital agropecuário e agroindustrial, no âmbito do desenvolvimento social no campo paulista. As áreas de tensão mais privilegiadas estão enfiadas nos campos econômico e político, nos quais os assentados aparecem como sujeitos muitas vezes em posição de subalternidade, porém com presença ativa e desenvolvendo estratégias mais ou menos coerentes com possíveis projetos políticos de fortalecimento da agricultura familiar, via assentamentos. O confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição das alternativas de desenvolvimento é gerador de uma trama social (ela mesma, preme de tensões), opondo agentes, racionalidades e interesses diversos, mediante distintos projetos, compromissos e estratégias.

Esta trama sociopolítica, que se materializa nos assentamentos rurais

implantados no Estado de São Paulo, constitui-se num dos dilemas mais significativos do espaço rural paulista. Não só porque expressa a complexa e contraditória realidade da modernização agropecuária do Estado mais rico do país, como também porque cria uma nova composição de forças sociais, bastante significativa em algumas regiões do Estado. Há novos atores políticos – sempre dinâmicos e com diferentes estágios de organização – e, enfim, toda uma geração de trabalhadores rurais que cresceu nesses novos espaços sociais, verdadeiros laboratórios de experiências políticas, econômicas e culturais da ruralidade contemporânea. Face a esta realidade tão dinâmica, somados aos desafios de conciliar dimensões qualitativas e quantitativas na complexa metodologia necessária ao acompanhamento dos assentamentos rurais, esta pesquisa proporcionou um aprofundamento na compreensão dos assentamentos e os impactos deles nos espaços locais/regionais.

Assim, não seria possível encerrar o presente documento sem recorrer a contribuições de importantes pensadores brasileiros que interpretaram o desenvolvimento de nosso país levando em conta a importância da resolução da questão agrária e da cidadania, e contribuir para entender os avanços, os limites, e os desafios apresentados pela pesquisa realizada pelo NUPEDOR, no contrato do INCRA com a UNIARA.

Na formação do Brasil, as monoculturas e a concentração da propriedade funcionaram para impedir a formação de comunidades camponesas, bloqueando o desenvolvimento de qualquer outra atividade produtiva ao redor, inclusive as culturas alimentares para o autoconsumo. Historicamente, a agricultura de subsistência teve pouca influência sobre o processo de acumulação de capital, não obteve o apoio dos centros financeiros, e desenvolveu-se através da multiplicação de pequenas unidades de trabalho.

Assim, nossa estrutura agrária é a principal explicação para a extrema concentração da renda e do poder; e o latifúndio é um fenômeno político que permitiu preservar o quadro de privilégios que surgiram com a escravidão. O domínio completo sobre a vida e a sociedade rural trouxe como resultado o domínio da empresa agromercantil que impõe até os dias de hoje o seu perfil autoritário sobre o conjunto da sociedade (FURTADO apud SMRECZSÁNYI, 2007).

Exemplos recentes desse quadro foram as decisões sobre o código florestal, o descaso com a saúde do trabalhador do campo e dos consumidores, a permissividade com que são tratadas as dívidas trabalhistas de usineiros e agroindústrias, as artimanhas para não executar as dívidas bancárias deste

segmento e, as ações no campo legislativo para criminalizar a reforma agrária e os movimentos sociais de trabalhadores do campo.

No Brasil, o minifúndio e os latifúndios são as duas faces de grandes desperdícios de recursos como: mão de obra, no primeiro caso, e terra e capital no segundo. Os investimentos realizados pelos latifúndios são de natureza distinta daqueles realizados pela unidade familiar, eles direcionam os investimentos para a mecanização agrícola, ou seja, poupar trabalho e promover o uso mais extensivo da terra, que implica em aumentar os custos unitários pelo aumento das distâncias, haja vista a pressão exercida para a ampliação da rede de portos, ferrovias, hidrovias e estradas país afora (FURTADO apud SMRECSÁNYI, 2007, p.58-59).

A unidade familiar, por sua vez, destina seus investimentos para aumentar a produtividade da terra e é uma fonte de fornecimento de alimentos. Porém, os baixos preços impostos aos pequenos agricultores produtores de alimentos são um obstáculo à modernização dessas lavouras. Isto explica porque a modernização das lavouras se restringe às culturas de exportação e às de mercado interno com alto valor comercial (SZMERECSÁNYI p.61).

Os bloqueios para o fortalecimento das economias camponesas estiveram, desde a colonização, relacionados a: (1) dificuldade de acesso às melhores terras; (2) ausência de capacidade financeira para comercializar os seus produtos; e (3) o fato de ser um produtor direto, ter que competir com a produção do trabalho escravo (FURTADO Apud SZMERECSÁNYI, p.50).

Assim, a reforma agrária deve objetivar a plena ocupação da capacidade produtiva da terra e do trabalho das famílias e avançar na modernização técnica da produção de bens de consumo popular. Estes devem ser o eixo de uma política de desenvolvimento rural. Furtado considera que a modernização da agricultura de alimentos só ocorrerá mediante mudanças no padrão de distribuição de renda, incluindo-se a terra. Desprezar estas questões é condenar parte da população brasileira a permanecer excluída do desenvolvimento (FURTADO apud SZMERECSÁNYI, 2007, p.62).

As áreas que merecem atenção imediata da reforma agrária são as localizadas próximas aos centros urbanos que dispõem de um moderno sistema de transporte. Esta iniciativa abriria uma importante fonte de emprego agrícola em regiões servidas com infraestrutura, maior facilidade de acesso à assistência técnica e ao financiamento.

Para Furtado e também para Santos, a migração campo-cidade é produto da ausência de Estado e do direito a um entorno permanente, da impossibilidade

de vislumbrar uma melhora nas condições de vida e é resultado da submissão ao jogo de mercado que exerce enorme contrapeso aos direitos dos cidadãos. Ela traz como resultado o aumento da disponibilidade de trabalhadores não qualificados nos centros urbanos e contribui para rebaixar a massa salarial. (SZMERECSÁNYI, 2007; SANTOS, 2007).

Outro aspecto que deve ser analisado, na relação entre reforma agrária e desenvolvimento é a cidadania. Ela remete ao território, às formas de ocupação, gestão e uso do espaço e está relacionada com a promoção da justiça social, portanto com a efetiva redistribuição do território. O desenvolvimento e a cidadania pressupõem a plena realização do homem e não se restringe à economia, inclui também a cultura, e ambos se encontram interligados no território (SANTOS, 2007).

É no território que ocorre a cidadania como ela atualmente é, ou seja, incompleta. Mudanças no uso e gestão do território se fazem necessárias se queremos criar um novo tipo de cidadania que respeite a cultura como busca da liberdade (SANTOS, 2007).

Quando se olha o mapa do Brasil é fácil identificar grandes áreas desocupadas, sem a presença de serviços públicos essenciais que garantam a vida social e individual: é como se não existisse nelas gente residindo. No interior do Brasil, a necessidade é de se criar núcleos ou fortalecê-los para prover de serviços as pessoas que vivem ao seu redor. Este é um dos resultados da criação e aglomeração de assentamentos país afora.

A luta pela terra e a conseqüente política de assentamentos rurais desenvolvida no Estado de São Paulo nos últimos 27 anos (tomando o IPNRA como ponto zero de uma possível cronologia) têm colocado, tanto para pesquisadores quanto para gestores públicos e a população assentada, questões e desafios no desenvolvimento destas experiências de democratização do acesso à terra. A trajetória dessas experiências de assentamentos, por um lado, não se diferenciou muito desde o retorno à ordem democrática, em que pesem as conjunturas dos diferentes governos e a ação dos órgãos públicos responsáveis pelos projetos. A falta de planejamento, a desorganização de um cronograma racional de investimentos e o esvaziamento cíclico da estrutura de assistência técnica têm sido marcas constantes a prejudicar em muito o desenvolvimento econômico dos produtores assentados. Esta situação, somada ao orçamento destinado para, de fato se, promover um desenvolvimento qualitativo, mostra o peso que é dado à Reforma Agrária na agenda política do Estado brasileiro (FERRANTE, BARONE, 1997/1998).

Nas últimas duas décadas a decisão macroeconômica de perseguir o superávit primário e o equilíbrio das contas de pagamento a partir da crise de 1998 (segundo governo Fernando Henrique) foi continuada no governo Lula. A título de ilustração, a agricultura que representava 25% das exportações no ano de 1999, chegou à 45% no final dos anos 2000. Esta iniciativa trouxe como resultado o fortalecimento econômico e político do setor do agronegócio e seu braço político, a bancada ruralista (DELGADO, 2012).

Este segmento esteve representado nos ministérios e autarquias desde o início do governo Lula, a atuação desses quadros políticos e as iniciativas da bancada ruralista, que sustenta o governo no congresso e age contra a reforma agrária e as políticas ambientais, conseguiu se contrapor ao peso que historicamente as bandeiras da reforma agrária e a ambiental tiveram na definição da agenda política do PT. Dessa maneira, as ações de desapropriação de imóveis improdutivos, de retomada de terras públicas e de assentamento das famílias acampadas devem estar referenciadas a esta macro-economia-política que privilegiou o agronegócio exportador e deslocou a reforma agrária da agenda política, mesmo após a elaboração do "II PNRA" (DELGADO, 2012).

O cerco às iniciativas como o Programa Fome Zero; a pressão pela liberação dos transgênicos; a ação desestabilizadora da grande imprensa ao processo de luta social pela terra, as três CPMI's (relacionadas direta ou indiretamente com a reforma agrária), e o pronunciamento Ministro Gilmar Mendes à época presidente do STF, ilustram as articulações e os ataques desferidos contra o avanço e a implementação de políticas progressistas neste país.

Estas ações bloquearam o avanço da reforma agrária e o poder de iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA, que ao mesmo tempo eram penalizados com a política de contenção de gastos, o que comprometeu os compromissos assumidos. De fato, como se propôs inicialmente, o "II PNRA" caso tivesse uma meta mais audaciosa poderia ter contribuído nas decisões políticas e econômicas para manter a agenda da reforma agrária.

No ano de 2002, durante a campanha eleitoral, o Programa "Vida Digna no Campo" propôs quatro eixos para nortear e organizar as ações públicas com foco no combate à pobreza rural: (i) acesso aos meios de produção; (ii) acesso ao conhecimento; (iii) garantia da renda; e (iv) garantia dos direitos de cidadania e consolidação democrática.

Em 2003, início do governo Lula, o documento do "II PNRA" reconheceu a realidade do campo e defendeu a democratização do acesso à terra, a desconcentração da estrutura da posse da terra, a promoção de uma nova

estrutura produtiva, a garantia de crédito, a assistência técnica, as políticas de comercialização, a agroindustrialização, a recuperação e a preservação do meio ambiente. Reconheceu que a alta concentração de terra era a fonte de relações econômicas, sociais, políticas e culturais que inibem um desenvolvimento com distribuição da riqueza, justiça social e cidadania para a população rural.

Ambos documentos o "Vida Digna no Campo" e o "II PNRA" têm aspectos contraditórios principalmente pela concepção que o combate à pobreza e a inclusão econômico-produtiva ocorrem via mercado e pela melhora do acesso ao financiamento bancário. A questão é que o crédito comercial quando analisa os projetos tem como referência os pacotes tecnológicos relacionados com uma concepção produtiva de monocultura em larga escala. Nesta realidade os assentados não se enquadram. Isto explicam, em parte, os resultados apresentados pelo Pronaf desde a sua criação, bem como da cobertura nacional de 30% do serviço de ATER.

Quando se analisa a reforma agrária enquanto uma política de combate à pobreza e de distribuição de renda, o que se constata é a perpetuação de uma política perversa e antiga na qual os pobres pagam mais caro para investir na produção e recebem muito pouco para lhes cobrar a eficiência que não tem contrapartida na política pública.

### **Considerações finais**

Conforme o que foi apresentado até o presente, as ações e decisões relacionadas com o desenvolvimento e a promoção da cidadania nos assentamentos têm perpetuado ideias e práticas como segue:

(1) A modernização e as tecnologias agrícolas dela decorrentes são relacionadas ao modelo produtivo da revolução verde. As políticas, em sua maioria, são inadequadas para esse segmento e, muitas vezes, as explicações para o insucesso das políticas públicas acabam recaindo sobre os próprios beneficiários.

Os assentados e agricultores familiares têm grandes dificuldades de acesso ao Pronaf e são obrigados a recorrer ao sistema tradicional de intermediação ou de atravessadores o que é bem mais caro, e também a outras linhas de financiamento bancário que cobram juros mais altos que o Pronaf. Eles pagam mais caro por um financiamento que a política pública se comprometeu em garantir e que na prática é negada.

As entrevistas identificaram que uma das carências foi do serviço de ATER para prestar assessoria e capacitação para a produção. Este aspecto, em São

Paulo, é relevante quando se verifica que 53,5% dos beneficiários da reforma agrária têm como referência sua experiência em atividades urbanas e indústrias. Embora isto não se apresente como um impedimento para realizar as atividades nos lotes, constitui um limitante.

Existe a necessidade das políticas públicas incorporarem modelos alternativos de desenvolvimento rural, frente aos impasses econômicos, políticos e ambientais. A pesquisa e apoio direcionados para outros modelos produtivos alternativos, ainda incipientes, pois a lógica produtiva que prevalece nos assentamentos é a da produção visando a segurança alimentar e comercial.

Há uma carência de um serviço de ATER que apoie a transição da produção para um modelo mais sustentável que diminua a dependência do uso de insumos. Este é uma linha que a ATER Pública poderia explorar melhor: intensificando a formação dos agricultores em práticas alternativas que diminuam os gastos monetários, que parecem ser uma forma possível de abordar estes temas.

Técnicas como o manejo integrado de pragas, que permitam aos assentados: (i) conhecer e manipular a relação entre pragas, predadores e cultivos, (ii) diminuir as intoxicações, as doenças relacionadas com o uso e a manipulação desses produtos, e (iii) reduzir os gastos com agrotóxicos, posto que o Brasil ocupa de maior consumidor.

Outras opções também sustentáveis que reduzem os dispêndios com a compra de insumos e melhoram o aproveitamento dos recursos disponíveis no lote são a utilização dos restos de lavouras como fertilizantes, cobertura morta para a proteção dos solos reduzindo a prática das queimadas. O mesmo se passa com o biofertilizante que é comprado por 60% daqueles que o utilizam nos seus sistemas produtivos.

Há uma consciência de que essas técnicas são positivas, encontrando alguma repercussão nas práticas mais tradicionais de agricultura, conforme demonstrado. A questão é como tornar o discurso uma prática mais abrangente de acordo com o propõe o PNATER e o PRONATER? Este é um desafio que comporta várias ações - como uma ATER presente e atuante e incentivos econômicos aos assentados.

(2) as ações de política pública executadas pelo INCRA incidem mais sobre os aspectos de consumo, revelando a prevalência da lógica que estimula o consumo de bens industriais e não a cidadania. Têm-se uma maior eficiência na liberação de recursos produtivos, a construção da habitação e a aquisição de insumos, e uma enorme carência de acesso às políticas de cidadania.

Isto é resultado da diferença dos ritmos de atuação das diferentes esferas de

governo (federal, estadual e municipal) na promoção do desenvolvimento social e do tipo de recursos liberados pelo INCRA. Assim, as famílias assentadas tornam-se consumidoras e não cidadãs uma vez que o acesso aos serviços de educação, saúde, cultura, esporte, lazer são da alçada dos governos estadual e municipal.

O desafio é colocar na agenda das prefeituras e do governo estadual as necessidades dos assentamentos, pois de acordo com a Constituição de 1988, elas são executadas por estas esferas do poder público. Isto dependerá da participação, articulação e mobilização dos assentados para influenciar nas decisões dessas esferas de poder.

(3) falta clareza e propostas para dotar os assentamentos de infraestrutura e responder às questões relacionadas com o meio ambiente.

No caso da água há uma carência de propostas e recursos para solucionar e garantir o acesso das famílias à água. A perfuração de poços profundos resolve emergencialmente a demanda de água para o consumo humano e animal, mas traz consigo uma lógica urbana de construção de redes de distribuição que no caso dos assentamentos torna-se muito cara dada a distância existente entre os lotes.

Soluções alternativas como cisternas, poços cacimbas, captação superficial, represas, não entram na pauta do desenvolvimento e poderiam ser soluções mais simples que envolvessem as famílias na sua construção e ofertando maior segurança hídrica, além de possibilitar o desenvolvimento da piscicultura, lazer, esporte e turismo.

Outro problema é o do acesso a energia para a instalação de equipamentos elétricos relacionados com a produção, situação que o programa Luz para Todos não resolveu. Também temas como a conservação ambiental, lixo, saneamento, conservação de solos e recuperação de reservas legal, carentes de uma ação estruturada do governo federal.

### **Resultados da ação do INCRA-SP**

Foram constatados avanços, como aqueles relacionados à aceleração dos processos de liberação de recursos para os assentados (os primeiros fomentos, habitação e a instalação de infra-estrutura básica), que reduz o tempo de espera que conspira contra o sucesso da família na terra. A descentralização e interiorização da atuação da Superintendência, o aumento das equipes de assistência técnica e a realização de atendimento administrativo nos assentamentos, também merecem destaque.

O governo Lula (2003-2010) fez avançar decisivamente o programa de eletrificação nos assentamentos em S. Paulo. As políticas públicas de compra institucional (PAA principalmente), já alcançam 62% dos assentados com resultados significativos e apesar do quadro geral apresentado com relação ao financiamento. Em São Paulo a ação do INCRA reduziu o tempo de acesso aos Pronaf's A e A/C.

Neste período a liberação desses créditos ocorreu entre o segundo e o terceiro ano do assentamento, anteriormente a média era de pelo menos 5 anos. Somando-se a esta estratégia, a Superintendência obteve bom desempenho na renegociação das dívidas do PROCERA, extinto há 15 anos. No ano de 2007, em São Paulo, 5.417 contratos foram renegociados face a um total de 6.837 contratos.

Também o atendimento da assistência técnica foi diferenciado, praticamente todos os assentamentos tiveram a presença deste serviço, o que não significa que ela não seja passível de críticas há vista a demanda por cursos e assistência à produção. Ela diferiu da realidade geral do país onde o grau de atendimento atingiu a média de 30% no ano de 2010, conforme dados do IPEA. Esta questão é central, pois o serviço de ATER cumpre, como poucos, o importante papel de um serviço público descentralizado que chega ao assentamento.

Neste Estado pode-se creditar aos serviços de ATER a inclusão de milhares de agricultores familiares nos programas de aquisição de alimentos (PAA) e merenda escolar (PNAE). Estes Programas tem papel estruturante: (i) garantem boa remuneração da produção e diminuem a sua submissão aos intermediários, (ii) ensinam os produtores a planejar a produção e, (iii) estimulam a organização para poder alcançar quantidades suficientes para atender entidades sociais e escolas. Este quadro fortaleceu a produção diversificada nos lotes.

Apesar do valor da terra ser mais alto que em outros estados, em São Paulo, a proximidade de grandes cidades, de seus mercados consumidores, e a existência de uma boa estrutura de estradas que facilita o escoamento da produção. Tudo isso barateia e acelera o processo de inserção econômica e social das famílias assentadas. Houve uma desconcentração espacial da criação de assentamentos, localizando-os próximos a importantes centros urbanos, inclusive recriando a produção familiar nestas localidades como foi o caso das cidades de São Carlos e Ribeirão Preto. (conforme já indicava Celso Furtado).

Também é preciso destacar que no prazo de oito anos, em São Paulo, a criação de assentamentos gerou ocupação produtiva para quase 5 mil famílias e melhorou suas condições de moradia, afirmaram 83% dos entrevistados e uma melhora da alimentação de acordo outros 88%.

Este avanço do número de famílias assentadas dinamizou a economia de pequenos e grandes municípios, permitindo a abertura e ampliação de setores ligados à prestação de serviços, ao comércio e à (agro) indústria. Em Ribeirão Preto o assentamento de 560 famílias teve grande receptividade junto ao comércio de materiais de construção e mudou a vida social e econômica de um bairro popular vizinho.

Não se deve subestimar as potencialidades de construção de uma agenda de segurança alimentar nos municípios onde estão inseridos os assentamentos, interferindo, dessa forma, no desenvolvimento local e regional. Ainda mais, arriscamos apostar na hipótese de que as perspectivas dos assentamentos rurais estão dentre as prioridades para se definir os rumos da democratização social e política em nosso país.

### **Impasses**

A partir das informações apresentadas, analisadas e produto da complexidade que é a realização da reforma agrária em uma conjuntura de hegemonia do agronegócio em um estado com as características de São Paulo, uma série de questões fica em aberto e carece de decisões governamentais e da retomada da capacidade de pressão social para que se cumpra a função social da propriedade no meio rural. Porém, alguns aspectos devem ser ressaltados, pois seu encaminhamento pode ser resolvido no âmbito administrativo.

No caso da ATER, a sua eficiência e a sua efetividade estão diretamente relacionadas com a sua capacidade de cobertura territorial. Dessa maneira com a proporção média de 01 técnico para 100 famílias dificilmente se cumprirá o objetivo de se ter um serviço público continuado e individualizado, que dê conta de todas as necessidades do desenvolvimento de um assentamento.

Os contratos de prestação de serviço de ATER poderiam prever uma atuação relacionada com cada uma das diferentes etapas do desenvolvimento e necessidades de cada um dos assentamentos. Também prever a exigência das prestadoras de serviço possuírem experiência comprovada em técnicas relacionadas com a agricultura alternativa. Somente com mais técnicos, maior frequência semanal e uma reconhecida experiência na produção alternativa será possível à ATER Pública fazer frente ao serviço de ATER Privada que se preocupa com a venda de insumos e pacotes tecnológicos convencionais.

O impasse sobre qual modelo tecnológico estimular sofre influência da linha que predomina na pesquisa agropecuária no Brasil que trabalha para resolver os problemas do modelo concentrador e excludente da agricultura

convencional. Conforme documento do Banco Mundial a proporção dos gastos para a produção e para a conservação são equivalentes. Nos países tropicais é possível fazer da conservação uma prática agrícola alternativa ou conservacionista. Esta pode ser uma alternativa inteligente na medida que pode-se gastar o mesmo recurso para obter produção e conservação, inclusive nos processos de recuperação de reserva legal.

Também na execução das políticas públicas precisa ficar mais claro qual é o papel do Estado e definir com os assentados como resolver as questões que não são da competência estatal, estimulando-os a resolvê-los por seus meios. De outro lado é preciso cuidado para que as promessas não coloquem os assentados em situação passiva, na expectativa da ação clientelista do poder público. Na definição de direitos e deveres muitas vezes o assentado se sente no direito de não cumprir as cláusulas contratuais já que o governo também não as cumpre.

A forma como os assentados se organizam para explorar seus lotes têm privilegiado produções e técnicas que não absorvem toda a força de trabalho da família. Tanto é que 58% do entrevistados informaram ter um membro da família trabalhando fora do lote e outros 39% informaram ter dois ou mais membros nesta mesma condição.

Por outro lado, 17% informaram ter apenas um membro trabalhando no lote e outros 48% informaram ter duas pessoas. Este quadro pode mostra que existe terra ociosa nos lotes, e é a contraface do que foi afirmado nos parágrafos anteriores, mas pode também fazer parte de uma estratégia familiar de obter diferentes fontes de renda: urbana e no lote. Também pode ser consequência do modelo de produção adotado (cultivos, criações e técnicas), que pelas condições já apresentadas neste texto leva à "expulsão" (não absorção) da mão de obra familiar.

As recentes políticas que vinculam reforma agrária e segurança alimentar dão alguns indícios, em algumas localidades, de que este quadro pode ser alterado e que a quantidade de membros que trabalham nos lotes têm crescido em função da produção de hortaliças e frutas. Entretanto, esta política não tem sido eficaz em estimular o incremento da produção de feijão, arroz e proteína, especialmente de aves, e incorporá-las às políticas de segurança alimentar. Haja vista a diminuição da área plantada e as recentes importações de feijão e arroz (FOLHA SÃO PAULO, 2013).

Este quadro de não conseguir (ou querer) absorver os filhos na produção dos lotes, parece ter relação com a expectativa futura da permanência dos filhos nos assentamentos já que 67% dos entrevistados afirmaram desejar que os filhos

saiam. Este quadro pode ser atribuído à enorme carência que existe com relação as políticas de desenvolvimento social (cultura, educação, lazer) cujo acesso se faz pela vida urbana.

Ao que parece a juventude nos assentamentos encontra-se encurralada entre a falta de perspectivas em relação à geração de renda, à ausência de qualificação, tanto para o trabalho agrícola quanto para a migração na vida urbana. Evidentemente, a situação e perspectiva da juventude, paralelamente aos dilemas do grupo etário mais avançado são extremamente problemáticas. A política pública deve avançar por caminhos não trilhados para contemplar o desafio geracional na área rural e nos assentamentos rurais.

### **Por uma conclusão**

Os resultados desta pesquisa reiteram a miopia de se discutir o caráter da ruralidade em São Paulo e os rumos para o desenvolvimento da sociedade e da ação pública, sem avaliar o que significam os assentamentos de reforma agrária no contexto paulista, nas suas distintas regiões. Diferentemente do que um certo discurso político afirma ainda hoje, os assentamentos estão longe de ser favelas rurais<sup>7</sup>. A pesquisa constatou uma melhora geral nas condições de vida dessa população, bem como sua contribuição ao enfrentamento do desemprego – notadamente em algumas regiões – e abastecimento alimentar, por conta do autoconsumo.

Não existe uma fórmula final de sucesso ou insucesso dos PAs, mas há caminhos e exemplos importantes a serem seguidos que exigem nada mais do que a ação articulada do poder público em torno de projetos efetivos de geração de trabalho, renda, e de qualidade de vida. Neste sentido, os parâmetros de eficácias dirigidas a assentamentos têm que levar em conta as perspectiva de continuidade ou não de gestões públicas, o que pode gerar novos impasses.

A realidade demonstra que quando o Governo, seja federal ou estadual, cria políticas de fato voltadas para a inclusão econômica desta população no circuito do abastecimento alimentar, a resposta é positiva como demonstra a pesquisa com relação à participação e o conhecimento que os assentados possuem sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

Os dados apresentados no presente trabalho mostram que a reforma agrária

---

<sup>7</sup>O termo favela é um conceito urbano já que sua configuração é diferente dos agrupamentos rurais (WHITAKER, 2009).

representa para os seus beneficiários uma condição de vida melhor que a anterior em termos de acesso a alimentação e moradia e permite desenvolver um conjunto de habilidades produtivas das famílias. Mostrou que a família assentada é pluriativa e que composição da renda familiar provém de diferentes inserções econômicas e produtivas.

A dificuldade em absorver todos os membros no trabalho do lote ou no assentamento traz como consequência uma capacidade produtiva ociosa em terra e força de trabalho remetendo ao que Celso Furtado citava como um dos gargalos do desenvolvimento rural: a falta de técnicas, de estímulos para absorver a família na produção no meio rural e o conseqüente rebaixamento dos salários dos trabalhadores urbanos, temas que a reforma agrária poderia enfrentar.

Também a cidadania é uma questão não resolvida pelos governos federal, estadual e municipal, os movimentos sociais têm no INCRA o foco principal da pressão sobre o governo federal, mas precisam fortalecer esta mesma capacidade de pressão sobre os governos estadual e municipais.

## Referências

ABRA. Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. **Revista Reforma Agrária**, São Paulo, v.32, n. 1, (ago/dez), 2005.

ALY JR, O. Políticas públicas e sustentabilidade no desenvolvimento dos assentamentos do estado de São Paulo: um balanço 2003-2005. In: FERRANTE, V.L.S.B.; ALY JR., O. **Assentamentos Rurais: impasses e dilemas** (uma trajetória de 20 anos). São Paulo: INCRA/ABRA, 2005.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P.M. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas**. Disponível em: <[www.fundap.sp.gov.br](http://www.fundap.sp.gov.br)>. Acesso em janeiro de 2011.

BARONE, L.A. Assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária: da política reativa ao vazio de projeto – o caso do Estado de São Paulo. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n8, FCL/UNESP, 2000.

BRASIL/MDA/INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: MDA/INCRA. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em março 2011.

BRUNO, R.A.L.; DIAS, M.D. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil**. Relatório de Consultoria, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.mda.gov.br>. Acesso em janeiro de 2012.

DELGADO, G. **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Especialização Primária como Limite ao Desenvolvimento**. 13p., 2013. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Questão agrária e saúde**. Material didático, 43p., 2010. (mimeo).

FEPAF/INCRA. **Dialogando Conhecimentos: a UNESP a serviço da sociedade, resultados da parceria INCRA/FEPAF**, São Paulo, 2009.

FERRANTE, V.L.S.B.; BARONE, L.A. Homens e Mulheres nos assentamentos rurais: violência e resistência na construção de um novo modo de vida. **Perspectivas**, São Paulo, v.20/21, Ed.UNESP, 1997/1998.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Alimentos comuns perdem espaço nas fazendas do país**. B6, 07/04/2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Vida Digna no Campo: desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <www.fpabramo.org.br>. Acesso em março de 2011.

INCRA-SP. A reforma agrária que produz e alimenta. **Retratos do Campo**, São Paulo, ano 1, v.01, Superintendência do INCRA São Paulo, 41p., 2010.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n.18, p.189-233, 2010.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da Situação de Assentamentos da Reforma Agrária: fatores de sucesso e insucesso (versão preliminar)**. Brasília: DISOC:Relatório Pesquisa, 64p., fevereiro, 2011.

JULIO, J.E.; PEREIRA, L.B.; PETTI, R. (Coords.). **Dinâmicas Regionais e Questão Agrária no Estado de São Paulo**. Instituto de Economia Agrícola/INCRA-SP, 2ª edição, 2006.

CARVALHO, J.C.; ALY JUNIOR, O. **Financiamento da Agricultura Familiar: uma avaliação do PRONAF**. Relatório Parcial 02 do Projeto BRA 97/013, São Paulo, fevereiro de 2001.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Editora Edusp, 2007.

SILVA, R.P. A gestão do INCRA e a questão agrária em São Paulo: período 2003-2010. **Retratos de Assentamento**, Araraquara, v.14 n.1, Nupedor/Uniara, 2011.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, G.C. Reforma Agrária: trajetória de uma política pública em São Paulo (2003-2005). In: LIZARRAGA, P.; VACAFLORES, C. **La Perspectiva del Campesinato em America Latina**. Tarija/Bolívia: Comunidade de Estudios Jaina, 2009.

SZMERECSÁNYI, T. Análise da Estrutura Agrária no Desenvolvimento e na Teoria Econômica Celso Furtado. In: STOREL, A. (Org.). **Tamás Szmrecsanyi e a Análise sobre a Agropecuária Brasileira**. São Paulo: INCRA, 2010.

\_\_\_\_\_. Pressupostos teóricos da análise do planejamento do setor agropecuário. In: STOREL, A. (Org.). **Tamás Szmrecsanyi e a Análise sobre a Agropecuária Brasileira**. São Paulo: INCRA, 2010.

UNIARA. **Relatório final da atividade 2**. Assentamentos e desenvolvimento: diagnóstico estadual. Araraquara: UNIARA, fevereiro, 2012.

WHITAKER, D.C.A. Reforma agrária e meio ambiente: superando preconceitos contra o rural. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n. 12, Nupedor/Uniara, 2009.



# LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A DINAMIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

*Helena Carvalho De Lorenzo<sup>1</sup>  
Sérgio Azevedo Fonseca<sup>2</sup>  
Fábio Grigoletto<sup>3</sup>  
Ricardo Bonotto Barboza<sup>4</sup>*

**Resumo:** Este artigo relata resultados de uma pesquisa que buscou avaliar os padrões institucionais de relacionamento entre agentes públicos locais e comunidades de assentamentos da reforma agrária no Estado de São Paulo, sobretudo no que diz respeito aos tipos de apoios oferecidos pelos primeiros às atividades econômicas dos assentamentos. A pesquisa fez parte do projeto "Serviços de Auxílio em Desenvolvimento, no âmbito da aplicação de políticas públicas de desenvolvimento com justiça social", apoiado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SP), cujas atividades foram realizadas ao longo do ano de 2011. Em termos metodológicos, a pesquisa foi subdividida em duas etapas. Na primeira, buscou identificar as principais atividades econômicas, vocações e potencialidades das áreas de influência dos assentamentos e comunidades quilombolas, em suas respectivas regiões e

---

<sup>1</sup>Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. UNIARA. Araraquara.SP.

<sup>2</sup>Docente e pesquisador do Departamento de Administração Pública. FCL/UNESP. Araraquara. SP.

<sup>3</sup>Mestre pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. UNIARA. Araraquara.SP.

<sup>4</sup>Pesquisador doutor. Departamento de Administração Pública. FCL/UNESP. Araraquara. SP.

microrregiões. Para tanto, foi realizado um levantamento com base em dados secundários. Na segunda, foi realizada uma pesquisa empírica, qualitativa e de caráter exploratório, delineada no formato de estudo de casos múltiplos. Tendo como únicas fontes de dados os agentes públicos locais responsáveis pelo relacionamento institucional com os assentamentos da reforma agrária (e comunidades quilombolas, no caso de um dos municípios investigados), buscou-se avaliar a intensidade, os tipos e a qualidade dos (eventuais ou efetivos) apoios oferecidos pelos municípios às atividades econômicas internas aos assentamentos. Os resultados apontaram um conjunto bastante heterogêneo e, não raras vezes, díspar, de circunstâncias particulares. Com base nos resultados foram indicadas proposições de medidas passíveis de virem a se constituir em um referencial genérico de apoio à formulação e à implementação de ações e políticas públicas dinamizadoras das atividades econômicas dos assentamentos.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Políticas públicas; Produção econômica; Desenvolvimento territorial.

***Abstract:** This paper provides an overview of the key findings of a survey that sought to examine the relationship between local government agencies and agrarian reform communities in the State of São Paulo, particularly with regard to the types of support that have been provided by these agencies to the economic activities of settlements. The research was part of the project "The agencies and services involved in the implementation of public policies for equity and growth", which was supported by the Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/SP), whose activities were carried out throughout 2011. In methodological terms, the research was divided into two stages. In the first stage, it sought to identify the main economic activities, vocations and potential of the influencing areas of the Quilombola communities and settlements in their respective regions and micro-regions. Therefore, a survey was conducted based on secondary data. In the second stage, a qualitative, exploratory, empirical, and multiple case study research was conducted. Local public officials, in charge of the institutional relations with the agrarian reform settlements (and quilombolas communities, in this case, one of the municipalities investigated) were the primary source of data for this analysis that sought to evaluate the strength, types and quality of support (plausible or effective) provided by the municipalities to the economic activities of settlements. The results indicated a set of reasonably heterogeneous*

*components, and frequently, distinct, of particular circumstances. Based on the results some proposals for action plans were indicated, which probably would constitute a standard reference for the formulation and implementation of public policies and actions to improve the economic activities of the settlements.*

**Keywords:** *Agrarian reform; Public policies; Economic production system; Territorial development.*

## **1. Introdução**

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

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

Embora reconhecendo o caráter essencialmente exploratório da pesquisa, os resultados obtidos permitiram elaborar um esquema analítico, concebido para facilitar a compreensão das interações horizontais, entre os agentes públicos

locais (municipais e das outras duas esferas de governo), e verticais, entre os mesmos e as comunidades assentadas e quilombolas. No limite, ainda que de forma pretensiosa, o texto buscou oferecer alguns indicativos passíveis de contribuir para o estreitamento das interações em ambas as direções e, conseqüentemente, para a indução do desenvolvimento sustentável dos territórios com assentamentos da reforma agrária.

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

## **2. A política de assentamentos rurais no Brasil**

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

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

Para tanto, resgatar-se-á o conceito institucionalmente aceito de Reforma

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

Aceitando-se a tese de Abramovay (2007) de que não existiu, e não há indicações de que haverá em um futuro próximo no Brasil, um processo de reforma agrária clássica, emerge a necessidade de um sistema de apoios aos assentamentos, adaptado a essa realidade e que, ainda assim, possibilite a realização dos princípios colocados no Estatuto da Terra. Na realidade, sem desconsiderar a importância dessa **reforma agrária em migalhas** (grifo nosso), como tratada por Neves (1997), o fato é que os avanços têm sido pequenos, frente às potencialidades de alcance – em termos demográficos, econômicos, sociais e, por que não dizer, políticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

(...) o ponto essencial e problemático raramente considerado, mesmo por quem é sério e competente, é o de que *a questão agrária tem a sua própria temporalidade*, que não é o "tempo" de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diferentes sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. É por isso mesmo alcançada continuamente

pelas condições cambiantes do fazer história. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Não só a atenua ou a agrava, como também muda-a qualitativamente, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. *A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica* (MARTINS, 1999, p. 98-99).

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

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

O programa oficial de reforma agrária, cuja principal ferramenta é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária a cargo das instituições federais - principalmente o Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) – tem convivido com o fato social das ocupações de terras particulares e até públicas por grupos de trabalhadores rurais sem-terra, organizados ou não em atividade espontânea ou mediante ações concertadas e previamente planejadas. A magnitude deste virtual confronto, pois que as duas iniciativas buscam o mesmo resultado embora por caminhos distintos, indica que o regime jurídico da desapropriação agrária estatal tem de ser compreendido conjugadamente com os movimentos sociais, sua lógica e suas normas geradas na informalidade, mas decorrentes de necessidades concretas. Assim, se por um lado o Estado tem de se desincumbir da obrigação constitucional de desapropriar para atender o ideal de distribuição

igualitária da propriedade, de outro as iniciativas sociais cumprem a função de agentes da assim chamada sociedade civil na provocação das providências necessárias. Essa idéia mostra, portanto, que as ocupações por iniciativa não oficial e a ação estatal de desapropriação se orientam logicamente pelo mesmo objetivo, devendo ambas, por esta circunstância, serem entendidas como legitimadas pela mesma causa eficiente (CASTILHO, 2007, p. 29-30).

Essa referência ao Consultor-Geral da União esclarece o posicionamento jurídico que legitima as ações de ocupação dos movimentos sociais. Embora esse cenário ilustre um quadro de participação social e política, conforme com as aspirações de equidade e justiça social, suscita, por outro lado, um novo agravante para a complexidade da questão agrária brasileira, sobretudo em virtude de as ocupações não se apoiarem num exame pormenorizado do potencial agrônomo das terras atribuídas (SPAVOREK, 2003). Embora se reconheça que estas terras são, independente desta condição, disputadas por outros agentes econômicos, compreende-se que esta peculiaridade torna mais complexa a reprodução social dos assentados, geralmente pouco capitalizados, nos lotes. Ademais, esse processo não possibilita um exame das habilidades produtivas dos beneficiários (ABRAMOVAY, 2007), algo que, frente à precaridade da assistência técnica prestada pelo Estado, torna-se um significativo gargalo.

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

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

## **2.2 A implantação dos assentamentos e o protagonismo do Estado**

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

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

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

Outro bloco de necessidades prementes diante da criação de um novo assentamento diz respeito às condições de instalação dos beneficiários nos lotes. Desde a construção da casa até a alimentação, passando pelo início do plantio no lote, grandes investimentos são demandados. Considerando a origem da maioria dos assentados, advindos de situação de exclusão do mercado de trabalho, além do enorme desgaste originado no processo de luta pela terra, torna-se clara a situação de vulnerabilidade que se abate sobre os novos assentados (LEITE et al., 2004).

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

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

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

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

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

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

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

devido a inclusão social de várias famílias. (MIRALHA, 2006, p. 165)

### **2.3 A consolidação dos assentamentos e as dinâmicas locais**

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

fica evidente que os assentamentos rurais implantados até hoje no Brasil - que ficam longe de ser considerados como reforma agrária, em virtude da forma em que a maioria foram implantados, tendo o Estado que desembolsar recursos financeiros para a desapropriação da propriedade e investir pouco em infra-estrutura e recursos sociais, econômicos e culturais para que o assentamento se torne realmente viável - mostram resultados positivos tanto econômico quanto social, e nesse sentido reforçamos a idéia de que o Brasil ainda necessita de uma ampla e verdadeira reforma agrária que geraria resultados muito melhores do que os assentamentos rurais implantados até hoje. (MIRALHA, 2006, p. 166)

Essa mesma constatação é a que aparentemente vem motivando o governo Dilma a rever a sua política para a reforma agrária e para os assentamentos rurais no Brasil. Sob a alegação de que é necessário consolidar os assentamentos existentes previamente à promoção de novos assentamentos, o governo vem enfrentando conflitos abertos com os movimentos sociais defensores da reforma agrária. A pesquisa que se realizou, cujos resultados são relatados neste artigo, se insere precisamente nesse contexto histórico. Além da oportunidade para oferecer contribuições para uma melhor compreensão do fenômeno – o estágio de desenvolvimento sócio-econômico dos assentamentos – a pesquisa, e o artigo, deverão enriquecer a literatura sobre essa temática particular. A reflexão apóia-se em um diagnóstico regional das vocações e potencialidades de projetos de assentamentos da reforma agrária do Estado de São Paulo para, em seguida, revelar os padrões de interação entre os agentes públicos locais e as comunidades dos assentamentos, na perspectiva de buscar identificar fatores limitantes e eventuais indutores ao aprimoramento das atividades econômicas internas aos

assentamentos, condição para a inserção dos mesmos na lógica do desenvolvimento local.

### **3. Metodologia**

O método utilizado para a realização da pesquisa foi o qualitativo. Justifica essa escolha, sobretudo, a decisão pela realização de uma investigação, em profundidade, sobre o fenômeno objeto da pesquisa. Outro fator que justifica a opção é a contemporaneidade entre o processo da pesquisa e o fenômeno sob investigação.

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

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

Para a coleta de dados foram utilizados dois instrumentos. Na primeira etapa da pesquisa, o de levantamento em bases de dados secundários (Relatório da Produção Agrícola Municipal de 2009, Relatório da Extração Vegetal e da Silvicultura de 2009, Relatório da Pesquisa Pecuária Municipal de 2009, Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS), como vistas à reconfiguração distributiva dos municípios dos núcleos operacionais em microrregiões mais homogêneas e a uma breve caracterização de seus respectivos perfis econômicos.

As dimensões analíticas socioeconômicas e sócio-demográficas utilizadas nessa etapa foram: perfis e características das populações de cada microrregião; composição das atividades econômicas de cada microrregião, compartimentada entre segmentos de atividade e portes de estabelecimentos; distribuição da ocupação das áreas produtivas de cada microrregião entre agricultura (inclusive reflorestamento para fins de exploração) e pecuária; volumes absolutos de produção, na agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo vegetal e sub-

produtos da pecuária; ordenamento das principais atividades internas a cada um desses segmentos (com subdivisão interna, no caso da agricultura, entre lavouras permanentes e lavouras temporárias), por ocupação da área (no caso da agricultura), volume de produção e valor da produção; identificação do grau de concentração da propriedade da terra.

