



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PLANEJAMENTO ESTATAL E O  
PROCESSO DE PRODUÇÃO DO  
ESPAÇO EM ASSENTAMENTOS  
DE REFORMA AGRÁRIA**

Orientadora: Profa. Dra. **Guiomar Inez Germani**

**PAULO L. COQUEIRO ANDRADE**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.





PAULO L. COQUEIRO ANDRADE

## Banca

**Guiomar Inez Germani**

Doutorado em Geografia  
Universidade de Barcelona, U.B., Espanha.

**Gilca Garcia de Oliveira**

Doutorado em Economia Rural  
Universidade Federal de Viçosa, U.F.V., Brasil.

**Antonio Dias Nascimento**

Doutorado em Sociologia  
University of Liverpool, LIVERPOOL, Inglaterra.

Salvador - Bahia / 2006





UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**PAULO L. COQUEIRO ANDRADE**

**PLANEJAMENTO ESTATAL E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO  
EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Salvador - Bahia  
2006



**PAULO L. COQUEIRO ANDRADE**

**PLANEJAMENTO ESTATAL E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM  
ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Geografia.

**Orientadora: Profa. Dra. Guiomar Inez Germani**

Salvador - Bahia  
2006

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Shiguemi Fujimori, Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia

A553 Andrade, Paulo L. Coqueiro,  
Planejamento estatal e o processo de produção do  
espaço em assentamento de reforma agrária / Paulo L.  
Andrade. \_ Salvador, 2006.  
283 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Guiomar Germani.  
Dissertação (Mestrado) – Pós – Graduação em Geografia.  
Instituto de Geociências da Universidade Federal da  
Bahia, 2005.

1. Geografia humana - Bahia. 2. Reforma agrária -  
Bahia. 3. Desenvolvimento rural. I. Título. II. Tese.

CDU 911.3:631(813.8)(043)



## TERMO DE APROVAÇÃO

PAULO LUIZ COQUEIRO ANDARADE

### **PLANEJAMENTO ESTATAL E O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, pela Universidade Federal da Bahia, através da seguinte banca examinadora:

Guiomar Inez Germani

---

Doutorado em Geografia  
Universidade de Barcelona, U.B., Espanha.

Gilca Garcia de Oliveira

---

Doutorado em Economia Rural  
Universidade Federal de Viçosa, U.F.V., Brasil.

Antonio Dias Nascimento

---

Doutorado em Sociologia  
University of Liverpool, LIVERPOOL, Inglaterra.

Salvador, 2006

A  
Meu Pai



## AGRADECIMENTOS

Ao concluir uma atividade intensiva e formal como esse mestrado, que exige mais autonomia que interação, mais isolamento que participação, somos formalmente convocados, a escrever os agradecimentos, como parte do ritual acadêmico.

Chega a hora então de olharmos um pouco para trás para sondar, nesse percurso, quem merece de nós esse grande gesto de nobreza. A quem devemos compartilhar os méritos do trabalho concluído? Percebemos, de súbito, que não estivemos tão isolados assim.

Somos então convidados a reconhecer que, de nada adianta presunção: nós não produzimos nem vivemos sozinhos. O conhecimento é pautado em uma justificativa social, e é a partir do outro que refletimos e conduzimos nossos esforços. Por mais que as circunstâncias históricas propaguem uma cultura individualizante, nossa vida só faz sentido, quando há um legado social.

Sendo assim, quem contribuiu para humanizar esse meu percurso do isolamento social?

Olhando atentamente, foi uma enormidade de gente, foram tantos que não poderia publicar seus nomes, nem mesmo saberia dizê-los. Porque muitos são anônimos, muitos viveram e vivem o processo estudado e outros morreram lutando.

Início, então, por onde há mais méritos, agradecendo aos movimentos sociais, em sua luta contra a intransigência e a segregação espacial. São os movimentos e toda a população de assentados, sem-terras, desempregados, destituídos de cidadania, sem-chão, que motivaram esse trabalho. Agradeço por intermédio de alguns de seus porta-vozes, entrevistados para este trabalho: José Luiz Serra (Grilo), Marta Pinto dos Anjos, Lourival Gusmão, Ademilton Gomes Sampaio (Padre Mamona), Edvando dos Santos, Arlito Correia dos Santos, Vanderlei Almeida de Souza, Júlio César Vasconcelos Campos e Irmã Terezinha. Também às diretorias dos assentamentos estudados e aos assentados que participaram das entrevistas, das reuniões e das caminhadas pelos assentamentos Santa Clara, Baixão e Poço Longe.

Registro em seguida o nome da *minha* orientadora, a *minha* professora Guiomar Germani. Falo *minha* como forma de trazê-la mais para perto, para poder

melhor compartilhar dessa sua inesgotável capacidade de se indignar com os danos causados pelas desigualdades, no campo e na cidade.

E aos componentes da minha banca, ambos, admiráveis em suas trajetórias, em seus engajamentos com a questão da terra, bem como pelas significativas contribuições ao trabalho, para que ele tomasse essa forma, o professor Dr. Antonio Dias e a professora Dra. Gilca Garcia de Oliveira.

Agradeço aos professores que contribuíram com meus avanços na Geografia, que mantiveram, cada um a sua forma, um diálogo comigo e com o meu trabalho, fosse em sala de aula, nos Seminários Orientados de Pesquisa ou em ambos. Faço isso, particularmente, em nome do coordenador do mestrado, o professor Dr. Angelo Szaniecki Perret Serpa.

Aos professores André Netto, Sérgio Leite, Vitor de Athayde Couto pelas excelentes entrevistas.

Agradeço as cuidadosas respostas daqueles entrevistados pelo correio eletrônico: Alberto Adib, Carlos Miranda do IICA, bem como à professora Arlete Moysés Rodrigues.

A todo o grupo de pesquisa GeografAR, especialmente Hingryd Inácio de Freitas e Laura Chamo, por estarem mais próximas.

Ao INCRA como um todo e, especialmente, àqueles que tive oportunidade de entrevistar, de estabelecer um diálogo sobre as questões da pesquisa: Maria Jocélia Muritiba (mestranda da UCSal), Luiz Gugé Santos Fernandes, Edmundo Barbosa da Silva, Luiz Eduardo Chagas Barreto, Sérgio Rezende, Domingos Nascimento, Alberto Viana de Campos Filho, Neviton Rodrigues da Silva, Elias Fernando Lucas, Luiz Fernando, José Guimarães, Vanda Argolo, Jussara Brito de Moraes, Sandra Regina Pereira, Margarete Gándara, Yse Vinhaes Dantas e Ciro Maia. Agradeço também pelo apoio dos colegas em campo, em especial a Ciro Maia e a Jucimar de Oliveira Alves.

A alguns dirigentes do INCRA, que permanecem ou já saíram, mas que compreenderam a necessidade de qualificação e contribuíram para ampliar as competências internas. Agradecimentos em particular à Diretoria do Incra em Brasília, na pessoa de Raimundo João. Ao Superintendente do Incra na Bahia, na época da autorização: Marcelino Galo, bem como aos Superintendentes atuais, José Vieira Leal e Vital Jonas (esses últimos também entrevistados). E ainda a algumas



outras pessoas que contribuíram no processo e que tenho especial admiração como Umberto, Leda e Regina Calhau. Aos agrônomos do INCRA e a todos os técnicos que trabalham com o setor de desenvolvimento de projetos, com os quais gostaria de dividir parte das inquietações que este trabalho traz.

Agradeço a todas as instituições entrevistadas para essa finalidade, através dos técnicos que ainda permanecem em seus quadros ou daqueles que já seguem outro caminho, em especial: ao professor Antonio Dias, à professora Maria José Marinho do Rego, ao engenheiro agrimensor Juvenil Brito e a Amenair Moreira Silva.

Ao amigo Paulo Cunha, mentor dos planos de desenvolvimento para os assentamentos de reforma agrária.

Aos colegas do mestrado, que se tornaram amigos, compartilhando os anseios na busca do conhecimento.

E ainda, tem os nomes daquelas pessoas que, mais de perto, me acompanharam, contribuindo diferentemente, às vezes até sem saber, para a execução do trabalho:

À minha companheira Vera, pelo amor, pela dedicação, e que, mesmo sem se dar conta, acabou fazendo o mestrado comigo, revisando meus textos, convivendo diariamente com os livros, os temas e as explicações da Geografia para os acontecimentos do mundo.

Ao meu filho Ciro que me traz alegria e que me puxa para a vida, em sua conquista diária de novos saberes. A minha filha Liza, por sua delicadeza e seu frescor pueril, próprio da infância. Ambos desarmando meus excessos e rigor.

Aos meus irmãos, Flávio, Antonio Carlos, Li e Tadeu, pela memória comum.

A minha mãe pela doçura e por fazer melhores os meus dias.

E, por fim, registro um enorme sentimento de gratidão ao meu pai, pessoa que carrego comigo aos lugares que vou, em sua genética e em sua inspiração. Pela sua profunda ética, seu amor pela vida e pela terra, sua persistência, sua vocação para o acolhimento e para fazer do mundo um lugar melhor para se viver, mesmo quando ninguém mais ousa acreditar nisso.

...Penso que não cegamos,  
penso que estamos cegos,  
Cegos que vêem,  
Cegos que, vendo, não vêem.  
**José Saramago**, 1995,  
Ensaio sobre a Cegueira

Tudo o que fazemos para explorar o futuro  
não tem importância nenhuma  
se não orientam a ação de hoje.

