

POR UMA CONCLUSÃO: UM ITINERÁRIO DE QUESTÕES POLÊMICAS

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante¹

Luís Antonio Barone²

Oswaldo Aly Junior³

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

¹Socióloga. Pesquisadora 1A CNPq. Coordenadora do PPG em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Centro Universitário de Araraquara – UNIARA. mestrado@uniara.com.br

²Sociólogo, professor assistente-doutor da FCT/Unesp – Campus de Presidente Prudente/SP.

³Engenheiro 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 I PNRA 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"⁴), 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

⁴Optamos 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 projetos⁵.

Há necessidade premente das políticas públicas se abrirem efetivamente a

⁵Se 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 rurais⁶.

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

⁶Em 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 regional⁷. 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.

⁷Citamos 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 ressignificação 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.