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

Para a análise dos dados foram feitos cruzamentos entre os conteúdos das entrevistas realizadas, buscando a identificação de proximidades e distanciamentos entre os mesmos. Na primeira etapa da pesquisa, preparatória para a coleta de dados em campo, os 85 municípios do Estado com assentamentos da reforma agrária e os 17 com comunidades quilombolas, distribuídos pela classificação do INCRA entre quatro núcleos operacionais (Pontal do Paranapanema, Andradina e Promissão, Araraquara e Grande São Paulo e Sudeste), foram redistribuídos por 18 microrregiões.

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

O teste desse conjunto de pressupostos metodológicos, assim como do

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

**Tabela 1 – Municípios selecionados.**

<b>Núcleos operacionais</b>	<b>Município</b>	<b>População</b>	<b>Nº assentamentos</b>	<b>Nº famílias</b>
Pontal do Paranapanema	Rosana	19.713	4	628
	Mirante do Paranapanema	17.054	39	1.560
	Rancharia	28.767	4	151
Andradina e Promissão	Promissão	35.645	2	832
	Andradina	55.300	7	1.057
	Pereira Barreto	24.962	5	226
Araraquara	Araraquara	208.547	3	451
	Iaras	6.365	2	550
	Descalvado	31.028	3	146
Grande São Paulo e Sudoeste	Apiáí	25.211	2	76
	Biritiba Mirim	28.524	1	38
	Tremembé	40.919	2	95
	Cajamar	63.981	1	sem dados
	Miracatu	20.595	1	300
Quilombolas	Eldorado	14.634	15	50

**Fonte:** Elaboração própria, 2011.

#### **4. Resultados gerais: dois padrões de diversidades**

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

Na análise dos resultados da pesquisa, ao cruzar essas duas diversidades, foi possível identificar três fatores indicativos do posicionamento das variáveis analíticas da pesquisa: o primeiro, relativo às possibilidades de interação horizontal entre o conjunto dos agentes públicos locais com responsabilidade de atuar

junto aos assentamentos, no apoio às atividades econômicas; o segundo, apontando as possibilidades de interação vertical entre aqueles agentes públicos e os assentamentos; o terceiro, sugerindo os tipos de apoios passíveis de serem prestados aos assentamentos, para assegurar a dinamização das atividades econômicas.

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

#### **4.1 Os pressupostos da pesquisa**

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

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

A partir desses referenciais, o roteiro de coleta de dados buscou apurar as

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

#### **4.2 Síntese dos principais resultados**

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

a) ausência, praticamente sistemática, de políticas públicas de iniciativa das administrações municipais, voltadas para a dinamização das atividades econômicas internas aos assentamentos e comunidades quilombolas. No limite, o que se identificou foi a presença de ações pontuais, tais como o apoio ao escoamento de produtos por meio de veículos das prefeituras, o apoio ao cultivo, à manutenção de lavouras e à colheita pela disponibilização de equipamentos de patrulhas agrícolas e, em casos esparsos, a presença de algumas atividades de assistência técnica;

b) presença, em alguns dos municípios visitados (cerca de 50%), de ações integradas a políticas públicas do governo federal - com destaque para as aquisições de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Além dessas ações, intermediadas pelas prefeituras municipais, constatou-se, ainda, a presença de ações diretas do governo federal, notadamente por meio de transferência de recursos, sobretudo para comunidades quilombolas situadas no Vale do Ribeira; uma grande diversidade de configurações particulares de interações entre as administrações municipais e os assentamentos, oscilando de padrões elevados de interação – identificados em uma escassa minoria dos municípios investigados, nos quais é possível caracterizar, até mesmo, configurações de interações típicas de políticas públicas – a relações de total distanciamento, quando não de

hostilidade; uma grande diversidade de padrões de relacionamento entre os agentes públicos locais responsáveis pelas ações de apoio aos assentamentos e comunidades quilombolas, também passíveis de serem enquadradas em um *continuum* que vai da integração total ao total distanciamento, quando não do confronto;

c) grande diversidade dos tipos de atividades produtivas e dos formatos de organização da produção e da comercialização. Nesse contexto, foi possível identificar assentamentos (e comunidades quilombolas) com atividades produtivas bastante integradas a cadeias produtivas predominantes nas regiões em que estão instalados (bacia leiteira no extremo oeste do Estado, cana-de-açúcar e silvicultura na região central, banana e pupunha no baixo Vale do Ribeira), seguindo uma orientação tipicamente de mercado. Constatou-se, em alguns desses casos, uma elevada independência dos assentamentos com relação às instituições públicas locais. O outro extremo também esteve presente, configurado por um elevado grau de dependência das atividades produtivas dos assentamentos em relação aos mais variados tipos de apoio dos agentes públicos – assistência técnica, patrulhas agrícolas, apoio à comercialização, compra direta, entre outros;

d) grande diversidade de formatos particulares internos de arranjos produtivos, oscilando entre graus elevados de homogeneidade das atividades produtivas – em regra integradas a cadeias produtivas predominantes regionalmente – a perfis produtivos mais diversificados – tanto integrados a lógicas de mercado, quanto emulados por orientações públicas;

e) diversidade também se manifesta nos graus de consolidação dos assentamentos. Constatou-se uma relação de proximidade, não passível de comprovação por meios estatísticos, entre os assentamentos de ocupação mais antiga e os níveis mais elevados de consolidação das atividades econômicas. Ressalta-se que a essa constatação não correspondeu diretamente um padrão estabelecido de políticas públicas municipais, devendo-se, essencialmente, a peculiaridades econômicas locais que possibilitaram esta inserção. Ou seja, do ponto de vista qualitativo, essa constatação não representa uma ruptura com outros resultados encontrados na pesquisa.

Esse conjunto de constatações forneceu elementos para a construção de um esquema analítico, concebido com um duplo propósito: o de contribuir para a busca de uma melhor compreensão a respeito das possíveis relações entre os padrões de interação dos agentes públicos locais com as comunidades quilombolas e assentadas e a configuração das atividades econômicas internas aos assentamentos e quilombos; o de fornecer elementos para a formulação de

políticas públicas e/ou a proposição de medidas de intervenção ou apoio, capazes de dinamizar as atividades produtivas nos contextos visados. O esquema analítico proposto vem detalhado na próxima seção.

### **4.3 Esquema analítico das interações institucionais e das atividades econômicas**

Para a construção do esquema analítico adiante detalhado, foram consideradas entradas de duas ordens: no sentido horizontal é inserida uma tipologia de atividades produtivas primárias, consistente com as constatações feitas ao longo da pesquisa de campo; as entradas verticais correspondem a uma tipologia de interações, vertical entre os agentes públicos locais e as comunidades quilombolas e assentadas, e horizontal, entre os próprios agentes públicos locais. Essa tipologia também foi identificada ao longo da trajetória da pesquisa de campo.

Embora as duas tipologias façam referência a configurações delimitadas, seja dos perfis das atividades econômicas, seja dos padrões de interações (verticais e horizontais), reconhece-se, de antemão, que a realidade é mais complexa, implicando o suposto de que as formas particulares encontradas nos contextos reais dos assentamentos e das comunidades quilombolas expressem cruzamentos múltiplos de categorias.

Nos cruzamentos entre as duas tipologias, tal como poderá ser visualizado no quadro contendo o esquema analítico, são sugeridas, a título apenas indicativo e, portanto, com o propósito de alimentar a reflexão e o debate, um conjunto de medidas passíveis de contribuir para o fortalecimento e a dinamização das atividades econômicas das famílias assentadas e residentes nas comunidades quilombolas. Chama-se a atenção, aqui, para o suposto implícito de que uma das condições críticas para o alcance de um padrão mais sustentável (sob as óticas econômica, social, ambiental, cultural e organizativa) de desenvolvimento das comunidades alvo da pesquisa, é a verticalização interna das atividades econômicas, implicando um melhor aproveitamento dos recursos e das potencialidades internas e, por consequência, uma maior agregação de valor aos frutos do trabalho social realizado internamente. Esses são indicativos que, no entanto, não ficam evidenciados no esquema analítico que segue.

Tipologia de atividades produtivas nos assentamentos		I. V. baixa	I. V. alta	I. H. baixa	I. H. alta
Consolidadas, homogêneas, para mercado (1)	Disseminadas (2)	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade
	Restritas (3)	Integrar (6)	Diversificar	Aproximar (7)	Assistência técnica
Consolidadas, diversificadas, para mercado	Disseminadas	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade	Baixa sensibilidade
	Restritas	Integrar	Operar (8)	Aproximar	Assistência técnica
Diversificadas, com intervenção pública (4)		Prejudicado	Agregar valor (9, 10)	Aproximar	Inovar (9, 10)
Incipientes recentes		Integrar	Capacitar (10)	Aproximar	Assistência técnica
Incipientes estabelecidas (5)		Desconhecidas	Sensibilizar	Aproximar	Assistência técnica

**Quadro 1** – Esquema analítico para avaliação e proposição de intervenções públicas em atividades produtivas nos assentamentos da reforma agrária no Estado de São Paulo.

**Fonte:** Elaboração própria, 2011.

**Notas**

I. V. – Integração vertical, entre os agentes públicos locais (notadamente representantes das administrações municipais) e os assentamentos.

I. H. – Integração horizontal, entre o conjunto dos agentes públicos locais: administrações municipais, INCRA, ITESP, CATI e outros.

(1) Leite, cana, banana, pupunha, silvicultura e outros.

(2) Predominantes numericamente entre os assentados.

(3) Praticadas por número restrito de assentados.

(4) Intervenções públicas de categorias variadas, facilitadoras da produção e da comercialização, tais como PAA, PAE, patrulhas agrícolas, escoamento da produção e outras.

(5) Tendência predominante à produção de subsistência.

(6) Criar mecanismos facilitadores das ações públicas junto aos assentamentos – sensibilizar agentes públicos e assentados.

(7) Sensibilizar os agentes públicos locais para o trabalho em cooperação.

(8) Disseminar intervenções públicas (PAA, PAE e outras), ampliando o alcance das mesmas junto aos assentados.

(9) Sensibilizar os assentados para a adoção de novas práticas de cultivo e de criação, passíveis de agregar maior valor aos produtos, notadamente pela transição à agroecologia.

(10) Cursos, treinamentos, práticas de campo, extensão rural e outras.

É possível sugerir que esse esquema seja suficiente para permitir a identificação e o enquadramento das realidades concretas de cada assentamento, nos respectivos contextos locais. Ou, minimamente, de uma aproximação. Uma vez

identificadas, ou aproximadas, as realidades locais, ficam criadas condições mais favoráveis para a formulação e a proposição de ações e medidas de intervenção, em conformidade com alguns indicativos sugeridos na próxima seção.

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

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

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

b) Uma mobilização de esforços visando à criação e/ou o fortalecimento de organizações autônomas, internas aos assentamentos e comunidades quilombolas, tais como associações ou cooperativas;

c) O estabelecimento de parcerias com universidades e institutos de pesquisa, visando à construção de redes duradouras de apoio às atividades econômicas dos assentamentos, sobretudo no campo da extensão rural e da incubação de novos empreendimentos, especialmente daqueles capazes de se integrarem verticalmente com os produtos primários oriundos das atividades locais;

d) A disseminação da filosofia, da cultura e das técnicas da produção orgânica, como condição para a transição para um tipo de produção menos agressiva ao trabalhador do campo e aos recursos naturais, e que, ao mesmo tempo possa oferecer alimentos mais saudáveis e de melhor qualidade.

## **6. Conclusões e considerações finais**

No encerramento da pesquisa, os resultados alcançados permitiram inferir,

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

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

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

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

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

responsabilidade institucional pelo apoio e assistência aos assentamentos; a ausência de políticas públicas municipais de apoio às atividades econômicas dos assentamentos.

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

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

## Referências

ABRAMOVAY, R. **Estudo da dimensão territorial do PPA 2008/2011**. CGEE, UNICAMP. 2007. Notas técnicas.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

CASTILHO, M.L.V. As ocupações e desapropriações para a reforma agrária. **Revista do Direito Agrário**, ano 20, n. 19, Brasília, INCRA, 2007.

DE JANVRY, A; SADOULET, E. **Land reforms in Latin America**: ten lessons toward a contemporary agenda. 2002. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

DELGADO, N.G; LEITE, S.P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. **Dados**, Rio de Janeiro, v.54, n.2, 2011, p.431-473.

DELGADO, G.C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p51-90.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão - introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA/  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA.  
**Condicionantes para o fortalecimento das atividades econômicas dos Assentamentos da Reforma Agrária e das Comunidades Quilombolas nos Núcleos Operacionais do INCRA no Estado de São Paulo**. Araraquara/SP: INCRA/UNIARA, 2012. Relatório Final.

LEITE, S. et al. **Impactos dos assentamentos** – Um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Nead/Unesp, 2004.

MARTINS, J.S. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**. USP, São Paulo, v.11(2). P.97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MIRALHA, W. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Nera**, Presidente Prudente, n.8, p.151-172, 2006. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/08/Miralha.PDF>>. Acesso: em 30 mar. 2012.

NEVES, D.P. **Assentamento Rural: Reforma Agrária em migalhas**. Niterói: Eduff, 1997.

ORTEGA, A.C.; MENDONÇA, N.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.) **Desenvolvimento Territorial, Segurança**

**Alimentar e Economia Solidária.** Campinas/SP: Alínea, 2007.

ORTEGA, A.C.; SOBEL, T.F. Desenvolvimento territorial: uma avaliação das políticas governamentais no submédio do Vale do São Francisco. In:

ORTEGA, A.C. (Org.) **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento.** Campinas/SP: Alínea, 2007.

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

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

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

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

# TRADIÇÕES, IDENTIDADES E INDEFINIÇÕES DO PODER PÚBLICO: A TRAMA DE TENSÕES EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Ariane Cristina Brughara<sup>1</sup>*

*Eliana Gonçalves<sup>2</sup>*

*Priscila Maia de Oliveira<sup>3</sup>*

*Thauana Paiva de Souza Gomes<sup>4</sup>*

*Larissa Chrispim<sup>5</sup>*

**Resumo:** As comunidades quilombolas, constituídas ao longo de séculos, estabeleceram formas de organização social e produtiva, muito peculiares ao seu grupo populacional. Trata-se de grupos sociais ligados por laços de parentesco que, como forma de resistência e sobrevivência, ao longo de gerações, fortaleceram um modo de vida baseado na coletividade e na relação com a terra. O acesso a terra se coloca como o principal elemento para a reprodução da vida material e imaterial de tais grupos. Ainda assim, o processo de regularização dos territórios quilombolas do Estado de São Paulo, embora garantido por legislações estadual e federal, enfrenta sérios limites. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo discutir os conflitos territoriais que envolvem tais comunidades e a interface estabelecida com o desenvolvimento das mesmas, abordando as dimensões sociais, culturais, econômicas e ambientais imbricadas nestas realidades.

---

<sup>1</sup>Mestranda em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ.

<sup>2</sup>Pesquisadora do contrato INCRA/UNIARA.

<sup>3</sup>Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – UNIARA.

<sup>4</sup>Mestre em Educação Escolar – UNESP, Pesquisadora do Nupedor.

<sup>5</sup>Graduanda em Medicina – UNIARA.

**Palavras-chave:** Quilombos; Políticas públicas; Territorialidade; Ambiente; Desenvolvimento.

***Abstract:** The Quilombo Communities, formed over centuries, established forms of social and productive organization, its a peculiar population. These are social groups linked by kinship, as a form of resistance and survival over generations, strengthened a way of life based on community and relationship with the land. Access to land is forward as the main element for the reproduction of the material and immaterial life of such groups. Still, the process of settlement of territories in the State of São Paulo, although guaranteed by state and federal laws, faces serious limitations. Accordingly, this article aims to discuss territorial disputes involving such communities and the interface established with their development, addressing the social, cultural, economic and environmental realities in these intertwined.*

**Keywords:** Quilombo; Public policy; Territoriality; Environment; Development.

## **Apresentação**

O presente artigo é fruto do intenso trabalho investigativo e de compreensão da trama de tensões que envolve as comunidades quilombolas do Estado de São Paulo e tem como objetivo discutir os conflitos territoriais que envolvem tais comunidades e a interface estabelecida com o desenvolvimento das mesmas, abordando as dimensões sociais, culturais, econômicas e ambientais imbricadas nesta realidade.

Por fim, vale ressaltar que a pesquisa realizada em dezoito comunidades quilombolas no Estado de São Paulo, diferentemente da pesquisa realizada nos assentamentos, buscou apontar quais políticas públicas aquelas comunidades acessaram e como, sem, no entanto, aferir qualidade ou quantificá-las.

## **As diferenças nos caminhos metodológicos**

A pesquisa buscou identificar, com base em questionários elaborados pela equipe de pesquisa de campo do contrato, as políticas públicas existentes nas comunidades quilombolas, as demandas de políticas públicas existentes ou para elaboração de modo que fossem identificadas como prioritárias e, com isso, pensar possíveis capacitações e ações que contribuam com o desenvolvimento

dessas comunidades.

As comunidades quilombolas, constituídas ao longo de séculos, estabeleceram formas de organização social e produtiva, muito peculiares ao seu grupo populacional. Trata-se de grupos sociais ligados por laços de parentesco ou não que, como forma de resistência e sobrevivência, ao longo de gerações fortaleceram um modo de vida baseado na coletividade e na relação com a terra. O acesso à terra se coloca como o principal elemento para a reprodução da vida material de tais grupos, que compreende as dimensões social, cultural-religiosa, produtiva e econômica.

Diferentemente dos assentados da Reforma Agrária, grupo social formado por camponeses expropriados ou seus descendentes (em alguns casos desempregados urbanos), cujo modo de vida já fora erodido e buscam no acesso à terra a possibilidade de reconstruírem sua identidade e re-significarem suas vidas; os quilombolas lutam pela permanência na terra como forma de manterem os traços preservados de uma identidade secular, bem como resgatar aqueles hábitos já perdidos.

A pesquisa nas comunidades remanescentes de quilombos foi orientada a partir dos processos metodológicos definidos pela coordenação do projeto e equipe de pesquisa da região dos quilombos, e foi organizada em duas etapas: na primeira etapa, através de idas a campo e pesquisa documental, a equipe buscou levantar informações que pudessem contribuir para a maior compreensão do tema em questão e uma breve caracterização das comunidades, sobretudo aquelas situadas na região do Vale do Ribeira, região com maior concentração de comunidades quilombolas; a segunda etapa teve como objetivo principal a ida a campo, para aplicação de questionários junto às famílias e lideranças, nas três regiões do estado - Vale do Ribeira, Sudoeste (Campinas-Sorocaba) e Litoral Norte (Vale do Paraíba) do estado de São Paulo.

A metodologia inicialmente definida para a pesquisa de campo nas comunidades quilombolas considerou o grupo de lideranças e o grupo de famílias. Desta feita, fora elaborado um questionário com perguntas abertas e fechadas aplicados junto às famílias. E com uma questão geradora – *Conte sobre a história da comunidade, considerando as dimensões sociais, culturais, econômicas e político-organizativas* foi direcionada ao grupo de lideranças.

Os dois instrumentos metodológicos primaram pelo objetivo central da pesquisa, ou seja, o de levantar informações que subsidiassem a análise das políticas públicas implementadas recentemente pela SR-08/INCRA/SP e outras não vinculadas ao INCRA. Para cumprir com tal objetivo foram definidos seis

grandes eixos para organização das questões a serem analisadas, sendo eles: cidadania; produção, autoconsumo, renda; meio ambiente; políticas públicas; infra-estrutura e sociabilidade.

✓ Cidadania: neste eixo pretendeu-se levantar informações acerca dos aspectos socioeconômicos das famílias quilombolas que contribuíssem para a mensuração da qualidade de vida, de forma digna.

✓ Produção, autoconsumo e renda: neste eixo pretendeu-se levantar informações acerca dos sistemas produtivos, formas cooperativas, formas de comercialização que contribuíssem para a compreensão dos aspectos produtivos, econômicos, bem como da condição de segurança alimentar das famílias quilombolas.

✓ Meio Ambiente: neste eixo pretendeu-se levantar informações acerca das condições de uso e conservação dos recursos naturais.

✓ Políticas públicas: neste eixo pretendeu-se levantar informações acerca das políticas públicas específicas para as comunidades quilombolas implementadas ou não pelo INCRA.

✓ Infra-estrutura: neste eixo pretendeu-se levantar informações acerca do acesso aos direitos sociais como, por exemplo, educação e saúde, bem como as estruturas básicas, sem as quais o desenvolvimento da comunidade fica comprometido.

✓ Sociabilidade: neste eixo pretendemos levantar informações acerca da organização social, política e cultural da comunidade.

Cabe ressaltar que, tais eixos orientaram as pesquisas desenvolvidas tanto nas comunidades quilombolas, quanto nos assentamentos de reforma agrária.

Para a definição da amostra para a pesquisa de campo, a equipe considerou as informações levantadas junto à SR-08/INCRA-SP acerca das comunidades em processo de reconhecimento e/ou titulação de todo o estado de São Paulo.

Inicialmente, a definição das comunidades se deu aleatoriamente. O número total de questionários - 50 (cinquenta), como mostra a tabela abaixo, fora definido estatisticamente, e considerou a amostragem total da pesquisa (áreas de assentamentos e comunidades quilombolas). Compreendemos que o trabalho investigativo que seria realizado no campo com as comunidades quilombolas seria uma sondagem, uma vez que nem todas as comunidades selecionadas aleatoriamente, apresentavam dados sobre o número de famílias, fato que invalidava o caráter estatístico da amostra.

**Tabela 1** – Amostra inicial das comunidades quilombolas a ser contemplada pela pesquisa de campo.

<b>Comunidade</b>	<b>Município</b>	<b>Nº de questionários</b>
Joaquim José Camargo	Votorantim	02
Joaquim José Camargo	Salto do Pirapora	02
Abobral	Eldorado	02
União dos Morros	Ubatuba	02
Cafundó	Salto do Pirapora	03
Mandira	Cananéia	03
Pedro Cubas de Cima	Eldorado	03
Pedro Cubas	Eldorado	03
São Pedro	Eldorado/Iporanga	03
Jaó	Itapeva	04
Pilões	Iporanga	04
Caçandoca	Ubatuba	04
Sapatú	Eldorado	05
Ivaporunduva	Eldorado	05
Nhungara	Eldorado/Iporanga	05
Total		50

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

### **Passo a passo, mudanças nas escolhas metodológicas**

A primeira comunidade visitada pela equipe de pesquisa foi Ivaporunduva, onde se deu a aplicação dos questionários-teste. Neste sentido, a primeira visita, reorientou as diretrizes e a metodologia da pesquisa.

Ficou evidente para a equipe que as lideranças dominavam a história da comunidade e eram capazes de informar qualitativamente as conquistas e demandas da comunidade. Na parte da tarde, foram aplicados dois questionários junto às famílias. Com tal instrumento, a equipe buscou aprofundar as informações apontadas pelas lideranças, bem como investigar o impacto do conjunto de políticas na vida familiar.

Após a aplicação dos questionários junto às famílias, a equipe percebeu que

tal instrumento não se aplicava à realidade das comunidades quilombolas. Dentre as questões consideradas para tal conclusão, podemos ressaltar o fato de que o questionário se apoiava nas peculiaridades/individualidades de cada família, o que contraria a realidade dessas comunidades, uma vez que a coletividade é inerente a sua existência; e, sobretudo, o fato de que o maior enfoque dado no questionário repousava sobre questões voltadas para o desenvolvimento das comunidades, reduzindo o que para elas (famílias) se coloca como fundamental – o debate sobre a regularização fundiária. Nesse último aspecto, muitas informações foram levantadas acerca da situação das comunidades quilombolas do estado de São Paulo, o que nos alertou para o fato de que a situação fundiária das comunidades seria um elemento crucial a ser considerado na definição amostral.

Embora a equipe tenha realizado leitura de bibliografias específicas e pesquisa documental acerca do tema Quilombos, tal iniciativa foi insuficiente para que os conhecimentos adquiridos se sobrepujassem à influência da percepção que a equipe tem sobre os assentamentos (conferida por anos de experiência com pesquisa e trabalho de campo).

Consensualmente, se concluiu que seria equivocado manter a aplicação dos questionários, uma vez que estes mascaravam a realidade concreta, a partir da distorção das informações (questões quantitativas), pois ao respondê-lo, as famílias ficavam confusas com o que era referente ao seu núcleo familiar e o que era referente ao coletivo (comunidade). A título de exemplo, as comunidades têm dificuldade de mensurar a produção individual (da família) e a produção coletiva (do núcleo familiar ampliado), por haverem mutirões de plantio e de colheita.

Desta feita, a equipe elaborou um roteiro semi-estruturado para orientar as conversas a serem realizadas nas comunidades seguintes, bem como redefiniu o público-alvo para tais conversas, que passou a abranger as lideranças e famílias, em um mesmo momento. O roteiro seguiu contemplando os eixos orientadores da pesquisa.

O universo amostral, como mencionado anteriormente, também foi redefinido, como pode ser observado na tabela abaixo, de acordo com critérios construídos a partir da aplicação do questionário-teste, sendo eles: titulação do território e registro em cartório; somente a titulação do território; reconhecimento do grupo populacional e delimitação do território; reconhecimento do grupo populacional e não delimitação do território; aguardo para reconhecimento; e comunidades urbanas e rurais.

**Tabela 2** – Amostra definitiva da pesquisa de campo.

<b>Comunidade</b>	<b>Região</b>
Caçandoca	Litoral Norte
Caçandoquinha	Litoral Norte
Fazenda	Litoral Norte
Cambury	Litoral Norte
Pilar do Sul	Sorocaba-Campinas
Jaó	Sorocaba-Campinas
Brotas	Sorocaba-Campinas
Cafundó	Sorocaba-Campinas
Mandira	Vale do Ribeira
Pedro Cubas de Cima	Vale do Ribeira
Pedro Cubas	Vale do Ribeira
São Pedro	Vale do Ribeira
Porto Velho	Vale do Ribeira
Pilões	Vale do Ribeira
André Lopes	Vale do Ribeira
Sapatú	Vale do Ribeira
Ivaporunduva	Vale do Ribeira
Nhungara	Vale do Ribeira

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Por respeito à organização interna das comunidades, a equipe antecipadamente contatou as referências político/organizativas das comunidades para agendar as conversas, que por sua vez mobilizavam outros membros das comunidades.

A partir de então, as visitas às comunidades Pilões, São Pedro e Sapatú seguiram tais procedimentos metodológicos.

Embora o número total de comunidades quilombolas do Estado de São Paulo seja bastante controverso, a equipe de pesquisa considerou as informações apontadas pelo INCRA, ITESP e pela Fundação Cultural Palmares, que cruzadas

apontam um total de 64 comunidades quilombolas. Desse total de comunidades consideradas, dezoito foram contempladas pela pesquisa de campo, representando 28% do total.

Os resultados que seguem são frutos dos esforços e trabalho coletivo entre as equipes de pesquisa, gênero, assessoria e informação e membros das comunidades quilombolas que, por horas, nos acompanharam pelas suas comunidades, compartilhando conosco a preciosidade do conhecimento e da história construídos ao longo de gerações. Tais informações/conhecimentos foram registrados pela equipe a partir de fotografias e diários de campo, que por sua riqueza e completude, nos permite apresentar informações qualitativas e algumas quantitativas acerca do processo de desenvolvimento das comunidades quilombolas.

A equipe fez cinco idas a campo e realizou 19 visitas, desse modo, foi possível abarcar a diversidade de realidades presentes nas três regiões do estado de São Paulo, manifestadas nas comunidades: Ivaporunduva, São Pedro, Pilões, Sapatu, André Lopes, Porto Velho, Nhunguara, Mandira, Pedro Cubas de Cima e Pedro Cubas de Baixo (dividida assim por causa de sua extensão: 10.725ha); no Vale do Ribeira. Cafundó, Brotas, Jaó e Pilar do Sul (Sudoeste Paulista). Caçandoca e Caçandoquinha (esta última com duas representações), Fazenda e Cambury (Litoral Norte - Vale do Paraíba).

### **Conceituação de Quilombo: entre divergências e indefinições**

A expressão Quilombo significa no dicionário Aurélio "lugar de escravos fugidos"; no dicionário Houaiss "local escondido, no mato, onde se abrigavam escravos fugidos", e no mesmo dicionário, a expressão comunidade significa "Conjunto de indivíduos organizados num todo ou que manifestam, geralmente de maneira consciente, algum traço de união. População que vive num dado lugar ou região, geralmente ligada por interesses comuns". Ainda, neste mesmo dicionário, encontramos a seguinte definição para Quilombo "Povoação fortificada de negros fugidos do cativo, dotada de divisões e organização interna".

Por outro lado, depois de muitos estudos sobre o tema, alguns antropólogos e historiadores discordam um pouco da definição de que Quilombo é, também, local constituído somente de negros fugidos do cativo, ressaltam que muitas comunidades foram formadas pelos negros que ficaram na propriedade em que trabalhavam.

Alfredo Wagner (2003) lista algumas situações como, por exemplo, doações; falências dos fazendeiros; heranças; que quebram um pouco a ideia de que só há

quilombo em terra pública. Neste mesmo artigo, o professor faz uma observação muito interessante em que coloca que, em muitos casos, quem saiu das terras foi o grande proprietário.

As definições de quilombos, ou de Terra de Quilombos, normalmente são atribuídas à "política de repressão oficial"<sup>6</sup> e das leituras feitas a partir desta, ou seja, a definição formal, que permanece muitas vezes até hoje, remonta ao século VXIII<sup>7</sup> é carregada de equívocos e é impregnada da visão da elite dominante. Alfredo Wagner ensina que, contrapondo-se a ideia de isolamento geográfico, as comunidades sempre estabeleceram uma intensa interação com as sociedades locais. Motivo esse que garante a configuração social e o próprio modo de vida dessas populações.

Andrade e Treccani<sup>8</sup> evidenciam que a caracterização de quilombo seria muito mais a transição da condição de escravo para a de camponês livre ao invés da forma que isso tenha acontecido (fuga, negociação, herança, etc...), ou seja, é uma qualidade de organização social e não apenas um traçado unidirecional do passado. Associada a essas definições, outros autores ainda destacam os aspectos históricos de resistência e autonomia (ZAMBROTTI, 1996, 101). Ou seja, a resistência passa a ser considerada como uma forma de parentesco e de trabalho na terra.

As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana – que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias<sup>9</sup>. O Governo Federal estima que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas (segundo a CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais existem cerca de cinco mil comunidades) e dessas, cerca de sessenta estão localizadas no Estado de São Paulo.

---

<sup>6</sup>Para maior aprofundamento ver LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização?. Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Antropologia Social. Ano5, n.10, mai. de 1999, p.123-150.

<sup>7</sup>ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica**. Texto apresentado no encontro da Associação Brasileira de Antropologia. Mimeo, 1998, p.14.

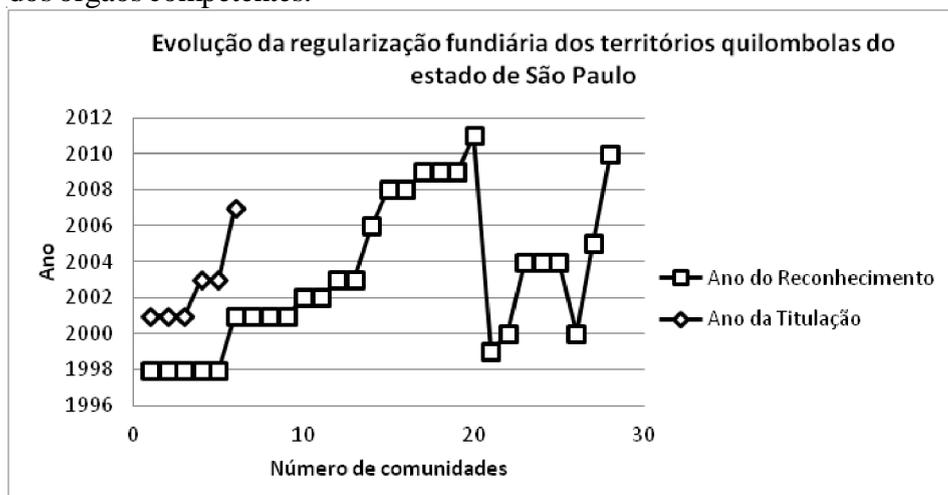
<sup>8</sup>ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. Terra de Quilombo. Mimeo. jan. de 1999, p.47

<sup>9</sup>Conceituação utilizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <(http://www.incra.gov.br ). Acessado em 13 de agosto de 2011.

Embora essas comunidades estejam formadas (e territorializadas) marginalmente há pelo menos cem anos, o reconhecimento enquanto grupo étnico e o direito à titulação das terras, pelos mesmos ocupadas, somente passa a ser instituído em 1988, quando da promulgação da atual Constituição, pelo Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Portanto, a identificação de "remanescentes de quilombolas" é composta de múltiplos elementos, por isso não deve ser limitada aos direitos que o reconhecimento e titulação oficiais possam conferir, ou muito menos aos padrões comportamentais estabelecidos pela academia e/ou pela normatização do Estado.

Vale destacar ainda que, o processo de regularização dos territórios quilombolas do Estado de São Paulo, embora garantido por legislações estadual e federal, ainda enfrenta sérios limites. No Gráfico 01, é possível perceber que ao longo de treze anos (1998 a 2011) das sessenta e quatro comunidades existentes, vinte e oito foram reconhecidas e tiveram suas terras delimitadas, das quais apenas seis foram tituladas (e somente uma registrada em cartório). Das trinta e seis comunidades restantes, nove estão em fase de reconhecimento (elaboração do Relatório Técnico ou definição da área), vinte e três no aguardo, após solicitação de reconhecimento, e quatro possuem o certificado de autodefinição, concedido pela Fundação Cultural Palmares, mas ainda não solicitaram abertura de processo administrativo para reconhecimento em nenhum dos órgãos competentes.



**Gráfico 1** – Evolução da regularização fundiária dos territórios quilombolas do estado de São Paulo.

**Fonte:** ITESP, 2011.

## **Caracterização dos territórios quilombolas do estado de São Paulo: um resgate de diversidade**

As comunidades negras constituíram-se durante o período de escravidão a partir da mineração do ouro, do plantio do café e/ou do arroz, a partir do tráfico negreiro, entre outras formas de exploração. Durante anos, permaneceram localizadas em áreas de difícil acesso, e quando da abertura de rodovias, a partir das políticas públicas de desenvolvimento rural nas décadas de 1960 a 1980, tais territórios passaram a ser muito valorizados, aumentando assim, o interesse do capital. Nesse período, grandes proprietários de terras passam a investir nesses territórios, bem como são criadas a maioria das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo.

### **Vale do Ribeira: sua tradição histórica**

A região do Vale do Ribeira apresenta inúmeros sítios arqueológicos, o que comprova a existência humana antes da chegada dos portugueses em 1500. Segundo estudos<sup>10</sup>, a região que hoje concentra os territórios quilombolas no Vale do Ribeira servia de passagem dos ameríndios vindos do planalto em sentido ao litoral.



**Figura 1** – Comunidade Pilões. É comum acharem flechas no local que comprova a passagem de índios antes da chegada dos negros.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

---

<sup>10</sup>ANGÊLO; SAMPAIO (1995) apud **Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira**. Instituto Socioambiental, 2008.

De acordo com Carril<sup>11</sup> no século XVI se iniciaram as bandeiras da mineração partindo do litoral sul em direção ao interior do Vale do Ribeira e levavam consigo índios e negros escravizados. Desse modo, a região foi colonizada por europeus e mantinham a economia extrativista e agrícola na região, utilizando também a mão-de-obra escrava negra e indígena.

A primeira atividade econômica do Vale do Ribeira também se utilizava de trabalho escravo negro na qual era feita a exploração do ouro às margens do Rio Ribeira do Iguape. A primeira cidade fundada na região foi Iporanga, em 1576, no chamado "Médio Vale". Ainda durante o ciclo do ouro, formou-se a cidade de "Xiririca", atual município de Eldorado que recebeu esse nome em 1948, em referência ao período da mineração do ouro. Ao final desse ciclo, muitos negros ocuparam terras aos redores e desenvolveram a agricultura para subsistência e também de mercado local e regional, conforme corroborado nessa passagem:

Um exemplo disso é o arroz, cujo ciclo teve início no final do século XVII, e foi intensamente comercializado para outras províncias no Brasil Império até meados do século XIX. Dessa maneira, os negros se transformaram em pequenos agricultores, e muitos se fixaram mata adentro na região, dando origem às comunidades negras da região<sup>12</sup>.

Não coincidentemente essa é a região que abriga o maior número de comunidades quilombolas do estado de São Paulo, cerca de 30. O Vale do Ribeira apresenta grande diversidade cultural e também de comunidades tradicionais tais como indígenas, quilombolas, caiçaras, pescadores, ribeirinhos, pequenos produtores, etc. Exatamente por existir tantas comunidades, essa região concentra a maior área contínua de Mata Atlântica do estado.

Segundo dados coletados nas entrevistas e em outros materiais de pesquisa, a ocupação predominante das áreas quilombolas se deu a partir da comunidade de Ivaporunduva, depois da alforria e abandono da mão-de-obra escrava da mineradora que explorava ouro. Ao final do século XVII, a mineradora doou

---

<sup>11</sup>CARRIL, Lourdes de Fátima B. 1995. Terras de negros no Vale do Ribeira: Territorialidade e Resistência. São Paulo, FFLCH/USP, dissertação de mestrado.

<sup>12</sup>**Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira.** Editores: Kátia M. Pacheco dos Santos; Nilton Tatto. Instituto Socioambiental, 2008.

terras à Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos e lá se conformou um dos primeiros povoamentos de negros do Vale do Ribeira. Esse local ficou conhecido como "lugar de negros"<sup>13</sup> na região durante os séculos XVIII e XIX, e são nessas terras que se concentram "o maior número de registro de terras ocupadas por negros identificados como "livres" ou "libertos" na década de 50 do século passado"<sup>14</sup>.

Entrevistados das comunidades de André Lopes e Sapatu afirmam que até recentemente, cerca de trinta anos atrás, o único cemitério existente era de Ivaporunduva e, também, a maioria dos quilombolas têm laços parentais com esta comunidade.

Principalmente durante a década de 1960, os conflitos fundiários começaram a fazer parte das comunidades. Vários quilombolas entrevistados atrelam a chegada da Rodovia BR, que acompanha a margem do Rio Ribeira do Iguape, à chegada dos chamados "terceiros"<sup>15</sup> e às Unidades de Conservação (parques estaduais e áreas de proteção).

### **Um pouco mais de história em outro vale: o Paraíba**

Faz-se também importante um breve resgate histórico do Vale do Paraíba que envolve os quilombos localizados no Litoral Norte de São Paulo. Documentos revelam que essa região era ocupada por índios tupinambás que foram praticamente extintos por portugueses e também por franceses que disputavam o local<sup>16</sup>. Comprovação da existência indígena e humana na região é a existência de "sambaquis"<sup>17</sup>.

A partir de 1700, começa a haver indícios de uso do trabalho escravo

---

<sup>13</sup>ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto Claro; ANDRADE, Marcia Regina de Oliveira (Editores.). As comunidades negras de Maria Rosa, Pilões, Ivaporunduva, São Pedro, Pedro Cubas, Nhunguara, Anadré Lopes e Sapatu como Remanescentes de Quilombo. **Negros do Ribeira: Reconhecimento Étnico e Conquista do Território**. São Paulo. 2 ed. Itesp: Páginas & Letras. 2000. Cadernos do Itesp 3)

<sup>14</sup>Referente ao século XIX. Idem.

<sup>15</sup>Nome dado aos grileiros ou não que adquiriram terras dentro dos territórios quilombolas.

<sup>16</sup>RTC do Quilombo de Cambury, Caçandoca e Cazanga - ITESP. Disponíveis em:< [http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/aco/aco/assitencia\\_quilombos.aspx](http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/aco/aco/assitencia_quilombos.aspx)> . Acessado em: 25 de já, de 2012.

<sup>17</sup>Sambaquis são sítios arqueológicos formados pela sedimentação/depósito de conchas e outros elementos que comprovam a ocupação humana, tais como fogueiras, sepultamentos e ferramentas

(Cerqueira, 1966; Marcílio, 1986). A peculiaridade dessa região, segundo os registros e literaturas da época é que as propriedades eram consideradas pequenas e seus proprietários tinham poucos recursos financeiros, resultando na utilização de apenas um ou dois escravos por propriedade<sup>18</sup>. Isso significa que havia grande proximidade entre a chamada "casa grande" e a "senzala", porém não sem conflitos.

Esse é um primeiro aspecto a ser destacado na comparação com a realidade encontrada na pesquisa de campo. Os depoimentos colhidos na comunidade de Caçandoca apresentam indicações da existência de muitos proprietários dos mesmos espaços de terra, e daí surgem grandes disputas internas especialmente identificadas nessa comunidade. Indica-se aqui a origem remota das disputas da comunidade de Caçandoca na atualidade.

Entre 1750 e 1800, Ubatuba praticava a agricultura de subsistência, vivendo da produção da farinha de mandioca, arroz, feijão e pesca (Cerqueira, 1966).



**Figura 2** – Comunidade Fazenda da Caixa. Comprova as culturas produtivas da região.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

<sup>18</sup>RTC ITESP Caçandoca, Cambury e Cazanga.



**Figura 3** – Comunidade Fazenda da Caixa – Ubatuba.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Segundo a mesma autora, nessa época havia poucos engenhos de açúcar e eram esses que utilizavam a mão-de-obra escrava, quer seja para a produção do açúcar ou do aguardente.

A produção da cana-de-açúcar foi rapidamente substituída pela produção de café, que foi intensificada pela chegada de franceses e portugueses que investiram grandes quantias financeiras para garantir a exportação do café. É nesse período, a partir de 1800, intensificada a utilização do trabalho escravo em Ubatuba: "Se em 1798 a proporção de escravos na população total do município era de 21%, em 1830 eles formavam 33% do total, e em 1839 já atingiam 39%! Eles eram apenas 446 em 1790, mas chegaram a 2.329 em 1839" (Cerqueira, 1966, p. 101).

O porto de Ubatuba também fazia o tráfico negreiro para os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, o que intensificou o fluxo de negros escravizados na região do Vale do Paraíba naquela época. Ubatuba foi terra de grandes conflitos gerados pelos negros, libertos, cativos e pardos. Há indicações em documentos oficiais da ocorrência da "maior insurreição de escravos da sua história" no ano de 1831<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Ofício de Joaquim Floriano de Toledo ao Sr. Governador, Ubatuba 4 de janeiro de 1825, In: Ofícios Diversos – Caixa 526 – Arquivo Público do Estado de São Paulo em: Cerqueira, 1966:29/3. Apud RTC Cambury ITESP.

As regiões do Vale do Ribeira e do Litoral Norte (Vale do Paraíba) são marcadas pelos conflitos gerados pela presença dos grandes proprietários de terras e pela existência das Unidades de Conservação. Já a região Sudoeste do estado, sofre, principalmente, pelo padrão fundiário rural-urbano, gerando conflitos tanto com os proprietários de terras, quanto com o poder municipal (pelo crescimento das cidades).