**Henrique Ratnner, 1979**

## RESUMO

Nesta dissertação, foram discutidas as implicações espaciais do planejamento de Estado em áreas de reforma agrária, através do instrumento denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento - PDSA. Esta investigação se fundamentou em uma análise escalar das ações de planejamento, buscando os princípios do Estado, em seu discurso e suas práticas, contrapondo-os com as questões trazidas pela parcela da sociedade civil diretamente relacionada com as lutas no campo. Na escala nacional, a pesquisa enfatizou o recorte temporal relativo aos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, no marco político administrativo denominado Novo Mundo Rural. A experiência dos convênios, firmados pelo INCRA na Bahia, para elaboração dos PDSAs e demarcação topográfica, neste mesmo período, foi utilizada como referência para pesquisar a escala regional. Para a escala local, o foco foi dirigido para o trabalho de campo, pautando-se em três diferentes Planos da região Paraguaçu, elaborados pelo CRH/UFBA, para os assentamentos Baixão, Poço Longe e Santa Clara. Perpassando toda esta investigação, estruturou-se uma metodologia de análise dos Planos elaborados, do processo de planejamento e de sua implementação, fundamentada nas dimensões técnica e política, buscando compreender o fenômeno sob pontos de vista distintos, com interesse de tornar mais evidente o processo e seus resultados sem, contudo, pretender esgotar as possibilidades para sua explicação. Esta pesquisa atesta que tais Planos são imprescindíveis como ferramenta interinstitucional e de gestão local, para implementar em bases racionais e relacionais o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Não obstante, constatou-se heterogeneidade na sua elaboração, observando que a aplicação desses Planos se deu de forma incipiente e localizada, não condizendo com os esforços, nem com os recursos empregados.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária; Planejamento estatal; PDSA; PDA; Desenvolvimento sustentável; participação; assentamentos.

## ABSTRACT

In this study, the spatial implications of the state planning in land reform areas were argued through the instrument called Plan of Sustainable Development of Settlement (*PDSA*). The basis of this investigations was an analysis of the problem on three different scales, searching the State's priorities shown in its speech and practical actions and opposing them to the questions brought from the portion of civil society directly related with struggle in field. On a national scale, it particularly emphasized the period of Fernando Henrique Cardoso's government, in the administrative and political landmark called *Novo Mundo Rural*. In the same period, the plans elaborated in Bahia were used as reference for the studies on a regional scale. To the local scale, it was chosen by to study three Plans to settlement projects in the Paraguaçu Region, elaborated by the CRH/UFBA: *Baixão*, *Poço Longe* and *Santa Clara*. Throughout all this inquiry, it was structuralized a methodology of analysis of the process of planning, the Plan itself and its implementation, based on the technical and political dimensions, studying the phenomena under distinct points of view, with the interest of making more evident the process and its results, without however intending to deplete the possibilities for its explanation. This study attests that these Plans are essential as interinstitutional and local management tools to implement the sustainable development of the settlements in a relational and rational way. Nevertheless the heterogeneity of the Plans elaborations, it was showed up that they were punctual and rarely used, what was not enough, neither to the efforts nor to the resources spent to produce them.

**Keywords:** Land Reform, Plan, State planning; PDSA, PDA, Sustainable Development; Participation; Settlement.



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	A ESCOLHA DO PDSA COMO OBJETO DE ESTUDO E SEU CONTEXTO	23
1.2	QUESTÕES DA PESQUISA	25
1.3	PLANO COMO UM INSTRUMENTO DE UMA GEOPOLÍTICA LOCAL	28
2	O PDSA E SEUS PRINCÍPIOS	31
3	PDSA: CONTEXTO, IDEALIZAÇÃO E EMBATES NA ESCALA NACIONAL	41
3.1	O CONTEXTO DA QUESTÃO AGRÁRIA E AS TEORIAS VIGENTES	42
3.2	A OPÇÃO DO GOVERNO	46
3.3	SOBRE OS ANTECEDENTES DO PDSA	41
3.4	SOBRE O AMPARO LEGAL	54
3.5	A CRÍTICA À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 29/99	57
3.6	A ESTRUTURA E OS PRINCÍPIOS QUE NORTEARAM O PDSA	58
4	O PDSA E A ESCALA REGIONAL	64
4.1	DIVERSIDADE E CONVERGÊNCIA DE INTERESSES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDSA	64
4.1.1	Histórico / Instituições elaboradoras	65
4.1.2	Sensibilização para o planejamento	81
4.1.3	Supervisão / fiscalização	82
4.1.4	Análise dos Planos	83
4.1.5	Nivelamento	84
4.1.6	Prazo de elaboração	85
4.1.7	Movimentos sociais	87
4.1.8	Monitoramento do Plano	88
4.2	O PLANO ELABORADO: A PANACÉIA INCOMPREENSÍVEL	89
4.3	PARCELAMENTO, INFRA-ESTRUTURA E OUTRAS MATERIALIDADES NOS ASSENTAMENTOS: ADEQUAÇÕES E IMPROPRIEDADES DO PDSA	91
4.3.1	Anteprojeto de parcelamento	95
4.3.2	Pré-parcelamento	64
4.3.3	Pronaf	100
4.3.4	Parcelamento	103
4.3.5	Necessidade da precisão	105
4.4	ANÁLISE DOS PDSAs	106
4.4.1	Definição de um método para a análise dos PDSAs	106
4.4.2	Qualidade Técnica	113
4.4.2.1	Ordenação e sistematização do Plano	117
4.4.2.2	Uso de instrumentos de organização, sistematização e hierarquização	120
4.4.3	Qualidade política	127
4.4.3.1	Construção de uma proposta convergente	128
4.4.3.2	Objetivos comuns	132
4.4.3.3	Apropriação e gestão	135
4.4.3.4	A linguagem	139
4.4.4	Relação entre qualidade técnica e política	142
5	BAIXÃO, POÇO LONGE E SANTA CLARA: O PDSA E A ESCALA DO LUGAR	145
5.1	CRH/UFBA: HISTÓRICO DAS ATIVIDADES DE PDSA E DOS SERVIÇOS TOPOGRÁFICOS	152
5.2	O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO BAIXÃO	160
5.2.1	Aspectos históricos e fisiográficos	160
5.2.2	Processo de elaboração do PDSA	164
5.2.3	O PDSA e o impacto na qualidade de vida no PA Baixão	167
5.2.3.1	População	167
5.2.3.2	Nível de instrução	169
5.2.3.3	Habitação e saneamento básico	169
5.2.3.4	Infra-estrutura e serviços	173

5.2.3.5	Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião.....	175
5.2.3.6	Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Baixão .....	177
5.2.5	Relevo, solos, classes de uso e parcelamento no PA Baixão .....	187
5.2.6	Qualidade Técnica e política do PDSA do PA Baixão .....	197
5.2.6.1	Qualidade técnica do PA Baixão .....	197
5.2.6.2	Qualidade Política do PA Baixão.....	198
5.2.6.3	Relação técnico / política .....	201
5.3	O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO POÇO LONGE .....	201
5.3.1	Aspectos históricos e fisiográficos .....	202
5.3.2	População e nível de instrução.....	204
5.3.3	Habitação e saneamento básico .....	205
5.3.4	Infra-estrutura e serviços.....	208
5.3.5	Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião.....	210
5.3.6	Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Poço Longe .....	211
5.3.7	Relevo, solos, classes de uso e parcelamento do PA Poço Longe .....	220
5.3.8	Percurso .....	227
5.3.9	Qualidade Técnica e política do PDSA do PA Poço Longe .....	230
5.3.9.1	Qualidade técnica .....	230
5.3.9.2	Qualidade Política.....	231
5.4	O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO SANTA CLARA .....	231
5.4.1	Aspectos históricos e fisiográficos .....	233
5.4.2	Processo de elaboração do PDSA .....	234
5.4.3	O PDSA e o impacto na qualidade de vida no PA Santa Clara .....	235
5.4.3.1	População.....	235
5.4.3.2	Nível de instrução .....	236
5.4.3.3	Habitação e saneamento básico .....	236
5.4.3.4	Infra-estrutura e serviços.....	237
5.2.3.5	Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião.....	239
5.2.3.6	Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Santa Clara .....	241
5.4.2	Qualidade Técnica e política do PDSA do PA Santa Clara .....	251
5.4.2.1	Qualidade técnica .....	251
5.4.2.2	Qualidade Política.....	252
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS SÓCIO-ESPACIAIS.254	
6.1	DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO À SUA IMPLEMENTAÇÃO: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO .....	256
6.2	A MATERIALIDADE RESULTANTE DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO .....	261
6.3	O PDSA E O PENSAMENTO MÁGICO .....	263
6.4	O PDSA COMO CERNE DE UMA GEOPOLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO .....	264
6.5	AUSÊNCIA SIMBÓLICA E MATERIAL DO PLANO .....	265
6.6	OS ASSENTAMENTOS E A ANTECIPAÇÃO DO FUTURO .....	267
	REFERÊNCIAS.....	270
	APÊNDICE.....	280
	ANEXOS.....	283

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AATR</b>	Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia
<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>Aplag</b>	Aloísio Planejamento Agropecuário LTDA
<b>ARCO</b>	Agência Regional de Comercialização
<b>ATES</b>	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAR</b>	Coordenação de Ação Regional
<b>CCA-BA</b>	Central de Cooperativas dos Assentamentos da Bahia
<b>CDA</b>	Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário
<b>CEBs</b>	Comunidades Eclesiais de Base
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CETA</b>	Movimento dos Trabalhadores/as Acampados/as e Assentados/as e Quilombolas da Bahia
<b>Ceplac</b>	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
<b>CNBB</b>	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
<b>CNPq</b>	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>Codevasf</b>	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
<b>Contag</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>Conap</b>	Cooperativa Nacional de Assessoria e Planejamento
<b>Cooteba</b>	Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia
<b>CPT</b>	Comissão Pastoral da Terra
<b>CRA/BA</b>	Conselho Regional de Administração da Bahia
<b>CRH</b>	Centro de Recursos Humanos
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>Desagro</b>	Fundação para o Desenvolvimento da Agronomia
<b>Dnocs</b>	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
<b>EBDA</b>	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>FAO</b>	<i>Food and Agriculture Organization</i>
<b>Fatres</b>	Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores do Sisal e do Semi-árido
<b>Fetag</b>	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
<b>Fetraf</b>	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>Fudesf</b>	Fundação Juazeirense para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do São Francisco
<b>Funasa</b>	Fundação Nacional de Saúde

<b>GEE</b>	Grau de Eficiência na Exploração
<b>GeografAR</b>	Geografia dos Assentamentos Rurais do Estado da Bahia
<b>GUT</b>	Grau de Utilização da Terra
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
<b>INA</b>	<i>Institut National d'Agronomie</i>
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>INTERBA</b>	Instituto de Terras da Bahia
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MEAF</b>	Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários
<b>MLT</b>	Movimento de Luta pela Terra
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
<b>Nead</b>	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PA</b>	Projeto de Assentamento
<b>Pangea</b>	Associação Ambientalista Internacional
<b>PCT</b>	Projeto de Cooperação Técnica
<b>PDA</b>	Projeto de Desenvolvimento do Assentamento
<b>PDSA</b>	Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento
<b>PNRA</b>	Plano Nacional de Reforma Agrária
<b>Pnud</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>Proex</b>	Pró-reitoria de extensão
<b>Procera</b>	Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>Pronera</b>	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
<b>PRRA</b>	Plano Regional de Reforma Agrária
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>Sasop</b>	Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais
<b>SBCS</b>	Sociedade Brasileira de Ciência dos Solos
<b>Secomp</b>	Secretaria de Combate a Pobreza e Desigualdades Sociais
<b>Senar</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
<b>SDT</b>	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
<b>SR/05</b>	Superintendência Regional do INCRA da Bahia
<b>STR</b>	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
<b>UDR</b>	União Democrática Ruralista
<b>UFBA</b>	Universidade Federal da Bahia
<b>Uneb</b>	Universidade do Estado da Bahia

## LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1 .....	80
Figura 4.2 .....	80
Figura 4.3 .....	81
Figura 4.4 .....	111
Figura 4.5 .....	113
Figura 4.6 .....	114
Figura 4.7 .....	114
Figura 4.8 .....	115
Figura 4.9 .....	115
Figura 4.10 .....	126
Figura 4.11 .....	140
Figura 4.12 .....	141
Figura 4.13 .....	141
Figura 4.14 .....	142
Figura 5.1 .....	150
Figura 5.2 .....	160
Figura 5.3 .....	161
Figura 5.4 .....	162
Figura 5.5 .....	163
Figura 5.6 .....	164
Figura 5.7 .....	170
Figura 5.8 .....	170
Figura 5.9 .....	172
Figura 5.10 .....	172
Figura 5.11 .....	173
Figura 5.12 .....	175
Figura 5.13 .....	178
Figura 5.14 .....	179
Figura 5.15 .....	179
Figura 5.16 .....	179
Figura 5.17 .....	183
Figura 5.18 .....	185
Figura 5.19 .....	189
Figura 5.20 .....	190
Figura 5.21 .....	191
Figura 5.22 .....	192
Figura 5.23 .....	198
Figura 5.24 .....	199
Figura 5.25 .....	202
Figura 5.26 .....	202
Figura 5.27 .....	205
Figura 5.28 .....	206
Figura 5.29 .....	207
Figura 5.30 .....	210
Figura 5.31 .....	213
Figura 5.32 .....	213
Figura 5.33 .....	216
Figura 5.34 .....	223

Figura 5.35 .....	224
Figura 5.36 .....	225
Figura 5.37 .....	226
Figura 5.38 .....	228
Figura 5.39 .....	229
Figura 5.40 .....	232
Figura 5.41 .....	232
Figura 5.42 .....	233
Figura 5.43 .....	236
Figura 5.44 .....	237
Figura 5.45 .....	238
Figura 5.46 .....	239
Figura 5.47 .....	240
Figura 5.48 .....	240
Figura 5.49 .....	240
Figura 5.50 .....	241
Figura 5.51 .....	246
Figura 5.52 .....	247
Figura 5.53 .....	248
Figura 5.54 .....	249



## LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1.....	174
Quadro 5.2 .....	209

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 4.1 .....	67
Tabela 4.2 .....	70
Tabela 4.3 .....	73
Tabela 4.4 .....	75
Tabela 4.5 .....	79
Tabela 4.6 .....	112
Tabela 4.7 .....	125
Tabela 5.1 .....	145
Tabela 5.2 .....	167
Tabela 5.3 .....	169
Tabela 5.5 .....	175
Tabela 5.7 .....	176
Tabela 5.8 .....	177
Tabela 5.9 .....	193
Tabela 5.10 .....	194
Tabela 5.11 .....	197
Tabela 5.12 .....	204
Tabela 5. 14 .....	211
Tabela 5.15 .....	214
Tabela 5.16 .....	215
Tabela 5.17 .....	215
Tabela 5.18 .....	216
Tabela 5.19 .....	218
Tabela 5.20 .....	221
Tabela 5.21 .....	221
Tabela 5.22 .....	244
Tabela 5.23 .....	245
Tabela 5.24 .....	252

# 1 INTRODUÇÃO

---

O tema de pesquisa, aqui proposto, é a produção do espaço nos assentamentos de reforma agrária, a partir dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos - PDSAs. Analisar tal processo, de forma crítica, entretanto, pressupõe um entendimento prévio do que sejam tais Planos, seu arcabouço normativo, sua origem, seu contexto e seus pressupostos teóricos. O tema escolhido se insere na linha de pesquisa Espaço Urbano e Regional, na Organização do Espaço Rural, do Mestrado em Geografia, vinculado ao Instituto de Geociências, da Universidade Federal da Bahia, estando particularmente integrado aos trabalhos de investigações sobre espaço e reforma agrária do Grupo de Pesquisa do Projeto GeografAR - Geografia dos Assentamentos Rurais do Estado da Bahia

O enfoque ao fenômeno estudado traz como referência o conceito de espaço como uma categoria geográfica produzida por relações sociais, como parte de uma realidade que está sempre em construção, e, nunca sendo concebida como um momento presente, onde se possa considerá-lo concluído. Por conta desse caráter dinâmico, o espaço está sempre aberto para o futuro<sup>1</sup> e sempre se postando como um desafio à política.

Tal desafio é aqui valorizado ao se confrontar distintos pontos de vistas, pois, a análise efetuada sustenta que a ação e a reflexão sobre o espaço dependem de quem as faça, podendo revelar interesses distintos, por vezes antagônicos, representando forças que tanto podem se acomodar quanto se enfrentar. O choque entre princípios e ações, a partir dos principais agentes na produção do espaço, evidencia uma geografia em permanente conflito.

Apesar de saber que a produção do espaço não se pauta na permanência, a história brasileira utilizou ao longo do tempo, desigualdades espaciais que revelam uma estratégia conservadora de segregação entre classes sociais.

E a geografia, particularmente, preside uma utopia endereçada aos agentes sociais, que se propõem a romper com essa inércia do tempo, a de que a

---

<sup>1</sup> Essa idéia do caráter dinâmico do espaço, sempre aberto para o futuro, foi enfatizada em palestra de Doreen Massey no VI Encontro Nacional da ANPEGE em Fortaleza, em 28/09/2005.

produção do espaço pode viabilizar ou pode ser viabilizada através de relações sociais mais solidárias, com um maior compartilhamento entre os objetos, suas formas e seus conteúdos.

Pela necessidade de transitar entre dois mundos – aquele de domínio das políticas de Estado e o da vivência de quem é alvo dessas políticas, foram estabelecidos recortes geográficos conforme o nível de intencionalidade de cada agente na escala. Para Germani (1998), o cidadão tem uma visão fracionada do espaço, pois só concebe os lugares abarcados por sua vivência cotidiana, por outro lado, o Estado tem uma visão integrada e articulada do espaço, pois age sobre todos os lugares e este conhecimento se transforma em uma arma a mais de dominação.

A transição entre esses mundos na pesquisa, se deu de forma escalar e posicional. Escalar por se apoiar nesse conceito geográfico, que analisa o fenômeno, abarcando uma maior ou menor porção territorial, como uma lente que se aproxima ou se afasta à medida que o fenômeno se manifesta, mas sempre influenciando o nível atual com as impressões do nível anterior. E posicional porque, ao se colocar nas diferentes escalas, buscou-se compreender como os diversos agentes produzem espaço, como se apropriam dele e quais as possibilidades de intervenção dessa dinâmica social no sentido de alterar sua direção para o futuro.

Não se pode negar que a produção do espaço e suas ambivalências compõem uma temática complexa que apresenta riscos de abordagem, podendo gerar no método parcialidade ou generalização. A noção de escala permite que seja trabalhado um elo indissolúvel entre tempo e espaço, fundamentalmente porque existe dentro de um território uma oposição entre escalas. Para Santos (1988), cada escala corresponde a um nível de intencionalidade. Assim, o governo federal não opera, obrigatoriamente, no mesmo nível de intencionalidade de um governo de estado, ou de município, ou de uma agência regional, entretanto, existem ações onde o interesse se volta a uma outra escala que não a sua preferencial.

O nível de intencionalidade da firma que usa o espaço nacional como um todo não é o mesmo, nem tem a mesma qualidade ou direção, que o de uma firma que apenas pode utilizar-se de uma fração do espaço, ou que tenha seu raio de ação limitado a apenas alguns bairros dentro de uma cidade. A noção de escala é, então, essencial, para compreender a diversidade e o choque entre intencionalidades em diversos níveis, as quais se revelam através de decisões e têm repercussão na ordem econômica, cultural, política e moral, assim como na ordem territorial. (SANTOS, 1988, p. 82).