Dessa forma é possível afirmar que a maior parte das comunidades quilombolas ocupa territórios que há algumas décadas se tornaram de grande interesse para o capital - muitos pelo forte apelo ambiental, ora compreendidos os Parques Estaduais e Nacionais e adjacências; outros, pela intensa especulação imobiliária, compreendidos nas áreas litorâneas; e outros, pela renda da terra, aqueles destinados à exploração agropecuária.

### **Discussão dos resultados: da infraestrutura à cidadania**

Segue abaixo cada um dos eixos de análise da pesquisa realizada em campo. Contudo, há outros eixos de análise separados que aportam maiores aprofundamentos e discussões no que tange às políticas públicas, à titulação, questões organizativas, relações de gênero e aspectos jurídicos.

#### **A cidadania cassada**

Durante a pesquisa verificou-se que, em todas as comunidades, o ponto fundamental para o desenvolvimento se referia à questão da titulação da terra. Houve relatos de ameaças constantes dos "terceiros" para com a comunidade. Considera-se inclusive que as comunidades procuram os órgãos responsáveis pelo reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação somente em casos de insegurança da permanência da terra e da própria vida de lideranças locais.

Vale mencionar que os processos administrativos para a regularização de tais territórios estão instaurados tanto no INCRA, quanto no ITESP e alguns ainda encontram-se sob a responsabilidade do Ministério Público Federal. O envolvimento desses três órgãos não revela grande nível de organização e articulação para consecução das titulações, pelo contrário, revela a inconsistência das políticas fundiárias e o descompromisso do Estado brasileiro para o equacionamento de uma dívida histórica.

Isso significa que as comunidades, mesmo reconhecidas pelos órgãos públicos competentes, não podem usufruir da totalidade de suas terras, em sua complexidade de relações sociais, culturais, de produção, o que significa que as comunidades não atingem a cidadania plena. Ao não serem titulados, os

quilombolas não conseguem comprovar a posse da terra e acabam tendo seu direito relegado. Os conflitos locais passam a ser intensificados, o acesso às políticas agrícolas e agrárias se torna restrito, além de restrições ao acesso às outras políticas públicas. Ou seja, a permanência na terra se torna cada vez mais difícil, o que coloca em questão a reprodução do modo de vida quilombola.

### **Produção, autoconsumo e renda: uma relação com a cultura tradicional**

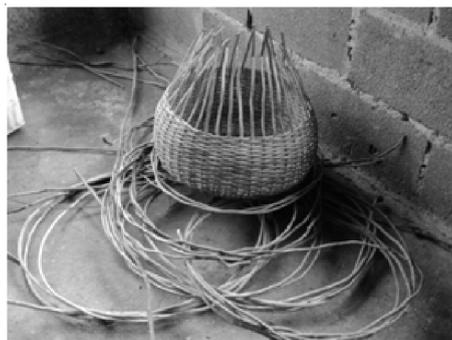
A maioria das comunidades produz para o autoconsumo (hortaliças, arroz, mandioca, feijão, milho, etc). Desenvolvem artesanato principalmente para o uso, sendo que a comercialização desses produtos está vinculada a encomendas, o que não caracteriza a principal renda das comunidades.



**Figura 4** – Comunidade Caçandoquinha. Venda de artesanato para turistas.

**Figura 5** – Comunidade Cafundó. Venda de artesanato para turistas.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.



**Figura 6** – Comunidade Mandira. Produto artesanal utilizado na extração de Ostra.

**Figura 7** – Comunidade Sapatu. Grupo de mulheres que faz artesanato com fibra de bananeira.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

A relação com a cultura tradicional, o aumento das vendas da produção agrícola e do artesanato são incorporados na demanda do turismo rural, muito presente na maioria das comunidades visitadas. O turismo é projeto de desenvolvimento e geração de renda para todas as comunidades visitadas, mesmo que não seja considerado por todas como prioritário. Está mais avançado nas comunidades de Ivaporunduva, Mandira, Camubry e Caçandoquinha. O investimento no turismo rural seria o principal eixo produtivo demandado para gerar renda às comunidades, exatamente por ter o potencial de congregar os aspectos culturais, sociais, produtivos e econômicos das comunidades.

Algumas, como o caso da Comunidade de Mandira, que está numa área extrativista, vive, principalmente, da produção de ostra. As famílias produzem e comercializam juntas, por meio da associação da comunidade. Entregam, principalmente, para a Cooperostra, cooperativa com sede no município de Cananéia.

A comunidade Ivaporunduva, além do cultivo da banana, que fazem coletivamente e entregam para o PAA, tem no turismo também uma forte geração de renda. Nesta comunidade foi construída uma pousada (com verba do então governador Mário Covas) com todos os equipamentos necessários para receber hóspedes (turistas e pesquisadores) onde, também, realizam palestras sobre a história da comunidade.



**Figura 8** – Casa de beneficiamento de banana. Comunidade de Ivaporunduva.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.



**Figura 9** – Comunidade de Ivaporunduva. Plantação de banana.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.



**Figura 10** – Pousada da Comunidade de Ivaporunduva.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Das comunidades visitadas, sete entregam produtos (basicamente banana e hortaliças) para o PAA. Dessas comunidades, apenas quatro têm algumas famílias que entregam para merenda escolar.

Porém, algumas comunidades não comercializam diretamente com a CONAB, isso é feito por intermédio do Sintravale – Associação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo. Os entrevistados reclamam dessa relação pela morosidade de receberem o dinheiro e pelo limite inferior ao estipulado pela CONAB de venda dos produtos.

Algumas comunidades (poucas) comercializam o palmito Pupunha, que a CATI e o ITESP forneceram mudas, como, por exemplo, o caso da comunidade de Porto dos Pilões.



**Figura 11** – Plantação de Pupunha. Comunidade Pilões.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

A comunidade Porto Velho se destaca por não terem o título da terra, mas, mesmo assim, acessam o Pronaf B e comercializam seus produtos para o PAA e Merenda Escolar. Além disso, Porto Velho tem grande produção de mel que comercializam em parceria com o ISA – Instituto Socioambiental<sup>20</sup>.

Outras comunidades têm como principal renda o trabalho no setor privado e/ou público. Como é o caso daquelas que estão no litoral norte, seus membros trabalham para o condomínio de luxo construído dentro da área da comunidade.

Outras pessoas, dos considerados quilombos urbanos (comunidades Brotas e Pilar do Sul) trabalham no setor de serviços ou são funcionários públicos.

A maioria das comunidades do Vale do Ribeira tem membros que trabalham nos parques, como monitores ambientais, porém a remuneração desse trabalho não é revertida às comunidades como um todo. Ou seja, a renda do trabalho dos monitores ambientais é individual, o que destoa do resto dos trabalhos realizados nas comunidades, o que na maioria das vezes é destinado ao coletivo. Houve relatos de desgosto por parte de alguns quilombolas que disseram que a gestão dos parques não considerou a organização local das associações das comunidades para tratar sobre o emprego dos parques para os quilombos, o que ocasionou esse descontentamento e renda individual.

Todas as comunidades têm membros que recebem o Bolsa Família e/ou Renda Cidadã, e muitos de seus membros recebem aposentadoria rural ou acessam o BPC – Benefício de Prestação Continuada.

Algumas famílias de duas comunidades, das visitadas, acessaram créditos do governo federal – Pronaf B. Nas comunidades de Porto Velho (para cultivo de maracujá e pupunha) e Mandira (para aquisição de canoa e rede de pesca). A maioria das pessoas entrevistadas conhecem o Pronaf, mas não acessam principalmente por problemas nas próprias agências do Banco do Brasil, por fatores de insegurança na terra pela não regularização fundiária.

### **Comunidades Quilombolas: o difícil viver "sub judice"**

Praticamente todas as comunidades visitadas enfrentam conflitos com os órgãos ambientais, quer seja pela prática tradicional ou pelos espaços ocupados pelas comunidades, espaços que atualmente são protegidos por leis ambientais devido à sobreposição das Unidades de Conservação (Parques) e outras. Além de algumas comunidades quilombolas estarem em áreas que são próximas

---

<sup>20</sup>Uma Ocsip que atua com as comunidades quilombolas no Vale do Ribeira.

a rios, matas e encostas, o que prejudica a prática agrícola e de culturas tradicionais.

Tradicionalmente, os quilombolas utilizam a prática da 'coivara', que se baseia na derrubada e queima de matas recém formadas, ou seja, áreas utilizadas pelas gerações anteriores para a 'roça', mas que devido ao tempo de pousio, a vegetação é praticamente reconstituída. Em relação ao pousio, ou descanso, há estudos cujo cerne é a discussão acerca do impacto dessa atividade e defendem que ao retornar a fase de mata bruta, há uma seleção natural que mantém a genética anterior a sua derrubada graças ao banco de sementes e outros sistemas reprodutivos e, ainda, a especialistas que tratam do ganho na diversidade em relação ao *status* anterior.

Porém os quilombolas são proibidos e reprimidos, pelos próprios poderes institucionalizados, de usufruírem dos recursos naturais da região em que vivem e de manterem suas atividades de anos de tradição, por estarem numa área de preservação ambiental, área que eles, desde seus antepassados, ajudam a preservar.

### **Infraestrutura: um exemplo da verticalização da política pública**

As comunidades são bastante assediadas por organizações governamentais e não governamentais para o desenvolvimento rural<sup>21</sup>, ou seja, recebem apoios por meio de projetos. Porém, na maioria das vezes, esses apoios vêm em formas de estruturas físicas que, ou são construídas pela metade, ou caem em desuso por não envolver capacitações das pessoas da comunidade para fazer manutenção ou até mesmo para saberem como colocá-las em funcionamento.

O não funcionamento dessas estruturas, quando instaladas nas comunidades, também pode indicar que aqueles equipamentos não eram demandas reais da população. Muitos entrevistados apontam que as políticas públicas chegam, porém são verticalizadas, ou seja, a comunidade não é consultada ou são trazidas como se fossem a solução para o não enfrentamento de outros problemas, como, por exemplo, a titulação das terras.

Um bom exemplo disso são os computadores que as comunidades receberam do Gesac – Programa de inclusão digital, coordenado pelo

---

<sup>21</sup>ISA, Orça, Cílios da Terra, Furnas, CATI, Fehidro, Funasa, Itesp, Fundação Florestal, Governo Federal (INCRA, Ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Comunicações e da Cultura) e Prefeituras.

Ministério das Comunicações.

Na maioria das comunidades pesquisadas, esses equipamentos estão em desuso, ou por falta de manutenção ou porque já estão obsoletos ou ainda porque as comunidades não têm domínio do uso das máquinas e, por insegurança, não as usam e as mesmas acabam estragando.



**Figura 12** – Comunidade André Lopes. Exemplo da situação dos computadores do Programa Gesac.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Porém, algumas infra-estruturas foram muito bem vindas e são bastante utilizadas como, por exemplo, todas as comunidades visitadas possuem um espaço que chamam de "Centro Comunitário".



**Figura 13** – Comunidade Mandira. Centro comunitário que também serve de espaço para confecção de malhas. **Figura 14** – Centro Comunitário da Comunidade São Pedro.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Todas as comunidades têm esse espaço coletivo utilizado para festas, reuniões, entre outras coisas. As comunidades de Mandira, Brotas e Cambury têm Ponto de Cultura<sup>22</sup>.



**Figura 15** – Quilombo Brotas – Itapira. Ponto de Cultura e Espaço Comunitário

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

No quilombo Fazenda tem um Telecentro feito em parceria com Furnas e o Ministério de Minas e Energia.



**Figura 16** – Quilombo Fazenda da Caixa – Ubatuba. Telecentro.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

---

<sup>22</sup>Ponto de Cultura é uma política pública do governo federal viabilizada através do MINC – Ministério da Cultura.

Em algumas comunidades, esses espaços (galpão) são utilizados para reuniões, atividades festivas, confecção de artesanatos, oficinas de costura, e posto de saúde. Duas comunidades têm, também no "centro comunitário", uma cozinha industrial. Esses galpões, ou barracões (como alguns chamam) foram construídos com verba destinada pelo então governador Mário Covas às comunidades quilombolas.

Algumas estruturas e equipamentos que chegam às comunidades, não são demandas reais das mesmas, ou pelo menos não são prioritárias, implicando também na não utilização desses espaços por não haver base demandatória e social para a manutenção das infra-estruturas.

Este aspecto demonstra, inclusive, indiretamente uma problemática da não obrigatoriedade e/ou incumbência de um órgão público específico para contribuir com a gestão e implementação das políticas públicas nas comunidades quilombolas.

### **Sociabilidade: lugares de pertencimento**

Algumas comunidades mantêm danças tradicionais como, por exemplo, a "Nhamaruca", a "Mão esquerda", a "das fitas", "do jongo" e "do côco", porém só fazem apresentação quando são convidadas para festas e exposições.

Fora isso, a sociabilidade nas comunidades acontece mais entre as mulheres, quando se reúnem para cozinhar ou confeccionar os artesanatos; e com os jovens nos espaços comunitários. A maioria das comunidades possui galpões para festas e reuniões, salas para os computadores; cozinhas industriais (como no caso da comunidade de Mandira); espaços onde confeccionam os artesanatos; pousada (no caso da comunidade de Ivaporunduva); quadras de esportes e campos de futebol.

As comunidades do Vale do Ribeira também se reúnem para realizar a Copa Quilombola, um campeonato de futebol com times dessas comunidades.



**Figura 17** – Copa Quilombola.  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Quase todas as comunidades visitadas também participam de exposições e feiras anuais como, por exemplo, a de troca de sementes que ocorre no Vale do Ribeira e a Revelando São Paulo, que acontece na capital.



**Figuras 18 e 19** – Participação de grupos de Mulheres Quilombolas na feira Revelando São Paulo

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

### **Festas e tradições: elos comunitários**

Em Mandira considerado baixo Cananéia encontramos um espaço comunitário com oficina de costura e artesanato, uma cozinha industrial e sala com computadores. Essa comunidade realiza a Festa da Ostra, que está completando quatro anos de realização. Já virou uma tradição na região com muitos participantes de fora da comunidade. A festa também comemora o dia da consciência negra. Há, ainda, a festa de Santo Antônio que ocorre em junho.

Já no Eldorado e Iporanga quase todas as seis comunidades que visitamos no médio Ribeira participam da Copa Quilombola, um jogo de futebol com times dessas comunidades, e da Feira de troca de sementes (organizada pelo ISA e ITESP), que é antecedida por um seminário. As comunidades da região costumam levar sementes crioulas para trocar por outras sementes de outras comunidades, prática que contribui para a manutenção do patrimônio genético das comunidades.

Algumas comunidades perderam a tradição das festas, ou porque não houve estímulo para a juventude continuar porque muitos moradores são evangélicos. As que mantêm alguma tradição de festas são em comemoração a algum Santo, por exemplo: a comunidade de São Pedro, a Festa de São Pedro, padroeiro da

comunidade. Esse ano foi realizada a festa de número 83, foi uma grande festa, contou com mais de 600 participantes entre pessoas de outras comunidades quilombolas e pessoas das cidades vizinhas. Durante a festa apresentam a dança tradicional da comunidade chamada "mão esquerda".

Em Ivaporunduva, o destaque é para a Festa de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, é a maior festa, com duração de três dias. Reúne, além dos próprios moradores, pessoas de quilombos vizinhos e pessoas das cidades próximas (Eldorado, Iporanga, Santos, Guarujá).



**Figura 20** – Festividade na Comunidade de Ivaporunduva.

**Figura 21** – Missa Afro da Festividade de Ivaporunduva.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Também são realizadas festas em comemoração ao dia de São João, São Pedro e São Sebastião. Nessas não é comum haver a participação de pessoas da cidade.

Mas vale a pena destacar que a existência da pousada no quilombo acaba que atraindo muita gente da região de outras áreas do Estado, são realizadas palestras para turistas, pesquisadores e estudantes. Muitas pessoas da comunidade participam das atividades de turismo, são cozinheiras/os, guias turísticos e palestrantes.

Os jovens costumam se reunir na Vila ou, como costumam chamar, "na Praça", onde está localizada a Igreja e o barracão comunitário.

A comunidade de Sapatu tem três núcleos, dois realizam festas das padroeiras (Santa Luzia e Nossa Senhora Aparecida), o outro núcleo é, basicamente, formado por evangélicos, portanto não realizam festas e não participam das festas dos outros dois núcleos. Tem um grupo de dança da comunidade, a tradicional Nhamaruca. O grupo se apresenta em feiras e exposições, tanto na

região quanto em outras localidades como, por exemplo, o Revelando São Paulo, na capital paulista.

A comunidade Pedro Cubas, dividida em "parte de baixo" e "parte de cima" (por causa de sua extensão) realiza as festas de Santa Catarina, São José, São Pedro, Santo Antonio. Também realizam festas no carnaval e no natal.

No Alto Iporanga na comunidade de Porto Velho se realizam as festas de São Sebastião, que é o padroeiro da comunidade, em janeiro. De Santa Cruz, em maio e de Bom Jesus, em agosto. Esta última é realizada em conjunto com a comunidade de quilombos Cangume, vizinha. A comunidade de Porto Velho tem sua própria banda de música. A tradição da comunidade é gaúcha. Fazem a dança e a romaria de São Gonçalo.

Essa comunidade também tem como costume criar os porcos em conjunto, ou seja, várias famílias participam da criação de suínos e, no momento do abate, os homens se reúnem para fazer isso, limpam e distribuem para as famílias.

Já na região do litoral norte as comunidades visitadas estão localizadas na praia, ou bem próximas a ela, em Ubatuba. Porém são poucas as que mantiveram suas tradições, como festas e danças.

Na Fazenda, participam de duas festas, realizadas na cidade, a de Juçara (Palmito), em maio e a Festa dos Quilombos, em novembro, em comemoração ao Dia da Consciência Negra. Há iniciativas de pessoas da comunidade em resgatar a congada, a folia de reis, a dança das fitas, do jongo e do côco e, sempre que possível, nas ocasiões das festas, eles fazem apresentações.

Em Cambury são vários os momentos que reúnem as pessoas da comunidade, principalmente os jovens: jogo de futebol no campinho que fica na área comunitária e aulas de surf, na praia que fica bem próxima. As mulheres se reúnem para socializar e aprimorar os conhecimentos sobre a culinária tradicional. Organizam momentos festivos como, por exemplo, a Festa Azul Marinho (nome de um prato típico à base de peixe e banana).

Este ano realizaram, pela primeira vez, uma Festa Junina que reuniu outras comunidades quilombolas e, também, a comunidade caiçara. Foi uma atividade bem importante, principalmente por terem a oportunidade de resgatar tradições, já perdidas como, por exemplo, o jongo, a congada, a dança das fitas, e outras.

No quilombo Caçandoca ocorre a Festa do Dia das Crianças e a Festa do Dia da Consciência Negra. Nesta última, costumam frequentar, também, outras comunidades quilombolas e famílias urbanas do entorno. Em Caçandoquinha não ocorrem mais festas devido à divergência com a outra associação, não participam das festas de lá!

Na região sudoeste, especialmente em Itapeva, na Comunidade Jaó, a maioria dos moradores é evangélica, por isso não fazem mais festas.

Em outra região do Estado - Centro-sudeste- a comunidade Pilar do Sul que fica na cidade, ou melhor, a cidade fica na comunidade, eles perderam as tradições e se distanciaram pelo fato de morarem longe uns dos outros.

Na comunidade Cafundó se realizam festas em comemoração aos dias de Santa Cruz, Nossa Senhora Aparecida e São Benedito, das quais moradores dos bairros vizinhos participam. Também costumam participar de festividades em outras comunidades, sobretudo nas comunidades quilombolas do município de Ubatuba.

Finalmente, na região leste, a comunidade Brotas, considerada um quilombo urbano, a tradição de festas se perdeu com o passar do tempo, as pessoas da comunidade participam das festas da cidade, tradições se mantêm, em maioria, nas comunidades quilombolas, alimentando relações de afinidades, de sociabilidade e companherismo.

### **As mulheres no comando: questões de gênero nas comunidades quilombolas**

Sobre o tema específico de gênero, foi possível observar a complexidade e as particularidades existentes nas 18 comunidades visitadas. Algumas têm mulheres na presidência da Associação, como é o caso das comunidades de Ivaporunduva e de Pedro Cubas de Cima, ambas no Vale do Ribeira.

Vale ressaltar que a posição de presidente da associação é uma das principais nas hierarquias constituídas nas comunidades na organização social para o reconhecimento e titulação quilombola.

As produções normalmente vinculadas às mulheres como, por exemplo, o artesanato, são realizadas também pelos homens. Tecer palhas para fazer camas, cestarias e outros instrumentos e/ou objetos importantes do cotidiano das pessoas, faz parte do conhecimento ancestral e perpassa todos os membros da comunidade, independente do sexo e da idade.

Em quase todas as entrevistas realizadas nas comunidades havia a presença de, pelo menos, uma mulher respondendo às questões, junto com os homens e, em algumas comunidades, só havia a presença da mulher, pois são as lideranças representativas, como é o caso, por exemplo, das comunidades de Fazenda e Caçandoquinha, no litoral norte. De todas visitadas, apenas na comunidade de quilombo Porto Velho é que não havia uma representação feminina no momento da aplicação do questionário.

As mulheres participam de todas as atividades das comunidades e estão presentes em várias outras para além do espaço quilombola como, por exemplo: agentes comunitárias, exposições em feiras, cursos de culinária e artesanato (para serem multiplicadoras em sua comunidade), reuniões com órgãos públicos, ONG's e igreja para conseguirem verbas e subsídios para suas atividades como é o caso, por exemplo, da cozinha industrial de Mandira; onde preparam a alimentação para os grupos de turistas que visitam essa comunidade e, da oficina de costura; com máquinas industriais, para a produção de artesanatos que comercializam dentro da comunidade para os visitantes e numa loja que fica na cidade. Além de fazerem exposição em feiras como, por exemplo, o Revelando São Paulo, que acontece todo ano na capital paulista.

As mulheres quilombolas também se destacam na preservação da cultura tradicional quilombola. Um exemplo é a homenagem para Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, uma festa tradicional que acontece há pelo menos 300 anos na comunidade de Ivaporunduva e recebe, além de convidados, quilombos de outras comunidades. Esta atividade conta muito com a participação da mulher.

Os membros da comunidade, de um modo geral, se envolvem com a organização da festa e as mulheres estão presentes em todas as comissões: coleta de prêmios; limpeza e decoração dos locais (igreja e salão); coleta de alimentos; na preparação desses alimentos; na confecção das roupas para as participantes da procissão, entre outras atribuições. E, também, vale destacar que durante a procissão são as mulheres que carregam a Santa louvada.

Elas se destacam, também, nas discussões políticas, durante o 4º Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas, promovido pela CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Rurais Quilombolas e pôde-se observar como é a participação das mulheres nessas discussões.

Num determinado momento do Encontro, as mulheres quilombolas se reuniram para discutirem a questão de gênero no "interior" da CONAQ, elas discutiram, dentre outras coisas, que quando o movimento se mobiliza para a luta, para debaterem as questões gerais que os quilombolas enfrentam, as mulheres em sua maioria têm as mesmas limitações que as mulheres urbanas, ficam em suas casas fazendo o trabalho doméstico, cuidando das crianças e protegendo suas terras. São raras aquelas que participam das discussões políticas e isso não reflete a realidade de seus ancestrais, uma vez que desde o começo das lutas, as mulheres têm tido um papel importante nas decisões. Elas sempre enfrentaram as dificuldades e muitos são os exemplos de mulheres que lideraram manifestações.

Um forte exemplo disso foi a participação delas nesse encontro, na pessoa de "mãe" Sebastiana, de um quilombo de Minas Gerais, em vários momentos polêmicos na atividade, era ela quem colocava "ordem na casa", chamava a atenção dos participantes, lembrando que todos estavam ali com o mesmo propósito e que a luta só avança com muita disciplina e união. "Mãe" Sebastiana, provavelmente a mais velha quilombola presente, pegava o microfone e falava com a platéia que, nesse momento se calava, mostrando muito respeito, e "Mãe" Sebastiana sempre encerrava sua fala com um canto africano.

Vale ressaltar a importância dessa reunião das mulheres quilombolas, no Encontro, que, entre outras coisas, reivindicaram autonomia e reconhecimento, por parte dos membros das comunidades do quanto são ativas, também, na luta pelo seu território, além de serem consideradas as guardiãs de sua tradição. Como resultado dessa discussão elas tiraram alguns encaminhamentos para a plenária aprovar, entre eles, que a coordenação tenha, pelo menos, uma mulher por estado, e a proposta de se realizar o primeiro encontro nacional de mulheres quilombolas no mês de março de 2012. Propostas aprovadas pela plenária.

A importância dessa reunião das mulheres se dá não só pelos encaminhamentos que tiraram, mas por ser, talvez, a primeira vez que um encontro como este discute, mesmo que "discretamente", a questão de gênero. Considera-se, contudo, que talvez a temática de gênero não seja o principal tema a ser abordado no movimento quilombola, qual seja, pela grande participação das mulheres nos espaços públicos de discussão, ou pelas outras necessidades mais urgentes como regularização fundiária e segurança dos quilombolas.

Porém ainda há muito que discutir sobre este tema dentro das comunidades. Em entrevistas realizadas com algumas participantes, todas foram unânimes em dizer que não há essa preocupação dentro do movimento, que discussões sobre a questão da mulher, no quilombo, nem sequer passam pelas cabeças deles (e até delas!), que apesar das discussões, e das decisões, serem feitas no coletivo, o machismo (expressão delas) também existe nas comunidades quilombolas.

Com relação às políticas públicas, não foram encontradas políticas específicas para mulheres quilombolas. As que aparecem nos endereços eletrônicos institucionais são direcionadas, majoritariamente, para mulheres rurais assentadas.

De fato existe, por exemplo, na Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais/MDA indicações de abrangência das mulheres quilombolas em suas diversas iniciativas e efetivação de políticas públicas, porém não conseguem indicar especificamente as mulheres quilombolas e ainda, essas políticas, estão baseadas na realidade de assentamentos rurais de reforma agrária. Não abrangem e/ou

apreendem a complexidade e singularidade da realidade da mulher quilombola.

A partir e dos resultados levantados pela pesquisa, verificou-se que as mulheres quilombolas enfrentam um difícil acesso às políticas públicas e aos créditos.

### **Nas trilhas da organização política: questões de identidade e etnia**

O movimento quilombola iniciou-se com a organização do movimento urbano, na década de 80, por meio do Movimento Negro Unificado - MNU, que discutia, principalmente, questões de identidade e etnia. Até então, os movimentos negros no Brasil só haviam assumido o termo quilombo como acervo simbólico para suas lutas urbanas, sem aprofundar a história e dedicar maior atenção ao mundo rural.

Foi a partir das lutas do movimento negro urbano e das demandas do movimento negro rural que surgiu a proposta de formarem uma comissão para levarem à Constituição Federal de 1988, a reivindicação da inclusão de um artigo em defesa da causa quilombola, principalmente no que dizia respeito aos conflitos territoriais.

A luta do movimento negro rural tomou "corpo" e tornou-se, praticamente, impossível para o governo brasileiro não responder às demandas desse movimento<sup>23</sup>.

Em novembro de 1995, o movimento realizou o I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, em Brasília. A partir daí, os problemas enfrentados pelas comunidades, no meio rural, transformaram-se em uma questão nacional.

Foi, também, a partir desse Encontro que surge a proposta da constituição de uma Comissão Nacional das Comunidades Negras Rurais. Um ano depois, em maio 1996, em Bom Jesus da Lapa, na Bahia é criada a CONAQ – Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, cujo objetivo principal é o de fortalecer a articulação, a mobilização e a organização das comunidades negras rurais quilombolas do Brasil, para garantir o direito de propriedade da terra.

A CONAQ<sup>24</sup> é formada por representantes de comunidades de quilombos de 25 estados da federação, além de entidades do Movimento Negro e entidades ligadas à questão rural, que apóiam a luta dos quilombos.

---

<sup>23</sup>Essa questão está mais aprofundada no capítulo "Reconhecimento e Titularidade", deste relatório.

<sup>24</sup>Disponível em: < <http://quilombosconaq.blogspot.com/>>.

Desde sua criação, a CONAQ já realizou mais três encontros nacionais. No ano de 2000, em Salvador; em 2003, no Recife e o último, em 2011, no Rio de Janeiro, ocasião em que a CONAQ comemorou seu aniversário, tendo como tema central "15 anos de luta e nenhum direito a menos" bem expressivo dos reivindicações das comunidades quilombolas.



**Figura 22** – Encontro CONAQ.  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

No movimento social negro, a CONAQ é hoje, um de seus agentes mais ativos. Em novembro de 2011 articulou, em Brasília, a 1ª Marcha Nacional em Defesa dos Direitos dos Quilombolas, que reuniu, segundo os organizadores, duas mil pessoas vindas de quase todos os estados do país. Nessa ocasião, entregaram para o governo federal, por intermédio do Ministro Gilberto Carvalho (Secretaria Geral da Presidência), uma pauta de reivindicações, cuja principal é a demarcação de terras de quilombos.

As comunidades quilombolas do Estado de São Paulo têm dois representantes na direção da CONAQ, um do quilombo Ivaporunduva, município de Eldorado, e outro do quilombo Porcinos, município de Agudos.

Todas as comunidades pesquisadas têm uma associação, porque este é um critério para que seja feito o pedido de reconhecimento, porém a maioria não faz uso dessa associação como forma político-organizativa e, também, não conseguem fazer a comercialização de seus produtos por meio de sua própria associação. A maioria depende de intermediários para isso, como no caso de algumas comunidades do Vale do Ribeira que tem o Sintravale (Associação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e Litoral Sul de São Paulo), fazendo esse papel.

As comunidades fazem parte de alguma entidade política. No ano passado representantes de várias comunidades do estado, criaram a Federação Quilombola do Estado de São Paulo, cujo principal objetivo é pressionar os órgãos governamentais para uma maior agilidade no reconhecimento e titulação dessas comunidades.

As comunidades de Cambury e Fazenda fazem parte, também, do Fórum de Comunidades Tradicionais, criado em julho de 2007 na região sul do Estado do Rio de Janeiro e norte de São Paulo, "é um movimento de base comunitária onde as comunidades da região trocam experiências e juntas, buscam soluções para os problemas enfrentados"<sup>25</sup>.

As comunidades da região do Vale do Ribeira fundaram uma Organização Não-Governamental, a EAACONE – Equipe de Articulação e Assessoria a Comunidades Negras, que tem como foco principal a luta pelo direito à terra, auxiliando política e juridicamente essas comunidades.

De alguma forma, as comunidades participam das atividades políticas, com representantes nas entidades já organizadas, ou buscando formas de se organizarem em novas entidades. As comunidades têm representações nos conselhos do município em que estão localizadas e também nos Colegiados Territoriais, espaços onde são discutidas as políticas voltadas para o desenvolvimento dos municípios que pertencem aos Territórios da Cidadania, programa lançado pelo governo federal que é uma proposta integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades, especialmente no meio rural<sup>26</sup>.

### **Políticas Públicas: o gargalo da regularização fundiária**

A origem das políticas públicas de enfrentamento às desigualdades raciais no Brasil é recente. A primeira abordagem institucional acerca do tema consta dos artigos 215º e 216º da Constituição Federal de 1988 e ainda no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/68, conforme já tratado nesse relatório. É a primeira vez no Brasil que é assegurado em lei a regularização de terras dos quilombos remanescentes como forma de tentar reparar as atrocidades cometidas com os negros escravizados na conformação da sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 junto da ADCT passam a assegurar, pelo menos legalmente, a regularização fundiária das comunidades quilombolas. Na

---

<sup>25</sup>Fonte: <http://forumtradicionais.blogspot.com>

<sup>26</sup>Fonte: <http://www.mda.gov.br/portal/institucional>

teoria, significa que a segurança territorial e fundiária das comunidades é um dever do Estado a partir da efetivação de instrumentos de política pública, tais como a titulação e, ainda, de enfrentamento às desigualdades raciais e de apoio à permanência no campo (estes dois últimos surgem mais atualmente). Mesmo com esses avanços legais, a regularização fundiária ainda é o principal gargalo encontrado nas comunidades quilombolas. E ainda, segundo pesquisas bibliográficas, este ainda é o principal problema enfrentado pelas maiorias das comunidades no estado de São Paulo e também no Brasil.

Até por volta do ano de 2002, a questão quilombola era atrelada apenas aos aspectos culturais, sendo a Fundação Palmares a única responsável pela identificação, pelo reconhecimento e pela titulação das comunidades. Até esse momento, as políticas públicas quilombolas visavam o fortalecimento e o reconhecimento etnocultural das comunidades, e pouco indicavam a questão fundiária como estruturante da reprodução das desigualdades sociais e raciais no campo. Ou seja, ainda não era possível a concretização de políticas públicas que vinculassem a questão cultural à segurança da regularização fundiária, muito embora tivessem acontecido algumas titulações de maneira isolada<sup>27</sup>.

Em 2003 com a criação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, as comunidades quilombolas são indicadas enquanto público beneficiário de reforma agrária. É a partir do Plano que é estendido também ao INCRA a regularização fundiária, ou seja, a titulação, a partir disso, também poderia ser realizada em áreas particulares.

O Plano previu a necessidade de serem criados instrumentos e políticas que garantissem o uso e a posse, a permanência na terra em respeito às raízes culturais e religiosas específicas, a promoção do etnodesevolvimento e da segurança alimentar e nutricional. Para tanto foi criado o Ppigre – Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia como responsável por elaborar e desenvolver tais políticas. A partir da criação do II PNRA, além dessas atribuições citadas, o Estado se compromete com a disponibilização de assistência técnica e créditos para estimular/viabilizar os projetos produtivos quilombolas (II PNRA, 2003, p.29).

---

<sup>27</sup>O II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003, p.28) diz que até 2003, quinze anos após a Constituição de 1988, apenas 71 haviam sido tituladas, em sua maioria no estado do Pará. O mesmo documento diz que dessas titulações há(via) conflito em 55 delas, ou seja, a titulação não resolveu os problemas de segurança do território. Na atualidade, o movimento quilombola considera a existência de cerca de cinco mil comunidades no Brasil.

Documentos oficiais do governo federal que discorrem acerca da real implementação das políticas públicas nas áreas quilombolas, associam que estas são trazidas à tona a partir de debates em conjunto com as temáticas de saúde da mulher e da segurança alimentar em conferências nacionais.

Em 2004 é criado o Programa Brasil Quilombola que tinha como objetivo a promoção e o desenvolvimento das comunidades quilombolas, fundadas em estratégias de sustentabilidade e de acordo com as especificidades culturais e históricas da realidade das comunidades. A partir desse programa que integrou ações dos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Educação e sob a coordenação da Seppir – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, parece consagrada a efetivação do direito à posse e o acesso das populações quilombolas às políticas públicas.

No dia 20 de novembro de 2007, no dia de comemoração da consciência negra, durante o governo do presidente Lula, foi lançada a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto nº 6.261/2007, num primeiro esforço institucionalizado de enfrentar um dos mais graves problemas de injustiça social que é a questão racial. Este é um programa vinculado ao Programa Brasil Quilombola. Este Programa previu ações para a implantação da Agenda, que também ficou submetida à coordenação da Seppir. É interessante notar que o Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola vinculam a regularização fundiária aos princípios de enfrentamento da desigualdade racial, ou seja, o atrelamento dessas políticas só foi incorporado pelo Estado brasileiro, pelo menos, quinze anos depois da criação da Constituição Federal que já previa as regularizações fundiárias.

A Agenda Social Quilombola previa ações para os anos de 2008 até 2011 e orçamento de R\$ 2 bilhões para esses três anos. Ela ainda previa atuações a partir dos seguintes eixos: "[...] acesso à terra; infra-estrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos de cidadania."<sup>28</sup> A implementação dessa Agenda que estava sob a coordenação da Seppir, envolvia, ainda, nove ministérios e a Casa Civil da Presidência. A primeira etapa da Agenda previa atender às comunidades com maiores índices de vulnerabilidade social a partir da garantia de acesso às políticas públicas de promoção da saúde,

---

<sup>28</sup>Relatório IPEA, p. 236. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5786&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5786&Itemid=9)>. Acesso em 28/11/2011.

educação, acesso à luz elétrica, recuperação e preservação ambiental, desenvolvimento sustentável, políticas habitacionais, dentre outras.

A Agenda Social Quilombola previu ainda a ampliação do acesso das comunidades ao Programa Bolsa Família. E esta é uma realidade encontrada em todas as comunidades visitadas. Todas as 18 comunidades investigadas consideram que praticamente todos seus membros acessam o Programa Bolsa Família e/ou o Programa Renda Cidadã<sup>29</sup>.

Acabado os prazos desses Programas, ainda não foi criado nenhum novo direcionamento de enfrentamento às desigualdades raciais ou diretrizes de ações do Estado específicas para quilombos.

É interessante notar que as políticas públicas que podemos chamar de "fixação no campo" foram implementadas antes mesmo da regularização fundiária das comunidades. Essa situação foi encontrada nas 18 comunidades pesquisadas<sup>30</sup>. O documento do IPEA que avalia a Agenda Social Quilombola aqui já referido, também indica indiretamente tal situação em que os debates acerca das políticas públicas de enfrentamento das desigualdades raciais giraram em torno dos temas da saúde, educação e economia solidária.

Ou seja, mesmo com a criação da Agenda e do II PNRA que estabelecem que o enfrentamento da questão racial também é uma questão fundiária, na prática ainda existe muita dificuldade em solucionar esse impasse. Exatamente pela dificuldade que o Estado brasileiro sempre demonstrou em incluir em sua pauta política um projeto societário, seja pela correlação de forças atuantes e representantes nas instâncias governamentais no que tange ao enfrentamento da diminuição da concentração fundiária e, até mesmo, da regularização fundiária para pequenos produtores e trabalhadores rurais.

A realidade encontrada nas dezoito comunidades visitadas no estado de São Paulo indica exatamente essas disputas de projetos societários encontradas na estrutura do Estado, e também coloca em evidência a dificuldade do processo de construção de políticas públicas eficientes no enfrentamento das desigualdades

---

<sup>29</sup>É um programa de transferência de renda vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo.

<sup>30</sup>As políticas públicas de maneira geral atendem as comunidades, porém a principal demanda apontada pelas comunidades entrevistadas é a regularização fundiária, ou seja, a titulação associada a retirada dos chamados terceiros das áreas quilombolas. A única comunidade titulada é Ivaporunduva (Médio Vale – Eldorado), que também recebeu políticas públicas antes mesmo de ser regularizada.

raciais e regularização fundiária. Uma das dificuldades encontradas para o real enfrentamento dessas questões dizem respeito a capilaridade da Seppir e da própria Fundação Palmares nos estados. Esses órgãos federais não têm representação nos estados, e, em São Paulo, a atuação nas localidades fica à mercê, em sua grande maioria, da boa vontade de agentes que trabalham no INCRA e no ITESP. Ou seja, há ainda pouco compromisso ou não há projetos do INCRA e do ITESP que realmente proponham soluções às questões quilombolas, o que gera um jogo de indefinições justificado.

Nesse sentido, o INCRA ainda enfrenta grandes dificuldades em agir rapidamente perante os processos de regularização e retirada dos proprietários particulares dentro das áreas quilombolas, o que explica o fato de em que apenas 8 das 64 comunidades quilombolas serem tituladas.

Em relação às políticas públicas de desenvolvimento há ainda sérios problemas. Foi identificado que políticas de acesso à saúde, educação, inserção digital, de agroindústria, ambientais, dentre outras, chegam às comunidades, porém, na maioria das vezes, não representam a principal demanda das comunidades. Nesse sentido, podemos indicar que algumas infra-estruturas ou recursos implantados nas comunidades chegam a se tornar "elefantes brancos", criando um desinteresse das populações em acessar tais políticas públicas.

Um importante destaque é necessário em relação a uma real elaboração e efetivação de políticas públicas quilombolas, que é a consideração e respeito ao modo de vida das comunidades quilombolas. A constituição dessas comunidades, que, via de regra, foi baseada em produções de subsistência, de trabalho de extração, pesca, caça, agricultura pouco diversificada e produção de pequenos animais, ainda tem fortes influências no modo de vida atual dessas populações. A maioria das comunidades visitadas nessa pesquisa sobrevive até hoje através de formas produtivas diferentes das relações de trabalho, sociais, econômicas e culturas daquelas tidas como tipicamente capitalistas. Ou seja, as comunidades não têm ou pouco fazem acumulação capitalista, o que é justificado para explicação de sua subalternidade.

Em Diegues (1992, p. 78-79) esta definição relativa às "comunidades tradicionais" se encontra mais detalhada. Assim, estas seriam organizações sociais que operam formas econômicas com muito pouca ou nenhuma acumulação de capital e, sem fazer uso do trabalho assalariado (estas características qualificariam a não existência de relações capitalistas de trabalho completas). As atividades econômicas são de pequena escala e

baseadas na utilização de recursos naturais renováveis existentes no ecossistema local (BRANDÃO, DA DALT, GOUVEIA, 2010, p.8).

Essa relação constituída desde o início das comunidades reflete atualmente um *modus operandi* de baixo impacto ambiental, em que há poucas interferências quilombolas nos ciclos naturais e baixíssimos índices de poluição (BRANDÃO, DA DALT, GOUVEIA, 2010, p.8). Ou seja, a maioria das comunidades quilombolas visitadas nessa pesquisa têm relação intrínseca de interdependência com a natureza para que haja reprodução e ressignificação do modo de vida quilombola. Isso não deve significar que as comunidades encontram-se paralisadas no tempo e na história atual, muito pelo contrário, estão em processo constante de mudanças.

Exatamente por esses fatores, as comunidades habitam vastos territórios que preservam vegetações, fauna, flora, água, como por exemplo, o Vale do Ribeira. Esses fatores contribuíram para que as áreas quilombolas fossem alvos de disputa de parques e unidades de conservação ambiental, além de sofrerem diretamente com as leis ambientais recentes. Esses fatores limitam a interação dos quilombolas com a natureza viva e colocam em dúvida o real direito de permanência e de uso da terra. A terra é o pilar de sustentação da condição camponesa e do modo de vida quilombola.

Essa disputa de áreas de natureza viva dos parques e/ou unidades de conservação e ainda das legislações ambientais em relação às comunidades quilombolas, tem colocado em dúvida, principalmente, as formas de reprodução dos bens de recursos naturais e a reprodução social e cultural das mesmas. Estudos<sup>31</sup> comprovam que para garantir a diversidade ambiental a "coivara"<sup>32</sup> é um fator bastante significativo de recomposição da mata. Antes das regulamentações de parques estaduais ou federais, as comunidades quilombolas usufruíam de um maior grau de autossuficiência dos recursos naturais disponíveis, ou seja, eram menos dependentes do mercado exatamente pela relação com a

---

<sup>31</sup>Para maiores aprofundamentos ver: MUNARI, Lucia Chamlian. Memória social e ecologia histórica: a agricultura de coivara das populações quilombolas do Vale do Ribeira e sua relação com a formação da mata atlântica local. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/41/41134/tde-07032010-134736/pt-br.php>> . Acessado em: 11 de jan. de 2012.

<sup>32</sup>Modo de produção agrícola tradicional das comunidades quilombolas que consiste em abertura de "clarões" em áreas de mata para a produção agrícola.

natureza viva e, pode-se dizer até que exerciam autocontrole da condição camponesa.

Devido a essas restrições ambientais em casos de sobreposição de parques, ou ainda restrições advindas pelo fato dessas áreas serem de divisa com áreas de proteção ou, ainda, simplesmente, por serem populações tradicionais que vivem em harmonia com a natureza, a "condição camponesa" (PLOEG, 2009, p.19) das comunidades quilombolas está sendo colocada em dúvida. Além desse grande impasse que coloca em dúvida a permanência e reprodução de vida quilombola, as multas ambientais pela queima de áreas de roça ou pela utilização de encostas de morros, etc..., a restrição de cultivo de animais de pequenos portes como os suínos, as exigências para a autorização de planos de manejo ambientais ou para o extrativismo, os meios intimidadores proibitivos da prática da caça, entre outros fatores, também têm colocado em dúvida a reprodução social, econômica e cultural das comunidades.

A partir disso foi identificado em todas as comunidades a dificuldade em serem implementadas políticas públicas que respeitem e estimulem o modo de vida quilombola. Ou seja, há uma tendência atual de serem valorizadas as políticas públicas universais em detrimento das locais, em que as políticas de saúde, educação, dentre outras, são feitas por brancos urbanos e para brancos urbanos não levando em consideração as realidades locais e regionais.

A dificuldade de formular e implementar políticas públicas de acordo com as necessidades e em respeito à realidade local implica no enfraquecimento das comunidades quilombolas, que, além do amortecimento da cultura da população e também da cultura brasileira, essas pessoas são obrigadas a sair das áreas e procurarem emprego nos centros urbanos, passando, cada vez mais, a acessarem programas como o Renda Cidadã e o Bolsa Família.

De maneira geral, as comunidades acessaram recursos federais para melhoria das casas. Foi possível encontrar em todas as comunidades visitadas casas de alvenaria em substituição às casas de taipa ou "pau a pique". Todas as comunidades também acessam água, porém todas acessam com recursos próprios, exatamente por estarem constituídas há séculos atrás. Todas as comunidades acessam luz elétrica, porém esta não chega a todas as casas.

A política pública de acesso à educação das comunidades ainda é bastante precária, e muitos quilombolas deixam de estudar antes de completar o segundo grau por dificuldades de acesso a transporte e por causa da distância, pois via de regra, não foi identificada nenhuma escola nos territórios quilombolas que atendesse ao segundo grau (este é atendido nas cidades).

## Um retrato da infraestrutura quilombola

De modo geral, as comunidades têm dificuldade de efetividade do direito de ir e vir, quer seja pelas estradas com pouca assistência ou que estão embrenhadas na mata, o que dificulta a evaporação de água e ocasiona trechos intrafegáveis; ou não há estradas de acesso; ou onde o único meio de transporte de uma comunidade para outra ou para a cidade é realizado por balsas com pouca manutenção e, que, por isso não funcionam sempre (em especial quando há enchentes, o que deixa muitas comunidades isoladas).

Com exceção dos quilombos que ficam próximos (ou dentro) das cidades – Brotas e Pilar do Sul – as demais comunidades têm acesso à água através de recursos naturais nascentes, rios, cachoeiras, minas, açudes, que chegam até as casas por meio de mangueiras.



**Figura 23** – Sistema de Captação de Água da Comunidade Caçandoquinha.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Todos disseram que a água é suficiente para consumo, porém na comunidade de Porto Velho, município de Iporanga, a maioria das famílias não consegue ter acesso à água doce, a que chega até às casas é salobra, e, muitas vezes, falta água. Os entrevistados do quilombo Porto Velho associam a falta de água aos desmatamentos e soterramento de minas d'água feita por "terceiros".



**Figura 24** – Alto do morro visto do Quilombo Porto Velho. Área da comunidade invadida por "terceiros" que está completamente desmatada e devastada.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Todas as comunidades acessaram água com recursos próprios e nenhuma relatou haver tratamento de água para o consumo e nunca foram feitas análises dessas águas. Todas as comunidades possuem energia elétrica, porém nem todas as casas têm acesso, como no caso da comunidade de Porto dos Pilões. Este é uma situação a ser destacada, pois passa uma rede elétrica com postes de energia que servem para abastecer uma fazenda vizinha entre as casas da comunidade, porém a população quilombola não pode se beneficiar dessa energia por não terem o licenciamento ambiental.



**Figura 25** – Quilombo Pilões. Sistema de energia elétrica que passa no meio dos postes já instalados de luz para atender à comunidade, porém que não fornece energia para a população, apenas para proprietários particulares.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

A energia elétrica chegou às comunidades, na maioria, pelo programa do governo federal "Luz para todos". Em outras três chegou pelo programa do governo estadual "Luz na terra". As companhias que fizeram as instalações são variadas conforme a localização, tais como a CPFL e Elecktro.

Vale também fazer destacar o caso da comunidade André Lopes. A área dessa comunidade abrange algumas cavernas, dentre elas a famosa "Caverna do Diabo". Assim que essa caverna foi descoberta por pessoas de fora da comunidade (entrevistados falam de alemães) ela serviu de estudo dos espeleólogos, e assim foi disponibilizada uma estação de energia elétrica para abastecer a caverna com luz. Essa rede elétrica passava por dentro da comunidade, mas, não abastecia os quilombolas num caso muito parecido com o quilombo Pilões. Porém, a comunidade se organizou e reivindicaram seus direitos de uso da rede elétrica, ainda mais que a própria Caverna do Diabo foi retirada da área quilombola devido a sua importância científica para estudos. A permanência da Caverna do Diabo no território quilombola ainda é ponto de discussão e de muitos tensionamentos dentro e fora da comunidade.

**Quanto a habitação** muitas das famílias, nas comunidades, construíram suas casas com recursos próprios e, apesar de poucas, ainda são encontradas algumas feitas de "pau-a-pique". A grande maioria é de alvenaria.



**Figura 26** – Entrevistados do Quilombo Nhunguara. Interior da casa de taipa – tipo de casa ainda muito comum nessa comunidade.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.



**Figura 27** – Casas construídas pelo programa CDHU na Comunidade Pilões.

**Figura 28** – Casas de alvenaria mais utilizada atualmente nas comunidades.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Das comunidades visitadas, três tiveram as casas construídas pela CDHU – algumas famílias acessaram o programa do governo federal "Minha Casa, Minha Vida", e outras, tiveram ajuda da igreja, principalmente as que perderam casas por causa das enchentes recorrentes na região do Vale do Ribeira. Vale um parêntese, destacando que todas as comunidades possuem sistema de telefonia conhecido como "orelhão" em todas as áreas comunitárias.

Apenas quatro comunidades, das visitadas, possuem fossas sépticas, nas demais são fossas "negras" ou, como eles mesmo disseram "um buraco no chão".

Em pelo menos metade das comunidades há coleta de lixo, feita pela prefeitura local. Porém, mesmo assim, algumas famílias dessas comunidades utilizam a prática da queima do lixo, alegam que é porque a coleta tem um espaço de tempo demorado entre uma e outra (uma vez por semana, às vezes só quinzenalmente).



**Figura 29** – Coletor de lixo da Comunidade Mandira.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Nas demais comunidades não há coleta, ou porque há um descaso da autoridade local ou porque as prefeituras ficam "jogando uma pra outra" a responsabilidade, como no caso de comunidades que abrangem mais de um município, como o caso do quilombo Nhunguara.

Com exceção das comunidades de quilombos Brotas e Pilar do Sul (urbanos) todas as demais enfrentam problemas de acesso. Na maioria das comunidades do Vale do Ribeira, o acesso é pela balsa e depois por estradas em péssimas condições, principalmente em épocas de chuvas. Algumas comunidades, nessa época, chegam a ficar ilhadas, como é o caso de Porto dos Pilões e Pedro Cubas de cima e Pedro Cubas de baixo. Nos períodos de chuvas comunidades como Nhunguara, Pedro Cubas de cima e de baixo e Pilões reclamaram que as crianças das comunidades perdem muitos dias de aula por não terem como se deslocar até as escolas.



**Figura 30** – Balsa manual que atravessa o Rio Ribeira do Iguape e dá acesso a várias comunidades

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Existe uma ponte que dá acesso às comunidades de Ivaporunduva e São Pedro que foi construída a partir de um compromisso firmado com o então candidato Lula à presidência.



**Figura 31** – Ponte de acesso a Comunidade de Ivaporunduva e São Pedro.  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

As comunidades do litoral norte também enfrentam problemas de acesso, pois estão basicamente localizadas nas praias. No caso do quilombo Caçandoca, por exemplo, um dos acessos (são dois) é feito por dentro do condomínio de luxo, onde exigem identificação na entrada.



**Figura 32** – Condomínio de luxo conhecido como "Pulso". Uma das entradas para a comunidade Caçandoca e CAçandoquinha. Foto ilustra bastante para que o condomínio que está dentro da área quilombola serve (na placa está escrito *The Beach House* – Casa de Praia)  
**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

A comunidade Fazenda da Caixa está dividida por uma estrada federal, e para ter acesso às casas que ficam nas praias. É preciso autorização de identificação, que nesse caso é feita pelo Parque da Serra do Mar – Núcleo Piscinguaba. A comunidade Cambury é feita a pé pelo rio, sem estradas.



**Figura 33** – Único caminho de acesso ao Quilombo Cambury.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

A manutenção das estradas, quando feita, é realizada pela Codasp – Companhia de Desenvolvimento Agrícola, ou pelo DER – Departamento de Estrada e Rodagem, através de recursos municipais.

Metade das comunidades visitadas possui escola primária (até a 4<sup>a</sup> série), com classes multiseriadas e professores das prefeituras. Crianças e jovens, após a quarta série se deslocam para escolas nos centros urbanos porém, geralmente, enfrentam problemas de transporte e estradas o que, muitas vezes, ocasionam faltas e perda do ano letivo. Como é o caso do quilombo Cafundó, município de Salto de Pirapora, por causa de problemas com o transporte teve que mobilizar autoridades e sociedade civil depois que descobriram que, por várias vezes, o motorista deixava as crianças na estrada, longe de suas casas, alegando dificuldades de acesso.

Ou, como no caso do quilombo Pedro Cubas, no Vale do Ribeira, ao qual os jovens têm que se deslocar por mais de 15 km para a escola mais próxima.

Os estudantes das comunidades do médio Ribeira, que cursam o ensino fundamental e médio, contam com a Escola Estadual Maria Antonia Chules Princesa, localizada na comunidade de André Lopes.



**Figura 34** – Escola "Chules" que atende várias comunidades no Médio Ribeira.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Nas comunidades do Litoral Norte, apenas o quilombo Cambury possui escola primária.

A maioria das comunidades tem acesso à política pública de assistência técnica através do ITESP e de organizações não governamentais que prestam serviço, sobretudo, para o governo federal. Entretanto, estão sob a jurisdição do INCRA, o que vem reforçar a hipótese da ineficácia das políticas públicas para as comunidades quilombolas. Houve reclamações sobre o tipo de assistência técnica, pois os quilombolas necessitam acumular conhecimento acerca das produções e plantações, formas de organização coletiva (Associações e Cooperativas) para comercialização, entre outros aspectos importantes. De maneira geral, as comunidades pouco conhecem o Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o que poderia ser solucionado com uma assistência técnica eficiente e de acordo com a realidade quilombola que é muito diferente de como se dá em assentamentos rurais, conforme já foi discutido nesse relatório. Outro fator que os entrevistados pediram atenção é sobre a assiduidade da assistência técnica, pois ela não existe. Passou a fazer parte de um jogo de siglas sem efetividade. Na região do Vale do Ribeira houve relatos que a gestão do INCRA de 2003-2011 apontou uma assistência técnica propositiva e que realizava atuações nas produções da terra, porém durou pouco tempo.

### **Por uma conclusão**

Para finalizar, pode-se dizer que as comunidades quilombolas, assim como os índios, tradicionalmente praticam uma agricultura baseada na coivara – prática

agrícola que combina a abertura de clareiras na mata, cultivo e colheita, seguida de queimada para estimular a regeneração do ambiente e pousio. Ao longo de gerações tais grupos populacionais vêm mantendo seus modos de vida, materializados na forma como produzem, se alimentam, se relacionam entre si e com a natureza. A terra, para além de seu significado econômico, representa o principal elemento para a reprodução da vida material e imaterial dessas populações.

Em contraposição a um modo de vida secular, a legislação ambiental brasileira regulamenta e assegura as ações dos órgãos ambientais, que na totalidade dos casos, como relatado pelos entrevistados durante a pesquisa de campo, assumem uma postura policial e punitiva diante dos quilombolas.

Ao tratar dos conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas que abrigam Unidades de Conservação em fragmentos de Mata Atlântica, Rezende-Silva (2009) explica que a racionalidade econômica originou processos de degradação ambiental que levaram ao que hoje conhecemos por "crise ambiental", que nada mais é do que o reconhecimento de que o ambiente como suporte e condição para existência da vida está ameaçado por um processo de produção baseado na idéia de natureza inesgotável e infinita. Dentro desta lógica surgiu a idéia de preservação de "parcelas" da natureza aceleradamente apropriada e transformada. Contudo, a simples reserva de áreas de natureza "intocável" não foi suficiente, há nesta estratégia problemas de concepção e de gestão que devem ser revistos à luz de novos princípios de gestão ambiental e de democracia participativa, pois os problemas ambientais estão em grande medida vinculados aos problemas sociais (LEFF, 2001; GONÇALVES, 2000; ALIER, 1998).

Corroborando com outros autores (DIEGUES, 1994; ARRUDA, 2000; GHIMIRE, 2000; BENSUSAN, 2006) a autora analisa que quando uma área é definida como prioritária para preservação ou conservação quase nunca há o questionamento de porque tal trecho de natureza foi preservado. Em geral, se resiste à idéia de que a alta biodiversidade ou o bom estado de conservação de muitas áreas está relacionado à presença de populações tradicionais, sendo estas, via de regra, expulsas ou marginalizadas dentro da nova territorialidade que lhes é imposta.

Nesse sentido, seria coerente considerar os aspectos socioculturais que orientam as formas de exploração da natureza feitas pelas populações tradicionais, que historicamente não se apresentam antagônicas à conservação dos recursos naturais.

O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Vale do Paraíba), reconhecido

pelas áreas de matas conservadas associadas à beleza do oceano, também se torna cenário de conflitos territoriais envolvendo populações tradicionais, nesse caso não somente os quilombolas, mas também os caiçaras.

Mais uma vez, o modo de vida dessas populações passa a ser considerado devastador e comprometedor da biodiversidade e dos recursos naturais. Na luta pelo reconhecimento e titulação do território, as comunidades passam a enfrentar conflitos semelhantes aos vividos pelas comunidades do Vale do Ribeira, quando suas terras sobrepõem as UC, entre outros, quando o território passa a ser alvo de especulação imobiliária, para a construção, sobretudo, de condomínios de luxo.

No caso do Sudoeste do Estado, os conflitos vividos pelas comunidades quilombolas permeiam o padrão fundiário rural-urbano da região que, ao longo dos anos, foi sendo caracterizado pelo avanço das áreas urbanas sobre as rurais. Aqui, as comunidades quilombolas tiveram seus territórios ocupados pelas cidades, gerando conflitos tanto com os proprietários de terras, quanto com o poder municipal.

A luta pela terra no Estado de São Paulo coloca em questão interesses distintos, manifestados nas ações dos quilombolas, dos caiçaras, dos sem-terra, dos bóias-frias (e de tantos outros trabalhadores rurais), dos proprietários de terras e especuladores imobiliários e fundiários (nacionais e estrangeiros), e do Estado brasileiro.

A titulação dos territórios quilombolas se coloca como obstáculo para a circulação do grande capital e para o domínio sobre a propriedade fundiária (urbana e rural). Nesse contexto, o Estado, responsável pela implementação das políticas fundiárias e, ao mesmo tempo, "braço forte" do capital, altera (no limite inferior) os padrões fundiários historicamente construídos no país.

Nesse sentido, o controverso tema dos quilombos travado à luz da territorialidade e do desenvolvimento socioeconômico, permanece às escuras por revelar que o conflito repousa essencialmente sobre o antagonismo entre dois projetos de sociedade - um baseado na valorização do ser humano e da natureza, respeitando e estimulando a sociodiversidade e a biodiversidade; e outro, baseado na concentração do capital, em detrimento da sociodiversidade e da biodiversidade dos ecossistemas.

Ao não serem titulados, os quilombolas deixam de comprovar a posse da terra, tendo seu direito mais uma vez relegado. Os conflitos territoriais passam a se intensificar, o acesso às políticas sociais, agrícolas e agrárias se torna restrito, além de limitações ao acesso a outras políticas públicas. A permanência na terra

se torna cada vez mais difícil, o que coloca em questão a reprodução do modo de vida quilombola em seus aspectos produtivo, socioeconômico e cultural-religioso.

Atualmente, o INCRA/SR08 conta com a instauração de cinquenta processos administrativos para a regularização de territórios quilombolas, sejam aqueles para retirada de posseiros não pertencentes ao grupo étnico (denominados "terceiros" pelos quilombolas), seja para reconhecimento e delimitação das terras e para a titulação. Segundo relato de técnicos responsáveis pelo acompanhamento de tais processos, os recursos humanos e financeiros são insuficientes para atender tal demanda num espaço de tempo que poderia ser considerado razoável.

A titulação da terra, de acordo com os resultados obtidos a partir dessa pesquisa, é o principal bloqueio a ser resolvido junto às comunidades quilombolas, e também se apresenta como o principal entrave para o desenvolvimento das mesmas.

No entanto, pensar o desenvolvimento das comunidades quilombolas no Estado de São Paulo está para além de garantir somente a titulação das terras, requer, sobretudo, uma reorientação política das ações do Estado voltadas para o desenvolvimento do campo, pautadas por novas racionalidades econômicas, pela reordenação do padrão fundiário, pelo fortalecimento das populações tradicionais, dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária e por formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.

Nesse sentido, concluímos a pesquisa afirmando que as populações quilombolas, assim como outros segmentos das populações tradicionais do Estado de São Paulo, que historicamente vêm travando a luta pela permanência no território, são importantes atores para o processo de desenvolvimento dessas regiões, consideradas equivocadamente como áreas de expansão. As estratégias familiares e coletivas por elas adotadas frente aos conflitos territoriais, algumas vezes em detrimento do seu modo de vida, não se apresentam como uma ameaça à manutenção da biodiversidade dos territórios por tais populações ocupados. A luta dos quilombolas pela permanência em seus territórios é legítima e, portanto, deve ser um direito garantido pelo Estado brasileiro.

## **Referências**

**Agenda socioambiental de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira.** Editores: Kátia M. Pacheco dos Santos; Nilton Tatto. Instituto Socioambiental, 2008.

ALIER, Joan Martínez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: Ed. Da FURB, 1998.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **As Populações remanescentes de Quilombos: Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro?** Texto apresentado no Seminário Internacional "As Minorias e o Direito" realizado no STJ de 11 a 13 de setembro de 2001 e publicado no Caderno nº 24 do CEJ - Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Brasília, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. **Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica**. Texto apresentado no encontro da Associação Brasileira de Antropologia. Mimeo, 1998.

ANDRADE, Lúcia; TRECCANI, Girolamo. Terra de Quilombo. Mimeo. jan. de 1999, p.47

ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto Claro; ANDRADE, Marcia Regina de Oliveira (Editores.). As comunidades negras de Maria Rosa, Pilões, Ivaporunduva, São Pedro, Pedro Cubas, Nhunguara, Anadré Lopes e Sapatu como Remanescentes de Quilombo. **Negros do Ribeira: Reconhecimento Étnico e Conquista do Território**. São Paulo. 2 ed. Itesp: Páginas & Letras. 2000.

ARRUDA, Rinaldo S. V.. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. (Org.). **Etnoconservação. Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Nupaub/Annablume/Hucitec, 2000.

ARRUTI, José Mauricio. Quilombos. Apud PINHO, O. e SANSONE, L. (org) **Raça, novas perspectivas antropológicas**. Campinas. Ed. EDUFBA, UNICAMP e ABA, 2008.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. São Paulo: Editora FGV, 2006.

BRANDÃO, André; DALT, Salette da; GOUVEIA, Victor Hugo.

**Comunidades quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas públicas.** Niterói, EdUFF, 2010.

CARRIL, Lourdes de Fátima B. 1995. **Terras de negros no Vale do Ribeira: Territorialidade e Resistência.** São Paulo: FFLCH/USP, dissertação de mestrado. Contexto, 2000.

CERQUEIRA, Beatriz Westin. Um estudo sobre a escravidão em Ubatuba. **Estudos Históricos.** Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, Número 5. Dezembro/1966.

GHIMIRE, Krishna; PIMBERT, Michel (Orgs.). **Social change & conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas.** Reino Unido: UNRISD, 2000.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente.** São Paulo: Contexto, 2000.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental.** Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2001.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **Caiçara: Terra e População,** São Paulo. CEDHAL. 1986.

MUNARI, Lucia Chamlian. **Memória social e ecologia histórica: a agricultura de coivara das populações quilombolas do Vale do Ribeira e sua relação com a formação da mata atlântica local.** Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/41/41134/tde-07032010-134736/pt-br.php> > . Acessado em: 11 de jan. de 2012.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização?. **Horizontes Antropológicos,** Porto Alegre, n.10, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Antropologia Social, mai. de 1999.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Sete teses sobre a agricultura camponesa.** Disponível em: < <http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/brazil/> >

especial/sete-teses-sobre-a-agricultura-camponesa/at\_download/article\_pdf>  
. Acessado em: 8 de jan. 2012.

REZENDE-SILVA, Simone. **Negros na mata atlântica, territórios quilombolas e a conservação da natureza**. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade de São Paulo, FFLCH/USP, São Paulo, 2008.

RTC do Quilombo de Cambury, Caçandoca e Cazanga - ITESP. Disponíveis em:< [http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/acoes/assitencia\\_quilombos.aspx](http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/acoes/assitencia_quilombos.aspx)> .  
Acessado em: 25 de jan., de 2012.

DORIA, Sigila Zambrotti. **O estado brasileiro frente à diversidade social que reconhece**: o caso da comunidade remanescente de quilombo do Rio das Rãs. São Paulo. ABA/UNICAMP, 1996.



# RECONHECIMENTO E TITULARIDADE DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: A LEGALIDADE NÃO LEGITIMADA

Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo resgata o processo conflituoso da política de reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, da perspectiva jurídica. Passa em revista os diferentes instrumentos jurídicos que embasam a introdução de tais direitos nas normas constitucionais brasileiras. A legalidade não legitimada título do trabalho justifica-se por estarem tais normas legais em processo de consolidação, referentes a direitos que sofrem ameaças de retrocessos, principalmente por pressão dos representantes políticos das camadas mais conservadoras da sociedade no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Direitos quilombolas; Titulação de terra; Legalidade ameaçada.

**Abstract:** *The article demonstrates the conflictual process of political recognition of the rights of quilombolas communities, from the legal perspective. It reviews various legal instruments that support the introduction of such constitutional rights in Brazil. The legality is not legitimized, justified by such laws are in the process of consolidation, rights related threats suffering setbacks, mainly due to pressure from political representatives of the most conservative layers of society in Congress.*

**Keywords:** *Rights of the quilombolas; Titration; Legality threatened.*

---

<sup>1</sup>Advogada, agrarista e Vice-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.

## **Introdução<sup>2</sup>**

Foi importante resgatar, na presente pesquisa, toda a origem jurídica e política do reconhecimento e dos direitos das comunidades quilombolas, como base dos estudos que impactam a política pública específica. Mas, não se trata apenas de repetir o óbvio, pelo contrário, a idéia de complementar a pesquisa com uma avaliação da introdução de tais direitos nas normas constitucionais brasileiras, na legislação ordinária e regulamentar, trouxe também a compreensão de que tais normas legais ainda estão em processo de consolidação, pois, são direitos que sofrem ameaças de retrocesso, principalmente no reconhecimento dos territórios quilombolas, por pressão exercida pelas camadas mais conservadoras da sociedade e por seus representantes políticos no Congresso Nacional.

Como se sabe, os territórios das Comunidades Quilombolas podem se situar tanto em Terras Públicas ou Devolutas, (da União, dos Estados ou dos Municípios), como podem estar em áreas apropriadas ou apossadas por particulares, daí a inquietação dos que se apropriaram de tais territórios, pois, deverão ser desapropriados para conseqüente resgate e titulação à comunidade reconhecida.

## **Uma retrospectiva dos direitos previstos em lei**

Os direitos das Comunidades Quilombolas são regidos pelos artigos da Constituição Federal de 1988:

Art. 215 - Garante *"a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional ..."*

Art. 216 - Constitui *"como patrimônio cultural brasileiro os bens da natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; ..."*

Art. 68 ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

*"Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos definitivos". Ou seja, a Constituição/88 determina a regularização territorial das comunidades quilombolas e protege suas culturas.*

---

<sup>2</sup>A autora agradece a professora Dra. Maria Cecília Ladeira de Almeida por fornecer o material e as principais referências que deram a base para iniciarmos a pesquisa da parte jurídica sobre os quilombos.

Importante recuperar a origem da introdução deste artigo no último momento da Constituinte de 1988, e que segundo menciona Arruti (2008), foi incorporado à Carta Magna "*no apagar das luzes*" em uma *formulação amputada, de forma improvisada* sem uma proposta original clara.

Embora tenha ficado claro que o dispositivo constitucional tenha sido introduzido mais em função da pressão de movimentos negros urbanos, acabou beneficiando e trazendo elementos ao reconhecimento das terras às "comunidades negras rurais" existentes, que começavam a se articular e a se organizar por meio de encontros regionais, com expressividade no Pará (1985) e no Maranhão (1986)<sup>3</sup>. Arruti (2008) também afirma que: "*Apesar de estes encontros terem em vista também a elaboração de emendas populares à constituinte, não houve entre eles e os propositores do artigo 68 (ADCT/CF-88) qualquer colaboração efetiva. A independência entre essa mobilização e aquela que resultaria na proposição do artigo 68 (ADCT/CF-88) é notável*". O autor cita a propósito o fato de que: "*um dos responsáveis pelo levantamento de agrupamentos negros rurais no interior do estado do Maranhão (entre os quais já eram identificadas diversas comunidades originadas de antigos mocambos e quilombos), Ivo Fonseca, chegou a ser consultado, por assessores da deputada Benedita da Silva à época da introdução do artigo sobre quilombos na Carta*" e, citando a entrevista com o próprio Ivo Fonseca, (Belo Horizonte, novembro de 2000) ele disse ter sido: "*uma coisa muito de repente, eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso*".

Outro aspecto interessante de se evidenciar nesta análise são as questões políticas que envolveram e que até hoje envolvem a efetivação e regulamentação do Art. 68/88 da CF.

Também citado no texto de Arruti (2008) foi lembrado que "*existia um acordo claro em torno da idéia de que o "artigo 68" deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada de nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra, mas a partir daí, tudo estava em discussão*".<sup>4</sup>. A formulação inicial do Deputado Caó era a seguinte: "*Acrescente, onde couber,*

---

<sup>3</sup>Op. Cit. pág. 324

<sup>4</sup>Conferir as propostas de emendas e os pareceres sobre elas, registrados no "Diário da Constituinte" e compilados por Dimas Salustiano da Silva, (SILVA, 1997 apud ARRUTI, p.321-322).

no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo: Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.G.N. (transcrito em SILVA, 1997 apud ARRUTI, 2008, p.321).

Acrescente-se ainda a observação de Arruti de que a redação do texto aprovado acabou sendo "*remanescentes das comunidades*" ao invés da proposta original "comunidades negras remanescentes". Isso ocorreu, segundo o autor citado, sem qualquer explicação ou debate, o que poderia trazer, como de fato tem trazido, inúmeras interpretações sobre a vontade do legislador histórico.

Além da legislação constitucional, outras leis de afirmação da igualdade racial no Brasil e diversas normas regulamentares ao art. 68 do ADCT da Constituição de 1988 foram criadas, nem todas especificamente relativas ao reconhecimento dos territórios quilombolas, mas, sempre na perspectiva da garantia da igualdade racial, da preservação da memória dos afro-descendentes, da sua cultura e costumes.

Foi vinculada ao Ministério da Cultura que se criou a Fundação Palmares através da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988; vale lembrar que as razões da existência dessa Fundação esteve ligada ao tombamento da Serra da Barriga de União Palmares em Alagoas considerado, juntamente com o terreiro de Candomblé da Casa Branca na Bahia, importante monumento negro no país (ARRUTI, 2008, p.321).

Em 2002 o Decreto nº 4.228- de 13 de maio, instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas.

Também em 2002, o Decreto Legislativo nº 143 de 20/06, aprovou o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes; promulgado pelo Decreto 50.051 de 19/04/2004.

Mas, é de 2003 o Decreto 4.887 de 20 de novembro que, finalmente, depois de 15 anos da introdução do art. 68 do ADCT/CF88, regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Vale lembrar que antes do decreto 4887/2003, os governos estaduais assumiram para si essa incumbência, mas, como está previsto no art. 3º, a partir de então passou a haver a competência concorrente entre União, Estados e

Municípios na identificação dos territórios Quilombolas. Em São Paulo há uma Lei Estadual nº 9757/97 e os Decretos n. 41.774/97 e 42.839/98, que "determinaram" a competência do ITESP com as Comunidades Quilombolas que estivessem situadas em terras públicas e devolutas do Estado.

Em 2010, a lei nº 12.288, de 20 de julho instituiu o Estatuto da Igualdade Racial; alterou as Leis n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. O Estatuto é vinculado à Secretaria da Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR. *"destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica."* No art. 5 do Estatuto foi instituído também Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir).

Em 2006, o Decreto n. 10884 de 13 de julho alterou a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, criada em 2004, que passa a chamar: Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 2007, o Decreto 6.040 de 07 de julho – instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Também em 2007, a Portaria nº 98, de 26 de novembro – instituiu o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, igualmente autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres.

### **Regulamentação junto ao INCRA: promessas truncadas**

Em 2005 foi introduzida a Instrução Normativa /INCRA n. 20 que tratou *"do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003"*.

Essa Instrução foi revogada e substituída em 2008 pela IN/INCRA n. 49 que revogou a anterior, mas recepcionou atos no estado em que se encontravam. Nesta Instrução foi incluída longa lista de formalidades que passaram a dificultar a identificação e o reconhecimento das comunidades quilombolas. Foi um retrocesso em relação à IN/20.

Em 2009 foi, mais uma vez, substituída pela IN/INCRA n. 56 – revogada após dois dias de publicada, pois, retirava algumas exigências para a identificação e reconhecimento das comunidades.

A regulamentação atual e que está em vigor é a IN/INCRA n. 57, que repõe as determinações da IN/INCRA n. 49 com inúmeras determinações que dificultam o reconhecimento das comunidades, ao mesmo tempo que facilitam a contestação em juízo desta identificação e reconhecimento.

## **O vai e vem dos processos de regularização das terras quilombolas junto ao INCRA**

A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas foi criada na estrutura do INCRA em 2005. Assim sendo o órgão, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e dessa Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), (art. 31 da IN/INCRA, 57/2009) deverá manter o MDA, a SEPPIR e a Fundação Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Importante ainda mencionar que, na opinião de técnicos encarregados da matéria junto ao INCRA, a legislação infraconstitucional e os atos internos do órgão têm muitos dispositivos que contrariam a Norma Constitucional (art. 68-ADCT/88), assim como, o disposto no Decreto n. 4887/2003.

Segue abaixo a sequência de atos previstos na legislação para o reconhecimento das comunidades quilombolas:

Auto-definição da comunidade cuja Certidão de Reconhecimento é expedida pela Fundação Palmares; Processo de Regularização junto ao INCRA; Titulação à Comunidade em nome de Associação dos Quilombolas do Território de (...); e o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID – segundo a IN 57/2009 (arts. 9 e 10).

O RTID, por sua vez, deverá conter: relatório antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo, cadastramento das famílias, superposição de área, dentre outros.

Após a análise e identificação da situação do Território Quilombola a ser titulado, deverá ser desapropriado pelo INCRA se for imóvel particular; promovida a regularização pelo INCRA, se for imóvel devoluto ou de domínio da União; encaminhado ao SPU (GRPU) para desintrusão se estiver localizado em terreno de marinha; encaminhado ao governo do Estado ou Municipal se estiver situado em imóvel devoluto ou de domínio público estadual ou municipal para regularização.

## **Regularização e titulação dos territórios quilombolas: polêmica acerca da desapropriação de terras particulares**

Há séria polêmica quanto à constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/2003, e da Instrução Normativa do INCRA n.º 20/2005 hoje substituída pela IN/INCRA n. 57/2009 que regulamentaram o art. 68 do ADCT.

De modo breve ressaltamos alguns argumentos pela negação de constitucionalidade da regulamentação (Decreto n. 4.887/2003), afirmando que:

Há interpretação extensiva e distorcida do art. 68 da ADCT, assim como do instituto da desapropriação (art. 5º, XXIV, da Constituição). Partindo da premissa de que o art. 68 autorizaria o Poder Público a expropriar imóvel privado para ser entregue a remanescentes de comunidades quilombolas;

A Instrução Normativa do INCRA estabelece que as áreas remanescentes quando estiverem no domínio privado deverão ser desapropriadas (ou compradas) pelo rito da Reforma Agrária e que isso não estaria explícito no art. 68 do ADC T;

A regulamentação para a desapropriação (do Decreto e da IN/INCRA) criaria um novo tipo de desapropriação inexistente na Constituição Federal que só poderia existir mediante nova legislação;

Assim atuando, o INCRA não respeitaria o princípio do contraditório na legislação brasileira. Não se estaria respeitando o artigo da Constituição que impede a desapropriação de terras produtivas;

Sendo assim, a situação atual no caso de desapropriação de terras particulares fez com que em 2004, o Partido da Frente Liberal – PFL, atual Democratas – DEM, impetrasse Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN sobre o referido Decreto 4.887/2003.

Entretanto, em 17 de setembro de 2004, a Procuradoria Geral da República elaborou o Parecer nº 3.333, refutando as teses defendidas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade.

O Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, também emitiu parecer contrário aos argumentos da ADIN 3239, em defesa do Decreto 4.887/03.

Em 03 de março de 2008 o Procurador Regional da República – Daniel Sarmiento – apresentou parecer no sentido de que a ADIN 3.239 não deveria ser conhecida.

A seguir, citamos os argumentos que refutam as teses argumentadas na ADIN 3239 (conforme explicitado na Petition On line dirigida ao STF) e que reafirmam a constitucionalidade do Decreto Regulamentar:

1. "O Advogado-Geral da União sustenta que: o art. 68 do ADCT é norma constitucional de eficácia jurídica plena e, por isso, não depende de edição de lei para ter aplicabilidade imediata. Nesse sentido, o Decreto nº 4.887/2003 apenas estabelece procedimentos administrativos para a titulação dos territórios quilombolas".

2. Também em linha de argumentação complementar, o Procurador Walter Claudius Rothemburg destaca que: "Aspectos específicos relacionados ao âmbito concreto (identificação de pessoas, delimitação de áreas etc.) e ao âmbito administrativo (órgãos competentes, procedimento...) não criam direitos e deveres 'externos', apenas regulamentam a atuação estatal, e não carecem, portanto, de lei para serem disciplinados"<sup>5</sup>.

3. De outra parte, a questão da proteção às populações tradicionais põe a titulação das áreas quilombolas no âmbito da proteção dos direitos humanos. Esse aspecto se reforça com a incidência da Convenção 169 da OIT. Pois bem, é indiscutível que as normas de proteção dos direitos humanos têm imediata aplicabilidade, não podendo ter sua eficácia postergada.

4. Conclui-se que não há impropriedade na regulamentação estabelecida pelo Decreto, pois se refere a dispositivo constitucional auto-aplicável, normatizando seus aspectos administrativos, amparada por diversas leis pré-existentes...".

5. "Por fim, no que se refere ao argumento de que o Decreto n. 4.887 seria inconstitucional por suposta impossibilidade de regulamentar diretamente, por essa via, dispositivo da Constituição, a ADI quer ocultar o ingresso dos dispositivos constantes da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro, na condição de normas supralegais. É desse repositório que resulta, do ponto de vista jurídico, na superação do entendimento de que as populações tradicionais quilombolas fossem determinadas por critérios cronológicos e historiográficos. A adoção, pelo Brasil, da Convenção 169 da OIT redundou na superação da convenção anterior, de número 107. Se a Convenção 107 conceituava os povos tribais e semitribais como os não integrados à comunidade nacional, com o novo tratado, se introduziu molde explicitamente étnico para a conceituação dos povos tribais, ao qual se ajustam perfeitamente às comunidades

---

<sup>5</sup>Entrevista, disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/2012/04/o-decreto-48872003-como-ferramenta-para-a-cidadania-quilombola/>>. Acesso em 21/09/2012.

*quilombolas, ao conceituá-los como aqueles "... cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, ou por uma legislação especial".*

O fato é que a polêmica segue e deve ser ainda julgada junto ao STJ. Resta acompanhar e cerrar fileiras pela rejeição a ADIN 3.239. A situação jurídica e política instável, das teses em disputa e julgamento e, principalmente, com relação à questão da Titulação dos Territórios Quilombolas traz todo tipo de incertezas, assim como, paralisa e atrasa o andamento de processos de reconhecimento que, por sua vez, também tem consequências negativas na implementação das políticas públicas de toda ordem às comunidades em desenvolvimento. A reconstrução jurídica ora apresentada, desvendando as armadilhas da legalidade é, no conjunto deste dossiê, interpretada como parte dos bloqueios que se apresentam à efetividade das política públicas nas comunidades quilombolas.

### **Discussão e considerações finais**

A luta pela terra no estado de São Paulo evidencia interesses distintos, manifestados nas ações dos quilombolas; dos sem-terra; dos bóias-frias (e de tantos outros trabalhadores rurais), em relação aos proprietários de terras (nacionais e estrangeiros) e do Estado brasileiro.

A formação de assentamentos rurais e a titulação dos territórios quilombolas se colocam como um obstáculo para a circulação do grande capital e para domínio sobre a propriedade fundiária (urbana e rural).

Nesse contexto, o Estado, responsável pela implementação das políticas fundiárias e, ao mesmo tempo, "braço forte" do capital, altera (no limite inferior) os padrões fundiários historicamente construídos.

Segundo relato dos técnicos responsáveis, os recursos humanos e financeiros são insuficientes para atender tal demanda num espaço de tempo que poderia ser considerado razoável.

As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana – que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. O Governo Federal estima que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas (segundo a CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais existem cerca de cinco mil comunidades) e dessas, cerca de sessenta estão localizadas no Estado de São Paulo.

Embora essas comunidades estejam formadas (e territorializadas) marginalmente há pelo menos cem anos, o reconhecimento enquanto grupo étnico e o direito à titulação das terras, pelos mesmos ocupadas, somente passa a ser instituído em 1988, quando da promulgação da atual Constituição, pelo Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

A regulamentação do processo de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos se dá apenas em 1997, em âmbito estadual, com o Decreto nº 41.774, modificado pelo Decreto nº 43.838, de 10 de fevereiro de 1999, cuja redação fora alterada pelo Decreto nº 55.247/09 que dispõe sobre o Programa de Cooperação Técnica e de Ação Conjunta a ser implementado para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado de São Paulo, e sua regularização fundiária, ocupadas por Remanescentes das Comunidades de Quilombos, implantando medidas socioeconômicas, ambientais e culturais, sob a responsabilidade do ITESP. Já em âmbito federal, tal regulamentação foi ainda mais tardia, apenas em 2001, com o advento do Decreto nº 3912/01, que atribuía tais responsabilidades à Fundação Cultural Palmares, revogado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta tais procedimentos e os transfere para a tutela do INCRA. Desse modo, a legislação federal evidencia que se trata, sobretudo, de uma questão fundiária e não apenas de ordem etnocultural.

Por força do Decreto nº 4.887, de 2003, o INCRA passa a ser o órgão competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas. Os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competência comum e concorrente com o poder federal para promover e executar esses procedimentos de regularização fundiária.

Para acessar a política de regularização de territórios quilombolas, as comunidades devem encaminhar uma declaração, na qual se identificam enquanto comunidade remanescente de quilombo – cujo amparo legal é dado pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo nº 143/2002 e Decreto Nº 5.051/2004 - à Fundação Cultural Palmares, que expedirá uma Certidão de Auto-reconhecimento em nome da mesma.

De acordo com a Instrução Normativa 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do INCRA do seu Estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização de seus territórios.

Para além das políticas de regularização fundiária, outras políticas, complementares às primeiras, foram elaboradas. Contudo, essas também surgem tardiamente, apenas em 2004, quando o Governo Federal lançou o Programa Brasil Quilombola (PBQ) cujos objetivos, promotores do desenvolvimento das comunidades, visam: a garantia do acesso à terra, ações de saúde e educação, construção de moradias, eletrificação, recuperação ambiental, incentivo ao desenvolvimento local e preservação e promoção das manifestações culturais quilombolas.

O processo de regularização dos territórios quilombolas do Estado de São Paulo, embora garantido por legislações estadual e federal, ainda enfrenta sérios limites. Percebe-se que ao longo de treze anos (1998 a 2011) das sessenta e quatro comunidades existentes, vinte e oito foram reconhecidas e tiveram suas terras delimitadas, das quais apenas seis foram tituladas (e somente uma registrada em cartório). Das trinta e seis comunidades restantes, nove estão em fase de reconhecimento (elaboração do Relatório Técnico ou definição da área), vinte e três no aguardo, após solicitação de reconhecimento, e quatro possuem o certificado de autodefinição, concedido pela Fundação Cultural Palmares, mas ainda não solicitaram abertura de processo administrativo para reconhecimento em nenhum dos órgãos competentes.

Vale mencionar, que os processos administrativos para a regularização de tais territórios estão instaurados tanto no INCRA, quanto no ITESP e, alguns ainda encontram-se sob a responsabilidade do Ministério Público Federal, como podemos analisar na tabela abaixo. O envolvimento desses três órgãos não revela grande nível de organização e articulação para consecução das titulações, pelo contrário, revela a inconsistência das políticas fundiárias e o descompromisso do Estado brasileiro para o equacionamento de uma dívida histórica.

Uma prova disso é a situação fundiária dos territórios quilombolas em São Paulo: dos procedimentos em curso, há seis titulações por parte do Itesp, uma, por parte do INCRA, quatro certidões de AD (Alto Definição), de responsabilidade da FCP (Fundação Cultural Palmares), uma desapropriação, por parte do INCRA, vinte e oito reconhecimentos concluídos por parte do Itesp, cinco por parte do INCRA, dezessete reconhecimentos em andamento, vinte e oito situações em que é apontado o reconhecimento e setenta e dois processos em aberto (dados do Itesp, 2011). Situação das mais dramáticas, a atestar os descaminhos de uma legalidade não legitimada.