O que se passa em escalas maiores, como é o exemplo desse lugar, para onde converge parte do interesse dessa pesquisa, o assentamento, depende da totalidade de lugares que constroem o espaço. É preciso apoiar-se em leituras articuladas que permitam fazer essa transição do pequeno recorte espacial para o espaço macro<sup>2</sup>. Para tanto, este estudo se fundamenta em revisões de textos de autores de ampla repercussão na geografia crítica e principia reforçando a idéia de que o espaço geográfico não é, por si só, o palco onde as ações humanas acontecem.

Recorre-se assim, de forma oportuna, ao suporte metodológico de Edgar Morin (2005), que desafia o pesquisador a aspirar à questão da complexidade, orientando que, não se deve abarcar todas as informações sobre o fenômeno estudado, mas respeitar suas diversas dimensões. Identifica-se as relações do fenômeno com o seu contexto, no intuito de tornar mais nítido o processo de investigação, desde a origem do Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos até seus desdobramentos e implicações operacionais. Antecipa-se que, a adoção da complexidade como referência, não implica em uma receita; mas em um desafio para o pensar. Dessa forma, o objeto de análise desse estudo é tratado como produto e produção de uma dialética espacial que apesar de considerar, fundamentalmente, a dimensão de classes, não se restringe a ela. Aqui, serão perseguidas as mediações nas relações entre os agentes, articulados em escala, demonstrando suas intencionalidades em diferentes campos de atuação, seus conflitos e outras relevâncias, que ao longo do trabalho ajudarão a analisar as diversas dimensões que a questão agrária requer, particularmente relacionadas ao planejamento e suas repercussões espaciais.

## 1.1 A ESCOLHA DO PDSA COMO OBJETO DE ESTUDO E SEU CONTEXTO

O Plano traduz um esforço na produção racional do espaço, e as principais referências utilizadas nessa ação de planificação – desenvolvimento, sustentabilidade, participação – precisam ser compreendidas a partir do instrumental epistemológico geográfico adotado nesta pesquisa. Essa abordagem é

---

<sup>2</sup> Após a identificação do fenômeno as escalas surgem, naturalmente, articuladas. O assentamento é o ponto de partida ou de chegada para articular as escalas.

aqui efetuada sob o ponto de vista do autor, contraponto a base conceitual do discurso de governo na implantação da política pública estudada, que, conforme Paulo Cunha<sup>3</sup>, caracteriza o Brasil como um país reflexo dos ditames de organismos multilaterais, fomentadores de um padrão desenvolvimentista.

O governo brasileiro, nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), desdobrou-se para apresentar à sociedade mudanças no campo que a própria sociedade não havia percebido. Nessa nova perspectiva, nem tudo que era rural era agrícola e surgiam divergências até mesmo sobre aquilo que se considerava urbano.

Tratava-se, em verdade, de um marco político denominado pelo governo de Novo Mundo Rural<sup>4</sup>. E, neste contexto, os assentamentos de reforma agrária seriam alvo de planejamento na estruturação dos seus empreendimentos. Pela lógica do discurso governamental, no período de dois anos, os assentados seriam convertidos em agricultores familiares, plenamente inseridos e integrados ao mercado.

Seriam elaborados Planos específicos para cada assentamento, denominados Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSAs), e, fundamentados nas informações neles contidas, legitimadas pelos principais interessados, os assentados, se elaboraria o ordenamento territorial do imóvel desapropriado, os assentamentos receberiam crédito, infra-estrutura, se constituindo, enfim, em uma ampla estratégia de desenvolvimento para cada assentamento, um instrumento balizador das transformações espaciais no imóvel desapropriado.

Esta pesquisa inova ao buscar a compreensão do fenômeno através da comparação entre os distintos pontos de vista, contrapondo o Estado, que tem no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) seu braço institucional, com os assentados e suas representações, ambos analisados através de seus discursos e de suas ações; investigando a intenção e a elaboração destes Planos, frente àquilo que é percebido e vivenciado. Ao trabalhar essas visões em escalas distintas, a nacional, a regional e a local, são identifica-se limitações no alcance de

---

<sup>3</sup> Paulo Cunha era economista, durante nos anos que a pesquisa foca (1999-2002) assessorava o INCRA através do convênio com o IICA, sendo um dos precursores do PDSA na Bahia. Essa entrevista foi consediada em Julho de 2006, quando atuava como consultor para a SDT, estimulando a política de desenvolvimento territorial. Faleceu em 2007.

<sup>4</sup> Estudado com maior detalhamento no Capítulo 3.



cada uma delas, constatando as ideologias nelas impregnadas, bem como tomando conhecimento do campo de força gerado em cada uma dessas escalas. Existem outros agentes, nesse processo, mas essa pesquisa não os abarca com o mesmo nível de prioridade.

Por ser servidor do INCRA, ter trabalhado e coordenado setores que sempre estiveram discutindo, avaliando e redefinindo a política de orientação para o planejamento, o pesquisador traz consigo uma vivência de dez anos com a temática, que facilita a análise e o acesso às principais fontes de informação, bem como aos diversos agentes envolvidos e aos projetos de assentamento. A isso, acrescenta-se o esforço e o interesse em fazer uma reflexão mais aprofundada e mais crítica da prática profissional tendo como eixo a Geografia, que se apresenta como ferramenta conceitual e instrumental válida e necessária para construir um diálogo permanente com outras áreas do conhecimento, trazendo sinergia ao processo de fazer e de pensar as mudanças (sócio) espaciais. Por conta de tal proximidade, buscou-se um embasamento metodológico que se apóia na diversidade de visões sobre o fenômeno estudado, em uma perspectiva, na qual o investigador também é estudado.

## 1.2 QUESTÕES DA PESQUISA

A questão de pesquisa proposta tratou de investigar de que forma o planejamento do Estado, a partir dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos, determina ou orienta o **processo de produção do espaço** nos assentamentos. Para facilitar tanto a compreensão do objeto de estudo, quanto a operacionalização da pesquisa, buscou-se detalhar os objetivos específicos, conforme pode ser verificado a seguir:

1º - Analisar o processo de **elaboração do PDSA** frente aos pressupostos / propósitos (discurso) do Estado e às expectativas e interesses dos assentados.

2º - Analisar o **PDSA elaborado**, verificando sua **qualidade técnica** (coerência interna e correspondência à realidade) e sua **qualidade política** (credibilidade juntos às organizações e órgãos de apoio, as negociações estabelecidas entre agentes).

3º - Identificar a **espacialidade resultante**, caracterizando a demarcação topográfica e a infra-estrutura implantada, checando as relações destas com o PDSA elaborado.

Assim, esta pesquisa foi orientada para a avaliação de todo o processo de idealização, elaboração e implantação do PDSA, verificando, **em primeiro lugar**, o discurso político (escala nacional) que embasou sua implantação e obrigatoriedade nos assentamentos, analisando os pressupostos e os propósitos que estão contidos nas normativas, e nos termos de referência que orientam as equipes elaboradoras das instituições contratadas, bem como, analisando o ponto de vista dos movimentos sociais sobre o assunto. Nesta pesquisa se investigou a compatibilidade entre aquilo que se exigia das entidades elaboradoras através do convênio ou contrato e os valores disponibilizados para elaborar o PDSA. Esmiuçando esta operacionalidade, foi pesquisada também a qualidade da comunicação entre o INCRA e a equipe elaboradora do PDSA, responsável pela condução dos serviços em campo, bem como foi avaliado o apoio/suporte/supervisão do INCRA às atividades da entidade elaboradora do PDSA (escala regional).

Para reduzir a parcialidade de enfoque, foram consultados os assentados a que se propõe o serviço do PDSA, efetuando um levantamento naquilo que representa as suas expectativas e interesses, referentes a esse instrumental de planejamento. Verificando inclusive se havia conhecimento prévio dos assentados desse instrumento de planejamento, sua disposição em contribuir na elaboração e a apropriação do conhecimento ali produzido (escala regional / local), onde, inevitavelmente, se observou um choque de visões; mais que isso, um provável e controvertido choque de interesses, com fortes impactos espaciais.

Nesse primeiro momento, a pesquisa também estuda a intermediação desse processo, analisando como as entidades elaboradoras, conveniadas ou contratadas pelo INCRA, abordaram a comunidade para acessar seu conhecimento (escala regional / local).

Em um **segundo momento**, foi elaborada uma metodologia de análise, firmada em critérios que compõem a qualidade técnica e política do mesmo, efetivamente utilizada para apoiar a investigação na análise do PDSA elaborado, verificando seu uso e viabilidade na implementação das ações propostas.

No método estabelecido, avaliam-se documentos (artigos, processos, relatórios, mapas legislações), entrevistam-se informantes chave no processo (técnicos do Estado, dos Movimentos Sociais, instituições elaboradoras, ONGs), bem como, os próprios assentados. Faz-se observações *in-loco*, comparam-se discussões, contrapõe-se informações. Nas entrevistas são estabelecidas perguntas

mais frequentes entre os agentes, para gerar uma matriz de assuntos comuns, que sistematizam de forma clara as principais convergências e divergências.

A análise e interpretação dos resultados ocorreram, predominantemente, no retorno da pesquisa de campo. As informações subjetivas foram analisadas e, quando possível, sistematizadas em uma matriz que avaliou qualidade técnica e política dos PDSAs.

Os discursos dos diversos agentes foram analisados e traduzidos, suas origens identificadas, sendo também sondada a pertinência desses discursos. Coube assim, ao longo da pesquisa, desenvolver uma metodologia que comportasse essa avaliação. No trajeto dessa pesquisa, focou-se no fenômeno, em um recorte espacial compatível à sua manifestação, correspondendo a escala de intencionalidade adequada à sua análise, com base na dimensão ou aspecto sondado. Partindo de singularidades, onde o aspecto particular prevalecesse, permitindo uma visão analítica da política estudada, sempre na tentativa de compor uma explicação não genérica.