A maior parte das comunidades quilombolas ocupa territórios que há algumas décadas se tornaram de grande interesse para o capital, muitos pelo forte apelo

ambiental, ora compreendidos nos Parques Estaduais e Nacionais e adjacências, outros pela intensa especulação imobiliária, ligados às áreas litorâneas; e outros, pela renda da terra, aqueles destinados à exploração agropecuária.

As regiões que abrigam as comunidades quilombolas têm características semelhantes, e por isso deve ser feita uma breve consideração a esse respeito.

As comunidades negras constituíram-se durante o período de escravidão a partir da mineração do ouro, do plantio do café e/ou do arroz, a partir do tráfico negreiro, dentre outras formas de exploração. Durante anos, permaneceram localizadas em áreas de difícil acesso, em fragmentos florestais, distantes dos incipientes centros urbanos.

Quando da abertura de rodovias, a partir das políticas de desenvolvimento rural nas décadas de 1960 a 1980, tais territórios passaram a ser muito valorizados, aumentando assim o interesse do capital sobre os mesmos. Nesse período, grandes proprietários de terras passaram a investir nesses territórios, substituindo parte das florestas por monocultivos de interesse econômico, bem como foram criadas a maioria das Unidades de Conservação (UC) e de Preservação Ambiental (integral ou parcial) do Estado de São Paulo.

A região do Vale do Ribeira, como reiterado, concentra a maior parte das comunidades quilombolas do estado, não coincidentemente também concentra o maior fragmento de Mata Atlântica do Estado, e até mesmo do Brasil – transformados em grande medida em entidades de conservação. Tal fato revela não a preservação plena do ambiente por tais comunidades, mas, ao contrário, uma relação harmoniosa entre ser humano e natureza.

As comunidades quilombolas, assim como os índios, tradicionalmente praticam uma agricultura baseada na coivara – prática agrícola que combina a abertura de clareiras na mata, cultivo e colheita, seguida de queimada para estimular a regeneração do ambiente e pousio. Ao longo de gerações tais grupos populacionais vêm mantendo seus modos de vida, materializados na forma como produzem, se alimentam, se relacionam entre si e com a natureza. A terra, para além de seu significado econômico, representa o principal elemento para a reprodução da vida material e imaterial dessas populações.

Em contraposição a um modo de vida secular, a legislação ambiental brasileira regulamenta e assegura as ações dos órgãos ambientais, que na totalidade dos casos, como relatado pelos entrevistados durante a pesquisa de campo, assumem uma postura policial e punitiva diante dos quilombolas.

Ao tratar dos conflitos territoriais envolvendo comunidades quilombolas que abrigam UC em fragmentos de Mata Atlântica, Rezende-Silva (2009) explica

que a racionalidade econômica originou processos de degradação ambiental que levaram ao que hoje conhecemos por "crise ambiental", que nada mais é do que o reconhecimento de que o ambiente como suporte e condição para existência da vida está ameaçado por um processo de produção baseado na idéia de natureza inesgotável e infinita. Dentro desta lógica surgiu a idéia de preservação de "parcelas" da natureza aceleradamente apropriada e transformada. Contudo, a simples reserva de áreas de natureza "intocável" não foi suficiente, há nesta estratégia problemas de concepção e de gestão que devem ser revistos à luz de novos princípios de gestão ambiental e de democracia participativa, pois os problemas ambientais estão em grande medida vinculados aos problemas sociais (LEFF, 2001; GONÇALVES, 2000; ALIER, 1998).

Corroborando com outros autores (DIEGUES, 1994; ARRUDA, 2000; GHIMIRE, 2000; BENSUSAN, 2006) a autora analisa que quando uma área é definida como prioritária para preservação ou conservação quase nunca há o questionamento de porque tal trecho de natureza foi preservado. Em geral, se resiste à idéia de que a alta biodiversidade ou o bom estado de conservação de muitas áreas está relacionado à presença de populações tradicionais, sendo estas, via de regra, expulsas ou marginalizadas dentro da nova territorialidade que lhes é imposta.

Nesse sentido, seria coerente considerar os aspectos socioculturais que orientam as formas de exploração da natureza feitas pelas populações tradicionais, que historicamente não se apresentam antagônicas à conservação dos recursos naturais.

O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Vale do Paraíba), reconhecido pelas áreas de matas conservadas associadas à beleza do oceano, também se torna cenário de conflitos territoriais envolvendo populações tradicionais, nesse caso não somente os quilombolas, mas também os caiçaras.

Mais uma vez, o modo de vida dessas populações passa a ser considerado devastador e comprometedor da biodiversidade e dos recursos naturais. Na luta pelo reconhecimento e titulação do território, as comunidades passam a enfrentar conflitos semelhantes aos vividos pelas comunidades do Vale do Ribeira, quando suas terras sobrepõem as UC, entre outros, quando o território passa a ser alvo de especulação imobiliária, para a construção, sobretudo, de condomínios de luxo.

No caso do Sudoeste do Estado, os conflitos vividos pelas comunidades quilombolas permeiam o padrão fundiário rural-urbano da região que, ao longo dos anos, foi sendo caracterizado pelo avanço das áreas urbanas sobre as rurais.

Aqui, as comunidades quilombolas tiveram seus territórios ocupados pelas cidades, gerando conflitos tanto com os proprietários de terras, quanto com o poder municipal.

A luta pela terra no Estado de São Paulo coloca em questão interesses distintos, manifestados nas ações dos quilombolas, dos caçaras, dos sem-terra, dos bóias-frias (e de tantos outros trabalhadores rurais), dos proprietários de terras e especuladores imobiliários e fundiários (nacionais e estrangeiros), e do Estado brasileiro.

A titulação dos territórios quilombolas se coloca como obstáculo para a circulação do grande capital e para o domínio sobre a propriedade fundiária (urbana e rural). Nesse contexto, o Estado, responsável pela implementação das políticas fundiárias e, ao mesmo tempo, "braço forte" do capital, altera (no limite inferior) os padrões fundiários historicamente construídos no país.

Nesse sentido, o controverso tema dos quilombos travado à luz da territorialidade e do desenvolvimento socioeconômico, permanece às escuras por revelar que o conflito repousa essencialmente sobre o antagonismo entre dois projetos de sociedade – um baseado na valorização do ser humano e da natureza, respeitando e estimulando a sociodiversidade e a biodiversidade; e outro, baseado na concentração do capital, em detrimento da sociodiversidade e da biodiversidade dos ecossistemas.

Ao não serem titulados, os quilombolas deixam de comprovar a posse da terra, tendo seu direito mais uma vez relegado. Os conflitos territoriais passam a se intensificar, o acesso às políticas sociais, agrícolas e agrárias se torna restrito, além de limitações ao acesso a outras políticas públicas. A permanência na terra se torna cada vez mais difícil, o que coloca em questão a reprodução do modo de vida quilombola em seus aspectos produtivo, socioeconômico e cultural-religioso.

Atualmente, o INCRA/SR08 conta com a instauração de quarenta e oito processos administrativos para a regularização de territórios quilombolas, sejam aqueles para retirada de posseiros não pertencentes ao grupo étnico (denominados "terceiros" pelos quilombolas), seja para reconhecimento e delimitação das terras e para a titulação. Segundo relato de técnicos responsáveis pelo acompanhamento de tais processos, os recursos humanos e financeiros são insuficientes para atender tal demanda num espaço de tempo que poderia ser considerado razoável.

A titulação da terra, de acordo com os resultados obtidos a partir dessa pesquisa, é o principal bloqueio a ser resolvido junto às comunidades quilombolas,

e também se apresenta como o principal entrave para o desenvolvimento das mesmas.

No entanto, pensar o desenvolvimento das comunidades quilombolas no Estado de São Paulo está para além de garantir somente a titulação das terras, requer, sobretudo, uma reorientação política das ações do Estado voltadas para o desenvolvimento do campo, pautadas por novas racionalidades econômicas, pela reordenação do padrão fundiário, pelo fortalecimento das populações tradicionais, dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária e por formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.

Nesse sentido, afirmamos que as populações quilombolas, assim como outros segmentos das populações tradicionais do Estado de São Paulo, que historicamente vêm travando a luta pela permanência no território, são importantes atores para o processo de desenvolvimento dessas regiões, consideradas equivocadamente como áreas de expansão. E que as estratégias familiares e coletivas por elas adotadas frente aos conflitos territoriais, algumas vezes em detrimento do seu modo de vida, não se apresentam como uma ameaça à manutenção da biodiversidade dos territórios por tais populações ocupados. A luta dos quilombolas pela permanência em seus territórios é legítima e, portanto, deve ser um direito garantido pelo Estado brasileiro.

## **Referências**

ALIER, J.M. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenau: FURB, 1998.

ARRUDA, R.S.V. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: DIEGUES, A.C.S. (Org.).

**Etnoconservação**. Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Nupaub/Annablume/Hucitec, 2000. p.273-290.

ARRUTI, J.M.P.A. Quilombos. In: PINHO, O.; SANSONE, L. (Orgs.).

**Raça, Novas Perspectivas Antropológicas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. São Paulo: Editora FGV, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **Mito moderno da natureza intocada**.

2004. Disponível em: <(http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/assistenciatecnica/2522569)>. Acessado em: 17 de jan. de 2012.

**GHIMIRE, K.; PIMBERT, M. (Orgs.). Social change & conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas.** Reino Unido: UNRISD, 2000.

**GONÇALVES, C.W.P. Os (des)caminhos do meio ambiente.** São Paulo: Nupaub/Annablume/Hucitec, 2000.

**LEFF, E. Saber Ambiental.** Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2001.

# ARRECAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE SÃO PAULO PARA A REFORMA AGRÁRIA: O CASO DA FAZENDA REMONTA (DO EXÉRCITO) ENTRE CAMPINAS E VALINHOS – SP

*Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente texto é parte da pesquisa realizada através do Convênio Uniara/Incra - Contrato/CRT/SP/Nº 100.000/2010, e teve a intenção de investigar o potencial, a quantidade e os tipos de recursos fundiários disponíveis no Estado de São Paulo para serem destinados aos Assentamentos de Trabalhadores Rurais. Realizado pelo **Grupo de pesquisa de Desenvolvimento Produtivo, Organizativo, do Uso e da Identificação das Terras Públicas no Estado de São Paulo** do convênio citado, levantou neste estudo de caso todo o procedimento iniciado e reivindicado pela Prefeitura Municipal de Campinas entre 2002 e 2004, protocolado junto ao Exército brasileiro e junto ao INCRA, para que pudessem ser utilizadas as áreas públicas da Fazenda Remonta, situadas entre Campinas e Valinhos num "projeto de aproveitamento da terra para geração de trabalho e renda a postulantes da Reforma Agrária e moradores da periferia da cidade". Também procurou mostrar a viabilidade do pedido, fundamentados na ordem constitucional, na legislação agrária e legislação urbana brasileiras, embora sem efetivação de fato. Buscou revelar ainda que fora em vão toda a argumentação favorável tanto da Municipalidade de Campinas, à época, quanto, em relação ao parecer (positivo) da Superintendência Regional do INCRA/SP. Parecer esse, encaminhado às esferas superiores do governo em Brasília. Sendo assim, a questão abordada procura divulgar e trazer à lume,

---

<sup>1</sup>Advogada, agrarista e vice-presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA.

para futuros debates, a falta de vontade política de se unir esforços entre os vários órgãos governamentais e instituições públicas para a realização dessa parceria – inegavelmente inovadora para a Reforma Agrária em Região Metropolitana do Estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** Terras públicas para assentamentos de trabalhadores rurais; Reforma agrária; Geração de trabalho e renda com atividade agrícola; Preservação ambiental e cidade sustentável.

***Abstract:** This paper is part of research conducted by Uniara / Incra - Contract / CRT / SP / No. 100.000/2010, and was intended to investigate the potential, the amount and types of land resources available in the State of São Paulo to Settlements. Conducted by research group Productive Development, Organisational, the use and identification of the Public Lands in the State of São Paulo covenant quoted raised in this case study of the whole procedure started and claimed by the municipality of Campinas between 2002 and 2004, filed by the Brazilian Army and with INCRA, which could be used for the public areas of the Remount Farm, located between Campinas and Valinhos "a project of land use for generating employment and income applicants Agrarian Reform and residents of the periphery of the city". Also tried to show the feasibility of the request, based on the constitutional order, the agrarian legislation and urban Brazilian legislation, but without effective indeed. Sought to reveal even go out on all the arguments in favor of both the Municipality of Campinas, at the time, as compared to the opinion (positive) of the Regional INCRA/SP. This opinion, forwarded to the higher spheres of government in Brasilia. Thus, the question addressed seeks to disseminate and bring the heat for future discussions, the lack of political will to unite efforts between various government agencies and public institutions for the realization of this partnership – undeniably innovative for Agrarian Reform in the Metropolitan Region of State of Sao Paulo.*

**Keywords:** Public lands for settlements of rural workers; Agrarian reform; Generating jobs and income in agriculture; Environmental preservation and sustainable city.

## **Introdução**

Com o objetivo de aprofundar os estudos e desenvolver propostas de

arrecadação e da utilização das Terras Públicas do estado de São Paulo para a Reforma Agrária, foram sistematizados junto à Superintendência Regional do INCRA/SP, em parceria com pesquisadores da UNIARA, através do Convênio Uniara/Incrá – Contrato/CRT/SP/Nº 100.000/2010, debates do **Grupo de pesquisa de Desenvolvimento Produtivo, Organizativo, do Uso e da Identificação das Terras Públicas no Estado de São Paulo**, do qual fizemos parte.

No entanto, para se dar início ao tema, em conjunto com a professora, Dra. Maria Cecília Ladeira de Almeida priorizamos uma classificação de todas as áreas que se poderiam definir como sendo **Terras Públicas e Terras de Interesse Público e Social para a Reforma Agrária**. Em função dos estudos já acumulados anteriormente pelos técnicos da Superintendência Regional do INCRA/SP, a matéria, então, foi classificada da seguinte forma:

### **1. Terras públicas:**

Núcleo Monção (Iaras)<sup>2</sup>; Núcleo Bandeirante<sup>3</sup>; Colônias Militares (Terras das Forças Armadas); Terras em Poder das Forças Armadas; Hortos Florestais do Estado de São Paulo; Terras em Poder do Serviço do Patrimônio da União - SPU; Terras Rurais da extinta Rede Ferroviária Federal – RFFSA; Unidades de Conservação; Áreas Indígenas; Terras Devolutas Estaduais: Pontal Paranapanema, 15º Perímetro; Quilombos – Vale do Ribeira e Parques do Litoral Norte; Ribeirinhos e Caiçaras do Litoral Norte e de outras regiões do Estado.

### **2. Terras de interesse público e social**

Quilombos<sup>4</sup>; Áreas Reformadas<sup>5</sup>; Reservas Legais; App's e outras Unidades

---

<sup>2</sup>Pesquisa exaustiva realizada pelo Engenheiro Agrônomo do INCRA/SP – Arilzo Forte e pela Professora Maria Cecília Ladeira de Almeida, Procuradora-Chefe aposentada do INCRA/SP.

<sup>3</sup>Trabalho iniciado pelo advogado Fábio Ceccantini e Arilzo Forte.

<sup>4</sup>Estudos em parceria com o grupo de pesquisadores dos territórios Quilombolas junto à Superintendência Regional do INCRA/SP, no convênio com a UNIARA.

<sup>5</sup>Sobre as **Áreas Reformadas** o tema precisa ser aprofundado e debatido no contexto mais acadêmico ou doutrinário do que, propriamente, em relação à condição dos assentamentos nas regiões do estado onde estão localizados. Na verdade, hoje em dia tem sido mais um debate importante sobre o uso da terra pública e a preservação dos assentamentos, face à vizinhança ameaçadora e ao avanço do agronegócio no entorno das áreas onde existem assentamentos. Interessante notar que há muita polêmica sobre o assunto. ►►

de Conservação Particulares; Terras Faxinais, Ribeirinhos e outras populações tradicionais existentes no estado; Patrimônio Histórico e Cultural.

A classificação acima teve a intenção de apontar as especificidades, além da variedade e da quantidade de áreas existentes e que poderiam estar disponíveis para a Reforma Agrária no estado de São Paulo. Infelizmente, no momento atual do relato deste texto, nota-se que todo o esforço acumulado anteriormente foi abandonado e não mais faz parte dos programas governamentais de seu órgão executor, nem no Estado de São Paulo e nem no país.

Além do mais, na pesquisa INCRA/UNIARA, coordenada pela professora Vera Lúcia Botta Silveira Ferrante, ficou também estabelecido que seus resultados poderiam trazer fundamentos importantes na **gestação de uma nova política agrária no país**, esta agora, reforçada pela identificação e arrecadação efetivas, pelo governo federal, de grande estoque de **terras públicas disponíveis** e, efetivamente, existentes e passíveis de serem ocupadas pela agricultura familiar, geração de trabalho e renda com assentamento de trabalhadores rurais.

É fato que, embora a legislação agrária assim o preveja, e até já tenha havido iniciativas de se promover prioritariamente a Colonização Oficial e Particular nas décadas de 70 e 80, durante o Regime Militar no país, tal iniciativa não se transformou em qualquer política pública complementar à Reforma Agrária (como previa o Estatuto da Terra) ou, muito menos, de intervenção de ordem social.

Na ocasião, mais se pretendia substituir a própria desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, do que propriamente estabelecer um programa de uso da terra pública com a finalidade de assentar massivamente trabalhadores rurais sem terra.

Sendo assim, e em vista da inércia do Estado relativamente à questão agrária (tanto pela ausência de intervenção do Estado para a realização de desapropriações, quanto pela total inexistência de aproveitamento das terras públicas e devolutas para o desenvolvimento rural através da valorização do trabalho no campo), até hoje, portanto, há espaço para o estudo da identificação,

---

<sup>5</sup> ►► Alguns pesquisadores não aceitam a idéia de que existam áreas com a configuração de **reformadas**, o professor e economista José Juliano de Carvalho Filho (USP) não concorda com tal terminologia, além de ser um interlocutor importante para tal estudo. No entanto nos livros de José Gomes da Silva (um dos autores do Estatuto da Terra/64) existem dados sobre a matéria e sobre o que seriam as **Áreas Reformadas** após a intervenção do Estado através da desapropriação por interesse social.

arrecadação e uso das Terras Públicas ainda neste século XXI que se adentra. Não só no Estado de São Paulo, mas, no Brasil como um todo.

Há que se ressaltar, ainda, que há um novo contexto econômico e social no país, e uma nova onda de avanço do capital estrangeiro investindo em compra de terras em países da América Latina, África e Ásia. E podem ser as Terras Públicas e/ou Devolutas, sem identificação, sem regularização e ainda não arrecadadas pelos órgãos competentes, as mais vulneráveis para esse avanço de aquisição irregular de terras por estrangeiros no país. Este é outro assunto recorrente que, com certeza, poderá no futuro ser objeto de novas constatações e pesquisas.

### **Uma área do exército na divisa entre as cidades de Campinas e Valinhos/SP**

Identificamos em processos junto ao INCRA/SP e junto aos informes constantes de estudos sobre propriedades do exército brasileiro uma área situada entre os Municípios de Campinas e Valinhos a 90 km da Capital. Está registrado junto ao INCRA/SP o pedido da Prefeitura Municipal de Campinas para a mediação com o exército e a conseqüente transferência da área ao INCRA, no sentido da realização de um projeto de aproveitamento da terra para geração de trabalho e renda as postulantes da Reforma Agrária e moradores da periferia da cidade.

### **Das razões da Prefeitura de Campinas sobre a destinação da FAZENDA REMONTA**

A requisição de intervenção do INCRA para o aproveitamento das terras da *Fazenda Remonta* ocorreu durante a gestão do prefeito Antônio da Costa Santos e da Vice-Prefeita Izalene Tiene (2000 a 2004).

A Prefeita, sucessora de Antônio da Costa Santos, assassinado no início de seu mandato, enviou ao então Ministério da Defesa uma Proposta de *Valorização das Terras da Fazenda Remonta* entre Campinas e Valinhos, cujas terras pertenciam ao imóvel utilizado pela Coudelaria do Exército, com aproximadamente 712 ha., localizada na Região Sul do Município, na Estrada da Coudelaria – SP 332, próxima do Parque Jambreiro, situada em sua maior parte no Município de Campinas, e com aproximadamente 1/3 de sua área no Município de Valinhos, no Estado de São Paulo.

Foi descrito que em Campinas, a gleba com destinação para a agropecuária, embora incluída no perímetro urbano, estava inserida na Macrozona 6 – *Área*

*de Urbanização Controlada*, instituída pela Lei Complementar 04 de 17 de janeiro de 1996 e classificada como Zona 18, pela Lei 6031/1988, que regulamenta o Uso e Ocupação do Solo Urbano (LUOS), com restrições à urbanização.

Também ficou constante da proposta que a *Área de Urbanização Controlada* fora destinada a preservar a bacia do Córrego Samambaia (afluente do Rio Atibaia) e para a preservação da área agricultável entre os Municípios de Campinas e Valinhos, responsável pela produção de hortaliças para a região. O Zoneamento em Z-18, conforme a LUOS, também se destinaria à conservação de Patrimônios Ambientais e de Patrimônios Arquitetônicos, como se dá no caso da Fazenda Remonta.

É descrito na Proposta que na cidade de Valinhos, vizinha à Campinas, conforme Lei Municipal 3.178 de 25 de março de 1998, que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município, tinha classificação como zona 5, ou seja, Zona de Baixa Densidade e parâmetros construtivos conforme Tabela nº 9 e Planta nº 95/97 DUMA- SPMA, sendo possível o desmembramento mínimo em áreas de 10.000 metros quadrados.

Assim foram mapeadas as terras do exército entre Campinas e Valinhos, sempre em relação à legislação municipal de um e outro Município à época da proposta. Porém, mais interessantes foram as justificativas apresentadas, principalmente, pela importância e localização estratégica da referida área, que em Campinas, tinham e ainda têm uma série de considerações favoráveis e oportunas para justificar a manutenção da destinação de uso agrícola da gleba.

Argumentou-se à ocasião que:

**1.** Um novo conceito de desenvolvimento qualitativo fundamentou a elaboração do Plano Executivo de Desenvolvimento Urbano e Rural, em Campinas, lançado em 18 de dezembro de 2002;

**2.** A preparação do Congresso da Cidade e a discussão sobre seu novo Plano Diretor, ainda no ano de 2003, trouxeram como um dos principais temas de discussão a vocação de seu território e a premente necessidade de se equacionarem justa e adequadamente – de um lado, as graves demandas sociais e, de outro, a forte pressão econômica por mega-empresendimentos imobiliários – tudo isto dentro da retomada da idéia de um planejamento efetivo de médio e longo prazos, sob controle do Poder Público e com a participação de todos os segmentos da sociedade;

**3.** A coordenação e a compatibilização destas demandas – muitas vezes apresentadas de forma conflituosa – fora o maior desafio para a Administração

Municipal. Ou seja, a meta a ser atingida, com o máximo rigor, deveria ser o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da cidade, propiciando principalmente, a geração de trabalho e renda à sua população mais carente.

Assim sendo, a Implantação de um Programa de Geração de Trabalho e Renda, Aproveitamento Agrícola e Preservação Ambiental, na área acima descrita, da Fazenda Remonta viria, positivamente, atender ao regramento já existente sobre o Uso e Ocupação do Solo dos Municípios de Campinas e Valinhos, do mesmo modo, contribuiria para se por em prática um novo e diferenciado conceito de Sustentabilidade de Desenvolvimento Urbano, nestas duas cidades que se conurbam, na importante Região Metropolitana de Campinas, no Estado de São Paulo.

A Prefeitura de Campinas ainda ressaltou que o INCRA, o órgão parceiro a ser integrado na empreitada do direcionamento das Terras Públicas para a Reforma Agrária reunia todas as condições técnicas para a avaliação e construção de um Projeto "*Rurbano*", com as administrações municipais, de forma a apoiar esta concepção de uma *zona rural*, integrada à vida das cidades.

Ainda foram feitas outras considerações por parte da Prefeitura de Campinas no sentido de contextualizar melhor tal requerimento de parceria com o governo federal.

Ficou claro que a proposta se colocou como sendo ousada, na busca de soluções criativas e inovadoras, isso para que o Município pudesse garantir a construção de uma cidade com desenvolvimento e planejamento participativo, com inclusão cidadã e respeito aos recursos naturais, ainda existentes.

### **Um Programa Local de inserção das atividades rurais e agrícolas na vida da Cidade**

Também, o Programa Municipal para o Desenvolvimento Rural foi inserido nas considerações gerais da proposta, justificando-se a demanda, conforme abaixo descrito:

✓ Que a então Administração da Prefeitura Municipal de Campinas havia criado, junto ao Gabinete da Prefeita, o **Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar – GDR**, sediado na CEASA-Campinas, composto por membros deste órgão, pelos titulares da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEPLAMA e da Secretaria Municipal de Finanças;

✓ Que o **GDR** tinha a finalidade (segundo o Decreto Municipal de nº 13.603 de 25 de abril de 2001) da revalorização da zona rural da cidade, promovendo

sua integração com as necessidades do Município como um todo, tais como: abastecimento alimentar, geração de empregos, preservação dos recursos naturais e do patrimônio cultural, buscando mais qualidade de vida tanto para a população rural como para a população urbana;

✓ Que esta política de governo trazia como novidade para o Município de Campinas o princípio da Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural, entendida em todas suas dimensões, isto é, econômica, social, ambiental, política e cultural.

Na Proposta apresentada pela Prefeitura de Campinas ao Ministério da Defesa e ao INCRA/SP, os objetivos estavam bem delineados e percebia-se forte comprometimento do governo local, principalmente, no que se referia:

a. Ao planejamento da política de Desenvolvimento Rural Sustentável para o Município, gerando;

b. Empregos e renda, melhorando as condições alimentares, principalmente da população de baixa renda;

c. À elaboração de normas, de competência municipal, de uso e ocupação do solo, visando à revitalização das atividades agropecuárias e a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente;

d. À viabilização de programas de apoio à agropecuária local, em convênio ou parceria com as demais esferas dos órgãos federais, estaduais e municipais, com organizações não-governamentais, inclusive internacionais e com a iniciativa privada;

e. À animação de setores sociais envolvidos com a agropecuária criando canais para discussão dos problemas locais e buscando-se soluções conjuntas para as prioridades apontadas por meio da participação dos munícipes;

f. À proposição de políticas de abastecimento e segurança alimentar, apresentando projetos para a melhoria das condições de acesso da população de baixa renda aos alimentos, das condições sanitárias, observando o direito à informação e à educação alimentar;

g. À promoção do conhecimento, a informação atualizada e as tecnologias de ponta que tivessem por finalidade manter a zona rural produtiva, competitiva e capacitada a responder às novas demandas que a sociedade contemporânea tem colocado para um novo rural; e,

h. A mobilização de todos os recursos institucionais de excelência sediados no Município e na região, tais como, universidades, institutos de pesquisa, instituições de ensino e organizações de apoio, capacitação e extensão rural, para a melhor viabilização da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar para a cidade.

A Prefeitura de Campinas apresentou, ainda, a caracterização da ocupação do seu território descrevendo o contexto geral enfrentado pelos grandes municípios brasileiros que pudessem a seu turno, representar potencialidades e desafios específicos a serem considerados na efetivação de uma política de resistência e construção de uma alternativa global.

Considerou aspectos históricos e geográficos da expansão da malha urbana de Campinas, onde sempre houvera a convivência com uma estrutura fundiária concentrada e uma agricultura que teve na cana-de-açúcar e no café seus grandes desenvolvimentos, os quais, posteriormente, possibilitaram a industrialização do Município. Foi lembrado que na história de Campinas, houve uma elite agrária e latifundiária que cedo se urbanizou, e que sempre soube reservar áreas rurais no entorno da cidade para o processo de especulação imobiliária derivado da expansão urbana e que ainda existiam sérios reflexos no uso e ocupação totalmente inadequados do território da cidade.

Além do mais, no mesmo relato foi ressaltado que a desestruturação dos mecanismos de planejamento urbano fora, em muito, causado pelo desmonte das políticas agrícolas dos governos federal e estadual. Alertou-se ainda que, antes a situação econômica tinha no Estado o protagonista responsável pela formidável modernização da agricultura brasileira, a qual, a propósito, apresentava seus índices mais expressivos na região de Campinas.

Sendo assim, foi também evidenciado que a falência dessas políticas nacionais provocara uma ausência de regulação das atividades agropecuárias, as quais ficaram particularmente vulneráveis em situações onde concorrem desigualmente com usos urbanos da terra muitas vezes bem mais compensadores.

Usos não-agrícolas do espaço rural passaram a deslocar a produção agropecuária. Assim, muitas áreas exclusivamente de destinação produtora de alimentos passaram a abrigar atividades de moradia, industriais e comerciais, ou estas atividades ligadas à agropecuária passaram a ser complementadas com atividades não-agrícolas, geradoras de maior renda, tais como o lazer e o turismo rural, por exemplo.

Foi constatado aspecto interessante na definição dos usos do território rural ou do espaço rural das cidades: a falta de sua regulação pelo poder municipal, sem poderes de fiscalização efetivos.

Concluiu-se que esta ocupação de atividades urbanas na zona rural não se fazia sem enormes prejuízos ao meio ambiente, especialmente aos recursos florestais, hídricos e pedológicos, e que apesar da existência de uma legislação federal de proteção ao meio ambiente, mais restritiva, assim como de órgãos

estaduais para a proteção dos recursos naturais, a inexistência de quadros funcionais e de instrumentos de fiscalização e controle governamentais, de ambas as esferas públicas, impedia e dificultava a eficácia destas normas legais.

Outra consideração importante foi a constatação de que o INCRA, por sua vez, pouco atuava nos espaços rurais dos grandes Municípios e Metrôpoles, onde o preço da terra dificulta a intervenção em áreas ociosas e de uso inadequado, para uma redistribuição fundiária com finalidades sociais, produtivas e de proteção ao meio ambiente.

Além disso, interessante observar a avaliação bastante precisa de que o vazio de políticas para o campo se aliava ao viés urbano das políticas neoliberais e da especulação imobiliária, que passaram a encarar o rural no entorno das grandes cidades como um grande deserto econômico, pleno de potencialidades para quaisquer usos que a aplicação de capitais financeiros pudesse ser valorizada.

A especulação imobiliária, e a expectativa de grandes lucros com empreendimentos "urbanos" localizados na zona rural, tornaram a atividade agropecuária uma simples garantia de reserva de áreas, livres de invasões e produzia uma enorme ociosidade do uso da terra no município de Campinas.

Por fim, o relato que a Prefeitura de Campinas enviou ao Ministério da Defesa e, posteriormente ao INCRA, junto com o pedido de intervenção destas esferas federais para a arrecadação ou negociação das Terras da Fazenda Remonta para a Reforma Agrária no Município, foi acompanhado de dados sobre a Estrutura Fundiária e Produtiva.

### **A sugestão da proposta local**

Mais que razões e justificativas, a Prefeitura Municipal de Campinas, expôs ao Ministério da Defesa, e em seguida ao INCRA/SP uma proposta preliminar de aproveitamento das Terras da Fazenda Remonta nos termos seguintes:

#### **"Projeto Técnico Preliminar de Aproveitamento das Terras da Fazenda Remonta:"<sup>6</sup>**

**Área total:** 712 hectares (aproximadamente)

#### **1. Área ambiental – 112 hectares**

Área destinada à preservação de matas nativas existentes e à implantação de matas ciliares, com plantio de madeira de lei, palmito e plantas de uso medicinal

---

<sup>6</sup>Elaborado pelo Eng. Agrônomo Nestor Amâncio Alves Junior e equipe do GDR

para exploração futura, em manejo sustentável.

## **2. Área de moradias – 10 hectares**

Quatro áreas de aproximadamente 2,5 hectares para moradia de 50 famílias em cada uma, espalhadas equidistantes entre si para facilitar o trabalho na gleba total. Ou seja, 4 núcleos com 50 casas cada, totalizando 200 moradias, em lotes de 250 a 300 metros quadrados.

## **3. Área de produção – 590 hectares**

### **3.1 Área de produção de frutas – 390 hectares**

Produção de frutas *in natura* para abastecimento do mercado interno (Campinas e São Paulo) e de exportação, além de frutas para produção de polpas para suco.

### **3.2. Área de produção de hortaliças – 200 hectares**

Produção de hortaliças diversas (legumes e verduras) para os mercados de Campinas e São Paulo, além de atender os mercados institucionais da merenda escolar e do restaurante popular, incluídos no Programa Fome Zero.

## Possibilidade de culturas e avaliação do retorno:

Cultura	Densidade	Produção	Custo/Ha	Receita/Ha	Retorno/Ha
Goiaba	384 pés/ha	75 kg/pé	5.760,00	10.000,00	4.240,00
Banana	1670 touceiras/ha	60 to n/ha	5.000,00	12.240,00	7.240,00
Maracujá	416 pés/ha	32 to n/ha	11.500,00	18.000,00	6.500,00
Uva	667 pés/ha	32,5 ton/ha	10.850,00	15.500,00	4.650,00
Mandioca		25 to n/ha	2.500,00	6.200,00	3.700,00
Pimentão		24 to n/ha	4.200,00	7.000,00	2.800,00
Pepino		44 to n/ha	9.240,00	15.400,00	6.160,00
<i>a.</i> <i>Média</i>			<b>7.007,00</b>	<b>12.048,00</b>	<b>5.041,00</b>

Obs: Valores em reais do custo, receita e retorno.

**Fonte:** Dados do Levantamento de Custos Agrianual FNP – 98/99 e do Levantamento de Preços Recebidos pelo Produto – IEA (00/01).

### Sistema de produção comunitário

Todos os trabalhos serão executados conjuntamente pelas famílias e os lucros divididos na proporção de 25 a 30% pelo número de famílias (200) e 70 a 75% pelo volume de trabalho oferecido por cada família (número de pessoas e número de horas trabalhadas). Este sistema visa priorizar que a maior parte da renda seja oriunda do trabalho, que é o objetivo principal deste projeto – **a geração de emprego e renda**, além de otimizar a utilização da mão-de-obra e, conseqüentemente, a maior lucratividade.

Renda esperada: R\$ 1.500,00 a 2.000,00 por família de 4 a 5 pessoas, gerando inclusão social e resgate da dignidade.

### Planejamento e Cronograma de Implantação:

1) Negociação da Área – Exército, Governo Federal (INCRA) e Municípios:

a. Recrutamento e Seleção das Famílias: utilização do levantamento realizado

pelo INCRA que registrou aproximadamente 4.500 famílias em Campinas interessadas em trabalhar na produção agrícola e famílias oriundas das áreas de desapropriação para ampliação do Aeroporto de Viracopos.

**b.** Projeto Técnico das Culturas: Elaboração e acompanhamento pelo GDR, Casa da Agricultura de Campinas, Ceasa/Campinas, CATI, ITESP, INCRA, com assessoria das diversas entidades de pesquisa como, por exemplo, IAC, EMBRAPA, ESALQ, etc.

**c.** Acompanhamento, orientação e avaliação do planejamento, da administração e dos custos de produção para posteriores tomadas de decisões por parte da equipe técnica anteriormente citada e por membros da UNICAMP e PUCC.

**d.** Comercialização da produção: Através da Ceasa/Campinas, das feiras livres em Campinas e Valinhos, na CEAGESP em São Paulo, nos mercados institucionais oriundos do programa FOME ZERO já em andamento em Campinas (Merenda Escolar e Restaurante popular) e através de abertura e intensificação de exportação de frutas.

**e.** Capacitação da comunidade: SENAR/FAESP/Sindicato Rural de Campinas, PRONAF, SAI/SEBRAE, Casa da Agricultura de Campinas, IAC e ITAL entre outros.

**f.** Fontes de Financiamento: Pronaf - Banco do Brasil, BNDES, FAO e outros.

Outra importante questão levantada nas justificativas da Prefeitura de Campinas ao INCRA foi a necessidade de integração das áreas urbanas e rurais, alegação que denotava uma nova visão de planejamento urbano e rural, até então, pouco visto em outras cidades/metrópoles no Estado de São Paulo ou no Brasil.

Muito se argumentou sobre a importância da regulação do espaço rural e da preservação de espaços destinados à proteção ao meio ambiente, principalmente dos recursos florestais e hídricos, como condição para a preservação dos níveis de qualidade de vida da população em seu conjunto e da competitividade do Município como pólo de atração de investimentos. Menos evidente, mas igualmente essencial, foi a defesa da preservação de espaços rurais para usos agropecuários sustentáveis como condição para a manutenção da qualidade de vida e da competitividade do Município. A prontidão da população, culturalmente disposta a estabelecer uma relação de respeito e convivência com a natureza, uma população humana que ocupe e habite os espaços destinados à preservação ambiental e se constitua em sua guardiã, seria essencial. A proposta para o aproveitamento das terras da Fazenda Remonta seria um exemplo desta nova concepção.

Ainda sobre a zona rural de Campinas, foi ressaltado que, apesar de todas as dificuldades e desventuras das políticas agrícolas, ainda existiam no Município de Campinas agricultores que estabeleceram uma atividade econômica compatível com o meio ambiente e o mantiveram em áreas que podem hoje ser destinadas à preservação ambiental. Esses agricultores que ajudaram a conservar tais áreas, não poderiam ficar reféns e/ou "aos cuidados do mercado", sem alternativas econômicas frente às restrições impostas pela necessidade da preservação ambiental, sob pena de o Município ver comprometida sua perspectiva de desenvolvimento econômico.

Do mesmo modo, a geração de empregos para a população de baixa renda através dos "mecanismos de mercado" estava dificultada, (à época), pelas características dos empregos novos criados no Município de Campinas, na sua maioria, voltados para mão-de-obra qualificada.

Porém, foi ressaltado que a enorme proporção de terras ociosas existentes no entorno rural do Município de Campinas, resultante da especulação imobiliária, era fruto da inexistência de políticas e mecanismos públicos de planejamento do desenvolvimento econômico - uma vez que as maiores possibilidades de geração rápida e barata de empregos para mão-de-obra de baixa renda se encontram justamente na ocupação produtiva desse enorme recurso fundiário. Não somente pelo valor gerado na produção agropecuária, mas, sobretudo, pelas possibilidades de agregação de valor ao longo das cadeias de suprimento e aproveitamento das vantagens da proximidade com um mercado qualificado e diferenciado – tanto de Campinas como da Região Metropolitana e mesmo da Capital.

O que se defendeu foi que a urbanização do espaço rural do Município implicaria na incorporação do rural como essencial e conformador do urbano. Além disso, com o "Estatuto da Cidade", o Poder Público Municipal estaria, de fato, sendo chamado a exercer-se sobre todo o território do Município e, para isto, seria urgente avançar nas lacunas da legislação deste território – recuperando atribuições de regulação de espaços e atividades de interesse local, como o são as atividades rurais.

Ficou claro inclusive que, foi diante das considerações feitas acima, que o então Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar da Prefeitura de Campinas – GDR – se colocou diante da tarefa de fazer um diagnóstico completo das áreas rurais do Município, identificar vetores, tal como este da Fazenda Remonta, na divisa entre Campinas e Valinhos. A idéia mais presente na busca de um desenvolvimento sustentável foi a utilização e a valorização da alta tecnologia de produção agropecuária que existe nos inúmeros

órgãos de pesquisa, sediados na cidade e região.

O princípio adotado foi que a partir do espaço local, buscar-se-iam articulações e transformações regionais, para que estas pudessem servir de modelo para soluções nacionais.

### **Da recepção do INCRA aos requerimentos da prefeitura de Campinas**

O encaminhamento do INCRA, com relação à Fazenda Remonta entre Campinas e Valinhos foi favorável à arrecadação das Terras. O parecer da assessoria do Superintendente assim ditou: "A proposta visa o atendimento dos preceitos legais que dispõem sobre a destinação de terras públicas, em especial o Artigo 9º, § 1º da Lei 4.504 de 30/11/1964 (Estatuto da Terra): Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos fins previstos nesta Lei, as seguintes: I – as de propriedade da União que não tenham outra destinação específica".

Nas justificativas do INCRA/SP, ficou estabelecido que a proposta das prefeituras de Campinas e Valinhos, além de estarem absolutamente dentro das normas e preceitos legais da legislação agrária representaria "uma oportunidade única e singular para a Obtenção de Terras para Reforma Agrária em área desenvolvida, dotada de toda a infraestrutura para garantir a máxima facilidade de realização do objetivo da inclusão social dos assentados a custos muito reduzidos, pois o principal recurso a terra, é público, próprio da União, e não tem destinação específica".

A argumentação também ressaltou aspectos positivos no desenvolvimento local das cidades envolvidas destacando que "já que existem hoje tecnologias e oportunidades de mercado (concentradas na região) que permitem conciliar produção agrícola de alto valor agregado com preservação de recursos ambientais. Trata-se, também, de área estratégica para a preservação de recursos hídricos essenciais para garantir a qualidade de vida da Região Metropolitana de Campinas, pré-condição para a manutenção de sua posição competitiva de pólo de atração de mão-de-obra de alta qualificação e elevada renda em função de sua vocação para a tecnologia de ponta".

Sobre a localização do imóvel, o INCRA constatou que está situado "em posição estratégica para a garantia dos objetivos de longo prazo do ordenamento territorial enquanto política de Estado e do planejamento do desenvolvimento urbano e rural dos municípios de Campinas e Valinhos, de modo que sua destinação ao Programa Nacional de Reforma Agrária pode constituir peça chave na discussão dos Planos Diretores de Desenvolvimento dos municípios. O imóvel

é também lindeiro a uma área reformada, resultante de uma experiência pioneira e exitosa de intervenção agrária realizada pelo Governo do Estado de São Paulo na década de 1950, sob a gestão Carvalho Pinto, que ficou conhecida como Lei de Revisão Agrária. A implantação de assentamentos nos bairros hoje conhecidos como Reforma Agrária, Pedra Branca e Descampado conformam na divisa dos municípios de Campinas e Valinhos uma "territorialidade camponesa", uma área abrangente formada por pequenos proprietários familiares, a maioria voltada à fruticultura de exportação, principalmente goiaba, figo e citrus especiais, como laranjas kinkan, que mesmo diante da alta valorização imobiliária da região mantém competitividade, em virtude de altos valores agregados aos seus produtos agrícolas e das facilidades do acesso a esses mercados. A destinação do imóvel Fazenda Remonta / Coudelaria do Exército enquadra-se, portanto, apesar das especificidades da sua situação próxima a um grande centro regional metropolitano, perfeitamente na Diretriz Estratégica que centra a Reforma Agrária na idéia de áreas reformadas, reforçando e beneficiando-se da proximidade de outros assentamentos".