Tudo isso resultou em um painel complexo que trata das contradições da ação técnica e política dos agentes no espaço. Tal painel revela uma realidade concreta e idealizada, onde estão imbricados os fatos e os discursos, as análises e as sínteses. Em parte da pesquisa, a proposta foi analisar as falas que trazem um senso comum, mas que, quando comparadas, confrontadas entre si, acabam por desvelar as diversas verdades possíveis e concomitantes, que um mesmo processo guarda, possibilitando uma aproximação da essência fenomênica.

Por fim, em um **terceiro momento**, identificou-se a espacialidade resultante a partir da infra-estrutura atual e sua relação com o PDSA, principalmente, o parcelamento adotado, checando seu desenho e sua materialização em campo. Nesta etapa da pesquisa se efetuou uma análise da racionalidade que conduziu a tal resultado, confrontando os posicionamentos dos técnicos, dos assentados e a utopia de suas organizações, verificando qual a orientação que norteia cada um dos pontos de vistas, e se a demarcação final é integradora do espaço, se consegue programar o assentamento como uma unidade de produção, apresentando maiores oportunidades para ter viabilidade social, econômica e ambiental (escala local).

O recorte temporal previsto corresponde aos Planos elaborados em áreas de reforma agrária na Bahia, focando os anos entre 1999 e 2002 durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, no período posterior à vigência da

Instrução Normativa (IN) 29, no Diário Oficial da União<sup>5</sup>, publicada em 20 de abril de 1999. Por essa legislação o INCRA passa a disponibilizar recursos em seu orçamento para contratar ou conveniar empresas ou instituições, dentre outras coisas, para elaborar Planos de Desenvolvimento para os assentamentos, bem como, os serviços topográficos para seu parcelamento.

A escolha das áreas para estudo em campo se efetuou através de critérios como: entidade elaboradora do PDSA; movimento social que orienta; quantidade de famílias beneficiadas; existência ou não de pré-parcelamento; ano de elaboração do PDSA, demonstrado no Capítulo 5.

### 1.3 PLANO COMO UM INSTRUMENTO DE UMA GEOPOLÍTICA LOCAL

Essa pesquisa se caracteriza por idas e vindas ao objeto de estudo e às referências de categorização do fenômeno, seja através dos próprios Planos escritos, de sua materialidade em campo, ou das entrevistas e documentos produzidos pelos diversos agentes envolvidos no processo, buscando a compreensão daquilo que não está visível. Essa investigação também se caracteriza pela identificação de três assentamentos (Baixão, Poço Longe e Santa Clara), objeto de planificação, reduzindo os riscos de idealização da realidade.

Findado os trabalhos da pesquisa, consolidou-se uma visão bastante crítica, que tornou inevitável a compreensão dos Planos como instrumentos necessários para conhecer e intervir racionalmente, tanto para a gestão pública, quanto para a organização e controle social. Assim, a pertinência e a atualidade, dessa pesquisa desvelou os propósitos, ou melhor, a probabilidade dos PDSAs, em se firmarem numa geopolítica de fundamentação agrária, como instrumento efetivo para o desenvolvimento local.

Nesse contexto, os discursos do Estado e dos movimentos sociais vêm se atualizando, mostrando pertinência e, muitas vezes, confluência entre si, mas estão gradativamente mais evasivos em suas práticas pouco estratégicas.

O Estado e os movimentos sociais priorizam ações quantitativas, demonstradas pela priorização das metas numéricas perseguidas ou pelo volume de recursos financeiros repassados. Tal direcionamento é contraditório com a gestão

---

<sup>5</sup> Substituída, pela IN 34/99, datada de 9 de julho de 1999.

dos recursos naturais e sociais, bem como com uma perspectiva de desenvolvimento autônomo para os assentamentos de reforma agrária, considerando tanto os aspectos econômicos quanto sua inserção cidadã.

Ratifica-se aqui a necessidade de ampliação das ações de desapropriação de reforma agrária, de forma que elas ganhem proporções massivas para que esse desempenho tenha uma repercussão espacial e, portanto, social mais relevante. Entretanto, a ênfase nos resultados meramente quantitativos contamina o processo de reforma agrária com contingências gerenciais do MDA e INCRA. O exemplo mais evidente disso é a influência, de origem neo-liberal, pró-Estado Mínimo, em atribuir às ações qualitativas papel secundário na execução da reforma agrária, portanto, podendo ser repassada para fora do INCRA. Essa visão administrativa valoriza sobremaneira a transferência de recursos para serem administrados por agentes que estão muito próximos às forças oligárquicas tradicionais.

Os gestores do Estado e os representantes políticos dos assentamentos, ao olvidarem que o conhecimento é a essência do poder, descuidando-se da qualificação técnica, estão, em última instância, negligenciando a reforma agrária como alternativa concreta de produção do espaço em bases diferentes daquelas já vivenciadas na história brasileira. O desleixo com o processo reflete a velha opção por uma política de origem clientelista, mesmo que atualizada por novos agentes, e que visa atender benefícios circunstanciais, podem até, em sua estratégia cega, alterar conjunturas, mas não garantem ações duradouras, nem transformação de caráter estrutural.

A crítica, inevitável ao processo de elaboração e aos Planos em si, não é, de forma alguma, uma negação ao instrumento PDSA. Antes disso, representa uma defesa contundente à racionalidade e à negociação, como fundamentos de uma intervenção conseqüente. Surge aqui como uma imprescindível conselheira, que se pauta em experiências, para subsidiar correções de rumo.

A planificação, patrocinada pelo Estado, não é, necessariamente, autoritária, podendo inclusive, quando apoiados na sociedade civil e ainda, fundada em princípios abrangentes e válidos, como participação e sustentabilidade, viabilizar o desenvolvimento dos assentamentos, nas bases defendidas por essa pesquisa.

Este trabalho está estruturado em 5 capítulos, mais as considerações finais. Nesta Introdução, há uma abordagem geral sobre a pesquisa, situando o leitor

nas questões principais tratadas, ao método e apontando para alguns resultados. Nos capítulos seguintes, tem-se um gradativo aprofundamento do tema partindo-se da escala nacional e, gradativamente chegando à escala do lugar, mesmo que permitindo extrapolar essa lógica, quando julgado oportuno. Assim, no Capítulo 2, procurou-se estabelecer uma correlação entre a categoria geográfica adotada – produção do espaço – e a questão agrária, vistas em uma escala nacional. Efetuou-se, preliminarmente um rastreamento no tempo, seguindo de enquadramento aos principais agentes de interesse dessa pesquisa, avaliando suas dinâmicas e suas potencialidades para se reorganizar, criar novos objetos e novas contradições na produção do espaço agrário. No Capítulo 3 versa-se sobre o contexto recente de quando surgiu o PDSA, sua legalidade, bem como as experiências imediatamente anteriores, já dispendo de uma certa relação com a escala regional. No Capítulo 4, essa aproximação do estudo é majoritariamente tratada em escala regional, onde se traz as instituições elaboradoras, as principais questões que envolveram o processo de elaboração dos Planos. Faz-se também uma avaliação desses instrumentos elaborados a partir de um método estabelecido na pesquisa para tal finalidade. E ainda, apresenta uma discussão sobre a materialidade resultante do planejamento, verificando o quanto o parcelamento em campo, as infra-estruturas e o crédito se apoiaram no PDSA para serem executados. No Capítulo 5 tem-se, enfim, nesse passeio escalar, o lugar como referência majoritária, analisando-se o Plano e suas implicações espaciais em cada um dos três assentamentos selecionados. E, por fim, nas Considerações Finais, se buscou uma análise mais sistemática do estudo, relacionando as abordagens teóricas, que orientaram o método, às informações obtidas em campo, enfatizando as questões de maior relevância para o leitor.



## 2 O PDSA E SEUS PRINCÍPIOS

---

Alguns conceitos importantes, citados ao longo da dissertação, seja para apoiar a investigação do fenômeno, seja pela necessidade de torná-los menos imprecisos ou ambíguos, estão dispostos a seguir, postos nesta abordagem, conforme o sentido predominante, empregado pelo pesquisador, apoiado, preferencialmente, por autores que tangenciam estes temas com a teoria geográfica.

Um dos grandes esforços dessa pesquisa foi conduzir a investigação proposta, articulando tais conceitos com a categoria geográfica produção do espaço.

Inicia-se, respaldando-se em Milton Santos (1978), expoente de maior visibilidade da geografia brasileira, que, ao trazer para sua análise as influências críticas renovadoras da disciplina, qualificou o espaço geográfico como a natureza modificada pelo homem através do trabalho, onde a produção do espaço se insere em um contexto histórico. O dado diferencial desse entendimento é saber como os grupos humanos, ao alterar suas relações com a natureza, mudam a história. Para Santos, a concepção de uma natureza natural onde o homem não exista ou não seja o seu centro, cede lugar à idéia de uma construção permanente da natureza artificial ou social, sinônimo de espaço humano. Assim, relaciona definitivamente a geografia com o agir em sociedade, afirmando que o ato de produzir é, ao mesmo tempo, o ato de produzir espaço.

Dentre os conceitos chave que precisam ser compreendidos para avançar na pesquisa, o **planejamento** é explicitado aqui como ferramenta do Estado, cujos desdobramentos apresentam fortes implicações espaciais. A origem do planejamento como uma ferramenta técnica de apoio à gestão governamental, se deu nos países socialistas, preliminarmente na ex-União Soviética, onde os problemas principais eram referentes ao uso eficiente dos recursos. A reconstrução europeia no pós-Guerra foi também um marco decisivo para a ampliação do uso do planejamento, ficando demonstrada sua eficiência em circunstâncias de crise de recursos. Em seguida, as grandes corporações capitalistas absorveram o planejamento como um mecanismo gerencial para conhecimento, conquista de novos mercados e distribuição de produtos.

Atualmente, o planejamento encontra aplicações de uso bastante variado, como em processo de produção industrial, ordenamento espacial, como ferramenta de apoio à gestão em governos nacionais, e sobretudo como instrumento útil e racional de controle social.