O INCRA/SP também destacou que constituía uma oportunidade única para a realização das Diretrizes Estratégicas e Operacionais do MDA / INCRA, no quesito qualidade das parcerias que se poderia realizar no desenvolvimento da proposta e na argumentação lembrou: "A região de Campinas concentra recursos de excelência da pesquisa científica e tecnológica de ponta que apóia o desenvolvimento agrícola do país. Esta Superintendência já estabeleceu relações e contatos que se mostraram altamente promissores com o IAC – Instituto Agrônomo de Campinas, com os centros nacionais da EMBRAPA de Meio Ambiente, Monitoramento e Informática na Agricultura, com a Unicamp, através da Faculdade de Engenharia Agrícola, Instituto de Economia e Faculdade de Engenharia de Alimentos, de modo que é possível dispor do melhor apoio existente para a elaboração do Projeto e implantação das Diretrizes Operacionais de Assentamento de Trabalhadores Rurais. As Prefeituras Municipais de Campinas e Valinhos vem discutindo e incorporando a questão da intervenção pública nas áreas rurais em função da consciência cada vez mais clara de que muitos dos problemas urbanos decorrem da falta de políticas e ações de regulação sobre os usos rurais dos territórios municipais".

Nas conclusões do parecer do INCRA/SP à proposta enviada pela Prefeitura de Campinas em conjunto com a Prefeitura de Valinhos teria total justificativa técnica e econômica. Bastaria, então, "o convencimento político do Governo Federal para viabilizar a proposta com a cooperação de todas as esferas

envolvidas, principalmente, apresentar alternativas de recursos para atender as expectativas do Exército Brasileiro na realização de seus Objetivos Estratégicos, os quais são inteiramente compatíveis com a proposta apresentada".

### **A proposta sem solução de continuidade**

Infelizmente, esta proposta de aproveitamento de uma terra pública do Exército Brasileiro (ociosa) que poderia ser oferecida à Reforma Agrária não teve andamento. As articulações sobre o projeto teriam ficado sob a incumbência do então Gabinete da Casa Civil da Presidência da República, mas, sem nenhuma resposta até os dias de hoje.

Não havendo iniciativa por parte do INCRA e, com a sucessão da administração da Prefeitura de Campinas, que não demonstrou qualquer interesse (muito ao contrário) pelo projeto de implantação de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável-PDS na região, emergiram (como outrora já havia sido ventilado) outros interesses da especulação imobiliária na localidade.

### **A destinação das terras públicas da fazenda remonta na opinião pública e os interesses da especulação imobiliária**

Em 2005, foi noticiado no Jornal o Correio Popular de Campinas a seguinte matéria: "O prefeito de Valinhos, Marcos José da Silva (PMDB) vai alterar o zoneamento da Fazenda Remonta para facilitar à Fundação Habitacional do Exército, proprietária das terras, a venda da área. Mas ele quer, em contrapartida, que o Exército ou os empreendedores que venham a adquirir as terras façam os investimentos necessários para resolver o problema de enchentes em Valinhos, na Avenida Invernada e no bairro Capuava. A fazenda, de 7,12 milhões de metros quadrados, tem 1,8 milhões dentro de Valinhos e o restante em Campinas. Silva está disposto a autorizar o fracionamento da terra em lotes de 500 metros quadrados. O zoneamento atual só permite lotes de 10 mil metros quadrados, já que a área – considerada um cinturão verde que impede a conurbação de Campinas e Valinhos naquele ponto – é destinada a baixa densidade e uso institucional e de turismo. A Fazenda Remonta abrigou, durante muitos anos, a Coudelaria do Exército (área de criação de animais). Ela foi avaliada em R\$ 60,8 milhões no ano passado, quando o Exército tentou, pela segunda vez, vender a fazenda situada nas margens da antiga estrada Campinas-São Paulo, na região sudeste de Campinas. Sem conseguir compradores por causa da limitação de parcelamento imposta pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos, o Exército acabou transferindo a fazenda, por permuta, para a Fundação

Habitacional do Exército (FHE). Essa fundação é responsável por gerir a Associação de Poupança e Empréstimo (Poupex) destinada a garantir aos militares o acesso à moradia. A direção da FHE evitou comentar a proposta do prefeito Marcos José da Silva. Silva disse que estimativas iniciais indicam que seriam necessários R\$ 10 milhões para acabar com as enchentes em Valinhos. "Não temos esse dinheiro e há dificuldade para consegui-lo nas áreas federal e estadual, o governo federal destinou esse ano R\$ 60 milhões para obras contra enchentes para o Estado de São Paulo inteiro", argumentou. O prefeito contou que vem sendo procurado por empreendedores interessados na área do Exército, mas as negociações acabam não tendo sucesso por causa das imposições do zoneamento. Algumas sondagens mostraram, segundo ele, disposição de empreendedores em investir nas obras contra enchente se o tamanho do lote mínimo na área da fazenda for reduzido para 500 metros quadrados. "Ou fazemos isso, ou não vamos conseguir acabar com a enchente. As chuvas estão chegando e desde 1999, quando o córrego da Avenida Invernada transbordou, temos tido consecutivos problemas", disse. Naquele ano, veículos de uma concessionária foram levados rio abaixo, salas de aula da Faculdade de Valinhos (FAV) foram inundadas e houve muitos estragos. O valor dos investimentos necessários para eliminar os gargalos que provocam enchentes nas avenidas Invernada até o bairro Capuava está sendo calculado por uma empresa".

Em nosso entender, a transferência da Fazenda Remonta do Exército para a Fundação Habitacional do Exército (FHE) pode ter ocorrido como medida de privatização, ou seja, para impedir a transferência (ou troca) dessa área de terras públicas para a Reforma Agrária. Porém, esse fato não eximiria de toda a possibilidade de arrecadação e transferência da área para o INCRA, com a devida compensação pecuniária ou orçamentária ao exército. O fato é que as especulações imobiliárias juntamente com a falta completa de visão dos poderes públicos locais, na atualidade, não têm como meta de governo o planejamento urbano e rural integrados. Falta sensibilidade aos governantes pela preservação e equilíbrio ambiental de seus municípios - além do total desconhecimento da questão agrária e dos benefícios que o incentivo à agricultura familiar poderia trazer e gerar empregos para as cidades. Mas, em sentido oposto, facilita apenas a expansão das áreas urbanas sobre as rurais e abre espaço para que os loteamentos urbanos sejam contemplados com incentivos e legislação de zoneamento permissiva.

Falta conhecimento, mas, falta também vontade política de inovar.

Também houve grande recuo no caso da Municipalidade de Campinas. O

primeiro deles foi em 2005 quando foi interposta, pelo Ministério Público do Meio Ambiente em Campinas uma ADIM que resultou na inconstitucionalidade da lei de zoneamento urbano aprovada na Administração da Prefeita Izalene Tiene (2000 a 2004) e, que, dentre várias providências revertia para a zona rural, muitas áreas do perímetro urbano onde a atividade agrícola e pecuária era e ainda é exercida. Dentre as áreas de reversão de urbanas para rurais, reivindicação de pequenos produtores de Campinas, estava a área da Fazenda Remonta, o que foi feito num esforço administrativo de mantê-la com atividades agrícolas e de equilíbrio ambiental para a cidade. Atualmente está novamente inserida na zona urbana do Município.

Em 2006 uma reportagem veiculada pela imprensa local, mais uma vez, abordou o assunto e divulgou:

A Câmara de Vereadores de Campinas adotou uma posição formal, na noite desta segunda-feira, contra projeto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que pretende incluir a Fazenda Remonta – entre Campinas e Valinhos – no programa de reforma agrária do governo federal.(g.n.) De acordo com o vereador Paulo Oya (PDT), autor de uma moção aprovada na sessão de ontem à noite, a área tem grande importância ambiental e corre risco de ser descaracterizada por um projeto de assentamento. A moção deverá ser encaminhada ao superintendente do INCRA em São Paulo, Raimundo Pires da Silva.

Porém, a moção não teve unanimidade, pois, os vereadores Paulo Bufalo e Marcela Moreira, ambos do PSOL, aplaudiram a iniciativa do INCRA. "As áreas improdutivas devem ser revertidas para o projeto de reforma agrária e vamos apelar à União para que a Fazenda Remonta seja transformada num modelo de assentamento, fazendo cumprir a função social da terra", disse Bufalo.

A reportagem também ressaltou, mais uma vez, a cobiça do setor imobiliário pela Fazenda Remonta, além da polêmica em torno da questão do assentamento de trabalhadores rurais na área x manutenção da área para proteção ambiental. Interessante notar que a justificativa para a não aceitação do assentamento de trabalhadores rurais junto aos bairros da cidade foi e tem sido a questão ambiental. Mais incrível é que se a área for oferecida para um empreendimento imobiliário de luxo, condomínio residencial, por exemplo, não existem tantos óbices e pouco se cogita da questão ambiental.

Mas, quando se trata de debater um projeto de agricultura familiar praticada

por eventuais beneficiários de um assentamento de Reforma Agrária todos os opositores se unem e tornam ferrenhos defensores do meio ambiente e ecologistas de longa data. Os debates na Câmara Municipal refletiram o absoluto preconceito em relação à destinação de interesse social na região.

## **Conclusão**

Até os dias de hoje<sup>7</sup>, porém, não há informações sobre venda dessas áreas do Exército e acreditamos que as iniciativas da administração anterior que defendeu a Terra Pública para a Reforma Agrária tem sido um bom obstáculo a essa alienação. Os possíveis empreendedores imobiliários temem pagar pela gleba e causar, no mínimo, polêmica negativa sobre sua destinação. O que lhes causaria prejuízo, tanto em razão das reivindicações dos movimentos sociais que querem a área para a Reforma Agrária, quanto, pelos ambientalistas que agora acreditam mais na possibilidade de criarem uma área de parque natural de preservação ambiental para os Municípios de Campinas e Valinhos. Isso tem sido interessante.

No entanto, acreditamos que algumas medidas poderiam ser tomadas ou retomadas para a correta e adequada intervenção do estado na referida área com os seguintes pontos de relevância:

1. Existe a possibilidade da obtenção e divulgação de fotos de satélite da Embrapa/ Monitoramento que podem mostrar o perigo maior de enchentes nas duas municipalidades pela impermeabilização e fracionamento intensivo do solo na referida área;

2. As fotos e a exposição sobre a geografia da região podem, também, demonstrar que a área deve ser preservada para a recarga de aquífero, tanto do lado de Valinhos como do lado de Campinas;

3. A questão da conurbação é outro ponto que tange a questão ambiental;

4. A elaboração do Plano Diretor das Cidades, os dispositivos existentes no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Terra são pontos a serem levantados no caso de uma denúncia de risco ambiental ao Ministério Público;

5. O INCRA /SP tem parecer favorável ao aproveitamento da área com a atividade agrícola, dadas às condições da pequena agricultura tradicionalmente instalada na região vizinha – nos bairros rurais de Macuco, Pedra Branca, Reforma Agrária, Descampado, Três Vendas etc;

---

<sup>7</sup>Abril de 2013

6. O INCRA/SP tem implantado – Projetos de Desenvolvimento Sustentável – PDS nos assentamentos em áreas que correm riscos de degradação ambiental e que podem ter destinação agroambiental, como poderia ser o caso da Fazenda Remonta.

E, por último, algumas hipóteses de medidas judiciais, no sentido de se dar uma finalidade adequada às ditas Terras Públicas da *Fazenda Remonta*, também poderiam ser implementadas. São partes legítimas para uma Ação Civil Pública, por exemplo, o Ministério Público, o Estado, os Municípios, Associações da Sociedade Civil, com mais de um ano de existência e cuja finalidade de atuação fosse compatível com a defesa deste patrimônio imobiliário e ambiental; ou, caberia também uma Ação Cautelar, preparatória da Ação Civil Pública que teria por objeto a obrigação de fazer (que poderia ser a obrigação de desenvolver estudos técnicos apropriados para o uso da área com finalidades de interesse social e de preservação ambiental, conjuntamente) ou, uma Ação Cautelar de não fazer (tendo em vista os estudos elaborados para a melhor destinação da área) ou, de não fazer empreendimentos imobiliários ou ainda obrigando as municipalidades a não alterarem o zoneamento para esse fim. A representação ao Ministério Público para que promova a ação é também possível, se houver os estudos técnicos sobre essas terras.

Situações como essas são paradigmas e os estudos de caso poderão trazer conhecimentos e novos caminhos para o cumprimento dos preceitos legais que dispõem sobre a destinação de terras públicas para a Reforma Agrária e para os Assentamentos de Trabalhadores.

## Referências

INSTITUTO CIDADANIA E FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES.

**Projeto Fome Zero:** uma proposta política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 118 p. 2001.

MORAES, S.H.N.G. Property Rights for the Poor: Conceptual Challenges, Pragmatic Responses. Conferencia Property Rights for the Poor. Harvard University – April, 2009. In: **Anais...**, 2009.

STOREL FILHO, A. O; ALMEIDA, M. C. L. de; MORAES, S. H. N. G. Legislação e os Impasses da Política Agrária. In: BERGAMASCO, S.M.P.P.;

OLIVEIRA, J. A. de.; SOUZA-ESQUERDO, V.F. (Orgs). **Assentamentos Rurais no Século XXI**: temas recorrentes. Campinas-SP: FEAGRI/ UNICAMP, p.95-114, 2011.

# DIMENSÃO AMBIENTAL EM ASSENTAMENTOS RURAIS: PRESENÇA CONTROVERSA

Daniel Tadeu do Amaral<sup>1</sup>

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho enfatiza a introdução da questão ambiental na legislação agrária e nas políticas públicas relacionadas à reforma agrária no país. Discute como esse processo, se delineou adequando os pressupostos legais às necessidades de maior atenção e valoração da dimensão ambiental. Este processo reflete o avanço da conceituação a respeito da concepção de desenvolvimento sustentável e também exprime as pressões sociais, representadas pelos movimentos sociais e pelas organizações não governamentais de âmbito nacional e internacional, exercidas sobre o poder público na efetivação do aparato jurídico-institucional referente ao tema. Aborda igualmente a difícil adequação das normas instituídas no que tange ao respeito ao meio ambiente e à construção de uma política de reforma agrária que valorize efetivamente a dimensão ambiental.

**Palavras-chave:** Reforma agrária; Sustentabilidade; Legislação ambiental.

*Abstract:* This study emphasizes the introduction of environmental concerns in agrarian legislation and public policies related to agrarian reform in the country. As this process is adjusting the assumptions outlined legal needs greater attention and valuation of the environmental dimension. This process reflects the advancement of conceptualization about the design of sustainable development and also expresses the social pressures, represented by the social movements and non-governmental organizations at the national

---

<sup>1</sup>Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA).

<sup>2</sup>Socióloga, pesquisadora 1A – CNPq, Coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara (UNIARA).

*and international exerted on the government in the execution of the legal and institutional apparatus for the theme. It also addresses the difficult adequacy standards imposed on tangible progress regarding the respect for the environment and building a land reform policy that effectively enhances the environmental dimension.*

**Keywords:** *Agrarian reform; Sustainability; Environmental legislation.*

## **Introdução**

Este trabalho é dedicado à caracterização do quadro político-institucional da política ambiental para reforma agrária, com o objetivo de expor os principais marcos de sua trajetória e delinear os contextos normativo e institucional nos quais está enquadrada a ação governamental sobre o meio ambiente, na reforma agrária. A construção destes quadros possibilita a identificação de fatores e de singularidades do modelo institucional, decisivos para a compreensão do campo de ação das políticas ambientais para os assentamentos de reforma agrária na valorização da defesa do meio ambiente. Procura-se, desta forma, analisar os principais marcos, relacionando-os aos contextos político institucionais, possibilitando a discussão das principais inovações institucionais relacionadas ao campo ambiental na reforma agrária, a partir da análise da matriz vis a vis a legislação ambiental brasileira. Analisa a diferença existente entre o que está previsto no campo jurídico-institucional e o que efetivamente ocorre na dinâmica dos assentamentos rurais.

## **Legislação e políticas ambientais para assentamentos rurais: promessas truncadas**

A introdução da variável ambiental às políticas públicas e a própria legislação pode ser considerada um fenômeno relativamente recente, ainda mais quando nos deparamos com a política de reforma agrária no país; muito embora a dimensão ambiental esteja presente em diversas leis relacionadas ao universo agrário.

Como resultado da intensificação da preocupação ambiental por parte de entidades, organizações não governamentais e movimentos sociais, apoiados pela crescente visibilidade que a temática vem recendo por parte dos meios de comunicação, associados às aceleradas taxas de desmatamento (sobretudo, na região amazônica), vem se tornando cada vez mais urgente a construção não só de leis, mas de instrumentos e políticas públicas que proponham ações de enfrentamento aos problemas relacionados ao desmatamento acelerado, ao uso

inadequado dos solos, das águas, e às práticas agrícolas danosas ao meio ambiente.

Ao observarmos as principais leis/legislações relacionadas ao uso dos recursos naturais, sua evolução histórica e, mais recentemente, o desenvolvimento de políticas públicas, a criação de mecanismos mitigadores e linhas de crédito que apoiam a manutenção do patrimônio ambiental e a recomposição de áreas degradadas, percebe-se concepções e desenhos de políticas relativamente abrangentes, embora padeçam, na maioria das vezes, de dificuldade de aplicação.

Um marco nos estudos sobre a questão ambiental e sua relação com o aparato jurídico, Wainer, em sua obra *Legislação Ambiental no Brasil* (1999), e Machado na obra *Direito Ambiental Brasileiro* (1991) apontam os "diversos momentos" da questão ambiental na legislação brasileira. Neste sentido, afirmam que durante o período colonial, a preocupação esteve voltada para a manutenção dos recursos naturais como garantia aos interesses econômicos imediatos sob monopólio da coroa. Posteriormente, vemos o surgimento das chamadas "Leis privatísticas" durante parte da república velha, visando a proteção da pessoa atingida pelos problemas de ordem ambiental. A partir dos anos 30 até os anos 60, aparecem menções aos aspectos ambientais nos diversos códigos, como o Código Florestal (1935); de Águas; de Caça, de Água e o de Mineração, observando o foco voltado para a proteção de determinados recursos ambientais de importância econômica. Num sentido mais amplo, vê-se a efetiva incorporação da variável ambiental às diversas legislações e códigos relacionados ao uso/manutenção dos recursos naturais no país. Os bens naturais que antes eram vistos "quase" como livres ou gratuitos passam efetivamente a sere tutelados pelo Estado.

Diversas iniciativas governamentais, ocorridas ao longo do período compreendido entre 1930 e o final da década de sessenta, são assimiláveis ao que atualmente se designa por regulação ambiental, situada em dois campos: a proteção a recursos naturais e a proteção sanitária. Estas normas estabelecem a tutela pública de bens ambientais sob a ótica conservacionista, definindo as condições para sua exploração econômica. A regulação nelas definida é essencialmente setorial e centralizada, concentrada no nível federal e associada à expansão do controle do território pelo Estado central (NEDER, 2002). Ao primeiro governo Vargas (1930-1945) se deve uma boa parte destas iniciativas entre as quais as primeiras normas que disciplinam bens ambientais na qualidade de recursos naturais, tratados como bens de interesse público. No período são criados órgãos reguladores de recursos naturais, cuja ação repousa sobre o princípio do domínio federal destes bens (NEVES, 2006, p. 14).

Normalização, movimentos ambientalistas e apelo desenvolvimentista a partir dos anos 60, tanto o movimento ambiental ganha força e forma no mundo, quanto no Brasil vão surgir importantes leis relacionadas ao seu uso. Estas novas leis partem da necessidade de se considerar a própria natureza e os recursos apropriáveis economicamente, observando sua multiplicidade de usos. Isso significa, que ao garantir a possibilidade de uso e exploração de um dado recurso para uma determinada finalidade econômica, não deva se impedir sua exploração para outros fins imediatos ou futuros. A garantia da saúde da população e de sua qualidade de vida aparecem de forma embrionária como elementos constituintes do equilíbrio ambiental.

Neste sentido, inserem-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) o Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967), o Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/1967), o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/1967) a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (Decreto-lei nº 289/1967), este último, com incumbência expressa de "cumprir e fazer cumprir" tanto o Código Florestal, como a Lei de Proteção à Fauna.

Também foram instituídas reservas indígenas e criados Parques Nacionais e Reservas Biológicas.

Concomitante ao processo de normatização (limites, possibilidades e penalidades) das questões ambientais, foi iniciada no Brasil o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento: 1967-1973), com forte apelo desenvolvimentista. O primeiro ciclo do período militar é conhecido por políticas de forte apelo restritivo, objetivando o controle do gasto público e do processo inflacionário, já no segundo ciclo, o uso de políticas macroeconômicas mistas, apresentam como objetivo principal um salto econômico – conhecido como "milagre econômico brasileiro", centrado no processo de crescimento industrial e modernização conservadora da agricultura.

O projeto em questão tinha como elemento chave o financiamento a médio e longo prazo de setores estratégicos, favorecido por um ambiente externo de excessiva liquidez e abundância de crédito, que por sua vez, resultou no aporte financeiro a custo baixo, alimentando o "surto" desenvolvimentista. Uma das "novas" estratégias postas em prática pelo regime militar envolveu a incorporação econômica da região norte via audaciosos projetos público-privados e também via colonização dirigida (com intenção de expansão da fronteira agrícola brasileira).

Neste ponto, as leis e legislações criadas no período militar expressam a necessidade de ordenamento e regulação ambiental atrelada, por sua vez, ao

projeto desenvolvimentista e industrial. Ainda sim, apesar de nutrida e desenvolvida em um período com claros interesses econômicos, estes códigos, leis e decretos representam significativos avanços institucionais, servindo de base para a reorganização do aparato jurídico-institucional vigente. Por outro, lado mantém-se a ideia de um direito estritamente focado em normas de controle-comando, o que historicamente não foi capaz de coibir o acelerado processo de degradação ambiental no país (ALTMANN 2008).

Conforme aponta Franco (2002, p. 42).

Neste período a política ambiental se apoia na atuação conservacionista e no controle da poluição industrial. Estas iniciativas não mais estão enquadradas em decisões políticas de âmbito puramente nacional: em contraste com a concepção desenvolvimentista dos governos militares, já se referem à pauta da discussão internacional sobre as relações entre crescimento econômico e a finitude dos recursos naturais, que despertam o debate em todo o mundo a partir dos estudos do Clube de Roma.

Ao longo dos anos 70, desenvolve-se em alguns Estados brasileiros, legislações ambientais específicas, como o caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia revelando, previamente, uma das tônicas do debate sobre política ambiental dos anos 80 – a descentralização, a delegação de atribuições aos Estados para o controle da poluição através do licenciamento ambiental. Um ano após a I Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo – 1972), e sobre sua influência, ocorre a criação da Secretaria Espacial do Meio Ambiente – SEMA (Decreto nº 73.030/1973) com a perspectiva de promover a elaboração e o estabelecimento de padrões relativos à preservação do meio ambiente, especialmente dos recursos hídricos. Neste sentido, acentua-se a ligação existente entre necessidade da conservação ambiental com o desenvolvimento econômico e o bem-estar das populações.

Segundo Nogueira Neto (2003, p.75), o controle da poluição industrial e a criação do primeiro órgão federal encarregado do tema ambiental, o SEMA, representam uma resposta aos debates ocorridos na Conferência de Estocolmo (1972).

### **Divisores de água: a emergência da Política Ambiental brasileira**

O ano de 1981 é considerado por muitos autores como um divisor d águas para a questão ambiental brasileira com a Lei 6938 em que se desenvolve a Política Ambiental Brasileira, expressa no quadro abaixo:

Objetivos	Filosofia	Órgãos Criados	Principais Instrumentos
<p>- Preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.</p> <p>- O meio ambiente entendido como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, privilegiando e enfatizando o aspecto preventivo do controle ambiental.</p>	<p>- Descentralização das ações executivas, respaldando expressamente a atuação dos estados e municípios. Passa também a ocorrer uma mudança do enfoque da ação governamental, estando a ação ambiental inserida "no coração" das concepções de projetos de desenvolvimentos.</p> <p>- Meio ambiente entendido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.</p>	<p><b>-SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente</b></p> <p>- Integrar órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.</p> <hr/> <p><b>- CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente</b></p> <p>- Órgão Consultivo e Deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões ambientais.</p>	<p>- Criar padrões de qualidade ambiental;</p> <p>- Estabelecer o zoneamento ambiental;</p> <p>- Avaliação de impactos ambientais;</p> <p>- Licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;</p> <p>- Os incentivos à produção e instalação de equipamento para a melhoria da qualidade ambiental;</p> <p>- Criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental (Poder Público Federal, Estadual e Municipal);</p> <p>- Criar um sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;</p> <p>- Criar o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;</p> <p>- Estipular as penalidades disciplinares ou compensatórias.</p>

**Quadro 1 – Política ambiental brasileira – Lei 6938 – 1981.**

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2013.

No ano de 1985 é aprovada a Lei nº. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.

A Ação Civil Pública ambiental é o instrumento processual usado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, com o intuito de proteger os interesses "difusos da sociedade". Antes da publicação da Lei da Ação Civil Pública, a defesa do meio ambiente estava restrita às ações individuais e à atividade administrativa do Poder Público no exercício do poder de polícia administrativa.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 129, III dispõe que uma das funções institucionais do MP é a propositura da Ação Civil Pública. A Lei 7.347/85 dotou o Ministério Público da possibilidade de instaurar Inquérito Civil e conceder a essa instituição novas prerrogativas de investigação civil.

Na Constituição de 1988, abrem-se espaços à participação/atuação da população na preservação e na defesa ambiental, impondo "à coletividade o dever de defender o meio ambiente" (art. 225, *caput*), colocando como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros a proteção ambiental determinada no art. 5º, LXXIII (Ação Popular).

Finalmente, no ano de 1998 é promulgada a Lei nº. 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Capítulo V – Dos crimes contra o meio ambiente; Seção I e II – Dos crimes contra a Fauna e contra a Flora; Seção III – Da Poluição e outros Crimes Ambientais; Seção IV – Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural e Seção V – Dos Crimes contra a Administração Ambiental).

Durante a década de 90, o papel do Estado Brasileiro passa por uma revisão profunda com a aplicação de políticas voltadas para a abertura econômica. Paralelamente a este processo de revisão do papel do Estado, sobretudo após a II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente (Rio-92), ocorreu um aumento significativo dos programas governamentais ambientais, nos quais muitos contaram com apoio de agências multilaterais. Ainda nessa década, a Secretaria de Meio Ambiente, ligada ao Ministério do Interior é transformada no Ministério do Meio Ambiente voltando a ampliar sua atuação, como ocorrera nos anos oitenta com a criação inicial do Ministério em 1985 pelo governo Sarney.

Em relação à legislação ambiental, a década de 90 apresenta atualizações importantes das legislações relacionadas aos recursos naturais e à questão ambiental, onde se destaca a nova Lei de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), a Lei de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99), a Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/98), e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (nº 9.985/

00). Estas leis passam a servir para a efetivação de novos instrumentos políticos e instâncias para a implantação de ações para a proteção ambiental.

No campo das políticas ambientais de esfera estadual e municipal verifica-se, por sua vez, uma situação de contrastes. No campo estadual desde o final dos anos 90, todos os Estados da União passaram a possuir alguma política ambiental própria, enquanto que nos municípios este processo vem ocorrendo de forma bem lenta para a criação de um órgão específico para tratar da questão. Apesar disso, o arsenal da política ambiental se fortalece com a aprovação da Lei n. 10.257 em 2001 que define o Estatuto da Cidade, que contém diretrizes à questão urbana e ambiental.

Especificamente ao que tange à reforma agrária, podemos citar, inicialmente, o Estatuto da Terra de 1964 (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que em diversas passagens e artigos, coloca em destaque a questão ambiental é colocada em observância. No artigo 2 é mencionado que, para que a terra desempenhe sua função social é necessária a conservação dos recursos naturais existentes; mais adiante, no artigo 18, reitera-se que ao se desapropriar um imóvel rural para fins de reforma agrária é importante que sejam efetuadas obras de melhoria e valorização dos recursos naturais e que se favoreça a criação de áreas de proteção à fauna, flora e outros recursos. Já no artigo 20 aponta-se como prioritário a desapropriação de áreas degradadas por atividades predatórias, em que o então proprietário tenha se recusado a respeitar as leis relacionadas à conservação dos recursos naturais.

Como marco regulatório da política de reforma agrária, o Estatuto da Terra, em sua concepção indicava a prioridade de desapropriação de áreas degradadas como um dos requisitos para o não cumprimento da função social do imóvel rural, mostrando certa atenção à questão ambiental.

Em 1966, foi promulgada a Lei nº 4.947 que fixava as normas do Direito Agrário e também as atribuições do então IBRA estabelecendo que os contratos agrários devem obedecer a conservação dos recursos naturais. Ainda no mesmo ano, por meio do Decreto nº 59.566 que visava regulamentar alguns artigos do Estatuto da Terra, determinou-se, em seu artigo 13, que os contratos agrícolas deveriam conter dispositivos que assegurassem a conservação dos recursos naturais. Também se determinou a obediência ao Código Florestal (Lei n. 4771, 15/09/1965) sob o risco de rescisão do contrato.

Em 1972, foi criado o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que estimulava a conservação por meio de isenção fiscal. A Lei estabelecia que as áreas de preservação permanente em que existiam florestas consolidadas ou em formação

ficariam isentas (incluindo áreas reflorestadas com espécies nativas) do Imposto sobre Propriedade Rural.

Já no ano de 1988, ocorre a promulgação do Decreto nº 95.715, regulamentando as desapropriações para fins de reforma agrária. Neste sentido, ao definir o que "contraria os princípios da ordem econômica e social" enfatiza-se a "não observação às normas de preservação dos recursos naturais, importando em atividade nociva ou danosa ao meio ambiente" (art. 1º e art. 3º III).

Na Lei nº 8.629, de 25 de janeiro de 1993, foi feita a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Em seu artigo 9º, inciso II, menciona-se a "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" como critério para a efetivação da função social da terra. Três anos depois, na elaboração e promulgação da lei que dispõe sobre o Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996), passa a não considerar-se como tributável as áreas de preservação permanente, reserva legal e demais áreas de interesse ecológico (artigo 10, inciso II).

Como se pode observar, após o breve levantamento das principais legislações agrárias, a variável ambiental vem sendo incorporada sob diversos enfoques desde a promulgação do Estatuto da Terra em 1964. Entretanto, isso não resultou na incorporação da variável ambiental desde o início das ações de reforma agrária. Neste sentido, a desapropriação pelo descumprimento da função social da terra em decorrência da degradação ambiental, nunca foi de fato implementada.

### **A questão agrária no campo da Reforma Agrária: contradições em cena**

O Estatuto da Terra, apesar da preocupação ambiental apresenta certa contradição. A lei prevê atividades de assistência técnica, com intuito de racionalizar o uso do solo, execução de planos de reflorestamento, defesa e preservação dos recursos naturais (art. 75, parágrafo 4º, alínea e); e, por outro lado, esse mesmo documento apoia o financiamento para a compra de insumos prejudiciais ao meio ambiente, como herbicidas, inseticidas e fungicidas (art. 86, inciso II).

As políticas agrária e agrícola executadas após o Estatuto da Terra demonstram que a questão ambiental estava longe das preocupações e das ações dos órgãos executores. Após a publicação dessa lei, a política agrária priorizou a colonização na Amazônia, enquanto a política agrícola esteve focada na modernização conservadora. (ARAÚJO, 2006, p. 95)

A inserção da variável ambiental na reforma agrária surge, em especial, a

partir de pressões da sociedade civil e pressões externas que disseminaram a preocupação com a temática ambiental. Surge também de discussões e reflexões do Poder Público com relação à necessidade de sustentabilidade em seus projetos de assentamentos.

Neste sentido, em meio a luta dos seringueiros na região norte do país, o INCRA cria um novo estilo de assentamento baseado no extrativismo. Por meio da Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, oficializa-se uma nova modalidade de assentamento, denominado Projeto de Assentamento Extrativista (PAE), em que se possibilita a exploração de áreas dotadas de seringais e a destinação da área, mediante concessão de uso em regime comunal. O caráter comunal aparece aqui como elemento diferenciador da gestão do trabalho no interior dos assentamentos, além é claro, da perspectiva do desenvolvimento de atividades econômicas, concomitante com a preservação florestal.

Esta modalidade de assentamento será posteriormente, em 1996, substituída pelo Projeto Agroextrativista, que mantém a mesma sigla (PAE) e passa a incorporar as atividades agrícolas e apresentam-se desde então como uma forma diferenciada de assentamento que busca incorporar a dimensão ambiental desde sua criação.

A inserção da dimensão ambiental aparece de forma mais clara a partir de 1998, a partir desse ano o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), o INCRA, o MMA e o IBAMA, lançaram a Agenda Ambiental "Terra que te quero verde". Nesse documento, foram previstas várias diretrizes e ações para a inclusão da dimensão ambiental nas práticas da reforma agrária.

Com base nestas diretrizes foi aprovada a Portaria ME PF nº88/99 que direcionou a realização da reforma agrária para áreas antropizadas. Assim a desapropriação, a aquisição ou qualquer outra forma de obtenção de terra são proibidas em áreas com cobertura vegetal primária na Floresta Amazônica, na Mata Atlântica, no Pantanal Mato-grossense e em outras áreas ambientalmente protegidas. Somente a criação de projetos de assentamento agroextrativista será permitida nessas áreas. Foi também proibido o assentamento de trabalhadores rurais em áreas onde seja necessário o corte raso de florestas primárias. Embora estivesse nas diretrizes apontavam para a criação prioritária de assentamentos em áreas antropizadas, verifica-se que as metas (expressas por número de famílias assentadas) são cumpridas, em sua maioria, por meio da criação de assentamentos na região da Floresta Amazônica. Nessa região, há uma grande pressão social e a obtenção do recurso fundiário tem menor custo.

A região Norte é a que concentra a maior área com assentamentos de reforma agrária. Por meio da análise do desmatamento de 343 assentamentos na região amazônica, Brandão Jr. & Souza Jr. (2006) obtiveram uma taxa de desmatamento nesses projetos no valor de 1,8% ao ano para o período entre 1997 e 2004. Essa taxa corresponde a quatro vezes à taxa média de desmatamento na Amazônia no mesmo período (ARAÚJO, 2006, p. 98).

### **Metas atribuídas, expectativas frustradas**

Dentre as diversas metas atribuídas à Agenda Ambiental "Terra que te quero verde", muitas não obtiveram resultados esperados. Neste sentido merece destaque como ações que não foram implementadas: 1) a emissão pelo INCRA, por meio de delegação, do auto de constatação para as infrações ambientais; 2) a solicitação ao IBAMA da indicação de áreas que descumprem a legislação ambiental para fins de análise para a desapropriação; 3) a criação do Sistema de Acompanhamento Compartilhado que contemplaria a questão ambiental, garantindo o início e a continuidade das ações voltadas a essa finalidade e 4) a criação de uma Câmara Técnica Ambiental nas Comissões Estaduais do (então) Procerá, a fim de analisar a sustentabilidade ambiental dos projetos de solicitação de crédito.

Ainda como objetivo da Agenda Ambiental "Terra que te quero verde", apresentou-se como meta o "aperfeiçoamento de metodologias de aplicação dos assentamentos" e "(...) o estímulo ao desenvolvimento de modalidades de políticas que estimulem a preservação de áreas florestais e a manutenção dos recursos naturais". Neste sentido, como resultado de discussões entre técnicos do MMA, do Conselho de Seringueiros, do INCRA e do Centro Nacional de Populações Tradicionais do IBAMA, surgiu uma nova modalidade de assentamento: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Esse foi concebido por meio da Portaria/INCRA nº 477/1999 e a aprovação da metodologia para implantação desse tipo de assentamento ocorreu por meio da Portaria/INCRA/P/Nº1032.

Outro aspecto importante a respeito da gestão e uso dos recursos naturais em áreas de reforma agrária envolve, diretamente, a questão do licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental em projetos de assentamentos e colonização passou a constar na lista das atividades (ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental) com a publicação da Resolução do CONAMA nº. 237 de 1997.

Por se tratar de um assunto de extrema relevância social, o programa de reforma agrária passou a ser discutido especificamente na Resolução do CONAMA n°. 289 de outubro de 2001, que busca simplificar e priorizar o assunto. Essa resolução prevê em seu artigo 3º dois tipos de licenças para os referidos assentamentos: a Licença Prévia (LP), que deve ser expedida antes da obtenção da terra onde será criado o assentamento, com prazo de expedição, após o seu requerimento, de até noventa dias; e a Licença de Instalação e Operação (LIO), que deve ser requerida em até cento e oitenta dias após o ato de criação do assentamento, tendo sido cumpridos os requisitos da LP, com prazo de expedição, após o seu requerimento, de até cento e vinte dias.

Ainda nesta resolução fica estabelecido que para os projetos de assentamento já criados, o responsável pelo projeto deverá solicitar a LIO. Em relação aos assentamentos de reforma agrária, que podem apresentar baixo impacto ambiental é estabelecido um procedimento de licenciamento simplificado (art. 11).

A preocupação com o passivo ambiental dos assentados de reforma agrária e modelo insustentável de uso dos recursos naturais, levou os Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário em outubro de 2003 a celebrarem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a Procuradoria Geral da República. Neste termo, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) teriam um prazo de três anos para realizarem o licenciamento ambiental de todos os assentamentos de reforma agrária (FATORELLI, MARTENS, 2010, p. 402).

No ano de 2002 através da Portaria/Incr/P/No1005, foi estabelecido o Plano de Gestão Ambiental do INCRA. Nesse plano são citados alguns aspectos que indicam a necessidade de uma ação efetiva do Estado (MDA/INCRA, 2002), dentre os quais podemos citar: 1) a maior parte das áreas incorporadas ao processo de reforma agrária representa um passivo ambiental para o INCRA; 2) a demora natural na capitalização das famílias assentadas aumenta a pressão sobre as áreas protegidas, em função da busca de alternativas para gerar renda; 3) não há como afirmar que os agricultores tenham consciência da necessidade de preservação ambiental para a sustentação de suas atividades; 4) a legislação ambiental ainda é vista como um instrumento impeditivo, com baixo caráter educacional e 5) a assistência técnica é precária e os técnicos desconhecem a fundo a questão ambiental.

Como objetivo geral do Plano apresenta-se a sustentabilidade nos assentamentos de forma participativa e por meio da definição de princípios, diretrizes, estratégias e programas que estejam de acordo com a Agenda 21 brasileira.

Como parte deste Plano, uma nova modalidade de assentamento foi criada no ano de 2003, denominada "Projeto de Assentamento Florestal" (PAF), envolvendo diretamente o desenvolvimento o manejo florestal múltiplo e os sistemas agroflorestais.

Em 2004, foi estabelecido o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) para os projetos de assentamento de reforma agrária. A concepção das Ates representou um grande avanço, fazendo com que a orientação para a extensão rural passasse a incorporar não apenas os aspectos técnicos, mas também estimular e envolver a organização social e ambiental dos assentamentos. Neste sentido, merece destaque seu Artigo 2º, que estabelece a promoção da viabilidade econômica, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental das áreas de assentamento, tendo em vista a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador rural, na perspectiva do desenvolvimento territorial integrado, mediante a adequação das ações de Reforma Agrária às especificidades de cada região e bioma.

No ano de 2005 foram editadas as Normas de Execução nº 43 e 44, prevendo procedimentos para a aplicação dos recursos para a recuperação e conservação dos recursos naturais nos projetos de assentamento. A segunda norma determina o valor unitário por família para a implantação desses projetos, que corresponde ao valor máximo de R\$ 1.000,00 por família.

Em 2006, o INCRA publicou o Manual para Elaboração e Implantação de Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais em Assentamentos da Reforma Agrária, com a premissa de estabelecer objetivos e procedimentos para a necessidade da conservação e/ou recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, em grande parte dos Projetos de Assentamento do território nacional, bem como da necessidade de recuperar as áreas degradadas e cumprir as exigências que são estabelecidas pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente durante o processo de licenciamento ambiental. O manual em si objetivava facilitar o entendimento das Normas que disciplinam a matéria e, ao mesmo tempo, estabelecer os critérios técnicos e os procedimentos administrativos necessários para o acesso aos recursos orçamentários e financeiros.

Ainda no ano de 2006 o INCRA passou por um processo de reestruturação

em que, pela primeira vez, a área ambiental foi incorporada na estrutura do órgão. Antes disso existia um núcleo ambiental atuando tanto na sede do INCRA, como também nas Superintendências, porém esta estrutura estava longe de ser cristalizada, não existindo cargos, tampouco salários.

De acordo com o regimento interno da nova estrutura, há na sede da Autarquia uma Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, composta pela Divisão de Gestão Ambiental e pela Divisão de Recursos Naturais. Nas Superintendências Regionais, o setor ambiental passa a estar inserido na Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. (ARAÚJO, 2006, p. 101).

Como resultado direto da criação da Coordenadoria-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais, em 2008 foi divulgado o Plano de Ação Ambiental do INCRA que caminha no sentido de realizar "ações estruturantes para a incorporação de gestão ambiental no processo de implantação e desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária" (Plano de Ação Ambiental/INCRA. p. 02, 2008) especialmente no que se refere à exploração sustentável das áreas florestadas e de Reserva Legal, inclusive aquelas anteriormente degradadas.

Ainda sob esta perspectiva, a partir de 2007 passou a haver a inclusão no orçamento do INCRA de recursos destinados especificamente ao desenvolvimento de atividades relativas ao cumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental, conservação e/ou recuperação de recursos naturais dos Assentamentos (como por exemplo, a expedição de licenças, publicações e pagamento de taxas relativas à averbação da Reserva Legal).

Ainda com base no Plano de Ação Ambiental, foi delimitado, como estratégia para a promoção da gestão ambiental dos assentamentos a "capacitação de famílias assentadas para condução dos projetos de manejo florestal, conservação ou recuperação de áreas degradadas ou protegidas" (Plano de Ação Ambiental/INCRA. p. 14, 2008). A política de assistência técnica e extensão rural (PNATER 2007 e Manual Operacional ATES/INCRA de 2008) para a agricultura familiar e assentamentos de reforma agrária ressalta também o papel educativo da assistência técnica em prover a formação e capacitação das famílias assistidas priorizando práticas sustentáveis e agroecológicas.

Num sentido mais amplo, a dimensão ambiental vem sendo incorporada às diretrizes das políticas públicas para a reforma agrária (considerando um espectro de tempo relativamente recente). A disponibilização de fomentos específicos como

PRONAF Agroecologia, PRONAF ECO, Crédito Ambiental e o PACTO – Programa de Apoio Científico e Tecnológico aos Projetos de Assentamento (CNPq/ INCRA) pressupõe um avanço institucional em relação à preocupação e apoio a práticas produtivas tidas como mais ecológicas, entretanto no que tange à aplicabilidade e operacionalização, estas iniciativas precisam ser analisadas com maior proximidade, o volume de crédito destinado, além dos mecanismos de acesso, podem significar entraves suficientes para caracterizá-las como pouco efetivas.

### **A dimensão ambiental na agenda dos movimentos sociais**

Após a análise do processo de incorporação da dimensão ambiental às legislações e políticas específicas para a reforma agrária, merece destaque também a incorporação do tema à bandeira de luta dos movimentos sociais relacionados à reforma agrária. Neste sentido, percebe-se que em determinados momentos, os movimentos sociais haviam incorporado esta dimensão, pressionando a autarquia (INCRA) a incorporar esta dimensão. Dentre os movimentos sociais merece destaque o papel assumido pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela Confederação Nacional da Agricultura (Contag).

No caso do MST pode-se distinguir diferentes "momentos" de atuação, onde o foco de luta centrava-se em torno de temas mais ou menos urgentes, servindo de guia para ações aglutinadoras. Neste sentido, as décadas de 80 e 90 são marcadas, pela luta pela terra, ou seja, refletem a necessidade de constituição de assentamentos de reforma agrária como expressões concretas da (então) nova realidade agrária brasileira (pós-ditadura militar). Ao longo dos anos 90, o Movimento, que já contava com um número significativo de assentamentos sob sua tutela, passa a dar atenção especial aos aspectos organizativos, fruto da necessidade crescente de gestão social do trabalho no interior destes espaços. O estímulo ao desenvolvimento do cooperativismo como estratégia de inserção comercial e produtiva dos assentamentos ao mercado agrícola refletia, por sua vez, o paradigma produtivista, buscando a construção de um novo sujeito no campo.

Neste sentido, tratava-se de reduzir a agricultura de subsistência e de ampliar a rede de Cooperativas de Produção Agropecuária de pequeno porte, mecanizando tanto quanto possível as fainas agrícolas para atingir economias de escala e realizar grandes ações produtivas para o mercado. Essa estratégia significava que a inserção dos assentados de reforma agrária transcrita no cooperativismo, tendia e reproduzia a modernização tecnológica, sendo imprescindível o acesso ao crédito rural.

Na primeira metade da década de 90, o MST consegue algumas conquistas, como o crédito rural (Procera), por exemplo. Apesar da crítica ao modelo convencional, a aplicação do crédito ocorreu com a utilização desse modelo.

Ao longo desta década foi crescendo a discussão dentro do movimento a respeito da implantação do mesmo modelo de produção utilizado pelo combatido latifúndio, dependente de insumos agroquímicos e uso intensivo de maquinário. Neste contexto surgem alguns modelos alternativos de produção, principalmente no Sul do País. Até 1997, ocorreram algumas dezenas de experiências nesse sentido. De 1997 a 2000, o debate no interior do movimento avança, e como prova disso, foram realizados diversos encontros regionais e nacionais com o intuito de discutir possibilidade de aplicação de uma nova matriz de produção, sobre bases agroecológicas nos assentamentos sobre coordenação do movimento.

Em torno de 2002/2003, o MST organizou um grupo para desenvolver o Programa Ambiental do MST. Esse grupo é denominado Coletivo Nacional de Meio Ambiente e, embora, pertença ao Setor de Produção, Cooperação e Meio Ambiente, ele atua também nos demais setores. Esse coletivo respeita a linha política dos Estados e procura trabalhar a questão ambiental. O foco não são apenas ações locais, mas principalmente as ações que busquem estruturar um novo modelo tecnológico para produção nos assentamentos.

Entre as principais ações e propostas da atuação do MST na área ambiental, pode-se destacar: 1) criação da Rede Bionatur Sementes Agroecológicas; 2) programas de educação formal e informal com enfoque na agroecologia; 3) parceria na concepção e implantação dos Centros Irradiadores de Manejo da Agrobiodiversidade - Cimas; 4) modelos de organização territorial dos assentamentos; 5) implantação do projeto para trabalhar com leite orgânico (10.000 produtores); 6) Inserção de produtos agroecológicos no mercado: mel, frutas, cachaça e açúcar ecológicos. (ARAÚJO, 2006, p. 102).

Outro agente de extrema importância no contexto da reforma agrária, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – Contag, com quase 50 anos de existência, mostra, mesmo que timidamente, a incorporação da dimensão ambiental em suas diretrizes. Em diversos anais dos congressos realizados pela entidade, pode-se observar a existência da preocupação com a questão ambiental. Entretanto, no 5o Congresso realizado em 1990, a direção foi dividida em secretarias e foi criada a Secretaria de Política Agrária e Meio Ambiente, representando uma tentativa de trazer a questão ambiental, nesta

época, véspera da realização da Eco 92, para a luta pela terra.

A Contag conta, desde então, com uma Coordenação de Meio Ambiente, uma Assessoria específica para esse tema e um Coletivo Nacional de Meio Ambiente, formado por representações dos Estados.

Existem muitas experiências na área ambiental nas federações como, por exemplo, projetos de agrofloresta, agroextrativismo e produção orgânica. Entretanto, pautam-se como experiências isoladas. De um modo geral, observa-se a carência de um trabalho deliberado e articulado pelo movimento sindical como um todo.

Outros, e relativamente novos atores sociais, não menos importantes, entram em cena, levando em consideração a questão ambiental. Diversas entidades que trabalham, tanto do setor público como de organizações da sociedade civil, passam a desenvolver ações direcionadas aos assentamentos rurais. Desde os anos 90, houve um progresso considerável na relação entre organizações não-governamentais ambientalistas e as organizações de reforma agrária, assim conforme as ONGs ambientalistas também aprenderam que sua capacidade de influenciar tecnicamente as políticas públicas, em favor de melhores terras para a agricultura de pequena escala, sua atuação foi se ampliando neste sentido.

Embora tenha uma grande aproximação entre o movimento social e o movimento ambientalista na última década, essa relação é essencialmente ambígua. O movimento ambientalista não representa um bloco uniforme. Há segmentos que enxergam nos assentamentos uma ameaça concreta ao meio ambiente e, dessa forma, acreditam que, embora justa socialmente, a reforma agrária possa prejudicar a qualidade ambiental. Outros segmentos são mais receptivos à reforma agrária e a enxergam como uma possível parceira na recuperação de ambientes degradados.

Na esfera pública, a integração entre entidades vem se ampliando na última década. A necessária interface entre as áreas ambiental e agrária vem ocorrendo por meio de pressões, as legislações e exigências ambientais perpassam o universo agrário impondo novas condutas. No caso dos assentamentos de reforma agrária é pertinente mencionar que em função da necessidade da realização do licenciamento ambiental, os órgãos estaduais de meio ambiente passaram a se envolver mais intensamente com os projetos de reforma agrária.

### **Desafios do licenciamento ambiental**

O Ministério do Meio Ambiente tem trabalhado para a adequação do processo de licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária. Por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental, algumas ações foram feitas para aperfeiçoar

a aplicação da Resolução Conama 289/01, o que posteriormente resultou na Resolução n.º 387 do CONAMA, de 26 de dezembro de 2006.

Além do fomento ao licenciamento ambiental, algumas outras ações que incluem os assentamentos são desenvolvidas pelo MMA, dos quais podemos citar o Programa de Gestão Ambiental Rural (Gestar), Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE), o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), para a região da Amazônia Legal; o Programa Centros Irradiadores do Manejo da Agrobiodiversidade (Cimas), da Secretaria de Biodiversidade e Floresta; o Programa Formação de Educadores Ambientais, da Diretoria de Educação Ambiental; Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Um importante programa interministerial em que o MMA também é parte é o Cadastro Ambiental Rural.

Dos programas citados, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), é o mais recente, sendo um instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais. Este programa consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental.

Ferramenta importante para auxiliar no planejamento do imóvel rural e na recuperação de áreas degradadas, o CAR fomenta a formação de corredores ecológicos e a conservação dos demais recursos naturais, sendo atualmente utilizado pelos governos estaduais e federal. Sua política é executada de acordo com a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e sua regulamentação se deu pelo Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, que criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, que integrará o CAR de todas as Unidades da Federação.

Apesar de uma maior integração interministerial, de todas as ações desenvolvidas na área ambiental dos assentamentos de reforma agrária, o processo de licenciamento ambiental, é visto como principal instrumento de gestão ambiental da reforma agrária. Neste sentido, cabe reforçar que desde 1997, os projetos de assentamentos estão sujeitos ao licenciamento ambiental.

Com a Resolução CONAMA n.º 289, todos os Projetos de Assentamentos da Reforma Agrária (PAs) estão submetidos ao licenciamento ambiental quer para sua criação, com a obrigatoriedade da Licença Prévia (LP) quer para a

sua instalação e desenvolvimento, quando são necessárias as Licenças de Instalação (LI) e de Operação (LO), porém, agrupadas a "Licença de Instalação e Operação (LIO): que autoriza a implantação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária de acordo com as especificações constantes do Projeto Básico, incluindo aqui as medidas de controle ambiental e demais condicionantes" (Resolução CONAMA n.º 289).

Com isso, além de tornar obrigatórias a recuperação e a manutenção das formações vegetais nativas remanescentes, esse licenciamento exige, também, a elaboração de estudos dos aspectos econômicos, sociais e ambientais dirigidos ao Projeto de Assentamento, os quais darão subsídio à elaboração das propostas para a sua gestão sustentável. (SONDA, 2008, p.231).

É importante mencionar que isso não ocorre com a maior parte das atividades desenvolvidas pela agricultura de larga escala, notadamente com o agronegócio. Assim, o licenciamento ambiental é um importante instrumento para promover a conservação e a recuperação ambiental dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária e poderia ser também para a recuperação ambiental das propriedades rurais com atividades agropecuárias potencialmente poluidoras, como é o caso de grande parte das atividades preconizadas e praticadas pelo agronegócio.

Atualmente, a Resolução n.º 387 do CONAMA, de 26 de dezembro de 2006, é o instrumento legal que estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Com esta, foi revogada a Resolução n.º 289, de 25 de outubro de 2001, esta Resolução estabelece, além das diretrizes para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, os procedimentos e prazos necessários, a serem aplicados em qualquer nível de competência.

## **Conclusão**

Embora tenha ocorrido a inserção da dimensão ambiental ao quadro jurídico institucional por meio de leis, decretos e portarias (muitas delas relacionadas à reforma agrária), na prática, a incorporação efetiva desta dimensão às políticas públicas pouco avançou. Como mencionado, as desapropriações motivadas por crime ambiental são quase nulas. Apenas em 2009, no município de Felisburgo (MG), ocorreu a primeira desapropriação por crime ambiental no Brasil, ressalta-se entretanto, que a referida propriedade foi palco de conflitos sociais, que

resultaram na morte de cinco integrantes do Movimento Sem Terra. No campo jurídico existe uma clara ausência de critérios objetivos para a aferição do descumprimento da função ambiental, que, por sua vez, está contida na concepção da função social da propriedade (artigo 184 – CF). Por um lado, existem critérios objetivos e relativamente pormenorizados para aferição do uso econômico da propriedade, estes critérios, por sua vez, estão baseados em índices de aproveitamento racional da terra (GUT e GEE), servindo de parâmetro para o cálculo da produtividade através de operações aritméticas simples. Por outro, o mesmo não ocorre quanto a função social ambiental, cabendo ao legislador um papel de co-participante do processo de criação do Direito, ao fazer valorações de sentido para cláusulas abertas. Neste sentido, mesmo que no campo jurídico a concepção de segurança jurídica tenha caminhado para a compreensão de que se trata de "um valor a ser construído muito mais pela prática social do que pela técnica legislativa". As noções de segurança/insegurança são relativas, por exemplo, o apego ao formalismo é segurança para quem quer manter o *status quo* e insegurança para quem almeja mudanças (ROCHA 2013).

Também vem sendo questionada a legitimidade e capacidade do INCRA em aferir o descumprimento ambiental, sendo recorrente as derrotas em relação à ações desapropriatórias com o escopo unicamente ambiental, movidas pelo INCRA. Cabe ressaltar que o próprio órgão é réu em inúmeras ações na justiça pelo não cumprimento das exigências legais de licenciamento ambiental nos assentamentos de reforma agrária.

No campo das políticas públicas percebe-se um tímido avanço com a criação de créditos específicos (como Pronaf Agroecologia, Crédito Ambiental e o PACTO – Programa de Apoio Científico e Tecnológico aos Projetos de Assentamento) e novas modalidades de assentamentos de enquadramento alternativo como os Projetos Agroextrativistas (PAE) e os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (com sua metodologia de aplicação determinada pela Portaria INCRA/P nº 1.032/2000) em que é vedado o uso de agrotóxicos e é estimulado o trabalho cooperado.

Merece também destaque a reelaboração da política de assistência técnica e extensão rural, por meio do PNATER 2007 e posteriormente pelo Manual Operacional ATES/INCRA de 2008, que ressaltam o papel educativo da assistência técnica em prover a formação e capacitação das famílias assistidas priorizando práticas sustentáveis e agroecológicas.

Estas iniciativas, revelam uma maior atenção e reconhecimento da assistência técnica e extensão rural como um importante vetor para a construção e

disseminação de práticas agrícolas sustentáveis e adequadas às especificidades da agricultura familiar. Se adotadas as diretrizes estabelecidas na PNATER e Manual ATES, a efetivação de uma possível agência nacional de assistência técnica e extensão rural pode vir a contribuir neste sentido.

Por fim é comum dizer-se que, no Brasil, "as leis são boas, o que falta é aplicá-las". Esta afirmação precisa ser revista: no Brasil há leis boas, outras razoáveis e outras nem tanto. É inegável o avanço legal no que tange à dimensão ambiental no país e especificamente na reforma agrária, mas sua recorrente provisoriedade chama a atenção. Prova disso é que elas são alteradas quase continuamente, revelando as dificuldades que a sociedade tem de decidir coletivamente. Se é difícil fazer cumprir qualquer lei, a dificuldade será maior se a lei for inadequada ou ineficiente. Há de se reconhecer o descompasso entre as determinações legais e os instrumentos colocados à disposição da sociedade para fazer com que as determinações sejam cumpridas. Ao mesmo tempo em que se verifica o avanço legal, percebe-se claramente o abismo existente no intuito de colocá-las em prática, o que por sua vez, significa dotar o Poder Público dos meios necessários para fazer valer as determinações, e para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes para a questão ambiental.

## Referências

ALTMANN, A. **Pagamentos por serviços ecológicos: uma estratégia para a restauração preservada da mata ciliar no Brasil**. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito). UCS, Caxias do Sul – RS, 2008.

ARAÚJO, S.M.V.G. **Licenciamento Ambiental e Legislação**. 2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/208195.pdf>>. Acesso em: 14 fev.2013.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)>. Acessado em 10 de fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14771.htm)>.

Acessado em 11 de fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acessado em 11 de jan. 2013.

CARNEIRO, M.J.; MALUF, R.S. Introdução. In: MALUF, R. S.; CARNEIRO, M. J. (Orgs.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

FATORELLI, L.; MARTENS, F. Interação de Políticas Públicas e Governança Ambiental: o caso do Licenciamento Ambiental no Brasil. In **Ambiente e Sociedade**. Campinas. Unicamp 2010.

FRANCO, R.M. Principais problemas ambientais municipais e perspectivas de solução. In: PHILIPPI JR., A.; MAGLIO, I.C.; COIMBRA, J. A. (Ed.) et. al. **Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da Gestão Ambiental no Brasil**. São Paulo: ANAMMA, 2002.

GUERRA, R.M.N. **É possível Atingir a Sustentabilidade nos Assentamentos de Reforma Agrária na Amazônia Legal? O caso do PDS São Salvador no estado do Acre**. 2002. 149 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

GADOTTI, M.; GUTIÉRREZ, F. **Educação comunitária e economia popular**. 3 ed. São Paulo: Cortez. 2001.

MACHADO, A.G.; CAUME, D. J.. Multifuncionalidade e Pluriatividade como Alternativas de Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil. **Desafio: Revista de Economia e Administração**, v. 9, n. 17, p. 19-30, 2008.

MARTINS, P.R. Reforma agrária e a questão ambiental. In: FRANÇA, C. G.; SPAROVEK, G. (Coord.). **Assentamentos em debate**. Brasília: NEAD/MDA, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>

cgsgrupos\_populacionais/textos/assentada\_da\_reforma\_agraria.pdf>.  
Acessado em: 10 jan. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA;  
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA  
– Incra. **Manual Operacional de ATES**. Brasília: MDA/Incrá, 59 p, out.  
2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA;  
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA  
AGRÁRIA – Incra. **Plano de Gestão Ambiental do Incra**. Brasília: MDA/  
Incrá, 38 p, out. 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA ;  
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA  
AGRÁRIA – Incra. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Disponível em:  
<[www.incrá.gov.br/\\_downs/\\_down/Caderno%20PNRA.pdf](http://www.incrá.gov.br/_downs/_down/Caderno%20PNRA.pdf)>. Acesso em:  
07/01/2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Política  
Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 55p.  
maio 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Política  
Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 62p.  
junho de 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Roteiro  
para Formulação Do Plano De Desenvolvimento Sustentável de  
Assentamento de Reforma Agrária**. Brasília, INCRA/IICA, 1998

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA;  
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA  
AGRÁRIA – Incra. **Projetos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília:  
MDA/ Incra, 50 p, out. 2000.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA –

MEPF. **Terra que te quero verde – Agenda Ambiental**. Brasília, 7 p, 1998.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA – MEPF. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – Incra. **Projetos de Assentamento Agro-estrativistas**. Brasília, 79 p, set.1996.

MOREIRA, R.J. Do desenvolvimento agrícola ao mundo rural: 30 anos do CPDA. In: MOREIRA, R. J. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NEVES, M.F. Agribusiness: conceitos, tendências e desafios. In: ZYLBERSZTAJN, D.; GIORDANO, S. R. e GONÇALVES, M. L. **Fundamentos do Agribusiness**. I Curso de Especialização em Agribusiness. Campina Grande: UFPB/PEASA/USP/PENSA. 1996.

NOBRE, A.; AMAZONAS, F. **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Nobel.2002

NOGUEIRANETO, N.P. Advogado da natureza. **Ciência Hoje**, São Paulo, v. 33, n. 195, p. 70- 78. Entrevista concedida a Vera Rita da Costa, jul. 2003.

RESOLUÇÃO CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Publicada no DOU no 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843.

RESOLUÇÃO CONAMA Nº 289/2001 - "Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária" - Data da legislação: 25/10/2001 - Publicação DOU nº 243, de 21/12/2001, págs. 310-313.

RESOLUÇÃO CONAMA Nº387/2006- "Estabelece procedimentos para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências" - Data da legislação: 27/12/2006 - Publicação DOU nº 249, de 29/12/2006, pág. 665.

ROCHA, M. D. Desapropriação para fins de reforma agrária por

descumprimento da função social ambiental. Ausência de critérios objetivos para sua aferição e ilegitimidade do INCRA. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2885, 26 maio 2011 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19193>>. Acesso em: 05 maio 2013.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 2º ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

WAINER, A.H. **Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a História do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2 ed, 112 p, 1999.



# CAPACITAÇÕES EM ASSENTAMENTOS RURAIS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS: CRÍTICAS ÀS IDEALIZAÇÕES, PROPOSTAS DE EDUCAÇÃO CONTINUADA

*Daniel Tadeu do Amaral<sup>1</sup>*

*Antonio Wagner Pereira Lopes<sup>2</sup>*

*Daniele Torres Aro<sup>3</sup>*

*Maristela Simões do Carmo<sup>4</sup>*

*Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante<sup>5</sup>*

*Thauana Paiva Gomes<sup>6</sup>*

*Henrique Carmona Duval<sup>7</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho aborda a temática da extensão rural em assentamentos de reforma agrária no Estado de São Paulo, tendo como base a proposta de construção e realização de capacitações estabelecidas através do contrato de prestação de serviços entre a Superintendência Regional do INCRA – SP e a UNIARA no ano de 2011. Como fruto desta experiência, foram realizadas 31 capacitações, perfazendo 280 horas de cursos, abrangendo 717

---

<sup>1</sup>Graduado em Ciências Econômicas (Unesp/Araraquara), mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA).

<sup>2</sup>Doutorando em Engenharia Agrícola, área Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, Feagri/Unicamp.

<sup>3</sup>Médica Veterinária, mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA).

<sup>4</sup>Professora do PPG em Engenharia Agrícola, área Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, Feagri/Unicamp.

<sup>5</sup>Socióloga, pesquisadora 1A – CNPq, Coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara (UNIARA).

<sup>6</sup>Pedagoga, Mestre em Educação Escolar (Unesp/Araraquara).

<sup>7</sup>Sociólogo. Doutorando em Ciências Sociais, IFCH/UNICAMP.

assentados nas regiões de Andradina, Araraquara, Itapeva, Promissão, Ribeirão Preto, grande São Paulo e Pontal do Paranapanema. Neste artigo discute-se extensão rural, os critérios estabelecidos para construção da proposta, descreve-se os cursos realizados e, por fim, a avaliação dos envolvidos quanto aos limites e potencialidades da proposta. Refere-se, também, às especificidades das demandas e oficinas feitas nas comunidades quilombolas.

**Palavras-chave:** Extensão universitária; Comunidades rurais; Educação; Aprendizagem.

**Abstract:** *This paper addresses the issue of extension on agrarian reform in the State of São Paulo, based on the proposed construction and completion of training established by the contract of service between INCRA – SP and UNIARA in year 2011. As a result of this experience, there were 31 training, totaling 280 hours of courses, covering 717 seated regions Andradina, Araraquara, Itapeva, Promised, Ribeirão Preto, São Paulo and Pontal do Paranapanema. In this article we discuss extension, the criteria for the proposed construction, describes the courses taken, and finally, the evaluation of those involved as to the limits and potential of the proposal. Refers also to the specific demands and workshops done in quilombolas communities.*

**Keywords:** *University Extension, Rural Communities, Education, Learning.*

### **Extensão em áreas rurais: contextualizando o problema**

A história dos serviços públicos da ATER, muito bem descrita e analisada por Queda (1987) não deixa dúvidas: a ATER que se tem pretendido para produtores rurais familiares, em especial, os beneficiários da política de assentamentos tem se revelado uma sucessão de siglas, envolvendo um vai e vem de ministérios e órgão públicos, criados e eliminados sem se levar em conta, efetivamente, as necessidades e os problemas enfrentados cotidianamente pelos agricultores familiares.

Desde a década de 1940, há sinais do empenho do serviço da ATER em ganhar espaços junto às classes rurais e às diversas instâncias administrativas do Estado. Promessas no plano do discurso são responsáveis pela irradiação das associações rurais: eram 511 em 1950 e 1.500 em 1958 (QUEDA, 1987).

Seguiu-se nos períodos subseqüentes (de 1960 a 1980, respectivamente) a emergência do acento produtivista na ATER, comprometido com a adequação do setor agrícola às exigências da acumulação industrial.

A constituição Federal de 1988, ainda que timidamente, dá lugar aos serviços de assistência técnica e extensão rural. Lugar que não garante efetivação, pois toda prestação de serviços oficiais da ATER dependia de recursos, o que vai provocar uma sucessão de omissões e indefinições, na qual fica clara a pouca vontade política de dar efetividade aos referidos serviços.

Desmontam e recriam-se órgãos, num jogo de troca de siglas e competências. Extinta a Embrater (1990), o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária (também criado em 1990) excluiu de suas competências a assistência técnica e a extensão rural, as quais passam a retomar um lugar oficial, com a transformação do MARA (Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária) em MAARA (Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária). Em pouco tempo, a ATER é novamente desalojada, num cenário de indefinições e irresponsabilidades.

No final da década de noventa, o INCRA lançou o Projeto LUMIAR, uma experiência de terceirização da assistência técnica em assentamentos rurais. Logo de início, um problema que vai continuar permeando a relação assentamentos x assistência técnica: o número de técnicos contratados não chega nem à metade do número de assentamentos existentes. Mais uma promessa truncada.

O LUMIAR foi extinto no início de 2000 com acusação de desvio dos recursos públicos por meio de instituições terceirizadas.

Em novembro de 2001 é aprovada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar no âmbito do MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário).

Pesquisa realizada em 2002, em um projeto de cooperação técnica entre o MDA e a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) identificou, no universo da ATER, 27 instituições governamentais, 226 prefeituras, 49 ONGs, 498 sindicatos de trabalhadores rurais e federações, movimento dos sem terra, 867 cooperativas de produção, 397 instituições de ensino, 131 cooperativas de crédito, 78 agroindústrias, 80 instituições públicas, além de 43 do sistema S.<sup>8</sup>

Com este número considerável de agentes envolvidos na assistência técnica e extensão rural, como explicar a persistência da descontinuidade das suas ações?

---

<sup>8</sup>Segundo a FAO (p.33, 2003), encontram-se nesta categoria apenas duas instituições de abrangência nacional, o Sebrae e o Senar, que realizam atividades no campo da capacitação. Disponível em: <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/formaodeagentesdeater/contents/file-storage/download/index?version\\_id=886398](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/formaodeagentesdeater/contents/file-storage/download/index?version_id=886398)>. Acesso em 12/04/2011.

Situação que não vai sofrer grandes mudanças com a constituição, em 2003, pelo MDA de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

De um lado, temos a extensão concebida nos manuais do INCRA como um processo educativo continuado, para o qual investiu-se uma densa infraestrutura de coordenações estaduais, superintendências regionais e núcleos operacionais. De outro, a falta da qualificação técnica, política, organizacional e metodológica parecia reservar à ATER o papel de agente subalterno no processo (CARMO, 2008).

Problemas de operacionalização? De falta de recursos? Impossibilidade de resolver demandas históricas dos assentamentos que já se acumulam há quase 20 anos? Falhas dos assentados? Pressões do campo de forças sociais contrário ao desenvolvimento dos assentamentos? Perguntas que não têm respostas unívocas, mas exigem um olhar atento às dimensões constitucionais do modo de produção e reprodução dos assentados e à compreensão do campo de forças nos quais os assentamentos estão inseridos. Contradições que parecem não ser incorporadas pela assistência técnica e extensão rural, cujos agentes acabam por assumir funções típicas de serviços públicos, distanciando-se do que realmente tem se configurado como necessidade dos assentados.

No plano teórico, um discurso quase irreparável: a ATER é um serviço de educação não formal e seus princípios são desenvolvimento rural sustentável, compatível com a preservação do meio ambiente, gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural, adoção de metodologia participativa, equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia, contribuições para a segurança e soberania alimentar e nutricional. De outro, uma realidade bem diferente: as estratégias de produção/reprodução dos assentados são criadas por eles, individual ou coletivamente, muitas vezes por influência de conhecimentos tradicionais, através dos quais constroem e reconstroem lógicas de produção do consumo, de troca e comercialização, praticamente independentemente da assistência técnica, a qual permanece como um agente periférico e burocrático, ainda que necessário, face aos entraves e perspectivas que perpassam a vida dos assentados.

Uma das vantagens do uso de uma metodologia participativa pode ser representada pela elaboração progressiva de estruturas cognitivas, sendo que este conhecimento passa a ser fruto da interação entre sujeito e o meio, resultado direto da ação realizada sobre o objeto, assim tanto para o capacitador quanto para o assentado, a ação realiza-se em dupla dimensão (ROSA, 1997).

Porém, não faltam problemas que adquirem maior ou menor intensidade: a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), os ajustes exigidos para ser beneficiários de políticas públicas recentes – como o PAA (Programa

de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) – a discriminação sofrida pelas mulheres, apesar de avanços na pauta oficial de políticas públicas com recorte de gênero, a falta de orientação continuada para a adoção de práticas agrícolas diferenciadas do modelo convencional de desenvolvimento se observam aqui e acolá.

A nova lei da PNATER, de janeiro de 2010 acena para mudanças, principalmente na importância, ainda que retórica dada ao desenvolvimento rural sustentável, propiciando oportunidades para adoção de práticas agrícolas com bases ecológicas. Retórica que, mais uma vez, se perde por falta de iniciativas concretas. O tipo de prática referido neste discurso fica fora das principais pautas políticas e dos temas definidos pelas universidades e escolas de formação técnica. Faltam financiamentos públicos necessários ao estudo e difusão dos mecanismos sustentadores da produção agrícola alternativa. A relação técnicos/assentamentos/assentados continua a ser baixíssima, o que impede, em princípio, continuidades nas ações da ATER, em especial, na referência à adoção de processos educativos continuados e "libertadores".

Face à crítica contundente em relação à forma unilateral da difusão do conhecimento centrado basicamente em técnicas e tecnologias modernas para o aumento da produção foi, de fato estabelecida uma estratégia dialógica com os agricultores? (DINIZ,2011).

As opções adotadas pelo governo federal, definindo que a contratação de serviços da ATER deveria ser antecedida por chamadas públicas, mecanismos jurídico-legais que deveriam passar a definir a localização geográfica, o público a ser beneficiado, os valores disponibilizados acarretam novos complicadores.

Concepções atrofiadas de transição agroecológica, sem uma adequação ao agroecossistema onde se atua, deturpações na concepção e prática da segurança alimentar são alguns dos exemplos a demonstrar a pouca coerência em relação à concepção do padrão de desenvolvimento implícito nas ações da ATER, como política pública. Acrescente-se a este quadro, distorções evidenciadas no âmbito das chamadas públicas para prestação desse serviço.

Críticas à inércia das soluções adotadas não faltam. Caporal (2006) propõe que embora elas venham, às vezes, estruturadas em forma de princípios teóricos, sem se atentar, efetivamente, para os bloqueios e perspectivas que impulsionam ou não as estratégias construídas pelos assentados.

Diante deste quadro, o estabelecimento de uma relação dialética entre o agricultor e o extensionista para a construção de conhecimentos apropriados à cada realidade, além da troca de saberes, como uma forma de revalorização da cultura local –princípios estes defendidos por Paulo Freire (1983) –

posteriormente acaba se frustrando pela inaplicabilidade de seus objetivos.

Idealizações das novas perspectivas da PNATER, afirmadas por Caporal (2006) em seus estudos, têm que ser analisadas, passo a passo, a fim de não se cair em armadilhas de defesa da nova política, sem atentar para o que vem sendo, efetivamente, sua prática pelo Brasil afora.

A afirmação de que a nova ATER volta-se ao fortalecimento da agricultura familiar, para a preservação do meio ambiente, comprometendo-se com estratégias que levem ao desenvolvimento sustentável não pode ser aceita, sem restrições, sob o risco de se cair em novas idealizações.

Na verdade, estamos longe de concretizar a adoção de princípios da Agroecologia na direção do desenvolvimento rural sustentável; ao contrário, muitos elementos da prática histórica da Extensão Rural que contrariava qualquer princípio de metodologia participativa ainda se mantêm.

Nas palavras de Caporal e Ramos "(...) ainda se observa uma enorme força de inércia que faz com que os serviços sejam pautados por velhas práticas difusionistas, usando as obsoletas metodologias de extensão que, se foram úteis para a etapa de introdução da "modernização conservadora" mostram-se ineficientes e inadequadas quando se preconiza a necessidade uma nova Extensão Rural, baseada no enfoque agroecológico" (p.5, 2006).

Em síntese, os avanços preconizados pela nova lei da ATER ainda estão no plano das virtualidades. Principalmente, pela descontinuidade nos serviços e descapacitação técnica.

Na contramão das previstas metodologias participativas, convive-se com contratos com empresas terceirizadas, de curto prazo que acabam por impor aos assentados um pacote de métodos e normativas, sem qualquer consequência ou comprometimento para uma ação de apoio à transição de um modelo de produção agrícola convencional para um modelo de produção agrícola alternativa.

Efetivamente, não há como garantir a contribuição de serviços diante de um orçamento limitado, com uma relação técnicos/assentados extremamente deficitária, além dos bloqueios detectados nas chamadas públicas, como por exemplo, a imposição de metas burocráticas aos técnicos em detrimento de sua atuação a campo.

Diante deste quadro pessimista da extensão rural e da assistência técnica, o que fazer, por parte da Universidade? Cruzar os braços e reiterar críticas consistentes centradas, principalmente, na descontinuidade dos serviços prestados ou tentar, consciente das limitações existentes, propor ações efetivas? Foi a segunda opção que nos levou a aceitar a inclusão da capacitação no contrato firmado entre a UNIARA e o INCRA, embasado em um processo licitatório

atrelado a um contrato de prestação de serviços.

Sem apostar em diagnósticos de sucesso, reconhecendo-se dificuldades arroladas no campo da assistência técnica e extensão rural, procurou-se, na socialização dos entraves e perspectivas no interior das equipes, aproximações que pudessem permitir, senão a solução, pelo menos o aprofundamento da temática da ATER, de suas estratégias, limites, possibilidades de seus desdobramentos e retorno para os assentados e quilombolas.

### **Capacitação em assentamentos do Estado de São Paulo: muitos bloqueios, poucas perspectivas**

Teve início no ano de 2011, a construção e a realização de capacitações envolvendo a UNIARA, através do Núcleo de Pesquisa de Documentação Rural, e a Superintendência Regional do INCRA – SP, envolvendo diversas regiões do Estado de São Paulo.

Com base nesta experiência, em seu processo de construção e execução, buscou-se um maior aprofundamento da discussão a respeito das potencialidades e entraves na realização de atividades de extensão rural em assentamentos de reforma agrária. O processo de construção das capacitações pautou-se pelo resgate de reflexões importantes acerca do papel pedagógico da atividade de extensão rural, utilizando-se por base as experiências vivenciadas pelos capacitadores e pelos assentados, num constante processo de ressignificação e reelaboração das práticas pedagógicas e das estratégias utilizadas para a execução do trabalho. Valendo-se de princípios de participação constante, a construção e delineamento dos cursos foram erigidos sobre conhecimentos pré-existentes das comunidades envolvidas. Esse "fazer pedagógico" comum, coletivo e apoiado em conhecimentos tradicionais passou a ser visto como importante estratégia de valorização dos sujeitos assentados e também ferramenta de assimilação e interiorização de práticas menos invasivas possíveis.

A extensão rural pode ser entendida como um processo educativo de comunicação envolto em conhecimentos de qualquer natureza, sendo técnicos ou não (PEIXOTO, 2008). A capacitação não apresenta primeiramente um papel educativo, destacando-se mais pelo caráter formativo, justamente porque visa, sobretudo, resolver problemas específicos e pontuais, situação que deveria ser modificada para, de fato, a capacitação cumpriu seu papel.

Caporal e Costabeber (2000) salientam que extensão rural vem a ser uma das mediações educativas mais importantes e efetivas pelo seu caráter transformador, mas que a mesma deve pautar-se pela busca de uma extensão alinhada com os princípios agroecológicos. Situação difícil, como já reiterado, pelo comprometimento

da maioria dos seus agentes com os pacotes convencionais da agricultura.

A capacitação oferece ao produtor rural inserido em um mercado competitivo, um conjunto de ferramentas gerenciais de fácil entendimento para que sejam aplicados em propriedades rurais, propondo alternativas econômicas e de organização, para elevar o nível de eficiência da produção destas pequenas propriedades. Este tipo de capacitação não atende, via de regra, às necessidades dos assentados. Recebendo uma assistência técnica travestida do serviço burocrático, arcando com as incertezas da política de crédito e com as descontinuidades das políticas públicas, os assentados precisariam receber uma capacitação mais continuada que pudesse valorizar os conhecimentos tradicionais, que priorizasse uma troca possível de saberes e apontasse alternativas diferenciadas de desenvolvimento rural. Foram estes princípios que nos levaram a pensar numa capacitação diferenciada, o que não se concretizou, por restrições orçamentárias por parte do órgão gestor.

### **A construção das capacitações nos assentamentos: uma frutífera aprendizagem**

Nos trabalhos desenvolvidos, uma preocupação constante envolveu os múltiplos aspectos relacionados à dimensão da intervenção, aspectos necessários a uma adequação da proposta metodológica às necessidades demandadas, que por sua vez, foram sendo estruturados ao longo dos "momentos" de constituição da prática pedagógica.

Os momentos da construção foram: a) visitas exploratórias regionais aos assentamentos de reforma agrária do estado de São Paulo, para realização de entrevistas com assentados, lideranças dos movimentos sociais, das organizações produtivas, lideranças sindicais, técnicos e supervisores regionais do INCRA, com vistas a coletar demandas para as capacitações; b) construção e estruturação do perfil de capacitações e dos capacitadores; c) constituição de uma estrutura pedagógica participativa comum; d) realização das capacitações; e) avaliação das capacitações mediante a aplicação de questionários aos beneficiários.

Outro aspecto relevante envolveu diretamente a preocupação com a dimensão geográfica das capacitações, já que foram realizadas em diversas regiões do Estado de São Paulo. Neste sentido, as diferentes características e realidades regionais entraram em cena.

Vale ressaltar que a construção das capacitações envolveu um conjunto de profissionais com formação diversificada, absorvendo as áreas de agronomia, medicina veterinária, zootecnia, biologia, economia, gestão ambiental, ciências sociais, serviço social e pedagogia. Com isso, as etapas de trabalho foram

constituídas sob diversos "olhares" e saberes, o que enriqueceu a experiência a partir da construção de uma equipe multidisciplinar de atuação.

Nas estruturas dos cursos buscou-se satisfazer ainda eixos estruturantes, propostos pelo INCRA no início do contrato: gênero, meio ambiente, sistemas produtivos e organização e comercialização da produção, que por sua vez representam grandes áreas temáticas (e também gargalos) e que necessariamente devem dialogar entre si diretamente na prática pedagógica.

Curso	Eixo estruturante	Eixo secundário	Eixo complementar
<b>Plantas Medicinais</b>	Gênero	Sistema produtivo	Organização da produção/comercialização
<b>Viveiros de Mudas</b>	Meio Ambiente	Sistema produtivo	Organização da produção/comercialização
<b>Horticultura Orgânica</b>	Meio Ambiente	Sistema produtivo	Organização da produção/comercialização
<b>Enxertia e Compostagem</b>	Sistema produtivo	Meio ambiente	Organização da produção/comercialização
<b>Avaliação e Manejo de Agroecossistemas /Cafeicultura de Base Ecológica</b>	Sistema Produtivo	Meio ambiente	Organização da produção/comercialização
<b>Biodigestor</b>	Sistema Produtivo	Meio ambiente	Organização da produção/comercialização
<b>Saúde no Meio Rural</b>	Gênero	Meio ambiente	
<b>Boas Práticas na Criação de Gado Leiteiro</b>	Sistema Produtivo	Organização da produção/comercialização	
<b>Semeadura direto na palha (Plantio direto)</b>	Sistema Produtivo	Organização da produção/comercialização	Meio ambiente
<b>Colheita de grãos, regulagem de máquinas agrícolas e segurança do operador</b>	Sistema Produtivo	Organização da produção/comercialização	
<b>Pequenas Criações</b>	Sistema Produtivo	Organização da produção/comercialização	Gênero

### **Quadro 1 – Capacitações e eixos.**

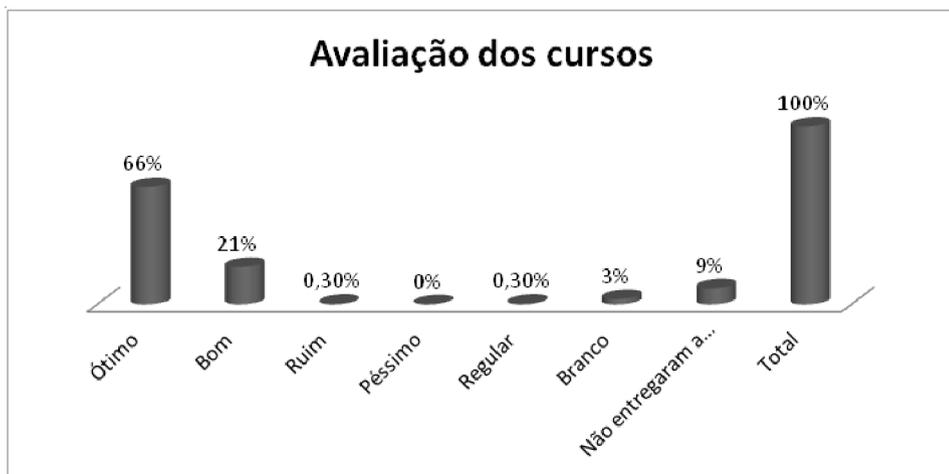
**Fonte:** Relatório INCRA/UNIARA 2012.

## **Público alvo e avaliações das capacitações realizadas**

Ao todo foram elaboradas 31 capacitações, perfazendo um total de 280 horas de cursos e abrangendo cerca de 717 beneficiários. Os cursos foram realizados nos seguintes municípios/assentamentos, entre os meses de março a setembro de 2011.

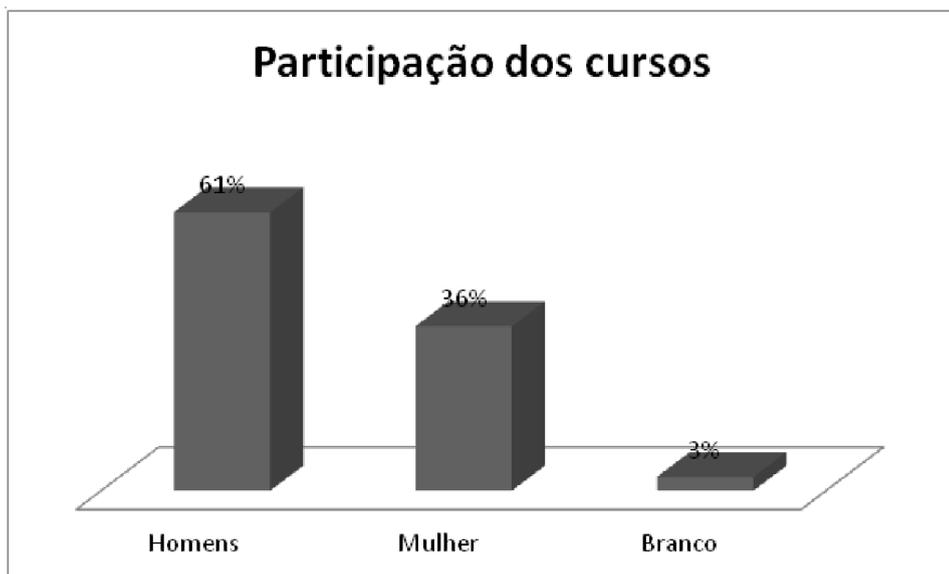
<b>Cidade</b>	<b>Assentamento</b>
Ribeirão Preto	Sepé Tiarajú
Castilho	Terra é Vida
Castilho	Celso Furtado
Promissão	Reunidas
Promissão	Dandara
Rosana	
Andradina	Arizona
Pereira Barreto	Olga Benário
Ilha Solteira	Santa Maria da Lagoa
Getulina	Simão Bolivar
Itaberá	Pirituba
Araçatuba	Hugo S. Herédia
Castilho	Celso Furtado
Pradópolis	
Guarantã	Antônio Conselheiro
Cajamar	São Luis
Itapeva	Pirituba
Iaras	Zumbi do Palmares
Descalvado	21 de dezembro
Araraquara	Bela Vista do Chibarro

**Quadro 2 – Capacitações realizadas**  
**Fonte:** Relatório INCRA/UNIARA 2012.



**Gráfico 1** – Avaliação dos Cursos Realizados.

**Fonte:** Pesquisa INCRA/UNIARA, 2011.



**Gráfico 2** – Participação dos Cursos Realizados.

**Fonte:** Pesquisa INCRA/UNIARA, 2011.

## Descrição de algumas capacitações realizadas

Cursos	Objetivos	Ações
Boas práticas na bovinocultura leiteira.	Coletar as amostras do antes e depois dos procedimentos higiênicos, como por exemplo: mãos sujas e depois de lavadas corretamente, tetos sujos e depois de higienizados.	Coleta de amostras de diferentes locais passíveis de alta contaminação bacteriana no momento da ordenha. Foram abordadas maneiras corretas de fazer uma ordenha higiênica.
Horticultura orgânica.	O curso visou principalmente qualificar a produção de hortas, procurou ampliar a informação sobre a produção orgânica, que se faz necessária frente à utilização indiscriminada de agrotóxicos na horticultura convencional. Procurou resgatar saberes e práticas locais com o intuito de obter efeitos positivos na biodiversidade local.	A programação envolveu: escolha da área coleta e análise do solo, preparo de solo, compostagem e produção de mudas, e controle de pragas e doenças/colheita e comercialização.
Biodigestor.		O tema foi demandado por parte dos assentados após reuniões e entrevistas exploratórias. Foi levantado pelo público alvo a carência na utilização e conhecimento a respeito de biodigestores.
Saúde no meio rural.	Extremamente importante, pois havia uma demanda, sobretudo das mulheres em abordar o tema saúde, com um enfoque específico no meio rural demonstrando a necessidade de práticas básicas de higienização e de tratamentos específicos com agroquímicos e prevenção.	O curso contou com aula teórica e prática, na aula teórica, os principais temas foram abordados e depois foi feita uma dinâmica baseando-se em dúvidas, preocupações e práticas relacionadas à saúde dos participantes.
Direitos da mulher.	Envolver a prática e conhecimento a respeito do enfrentamento à violência de gênero e fortalecimento e valorização do trabalho da mulher por meio de cursos temáticos, envolvendo diversas áreas como saúde, previdência social e direitos.	Foram discutidos direitos das mulheres, especificamente relativos ao acesso ao crédito, à aposentadoria, às políticas públicas com enfoque de gênero.
Colheita de grãos.	Ensinar a utilização de máquinas agrícolas e sobretudo, em segurança do operador.	Foi possível acompanhar a colhedora particular da COOPAR, uma Massey Ferguson 3640, num lote onde era cultivado milho, bem como outras duas máquinas colhedoras de grãos (alugadas) que prestavam serviços em lotes dos assentamentos. Com o material apostilado em mãos foram realizadas as atividades de regulação e determinação de perdas da máquina colhedora em campo.
Viveiros de mudas.	Construir um viveiro comunitário, o objetivo foi apresentar as vantagens de cultivar mudas em viveiros, demonstrar como construir um viveiro utilizando matérias de fácil aquisição, incentivar a construção de viveiros comunitários e produção de mudas como fonte de renda.	Perceber a importância da preservação dessas áreas florestais, assim como o desenvolvimento de práticas agrícolas sustentáveis, se mostram passos importantes na interrupção do processo de degradação ambiental.
Plantas medicinais.	Prática e conhecimento popular associado com a transmissão do uso de geração para geração, bem como resgate do conhecimento etnobotânico, permitindo a criação de espaços coletivos como hortas aromáticas e medicinais.	Obtenção das plantas medicinais (cultivadas em cativeiros, vasos, floreiras, coletadas no campo), processamento das plantas medicinais, manipulação, receitas, efeitos, cuidados com o uso, etc. Aula prática envolvendo plantio de mudas de plantas medicinais nos lotes e preparo da manteiga com ervas, vinagre e óleo aromáticos.

## **Nas comunidades quilombolas, as oficinas no lugar de cursos de capacitação**

No caso das comunidades quilombolas, a capacitação obedeceu a uma trajetória específica. As comunidades definiram claramente suas demandas: gestão de infraestrutura, noção de associativismo e cooperativismo, elaboração de projetos, aprofundamento e aperfeiçoamento de conhecimento acerca de hortas orgânicas por maior autonomia, construção e funcionamento de biogestores à base de esterco de suínos, apropriação de tecnologias para saneamento, especialmente no tratamento e armazenamento de água para potabilidade, de necessidade de parceria com universidades, especialmente na área da saúde. Seria impossível, com os poucos recursos, atender esta gama tão variada de reivindicações. Problemas de indefinição quanto à titularidade e à responsabilidade dos órgãos gestores com frequência vinham à tona.

A partir da realidade encontrada na pesquisa de campo, propusemos uma pauta diferenciada para as incursões de nossas atividades junto aos quilombos. Realizamos oficinas de resgate cultural da culinária quilombola, de modo a formular um material para posterior publicação com receitas, fotografias e histórias dessas comunidades, já que uma de suas demandas está ligada ao fortalecimento do turismo rural.

O material a ser produzido, junto com as comunidades, reforça um dos aspectos culturais que poderá contribuir com o turismo já iniciado pelo projeto "Circuito Quilombola"<sup>9</sup>.

Foram realizadas cinco oficinas preparatórias, uma em cada comunidade que pertence ao Projeto Circuito Quilombola (Sapatu, Ivaporunduva, São Pedro, André Lopes e Mandira, Pedro Cubas de Cima e de Baixo)<sup>10</sup>, as quais tiveram, ao todo, 62 participantes.

---

<sup>9</sup>Este Projeto do Circuito Quilombola trata-se de uma proposta de registrar as possíveis rotas turísticas nos territórios dos quilombos, que vai desde cachoeiras e cavernas até degustação da culinária local, ligando as comunidades do Vale do Paraíba.

<sup>10</sup>Não foi possível realizar oficina no quilombo Pedro Cubas por problema de agenda.



**Figura 1** – Oficina preparatória – Quilombo Pedro Cubas de Cima e Pedro Cubas de Baixo.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.



**Figura 2** – Oficina preparatória. Quilombo São Pedro.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

Estas oficinas tiveram por objetivo levantar e levar informações sobre a proposta de uma atividade "maior", que ocorreu no primeiro final de semana de dezembro, na pousada do Quilombo Ivaporunduva, ocasião em que 30 mulheres, representantes de quatro comunidades (Pedro Cubas, Sapatu, Ivaporunduva e André Lopes)<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup>As comunidades de Mandira e São Pedro não puderam participar, porém enviaram contribuições à atividade.

juntas, puderam passar um pouco de suas histórias e conhecimentos da culinária tradicional.

Foi também um momento de interação entre as participantes que, apesar de muitas residirem próximas umas das outras, são raros os momentos em que se encontram. Foi uma oportunidade de reaproximação e de troca de experiências, tanto para elas quanto para os membros da equipe de pesquisa.



**Figuras 3,4 e 5** – Fotos da Oficina de Resgate Cultural.

**Fonte:** Trabalho de campo, 2011.

## **Pontos para a reflexão sobre capacitações**

### **✓ Limites e possibilidades**

A realização das capacitações envolveu inúmeras dificuldades, que colocaram a execução de cursos, por vezes, em risco, fazendo-se necessário a revisão constante dos procedimentos adotados. Os limites do processo de intervenção são muito claros e apareceram rapidamente. Os erros e acertos inerentes ao processo de atuação, diferentemente do conforto de quem se debruça tão somente a analisar os fatos, não tardam a aparecer e a construção de práticas de intervenção ocorre de forma sinuosa. Isso acontece, ainda mais, em estruturas ou organizações em que se está cristalizada a ênfase em elementos analíticos, nas quais, por vezes, a descontinuidade suplanta o envolvimento, o fazer comum, a troca de saberes.

Reconhecer os limites das experiências vivenciadas nos serviu de ensinamento para empreitadas futuras e o não reconhecimento de sua existência pode gerar distorção na compreensão da realidade. Assim, alguns dos limites e possibilidades das práticas de extensão, pensadas como vetores para difusão de conhecimentos devem ser abordadas e, sobretudo, compartilhadas.

### **✓ Diagnóstico continuado das necessidades de cada assentamento**

Nas pesquisas de campo e no trabalho de sondagem de demandas (captadas nos questionários aplicados aos assentados nas capacitações) perceberam-se elementos comuns à realidade dos assentamentos, mas como esperado, este material apresentou dados que apontam (também) necessidades diferenciadas para cada local, refletindo características regionais distintas.

Estas diferenciações também se apresentam no interior de um mesmo assentamento, como reflexo direto da heterogeneidade das estratégias de reprodução social das famílias assentadas. Desta forma, cada curso ou mesmo parte de um mesmo curso, foram pensados com a intenção de permitir maior flexibilidade de abordagens, permitindo ao capacitador a reelaboração dos perfis pré-estabelecidos e dos enfoques inicialmente construídos.

Apesar desta preocupação inicial, ainda assim na prática, foram constatadas grandes dificuldades para a realização de reuniões prévias e sistemáticas com técnicos e também com os próprios assentados beneficiários.

Cada visita deve ser pensada a gerar frutos, uma vez que cada curso realizado demanda um grande somatório de esforços individuais. Assim, gera-se uma grande expectativa por parte dos assentados, o que, por sua vez, aumenta a responsabilidade dos envolvidos nas capacitações.

Uma das questões levantadas em reuniões com a equipe de ensino/capacitação envolveu a abrangência e magnitude de inserção dos cursos com o público alvo. É comum em visitas posteriores em assentamentos que foram atendidos por capacitações, a dificuldade decorrente do não conhecimento da capacitação pelos mesmos assentados ou então que o público atendido fosse específico de um ou outro grupo de afinidade ou de relação produtiva. Uma das questões principais a serem equacionadas refletiu a dificuldade de dar às capacitações uma maior amplitude, congregando diferentes grupos produtivos ou de afinidade. Neste caso, um bloqueio que se repetiu com frequência, envolveu a realização de reuniões com as divisões de desenvolvimento e com as coordenações de escritórios regionais do INCRA, os quais enfrentam grandes limitações quanto ao número de funcionários e quanto ao volume de trabalho que lhes é atribuído.

Por outro lado, a participação das mulheres nos cursos de capacitação foi, inúmeras vezes, restringida pelo encargo a elas atribuído de fazer o almoço, papel feminino por excelência. Na articulação da capacitação, os técnicos nos ajudaram a indicar mulheres que pudessem preparar as refeições. Houve casos nos quais tivemos que comprar alimentação para capacitadores e participantes fora dos assentamentos ("marmitex"), pois as mulheres preferiram participar dos cursos a receber um pagamento para preparar o almoço.

#### ✓ **A continuidade das capacitações: experiência frustrada**

Uma das premissas iniciais do processo de estruturação das capacitações envolveu a necessidade de continuidade. Tal continuidade se faria pelos retornos das capacitações executadas (que foram previamente estruturadas em sistema de módulos) e também capacitações que se autocomplementassem, propiciando o tão sonhado caráter de continuidade. Também por uma limitação de profissionais e dificuldades de ordem geográfica, muitas vezes esta premissa inicial teve que ser repensada, na iminente impossibilidade de se atingir um maior número de beneficiários num mesmo assentamento.

#### ✓ **Reuniões pedagógicas periódicas: o momento de compartilhar caminhos**

As reuniões pedagógicas permitiram à coordenação e aos capacitadores troca de experiências, coletivização de práticas pedagógicas bem sucedidas, realinhamento de expectativas e de metodologias. Uma das vantagens da tentativa de construção de uma metodologia participativa/construtiva pode ser representada pela elaboração progressiva de estruturas cognitivas que podem e devem ser

coletivas, resultado da interação entre sujeito e o meio, da ação realizada sobre o objeto. Assim, a cada momento, em cada experiência, o mediador/capacitador toma decisões pedagógicas que num momento de reflexão (em especial reuniões) não está limitado a corrigir, pois além de informar, ele pode problematizar, questionar, ajudar a reconstruir, descobrindo alternativas pedagógicas baseadas em suas e em outras experiências.

### **Considerações finais**

No trabalho realizado buscou-se congregiar diversas áreas de formação contando com a sinergia de profissionais congregados em torno das atividades de capacitação e ensino. Outro ponto importante envolve diretamente os trabalhos de ATER, que embora convirjam para seguir princípios participativos, em muitos casos, a política de ATER continua com a orientação básica: "incluir" o pequeno agricultor familiar na lógica tradicional de mercado, o que significa dependência excessiva dos insumos químicos e subordinação produtiva. O desafio dos órgãos de pesquisa, das universidades e dos movimentos sociais envolve a criação de estratégias para colocar em prática metodologias participativas de ATER, que incluam os agricultores familiares desde a concepção até a aplicação das tecnologias, transformando-os em agentes no processo, valorizando seus conhecimentos e respeitando seus anseios.

Vale acrescentar que as dimensões e reflexões pensadas inicialmente sobre as capacitações, necessidades, continuidades, extensões e limites no decorrer do processo de execução do contrato sofreram reformulações. Inicialmente, a proposta era um continuado ciclo de reflexões-capacitações junto aos assentados, no sentido de propor uma construção conjunta de saberes, levando a reflexões apropriadas para o cotidiano e o modo de vida próprio de cada comunidade. Esta programação foi aos poucos sendo interrompida pelo esgarçamento da capacitação em função de restrições orçamentárias. Quando se tratou de definir prioridades, a capacitação não foi escolhida. Logo, toda a discussão inicial de continuidade e aprendizagem coletiva entre capacitadores-assentados-técnicos, foi sendo, aos poucos, diluída e seu sentido esvaziado no decorrer do processo.

A construção, enquanto instituição de ensino, de uma extensão com uma estrutura participativa (de acordo com a Política Nacional de ATER – PNATER, 2004) envolve necessariamente a construção e novos caminhos metodológicos/pedagógicos diferindo de uma formação extensionista baseada nos moldes tradicionais do "humanismo assistencialista" ou do "difusionismo produtivista" ainda em voga em muitas práticas extensionistas. Neste sentido, cabe pensar em

novos processos que possibilitem não apenas a integração, mas o desenvolvimento de uma prática social transformadora. Sementes desta prática foram lançadas em nossa experiência de capacitação, mas bloqueios impediram a conquista e a continuidade de uma boa sementeira. Este diagnóstico não deve ser lido como um desestímulo às capacitações, mesmo porque nossa experiência comprovou a riqueza da troca de saberes e a importância de um retorno continuado dessas práticas para o desenvolvimento dos assentamentos.

## Referências

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Regulamento técnico de identidade e qualidade de leite cru refrigerado. In: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução normativa nº 51, de 18 de setembro de 2002.

**Diário Oficial da União**, 20 set. 2002. Seção 1, p.13.

CALDART, R.S. **Educação em Movimento**: Formação de Educadoras e Educadores no MST. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAPORAL, F. R., Ramos. L. de F. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia**, Brasília, setembro de 2006.

CAPORAL, F. R, COSTABEBER, J. A. Agroecologia e desenvolvimento sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. In: **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.1, n.1, jan/mar, 2000.

CARMO, MARISTELA SIMÕES do. Agroecologia: novos caminhos para a agricultura familiar. **Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária**, dez. 2008.

CASTRO, K.N.C. **Vantagens da ordenha com higiene**. 2009. Artigo em Hipertexto. Disponível em: <[http://www.infobibos.com/Artigos/2009\\_1/Ordenha/index.htm](http://www.infobibos.com/Artigos/2009_1/Ordenha/index.htm)>. Acesso em: 14/4/2011

DINIZ, P.C.O, Lima, Jorge R. Tavares, Almeida, A. Chamadas públicas da

ATER: primeiras reflexões. Disponível em: <[http://xa.yimg.com/kq/groups/23399052/1991592693/name/PauloDiniz-Artigo\\_Chamadas\\_ATER\\_v5.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/23399052/1991592693/name/PauloDiniz-Artigo_Chamadas_ATER_v5.pdf)>. Acesso em 20/09/2011.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação**. Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1968.

MÜLLER, E.E. Qualidade Do Leite, Células Somáticas E Prevenção Da Mastite. **Anais do II Sul- Leite: Simpósio sobre Sustentabilidade da Pecuária Leiteira na Região Sul do Brasil** / editores Geraldo Tadeu dos Santos et al. - Maringá : UEM/CCA/DZO - NUPEL, 2002. 212 P. Toledo - PR, 29 e 30/08/2002.

PEIXOTO, M. Extensão Rural No Brasil - Uma Abordagem Histórica Da Legislação. In: **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, texto de discussão 48, out./ 2008.

PRESTES, D. S.; FILAPPI, A.; CECIM, M. Susceptibilidade à mastite: fatores que a influenciam – uma revisão. **Revista da Faculdade de Zootecnia, Veterinária e Agronomia**, v. 9, n. 1, p. 48-59, 2003.

QUEDA, ORIOVALDO. **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola**. Tese Piracicaba, 1987

ROSA, S. S. Construtivismo e mudança. In: **Questões da nossa época**. n.5, ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, M. V.; FONSECA, L. F. L. Importância e efeito de bactérias psicrotróficas sobre a qualidade do leite. **Revista Higiene Alimentar**, São Paulo, v. 15, n. 82, p. 13-19, 2001.

ZANELA, M.B. **Caracterização do leite produzido no Rio Grande do Sul, ocorrência e indução experimental do leite instável não ácido (LINA)**. 2004. 150p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

# POR UMA CONCLUSÃO: UM ITINERÁRIO DE QUESTÕES POLÊMICAS

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante<sup>1</sup>

Luís Antonio Barone<sup>2</sup>

Oswaldo Aly Junior<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo expõe de maneira sucinta as tendências reveladas na análise do desenvolvimento de PA's e PDS's em quatro regiões do Estado de São Paulo. Prioriza, como eixos analíticos, a análise da eficácia das políticas públicas, o perfil dos sistemas produtivos, a avaliação das formas da assistência técnica e os avanços dos programas públicos federais voltados à comercialização.

**Palavras-chave:** Sínteses do Estado de São Paulo; Assentamentos rurais; Políticas públicas.

**Abstract:** *The paper explains so succinctly trends revealed in the analysis of the development of PA's and PDS's in four regions of the State of São Paulo. Prioritizes as analytical axes analysis of the effectiveness of public policies, the profile of production systems, evaluation of the forms of technical assistance and the advances of federal programs aimed at marketing.*

**Keywords:** *Syntheses of the State of São Paulo; Rural settlements, Public policy.*

A pesquisa aponta para a perspectiva de que os assentamentos são experiências inovadoras na gestão econômica do território. Expressam tensões

---

<sup>1</sup>Socióloga. Pesquisadora 1A CNPq. Coordenadora do PPG em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara – UNIARA. [mestrado@uniara.com.br](mailto:mestrado@uniara.com.br)

<sup>2</sup>Sociólogo, professor assistente-doutor da FCT/Unesp – Campus de Presidente Prudente/SP.

<sup>3</sup>Engenheiro Agrônomo, mestre em Ciências Ambientais, USP/Procam.

que são reveladoras das contradições e possibilidades da chamada agricultura familiar frente ao poder do grande capital agropecuário e agroindustrial, no âmbito do desenvolvimento social no campo paulista. As áreas de tensão mais privilegiadas estão enfiadas nos campos econômico e político, nos quais os assentados aparecem como sujeitos muitas vezes em posição de subalternidade, porém com presença ativa e desenvolvendo estratégias mais ou menos coerentes com possíveis projetos políticos de fortalecimento da agricultura familiar, via assentamentos. O confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição das alternativas de desenvolvimento é gerador de uma trama social (ela mesma, prenhe de tensões), opondo agentes, racionalidades e interesses diversos, mediante distintos projetos, compromissos e estratégias.

Esta trama sociopolítica, que se materializa nos assentamentos rurais implantados no Estado de São Paulo, constitui-se num dos dilemas mais significativos do espaço rural paulista. Não só porque expressam a complexa e contraditória realidade da modernização agropecuária do Estado mais rico do país, como também porque criaram uma nova composição de forças sociais, bastante significativa em algumas regiões do Estado, novos atores políticos – sempre dinâmicos e com diferentes estágios de organização – e, enfim, toda uma geração de trabalhadores rurais que cresceu nesses novos espaços sociais, verdadeiros laboratórios de experiências políticas, econômicas e culturais da ruralidade contemporânea. Face a tais dilemas, somados aos desafios de conciliar dimensões qualitativas e quantitativas na complexa metodologia necessária ao acompanhamento dos assentamentos rurais, avaliamos que esta pesquisa proporcionará um aprofundamento na compreensão dos assentamentos e os impactos deles nos espaços locais/regionais.

A luta pela terra e a conseqüente política de assentamentos rurais desenvolvida no Estado de São Paulo nos últimos 27 anos (tomando o IPNRA como ponto zero de uma possível cronologia) têm colocado, tanto para pesquisadores quanto para gestores públicos e a população assentada, questões e desafios no desenvolvimento destas experiências de democratização do acesso à terra. A trajetória dessas experiências de assentamentos, por um lado, não se diferenciou muito desde o retorno à ordem democrática, em que pesem as conjunturas dos diferentes governos e a ação dos órgãos públicos responsáveis pelos projetos. A falta de planejamento, a desorganização de um cronograma racional de investimentos e o esvaziamento cíclico da estrutura de assistência técnica (Ferrante e Barone, 1997/1998) têm sido marcas constantes a prejudicar em muito o desenvolvimento econômico dos produtores assentados. Conflitos entre

assentados ligados a distintas direções políticas, expressos em protestos contra os órgãos técnicos ou dissidências de movimentos, conflitos que tiveram interferência nas experiências frustradas de cooperativas e de associações, também fazem parte desta trajetória.

Por outro lado, um olhar mais acurado sobre a trajetória dessas experiências de assentamentos nos mostra a possível construção de um novo modo de vida, envolvendo um conjunto de relações, desde as de parentesco e de vizinhança, até as relações com o poder local e com a agricultura regional. Racionalidades distintas dos agentes (moderna X tradicional X "póscapitalista"<sup>4</sup>), o vai-e-vem de formas associativas, a reorganização do espaço produtivo/reprodutivo, os rearranjos em busca da cooperação, podem ser observados neste processo. Do mesmo modo, expressões de conflitos, de resistências, de diferenças, muitas vezes atravessadas por mecanismos de poder, nos quais o clientelismo e expressões da cultura da dádiva também podem ser constatadas, principalmente por conta da truncada relação com o poder local e as prefeituras.

Destacamos, como expressão da complexa interface de distintas práticas culturais nos assentamentos, a diversidade (às vezes presente no mesmo lote) de formas de manejo agrícola levantada pela pesquisa: enquanto 44% dos entrevistados disseram adotar práticas ligadas a conhecimentos tradicionais, 35 % adotam técnicas da agricultura convencional (pacote tecnológico da "revolução verde"). Apurou-se, também, que 14% adotam tipos de manejos mais ambientalmente adequados, sendo que, destes, apenas 4% se dizem agroecológicos nas suas práticas. Técnicos, militantes, família e mídia se imbricam como mediadores de informações e práticas agrícolas para esses produtores.

Temos a certeza de que os assentamentos expressam uma reinvenção do rural e do local, tanto para as populações assentadas quanto para o entorno. Reinvenção que não elimina a preservação de hábitos culturais próprios de uma cultura camponesa nos mais diferentes espaços da vida social, os quais se expressam através de códigos de reconhecimento social, de elementos da economia moral (Barone, 2000). Paralelamente, a tentativa reiterada de se implementar projetos e ações orientados ideologicamente por uma pauta

---

<sup>4</sup>Optamos por definir assim as diversas experiências orientadas ideologicamente pelas organizações de trabalhadores rurais (principalmente, mas não apenas, o MST) que buscam romper com a lógica capitalista da forma como ela se concretiza no Brasil e impor – muitas vezes – uma lógica coletivista ou antimercantil.

póscapitalista, acaba por criar inflexões na cultura e na ação política dos assentados (como é o caso atual da agroecologia). Da mesma forma ambígua, um certo retorno ao patriarcalismo – com o fortalecimento da figura do "pai" – convive com uma redefinição dos papéis sociais de gênero, com as mulheres assumindo um protagonismo político e econômico dentro e fora do lote.

Nesta realidade contraditória, a constatada presença majoritária das mulheres na horticultura – uma das práticas agrícolas mais disseminadas nos assentamentos, além de fornecedora por excelência de produtos para os programas institucionais – e sua atuação praticamente exclusiva nas formas artesanais de agroindustrialização e na criação de animais de pequeno porte (ambos trabalhos já geradoras de renda, mas com enorme potencial de crescimento) demonstram que os assentamentos são espaços econômicos tão femininos quanto masculinos. Entretanto, a partir do momento em que a horticultura se constitui em carro chefe dos programas públicos federais – especialmente o P.A.A., já que o P.N.A.E se demonstrou oscilante em sua efetivação – os homens se apropriam dos lugares atribuídos às mulheres e passam a comandar grupos das hortas, em um movimento que vem claramente mostrar que apesar de mudanças, os papéis femininos não romperam o circuito da dominação patriarcal.

Os resultados desta pesquisa reiteram a miopia de se discutir o caráter da ruralidade no estado e os rumos para o desenvolvimento da sociedade e da ação pública, sem avaliar o que significam os assentamentos de reforma agrária no contexto paulista e nas suas distintas regiões. Diferentemente do que um certo discurso político afirma ainda hoje, os assentamentos estão longe de ser favelas rurais. A pesquisa constata melhora geral nas condições de vida dessa população, bem como sua contribuição ao enfrentamento do desemprego – notadamente em algumas regiões – e abastecimento alimentar, por conta do autoconsumo.

Igualmente é preciso se levar em conta que no Estado de São Paulo há forte disputa pelo território. Como tornar as áreas dos assentamentos produtivas para o enfrentamento direto com as agroindústrias?

Os projetos de escoamento como o PAA e Merenda escolar deram sinais de um caminho possível, ainda que existam problemas na relação dos produtores rurais com as associações, as quais muitas vezes lançam mão de esquemas duvidosos de procedimento, deixando o assentado muitas vezes aprisionado às armadilhas da burocracia. Foram constatados obstáculos na relação com as prefeituras que, especialmente no caso da merenda escolar, relutam em sair dos esquemas tradicionais da compra da merenda, muitos destes dúbios da perspectiva da transparência da gestão pública.

Não existe uma fórmula final de sucesso ou insucesso dos PAs, mas há caminhos e exemplos importantes a serem seguidos que exigem nada mais do que uma boa articulação entre poder público – prefeituras municipais participativas que articulam projetos efetivos de geração de trabalho e renda e de qualidade de vida; gestores que em pouco tempo demonstram perspectivas de eficácia dos programas, ainda que essa não seja a situação predominante. Neste sentido, os parâmetros de eficácias dirigidas a assentamentos têm que levar em conta as perspectiva de continuidade ou não de gestões públicas, o que pode gerar novos impasses.

Invertendo concepções exclusivamente monetarizadas de renda, os assentados produzem alimentos para suas famílias, melhorando sua condição de vida por fora dos circuitos capitalistas. Concomitantemente, eles comercializam sua produção alimentar (como nos casos mais abrangentes do leite, das hortaliças e da mandioca), certamente, de maneiras que podem e devem ser aprimoradas – o que não significa que se deva alterar esse dinâmico equilíbrio, expresso nos dados que revelam que a maior parte da produção agrícola dos assentamentos têm tanto uma destinação comercial quanto para o autoconsumo. Mais que simples produtores de excedentes, eles integram, sim, circuitos mercantis (como os do leite, da banana, da pupunha e da silvicultura, além de atividades não-agrícolas em potencial), buscando uma forma de produção para viver, a de uma específica agricultura familiar, que denominamos de agricultura familiar da reforma agrária.

A pesquisa revela o quanto se está longe de uma situação ideal: entraves e problemas econômicos das famílias, potencializados pela falta de infra-estrutura. Neste quesito, destaca-se o ainda restrito (e, cada vez mais político e economicamente disputado) acesso à água para a produção. A pesquisa revela que 30% dos assentados afirmam não ter água suficiente para a produção, muitas vezes lançando mão de práticas ambientalmente inadequadas.

A política de crédito, também revelou-se pouco eficiente, sendo o PROCERA, extinto há quinze anos, citado como o financiamento mais acessado. Com relação à assistência técnica, os dados confirmam sua falta de efetividade – em termos de regularidade do serviço e capacidade de incentivar uma mudança cultural (49% dos respondentes consideram a ATER ruim ou péssima). São relevantes, ainda, os problemas de escoamento da produção, como as constatadas dificuldades de integração dos programas federais com a política municipal no caso do PAA e PNAE – dilemas que a gestão pública deve enfrentar com decisão.

A temática ambiental – complexa e abrangente – pode ser identificada como um calcanhar de Aquiles (não necessariamente o único, mas o mais urgente) da política de assentamentos. Verificou-se uma ausência de soluções para vários

dilemas relacionados ao tema, sejam eles o licenciamento ambiental, a outorga do uso da água, a educação ambiental, as práticas conservacionistas ou o saneamento básico. O fato de 31% dos assentados já terem sido notificados por alguma irregularidade ambiental é revelador da profundidade e do desafio do problema ambiental. Exigências de licenciamento ambiental não são cumpridas, nem sequer discutidos caminhos para sua viabilização.

Há situações urgentes a serem verificadas que envolvem não apenas questões ambientais como contaminação do solo ou superexploração/esgotamento dos aquíferos, mas uma questão de saúde pública. Como o caso das famílias de Iaras que foram impedidas de retirar os pinus do lote, mas são autorizadas a viver da extração da resina, o que acarreta um convívio de forte risco com um ácido que causa queimaduras na pele, câncer e contaminação ambiental.

É relativamente disseminada, na mídia e na academia, que questão agrária e questão ambiental cada vez mais caminham lado a lado. A experiência que o INCRA/SP iniciou no governo Lula, implantando Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS's) em várias regiões do Estado, pode ser considerada como uma tentativa concreta de trabalhar essas duas questões, de fato, cada vez mais integradas.

De um lado, a criação dos PDS's representa uma grande inovação pela recusa, firmada na lei e na prática do uso de agrotóxico. De outro, há necessidade de se pensar em outras dimensões de degradação ambiental que vêm sendo enfrentadas em alguns PDS's e a inevitabilidade de se considerar que, diferentemente da Amazônia, São Paulo tem dificuldades concretas e falta de recursos de biodiversidade para explorar. Além disso, as discussões envolvendo o Termo de Ajustamento de Conduta mostram que há dilemas político-jurídicos a serem enfrentados pelos PDS's. Desse modo, se são conhecidas as carências nas políticas públicas mais clássicas, por assim dizer, para os assentamentos, para os PDS's, há muito que trilhar. Uma ATER bem mais qualificada, políticas públicas específicas, formação e informação para os assentados: estes são quesitos necessários – e ausentes – nas ações do INCRA junto ao esses novos projetos<sup>5</sup>.

Há necessidade premente das políticas públicas se abrirem efetivamente a

---

<sup>5</sup>Se houve uma conjuntura favorável para a implantação desses PDS's, os mesmos não podem ficar marginalizados das políticas públicas, tornados apenas assentamentos incompletos (vide o problema dos lotes individuais, extremamente pequenos, ou do acesso à água), frutos de uma ação conjuntural que uniu os movimentos sociais, o INCRA e o Ministério Público do Meio Ambiente (GONÇALVES, SCOPINHO, 2010).

modelos alternativos de desenvolvimento rural, prioridade para se falar em perspectivas face aos impasses econômicos, políticos e ambientais.

Dilemas se agravam no exame de qual assistência técnica se faz necessária e quais são, efetivamente os novos rumos da Pnater, extensão rural recentemente proposta. Há, de fato, investimento na educação dos jovens, no entendimento da capacitação como passagem para profissionalização? Por que a capacitação oscila entre equívocos e descontinuidades? Como repensar, efetivamente, os eixos da política pública, cuja avaliação não pode se pautar por uma eficiência descolada da realidade multidimensional dos assentamentos, mas exige, de fato, ter como prioridade, a satisfação das suas necessidades, a (re) educação, o investimento em uma capacitação adequada.

A juventude nos assentamentos encontra-se encurralada entre a falta de perspectivas em relação à geração de renda, à ausência de qualificação, tanto para o trabalho agrícola quanto para a migração na vida urbana. Com a falta de recursos os jovens migram para a cidade, pois a mesma passa a ser um atrativo tanto financeiro como para o acesso ao lazer e cultura.

Diagnósticos apressados sobre a evasão da juventude ou a falta de perspectiva para os assentamentos em vista do envelhecimento devem ser evitados. Evidentemente, a situação e perspectiva da juventude, paralelamente aos dilemas do grupo etário mais avançado são extremamente problemáticas. A política pública deve avançar por caminhos não trilhados para contemplar o desafio geracional na área rural e nos assentamentos rurais<sup>6</sup>.

Consideramos, ao menos neste momento, impossível a discussão e proposição de parâmetros de eficácia e eficiência das políticas públicas para os assentamentos no estado – que julgamos ter uma efetividade irregular – sem discutirmos e enfrentarmos problemas estruturais, como os indicados acima (na temática ambiental ou na política de ATER), aliados ao forte bloqueio que determinados grupos políticos (mais ou menos fortes regionalmente) e setores oligopolizados da economia agropecuária estadual opõem ao desenvolvimento das experiências de reforma agrária.

Por outro lado, foram constatados avanços, como aqueles relacionados à aceleração dos processos de liberação de recursos para os assentados (como

---

<sup>6</sup>Em determinadas regiões, este problema demográfico (envelhecimento da população e escassez de crianças) é muito mais abrangente do que a circunscrição dos assentamentos rurais define.

os primeiros fomentos e a instalação de infraestrutura básica), o que reduz um tempo de espera que conspira contra o sucesso da família na terra. O governo Lula (2003-2010) fez avançar decisivamente o programa de eletrificação nos assentamentos em S. Paulo, embora água de poços profundos só seja acessada por 44% da população assentada. As políticas públicas de compra institucional (PAA principalmente), já alcançam 62% dos assentados, com resultados econômicos considerados significativos e muito significativos para a imensa maioria dos participantes - sem dúvida um caminho correto que precisa ser ampliado, via PNAE ou outras fórmulas. Pesa, nessa melhoria, a questão da ATER, eterno problema para os assentamentos (49% dos assentados consideram esse serviço ruim ou péssimo).

A Agroecologia se faz presente mais como discurso de agentes externos (militância ou técnicos), sendo um tipo de manejo agrícola praticado por apenas 4% dos assentados. No entanto, há uma consciência de que essas técnicas são positivas, encontrando alguma repercussão nas práticas mais tradicionais de agricultura. Como tornar o discurso uma prática mais abrangente? Este é um desafio que comporta várias ações – como uma ATER presente e atuante e incentivos econômicos aos assentados (como uma remuneração maior para produtos orgânicos nos programas oficiais).

De todas as produções, o leite é o mais presente no interior dos assentamentos (61% dos assentados praticam a pecuária leiteira). Metade destes produtores já têm contratos com laticínio – demonstrando algum grau de profissionalização – mas mais de 20% ainda ficam dependentes do atravessador. Essa atividade merece ser alvo de uma ação específica, visando qualificar melhor o produto e sua inserção no mercado regional<sup>7</sup>. No entanto, apenas 38% dos assentados participam de associações ou cooperativas (mais de associações), organizações que poderiam ser vetores de ação coletiva e iniciativas econômicas (grupos de produtores, processamento etc.). Da mesma forma, práticas que aumentem a produção e os ganhos dos assentados devem ser melhor divulgadas (como rotação, irrigação e renovação/melhoria das pastagens, assim como melhoramentos no manejo e na genética do rebanho), seja pela assistência técnica ou mais cursos de capacitação.

---

<sup>7</sup>Citamos aqui, a ação do MDA que propiciou a instalação de tanques resfriadores de leite nos assentamentos, certamente um incremento importante para a melhora das relações de mercado desses produtores.

Cabe finalmente sugerir mesmo que brevemente alguns encaminhamentos. Pensar o desenvolvimento dos PAs, PDSs e Quilombos, requer uma tarefa de planejamento eficaz que não termina no assentar ou criar novos projetos de Reforma Agrária.

A assistência técnica dever ter seu papel claramente estabelecido seja o burocrático ou o *in loco*, sendo que a última deve ser priorizada para garantir as possibilidades de desenvolvimento e produtividade assistidos no lote. Para isso, a relação entre o número de técnicos/assentamentos deve ser urgentemente revista. A pesquisa demonstrou a impossibilidade dos técnicos fazerem efetivamente assistência técnica, o que os torna funcionários interlocutores – nem sempre eficientes – dos trâmites burocráticos exigidos para os assentados entrarem, de fato, no campo das políticas públicas e de canais mais eficazes de comercialização.

O modelo da experiência continuada de capacitação, utilizada por nós, mesmo que embrionária, forneceu um caminho, uma possibilidade para a construção de uma estrutura de transferência coletiva de conhecimento e técnicas entre assentado- técnico- capacitador que geraram bons frutos. Também foi possível através destas capacitações perceber os limites financeiros e físicos enfrentados cotidianamente pelos técnicos.

Experiência que mostra a necessidade em fornecer as condições básicas de trabalho para estas equipes de técnicos, que muitas vezes depende de sua própria boa vontade para a qualidade ou não do serviço prestado.

A própria população pesquisada identifica a melhoria na infra-estrutura dos assentamentos, na assistência técnica e na sua própria organização civil itens dos quais dependem o futuro dos assentamentos no Estado. A discussão de ações para o desenvolvimento dos assentamentos em São Paulo pode (e deve), antes de qualquer outro dado, partir dessa preciosa e realista auto-avaliação.

O que parece certo, no entanto, é que essa população assentada rural não pode mais ser contada como uma minoria silenciada pelas estruturas econômico-políticas, mesmo num estado tão rico como São Paulo. Seu papel nos destinos do desenvolvimento rural é interpretado de forma controversa, sendo, muitas vezes diminuída a importância dos assentamentos para o desenvolvimento regional. Por outro lado, não se pode subestimar suas potencialidades na construção de uma agenda de segurança alimentar nos municípios onde estão inseridos, interferindo, dessa forma, no desenvolvimento local e regional. Ainda mais, arriscamos apostar na hipótese de que as perspectivas dos assentamentos rurais estão dentre as prioridades para se definir os rumos da democratização

social e política em nosso país e de que se faz necessário pensar na resignificação da Reforma Agrária.

## **Referências**

BARONE, L.A. Assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária: da política reativa ao vazio de projeto – o caso do Estado de São Paulo.

**Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n.8, FCL/UNESP, 2000.

FERRANTE, V.L.S.B.; BARONE, L.A. Homens e Mulheres nos assentamentos rurais: violência e resistência na construção de um novo modo de vida. **Perspectivas**, São Paulo, v.20/21, Ed. Unesp, 1997/1998.

GONÇALVES, J.C.; SCOPINHO, R.A. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável: a difícil construção de um assentamento agroecológico em Ribeirão Preto/SP. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, n.13, p.239-262, 2010.

## NORMAS DE PUBLICAÇÃO

RETRATOS DE ASSENTAMENTOS é uma publicação semestral do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural – Nupedor, com apoio da UNIARA e do CNPq.

Os trabalhos enviados deverão atender aos seguintes critérios:

- a) Ter até 35 páginas – preferencialmente –, incluindo figuras, tabelas, quadros, esquemas, etc.;
- b) Os textos deverão ser digitados em espaço 1,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12, justificado;
- b) Título do artigo deve estar centralizado, em negrito e em caixa-alta. Pular uma linha e inserir o nome completo por extenso dos autores (um em cada linha), alinhado à direita e com nota de rodapé indicando filiação institucional, endereço eletrônico e demais informações que considerar relevantes;
- c) Os resumos deverão ser redigidos em português e em inglês, em um único parágrafo (máximo de 15 linhas), acompanhados de até 5 palavras-chave, também redigidas em português e em inglês;
- d) Figuras (incluindo gráficos, esquemas, etc.) deverão utilizar o mesmo padrão de letra do texto, ser numeradas sequencialmente, em algarismos arábicos, com a respectiva legenda. Ilustrações (fotografias, gráficos, desenhos, mapas, etc.) deverão ser enviadas e em preto-e-branco, em arquivos formato jpg e/ou tif, com boa definição.
- e) As referências deverão ser elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), conforme formatos descritos a seguir:

### 1) LIVRO

SOBRENOME, Nome. **Título em destaque:** subtítulo. Edição. Cidade: Editora, ano. Número de volumes ou páginas. (Série).

Edição do livro:

- se for em português colocar: 2. ed.
- se for em inglês colocar: 2nd ed.

### 2) CAPÍTULO DE LIVRO

**Autor do capítulo diferente do responsável pelo livro todo:**

AUTOR DO CAPÍTULO. Título do capítulo. In: AUTOR DO LIVRO. **Título**

**do livro em destaque.** Edição. Cidade: Editora, ano. volume, capítulo, página inicial-final da parte.

#### **Único autor para o livro todo**

AUTOR DO CAPÍTULO. Título do capítulo. In: \_\_\_\_\_. **Título do livro em destaque.** Edição. Cidade: Editora, ano. volume, capítulo, página inicial-final da parte.

### **3) ARTIGO DE PERIÓDICO**

SOBRENOME, Nome. Título do artigo. **Título do periódico em destaque,** v., n., p. inicial-final, mês abreviado no idioma de origem. ano de publicação.

### **4) ARTIGO DE JORNAL**

AUTOR do artigo. Título do artigo. **Título do jornal em destaque,** cidade de publicação, dia, mês abreviado. Ano. Número ou Título do Caderno, Seção ou Suplemento, p. seguido dos números da página inicial e final, separados entre si por hífen.

### **5) DISSERTAÇÃO, TESE E MONOGRAFIA**

SOBRENOME, Nome do autor. **Título em destaque:** subtítulo. Ano de publicação. Número de volumes ou folhas. Categoria (Curso) - Instituição, Cidade da defesa, ano da defesa.

### **6) EVENTO CINTÍFICO – CONSIDERADO NO TODO**

TÍTULO DO EVENTO, número., ano, cidade de realização. **Título da publicação em destaque.** Cidade de publicação: Editora, data. Páginas ou volumes.

### **7) EVENTO CIENTÍFICO – CONSIDERADO EM PARTE**

(Trabalhos apresentados e publicados)

AUTOR DO TRABALHO. Título do trabalho: subtítulo. In: NOME DO EVENTO, em número, ano, cidade de realização. Título da publicação em destaque. Cidade de publicação. Título do documento (**Anais, proceedings, etc. em destaque**), local: Editora, ano. Página inicial-final do trabalho.

### **8) NORMA TÉCNICA**

NOME DA ENTIDADE RESPONSÁVEL. **Título da norma em destaque:** subtítulo. Cidade de publicação, ano. Número de páginas.

## **9) DOCUMENTO ELETRÔNICO**

Após a indicação dos dados de cada documento, acrescentar as informações sobre a descrição física do meio eletrônico respectivo.

- SE FOR CD-ROM acrescentar o: Número de CD-ROM

- SE FOR ON-LINE acrescentar: Disponível em: <endereço eletrônico>.

Acesso em: dia mês abreviado. Ano.

A correção ortográfica e gramatical é de responsabilidade dos autores. Os artigos que não estiverem de acordo com as Normas de Publicação serão devolvidos aos autores para adequação. Os textos deverão ser enviados para o e-mail [retratosdeassentamentos@uniara.com.br](mailto:retratosdeassentamentos@uniara.com.br). Informações pelo telefone: (16) 3301-7126. [www.uniara.com.br/nupedor](http://www.uniara.com.br/nupedor)