Para Francisco de Oliveira (1978), a possibilidade do planejamento, em um sistema capitalista de produção, é dada pelo caráter das relações de produção, fundamentado nas decisões dos agentes econômicos do próprio capitalismo. Dessa maneira, o planejamento, nada mais é, que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. No caso específico do Brasil, para Oliveira (1978), existe quase um consenso entre estudiosos em considerar a intervenção do Estado no combate às secas, como a primeira manifestação do planejamento da atividade governamental, para resolver os problemas da economia regional. E acrescenta, no caso específico do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs), que se avançou muito no conhecimento físico do Nordeste semi-árido, de suas potencialidades e limites de solo, água, botânica, de sua flora nativa e das suas possibilidades de adaptação de outras espécies; entretanto, não se avançou nada, em termos do entendimento e desvendamento de sua estrutura sócio-econômica.

Henrique Rattner (1979) efetua pesquisa relacionada com a temática e seleciona três definições para planejamento:

**Na visão de Ch. Barnard, de 1940:**

Planejamento é um processo de desenvolvimento e de aplicação de conhecimento e a inteligência na solução de nossos problemas...

**Na visão de H. Simon, de 1948:**

Planejamento é uma técnica, pela qual as habilidades de um conjunto de especialistas podem ser aplicadas à análise de um problema, antes que se chegue ao momento de tomada de decisão...

**E, conforme L. Rodwin, de 1970:**

Planejamento é um procedimento sistemático e seqüencial de solucionar problemas, realizado por agentes e/ou organizações sociais, em um meio ambiente específico. Este processo implica estratégias, capazes de produzir resultados específicos e desejáveis. Estas estratégias, por sua vez, são elaboradas por mecanismos de inteligência, capazes de diagnosticar e aprender, enquanto sujeitos a obstáculos... (RATTNER, 1979, p.7).

A partir de então, Rattner (1979) avalia que, apesar dos Planos muitas vezes se constituírem em instrumentos pretensiosos e pouco eficientes, o processo de planejamento deve ser melhor aproveitado, quando se busca adequar os meios aos objetivos propostos. Ainda que os objetivos tenham que ser modificados à luz dos resultados parciais, o importante é o estímulo para a ação que foi propiciado no processo. Rattner completa, informando que essa função de estimular a ação, ou a

formulação de objetivos, alcançará sucesso somente na medida em que houver flexibilidade nas decisões e participação de todos os envolvidos, pois, do contrário, a inovação é impedida e o Plano se torna estéril. Uma abordagem do planejamento que promova tais considerações leva, inevitavelmente, a um conjunto de indagações sobre o processo político. Este autor, afirma então que formular objetivos, explícitos ou implícitos, e determinar os meios para sua consecução, é considerado assunto fundamental em toda bibliografia sobre o planejamento.

Rattner (1979) destina ainda atenção especial ao estudo das tendências da futurologia contemporânea, e expressa que, em uma das correntes estudadas, a busca mais racional para a planificação encara o futuro como resultado de decisões conscientes a serem alcançadas por meio de comunicação e interação. Assim, apesar da ciência não esclarecer sobre o tipo de futuro desejável e preferível, pode fornecer possibilidades e alternativas, determinadas apenas pela vontade coletiva dos membros da sociedade.

Convém situar que o Estado no Brasil, como ironiza o professor Antonio Dias<sup>6</sup>, chegou de navio e sempre repassou aos seus sucessores, monarcas ou republicanos, uma tradição autoritária, negando direitos políticos e sociais à maioria da população. Para Francisco de Oliveira (1978), as intervenções do Estado mantiveram, mais do que transformaram, as condições de reprodução da estrutura econômica e social, conduzindo a uma forma de Estado oligárquico, onde se fusionavam e tornavam-se indistintas as esferas próprias do Estado e da sociedade civil, como se o Estado fosse capturado por essa oligarquia, e, mais que isso, num mecanismo de reforço, o Estado acabava por ser ele próprio essa oligarquia.

Aqui se faz necessário efetuar uma abordagem do que seja a ação dos movimentos sociais no campo, no Brasil, de forma a situar nesse trabalho a importância desses agentes ao longo da história. Defende-se assim que, os movimentos sociais utilizaram a transgressão como estratégia, para romper a realidade opressora, e isso remonta às rebeliões indígenas e às fugas dos escravos negros para os quilombos. A busca de novas formas de persuasão política nas mobilizações ocorridas ao longo da história, apesar de importantes para constituírem um acervo de referências das lutas populares, não patrocinaram alterações espaciais significativas.

---

<sup>6</sup> Anotações do autor, a partir de fala do professor Antonio Dias na banca examinadora, durante a apresentação e defesa do projeto para realizar esta pesquisa.

Para abordar a noção de movimento social, Fernandes (1999) faz referência a estudos já realizados sobre o tema e formula uma síntese, definindo-o como uma forma de organização da classe trabalhadora, tomando-se por base os grupos populares, ou as camadas populares, ou ainda os setores populares. Nessa sua análise, Fernandes não vê a classe trabalhadora como uma categoria estática, mas como uma formação social e cultural em movimento.

Esses movimentos vêm perseguindo alterações nas velhas formas geográficas, que atravessaram os séculos, incólumes em suas extensões. E, ao agirem, o fazem de forma transgressora, tentando romper um padrão de desigualdades, para atrair atenção pública para sua causa e ampliar espaços políticos, usualmente nos limites da ordem social. Essa estratégia política de sobrevivência, evidentemente, implicou em conflito de interesses, gerando reações que muitas vezes foram violentas.

A produção do espaço só apresenta uma conotação histórica diferenciada e de consistência política relevante com o avanço dos movimentos sociais, no período pós-governo militar. Nessa dinâmica recente, observa-se o fortalecimento e a permanência dos movimentos sociais no cenário nacional, vindo assim a constranger a relação cúmplice e duradoura entre os latifundiários e o Estado.

Manuel Correia de Andrade (1986), em seu estudo geo-histórico, atribui às revoltas populares (de negros, índios e brancos pobres e aos cangaceiros e fanáticos religiosos) um papel de vítimas do poder político e econômico do latifúndio. Considerando-as, assim como os movimentos camponeses, uma reação contra a estrutura fundiária que negava o acesso à posse da terra aos que nela trabalhavam, em benefício dos que, tendo direito à terra, utilizavam-na como uma mercadoria, como um bem negociável.

A expansão do capitalismo no campo e a conseqüente intensificação da exploração dos camponeses fizeram crescer o número de assalariados agrícolas e seus conseqüentes problemas trabalhistas, suas reivindicações, suas greves, atraindo os trabalhadores para o sindicato, tendo como conseqüência seu fortalecimento. Correia de Andrade (1986) cita as Ligas Camponesas como exemplo de movimento social de grande importância, nos anos de 1950 e 1960, nas áreas onde havia camponeses a serem expropriados devido à expansão da cultura da cana-de-açúcar, situando casos que se proliferavam em Pernambuco, na Paraíba ou

nas áreas onde os posseiros eram expulsos da terra por latifundiários e grileiros, como nos sertões do Maranhão, Piauí e Bahia.

Por sua vez, Umbelino de Oliveira (1988) reforça que essas Ligas Camponesas, apesar de terem nascido, muitas vezes, como sociedade beneficente dos defuntos, ampliaram a luta dos foreiros, moradores, arrendatários, pequenos proprietários e trabalhadores da Zona da Mata contra o latifúndio e acabou ganhando dimensão nacional.

As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Igreja Católica, trazem uma preocupação com a formação social e cultural das manifestações populares, conforme admite Fernandes (1999), tornando-se lugares de reflexão e de socialização política, onde o objetivo do trabalho pastoral era a conscientização acerca da realidade dos participantes. Esses lugares foram transformados em espaços em que se falava, ouvia e pensava livremente, por meio de um processo pedagógico em que os sujeitos refletiam a respeito de suas histórias e também começaram a articular ações de resistência contra as injustiças.

Também o apoio da Igreja Católica, por intermédio da Comissão Pastoral da Terra (CPT) no conflito de Itaipu, em 1978, gerou como fato novo mais que a resistência dos expropriados, gerou sua organização, com o aparecimento do movimento Justiça e Terra, uma das vertentes que vieram a contribuir com o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), conforme atesta Germani (2003).

O surgimento do MST, com a abertura política, reforça o exemplo da contradição promovida pela violência no campo durante a ditadura militar. E, Umbelino de Oliveira (1988), situa os acampamentos e assentamentos que se proliferaram a partir de então, como novas formas de luta, que permitem aos trabalhadores reproduzirem-se no seio do território da reprodução geral capitalista.

Mais a frente, Ademar Bogo (1999), integrante do próprio MST, ao refletir sobre a ação dos movimentos sociais, avalia que a luta não deve ser unicamente de enfrentamento contra o latifundiário, mas um modo de forçar o Estado a ceder em pontos que as políticas governamentais foram traçadas, procurando ignorar a reforma agrária. E aponta a resistência como qualidade fundamental para se conseguir permanecer nas áreas ocupadas. Acrescenta que a pressão política de pessoas organizadas, dentro e fora dos acampamentos, se constitui na principal forma de resistência contra a repressão.

Bogo (1999) afirma que o Estado procura, através de suas políticas e de suas forças repressora, estabelecer bloqueios para limitar o crescimento dos movimentos sociais, seja através de mecanismos para desmoralizá-los, seja através de políticas que visem cooptar organizações e lideranças.

Dentre os outros conceitos utilizados nessa pesquisa, tem-se a questão da **sustentabilidade**, que vem pautando as políticas de desenvolvimento. Ignacy Sachs (1993) trata dessa temática como uma tendência mundial e esclarece que foram os pesquisadores anglo-saxões que denominaram o desenvolvimento socioeconômico eqüitativo, também conhecido de “ecodesenvolvimento” de “desenvolvimento sustentável”.

Sachs (2002) lembra que na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, de 1972, em Estocolmo, foi colocada a dimensão do meio ambiente na agenda internacional, quando a questão do crescimento econômico era posta em dois campos divergentes. Em um deles, caracterizado como ‘otimista epistemológico’, acreditava-se que as soluções técnicas sempre poderiam ser concebidas para garantir a continuidade do progresso material das sociedades humanas. Do outro lado, os ‘pessimistas’, acreditavam que a perturbação do meio ambiente era conseqüência da explosão demográfica, como se o número de não-consumidores, a maioria pobre, importasse mais do que o consumo exacerbado da minoria abastada.

E, citando a South Commission, de 1990, Sachs lembra que a verdadeira escolha não é entre desenvolvimento e meio ambiente, mas entre formas de desenvolvimento sensíveis ou insensíveis à questão ambiental. Ainda pesquisando essa Comissão, afirma que, em vez de se modernizar a qualquer preço, a sociedade deve se mobilizar em defesa de estilos de vida que não pressionem em excesso o estoque de recursos naturais escassos. Defende assim, o desenvolvimento como processo histórico de apropriação universal pelos povos da totalidade dos direitos humanos, individuais e coletivos, negativos e positivos, significando três gerações de direitos: políticos, cívicos e civis; econômicos e culturais; e os direitos coletivos ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à cidade.

Sérgio Buarque (1998), um dos autores que influenciou os pressupostos e o método incorporado pelo INCRA para elaboração dos PDSAs, por sua vez, afirma que os métodos e técnicas a serem utilizados nos assentamentos devem ser adaptados e ajustados às concepções contemporâneas de planejamento e de

desenvolvimento, incorporando os postulados do **desenvolvimento sustentável**. Para Buarque isto significa: visão de longo prazo, abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

Faz-se aqui um contraponto às indicações de Buarque: é preciso avaliar o paradigma da **sustentabilidade** por um viés crítico.

Na proposta de metodologia para o PDSA, Sérgio Buarque (1998) posiciona a reforma agrária como política economicamente viável, sustentável, interagindo em ambiente de mercado competitivo, globalizado e alicerçada em um poder local, que, em conjunto, acaba por constituir uma estratégia de desenvolvimento. Entretanto, não responde ou não aprofunda algumas questões e apresenta encaminhamentos que podem não contribuir para os avanços da reforma agrária, principalmente no trato pouco adequado dos beneficiários desta política, cabendo assim, levantar duas questões: 1ª) Esses assentados possuem o necessário domínio do processo? 2ª) As representações políticas desses assentamentos concordam com esse enfoque, estimulam, amparam decisões e riscos dessa opção econômica? Assim, não se discute nesse texto, com a propriedade devida, o papel dos assentados na elaboração do Plano. Por mais que seja dito, que o futuro desejado deverá ser construído pela sociedade, sabe-se que para a construção desse futuro, dizer apenas que tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, não basta. É preciso avançar para um terreno em que o ponto de referência do método incorpore as famílias assentadas como protagonistas, de forma efetiva, de seu próprio desenvolvimento, onde o método a ser adotado apresente alternativas concretas para lidar com populações que, conforme Freire (2006), ao interiorizarem a opressão, apresentam um comprometimento qualitativo do que seja sua participação.

Não sendo esse um princípio natural nos movimentos sociais, o Professor Antonio Dias<sup>7</sup> afirma que é uma transposição do gabinete para a realidade e que a idéia de restaurar a natureza ou de preservá-la é uma idéia de gabinete para o povo, havendo necessidade de que os movimentos sociais que atuam no campo venham a assumir essas bandeiras.

---

<sup>7</sup> Entrevista ao professor Antonio Dias em 14/03/2006.

Por fim, mesmo sabendo das “boas intenções” desses princípios, é preciso ter cuidado em sua utilização, para que sua repetição não soe como *slogans* governamentais vazios de conteúdo prático.

Assim, em projetos de assentamento, esse é um discurso que merece ter cautela ao ser incorporado como pressuposto para o planejamento. Primeiro: os assentamentos não são uma tábula rasa, sem história anterior. Na maioria das vezes, os imóveis destinados à reforma agrária já vêm de uma depredação secular, de um uso inadequado ou intensivo e de desgaste dos solos, da vegetação e dos recursos hídricos. Segundo: não é comum, na cultura dos assentados, o conhecimento da legislação ambiental, nem das práticas de conservação ambiental. A adoção de tal variável implica em prepará-los para que admitam, entendam e incorporem em suas ações. Terceiro: a base tecnológica mais apropriada para uma agricultura ecologicamente correta precisa ser ensinada, adequada para cada ambiente e demanda ainda muita pesquisa e vontade política de financiá-las; também precisa ser melhor compreendida e apoiada por técnicos de extensão rural e agentes financeiros. E é preciso tratar dessa questão com franqueza institucional, o rótulo sustentável nos projetos ou Planos não implica que eles próprios ou que a prática derivada deles o sejam.

Agora, investiga-se o conceito de **desenvolvimento**, que permeia toda a discussão dessa pesquisa e necessita, particularmente, de uma amarração teórica, para evitar dúvidas quanto a sua abordagem.

A discussão no Brasil, respaldada no desenvolvimentismo, remota às décadas de 1950/60, quando a Escola Cepalina<sup>8</sup> passou a influenciar fortemente os intelectuais brasileiros, defendendo que o desenvolvimento dos países, então subdesenvolvidos, só seria possível se fosse fruto de planejamento e de estratégia, tendo como agente principal o Estado. Observa-se que esta temática foi retomada e atualizada pelo economista Amartya Sen (2000), ao elaborar uma abordagem do desenvolvimento incluindo a questão dos direitos humanos:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e

---

<sup>8</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) era um organismo das Organização das Nações Unidas (ONU), que analisava o desenvolvimento econômico em países situados na periferia econômica. "Escola Cepalina" foi a denominação àqueles que defendiam as teses da CEPAL. Acreditavam que a América Latina possuía um atraso estrutural em seu desenvolvimento que seria superado apenas com a intervenção estatal na economia, principalmente através da formação de poupança interna, a qual financiaria o desenvolvimento industrial nacional.



intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2000, p. 18).

Nesse sentido, Sen (2000) aborda o desenvolvimento em sintonia com a melhora da vida com pragmatismo, comentando as liberdades que se desfruta. E, a idéia de liberdade adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm. Sen inova ao colocar que o fundamental para o desenvolvimento é a expansão da liberdade. Explica que tal liberdade está associada ao atendimento das necessidades básicas, como saúde, educação, alimentação e vestimentas. E é categórico ao afirmar que aqueles que não têm suas necessidades atendidas não usufruem de liberdade.

Freire (2006) também acredita que o tema do desenvolvimento não é de exclusividade da economia, devendo ser agregado a ele enfoques da sociologia, antropologia, bem como da psicologia social.

No âmbito da Geografia, Marcelo José Lopes de Souza (1995), trabalha o conceito de desenvolvimento numa perspectiva de autonomia, defendendo que não se pode limitar às perspectivas econômicas e à modernização tecnológica, tal qual Sen, associa-o a justiça social, diferenciando-o assim de crescimento econômico.

A questão da participação, também permeia a discussão dessa pesquisa e está diretamente relacionada com a teoria do desenvolvimento. Amartya Sen (2000) indaga sobre a fonte de legitimidade e autoridade, defendendo que a autonomia seja construída pela participação, principalmente nos casos mais polêmicos e determinantes da sociedade.

Não se pode trabalhar, entretanto, com o conceito de participação sem situá-lo ao contexto sócio-cultural. Para isso, Paulo Freire (2006) oferece uma discussão conceitual de forte caráter filosófico e operacional em sua *Pedagogia do Oprimido*, avaliando, em primeira instância que a pedagogia dominante é a pedagogia das classes dominantes, inadequada para gerar consciência àqueles que identifica como oprimidos e busca uma pedagogia que possa recuperar sua “humanidade roubada”. Freire então atesta que a presença dos oprimidos na busca de sua libertação, mais do que pseudo-participação, deverá ser engajamento. Freire insiste naquilo que caracteriza que o processo pedagógico se dá por intermédio do diálogo, pois, para ele, os homens não se fazem no silêncio, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão, propondo aí a supressão da situação opressora.

Débora Nunes (1999), influenciada por Freire, apresenta uma pedagogia para a participação popular de forma didática, demonstrando que é possível tratar com profundidade e clareza assuntos polêmicos e complexos. Descreve as principais vantagens de se implementá-la, tais como: a garantia de proximidade entre as reais necessidades dos habitantes e a ação dos governos das cidades; a redução de gastos com manutenção de obras, em função do envolvimento dos interessados nos projetos desenvolvidos; o maior controle público dos gastos municipais e a possibilidade de alcançar objetivos maiores no sentido da construção da cidadania. Ressalta ainda que, mesmo em processos onde prevalece a intenção política e técnica por uma democratização das decisões, a prática é de difícil implementação continuada, principalmente junto à população carente. Segundo a autora, o processo participativo exige método, precisa ter conteúdo concreto e implica na organização, em debate e em surgimento de líderes.

Concluindo essa revisão dos principais conceitos tratados neste trabalho, remonta-se ao plano aqui estudado, o PDSA, classificando-o como um instrumento de poder, demonstrado ao longo de todo o seu processo de elaboração, até a implementação das suas propostas em campo. As disputas internas nos processos decisórios se constituem, sempre, feixe de forças importantes de serem analisadas, que perduram inclusive, nas etapas seguintes, como em sua execução.

O Plano é, por assim dizer, o nascedouro de convergências em ambiente de diversidade. Convergências que são formuladas no formato de programação, mesmo que compreendendo, no momento de sua elaboração, seu caráter provisório, próprio de uma base social em processo de mudanças.

### **3 PDSA: CONTEXTO, IDEALIZAÇÃO E EMBATES NA ESCALA NACIONAL**

---

Presente ou omissos, diligentes ou tardios, o Estado está sempre desenhando ou redesenhando o espaço local. O esforço dessa pesquisa, demonstrado capítulo a capítulo, é buscar compreender a geografia resultante desta ação (ou inação) e como esse processo envolveu ou mostrou-se alheio aos diversos agentes sociais. E, por outro lado, como os movimentos sociais se situaram no relacionamento com o Estado, pressionando e antecipando decisões de planejamento, cooperando ou desabonando essa ação estatal.

As lideranças das diversas organizações dos movimentos sociais operam como mediadores no debate crítico entre o governo, com suas políticas, e os assentados. Outros interesses, os mais diversos, das oligarquias rurais, dos poderes públicos estaduais e municipais, muitas vezes a serviço dessas mesmas oligarquias, o papel dos meios de comunicação, da opinião pública e todos os agentes que interferem, em maior ou menor grau, compõem esse embate, que repercute, se aprofunda e se materializa dentro dos projetos de assentamento.

Os assentamentos criados pelo Governo Federal representam pequenos avanços do Estado frente à forte pressão dos movimentos sociais e dos diversos agentes promotores da reforma agrária no Brasil. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia do Governo Federal brasileiro, diretamente responsável pela desapropriação de terras e assentamento de famílias é a principal face desse Estado nessa questão, através de suas políticas públicas.

A partir de 1999, o INCRA adotou formalmente um instrumento de diagnóstico e programação, o Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSA), com a intenção de estabelecer estratégias e planejar as ações nos assentamentos de reforma agrária. Contudo, Guiomar Germani (2001) constata que não fica evidente uma estratégia ou preocupação de Estado com relação à organização espacial interna dos projetos de assentamento, que venha a implicar nos rumos do desenvolvimento do PA.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos é o instrumento postulado como definidor de estratégias e de programas a serem

implementados no assentamento, inclusive do parcelamento do imóvel. Pode-se então dizer, de forma ampla, que o PDSA é um prenho definidor do futuro do assentamento e das famílias nele assentadas.

### 3.1 O CONTEXTO DA QUESTÃO AGRÁRIA E AS TEORIAS VIGENTES

Consolidada a transição do regime militar, as expectativas, de que governos democráticos recentes promovessem uma reforma agrária ampla, foram frustradas com o Plano Nacional de Reforma Agrária.

A insurgência crescente dos trabalhadores rurais sem terra, entretanto, caracterizou o descrédito da sociedade organizada no campo de que a resolução das suas questões se desse no âmbito dos ditames legais. A organização dos movimentos sociais, bem como sua radicalização, alcançaram ampla repercussão na imprensa e na sociedade no período dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>9</sup>. Esse novo conjunto de forças renovou o ambiente acadêmico e influenciou um arsenal de novas pesquisas, gerando resultados diferenciados na tentativa de desvendar aquilo que se passava no campo brasileiro.

Parte da pesquisa acadêmica de então relatava um marco conceitual denominado “Novo Mundo Rural”. Essa interpretação da realidade, desenvolvida por segmentos intelectuais, serviu de suporte para as diretrizes de governo e pretendeu unificar as políticas voltadas para o campo, tratando-as como sendo pertinentes a um novo paradigma. A nova concepção tinha como objetivo básico viabilizar economicamente o trabalhador rural assentado, buscando sua integração com a agricultura familiar.

Evidentemente, esse pensamento não era consensual. O conflito vivenciado pelos trabalhadores rurais, mediado pelas representações dos movimentos sociais, resultou em entendimentos diferenciados por parte dos intelectuais, desdobrando-se em diversas versões daquela realidade. Pode-se, de forma sistemática, fazer uma abordagem inicial nesse tema, sem entrar nas minúcias de cada tendência, adotando a análise de Bernardo Mançano Fernandes (2005), que diferencia as tentativas de explicar esse momento histórico através de dois paradigmas, o da questão agrária e o do capitalismo agrário.

---

<sup>9</sup> Primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso: 1995-1998, segundo mandato: 1999-2002.

Há, segundo Fernandes (2005), uma compreensão predominante de que o conflito prejudica o desenvolvimento. Ele confronta essa visão, afirmando que o conflito agrário e o desenvolvimento são processos inerentes da contradição estrutural do capitalismo e que, paradoxalmente, acontecem de forma simultânea. Para Fernandes (2005) é preciso superar a visão dicotômica para tratar a complexidade que a questão agrária requer: é como se o capitalismo só promovesse o desenvolvimento e a luta pela terra só motivasse o conflito. Afirma que o paradigma do capitalismo agrário trouxe importante contribuição para a compreensão da questão agrária quando destaca o peso da participação familiar na agricultura e quando propõe romper com a visão determinista do assalariamento total. Todavia, alega que essa visão apresenta uma dicotomia entre a agricultura camponesa e a agricultura familiar, balizada pela lógica do capital. Por sua vez, o paradigma da questão agrária, segundo esta análise, não tem conseguido teorizar a respeito do desenvolvimento da economia camponesa frente ao mercado como território do capital, mas, tem sido extremamente eficaz em compreender os processos de criação, recriação e reinvenção do campesinato, demonstrando que há possibilidades de construir espaços políticos diversos para resistir ao processo de territorialização do capital e desterritorialização do campesinato.

Assim, Bernardo Mançano Fernandes (2005) conclui que, se por um lado, o paradigma do capitalismo agrário não considerou o conflito em seu corpo teórico, como processo eficiente e promotor de desenvolvimento, por outro, o paradigma da questão agrária não tem dado relevância às formas de relação com o mercado. Um paradigma ignora a conflitualidade gerada a partir das relações mercantis, o outro ignora as relações mercantis produtoras de conflitualidade.

Aprofunda sua visão crítica ao mencionar que houve, no governo FHC, principalmente ao final do primeiro e durante o segundo mandato, a adoção da estratégia política pautada no paradigma do capitalismo agrário.

Dentre os autores a que o governo federal mais recorreu, como aqueles idealizadores do que passou a ser designado como Novo Mundo Rural, encontram-se alguns com larga teorização na tradição marxista, que apresentaram novas leituras da realidade, ou, de certo modo, flexibilizaram seus pontos de vista ao analisar as questões do campo no Brasil. É importante o esclarecimento prévio de que a maioria deles apresenta argumentos favoráveis à reforma agrária e que só

diferem daqueles outros no enfoque. Os autores mais importantes, que defendem essa corrente são: José Graziano da Silva, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay.

No ano de 1999, José Graziano da Silva, acompanhado de Clayton Campanhola, publicam as *Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: Incorporando a Noção de Desenvolvimento Local*, onde afirmam que, por conta de uma crescente heterogeneidade de atividades, opções de emprego e renda não-agrícolas, que, ao se pensar em diretrizes de políticas públicas para o meio rural brasileiro não se pode ignorar as tendências mais recentes de que as rendas familiares não provêm exclusivamente de atividades agrícolas. Essa discussão era pautada no desenvolvimento local, como demonstrada a seguir:

O tema do desenvolvimento local ganha importância no cenário de democratização do país como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, no sentido de atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da sociedade (SILVA e CAMPANHOLA, 1999, p.4).

Para Eli da Veiga (2004), existe uma equivalência em termos de eficiência técnica naquilo que denomina de formas de produção patronal e familiar. Atesta que, a garantia de uma alimentação farta e barata para uma crescente população urbana deve ser obtida a partir dessa agricultura familiar, que aceita produzir em troca de uma renda corrente inferior aos salários urbanos. Veiga também acredita que a passagem da economia brasileira para uma fase socialmente articulada de desenvolvimento, deve deixar de favorecer o segmento patronal da agropecuária brasileira para apoiar uma reforma agrária que apresente objetivos econômicos. Tal perspectiva seria alcançada em uma política que criasse oportunidades para os assentados da reforma agrária se tornarem agricultores familiares viáveis.

Ricardo Abramovay (1991), por sua vez, em sua tese de doutorado, após percorrer uma minuciosa visita aos clássicos autores da questão agrária e à obra de Marx, elabora uma síntese daquilo que achou mais relevante. Busca justificar, que nos EUA, Grã-Bretanha e Europa Continental (bem como nos países capitalistas avançados) a base social do desenvolvimento da agricultura moderna foi a empresa familiar. Nega a visão habitual de que a empresa familiar moderna seja sinônimo de “pequena produção” ou mesmo de agricultura camponesa. Abramovay procura também demonstrar que o desenvolvimento da agricultura capitalista não supõe necessariamente unidades produtivas baseadas no uso em larga escala de mão-de-obra assalariada.

Em todo esse cabedal de autores que se seduzem pelos argumentos do paradigma do capitalismo agrário no Brasil, entretanto, existe uma visão mais ortodoxa, que apresenta restrições incisivas à oportunidade de se investir recursos públicos na reforma agrária no Brasil, cujo autor mais conhecido é Francisco Graziano (2004). Esse autor apresenta-se convicto de que inexistente farta disponibilidade de terras ociosas para programa de redistribuição agrária no Brasil, e, mesmo que houvesse, não existiria população interessada correspondente e ainda, caso houvesse uma coisa e outra, segundo esse autor, um programa dessa natureza não teria a eficácia desejada.

Marta Pinto dos Anjos, advogada, assessora da CPT na Bahia, associa o Novo Mundo Rural à “visão importada da realidade brasileira”, bancada por alguns intelectuais, que negam as atividades agrícolas e supervalorizam as atividades como turismo, artesanato, dentre outras, que foram caracterizadas de rurais não agrícolas.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2004), adepto do outro paradigma, o da questão agrária, acredita que a luta pela terra apresenta uma dimensão da modernidade não compreendida, tanto pela elite fundiária, como por parte da intelectualidade brasileira. Atribui a conceitos recentes como “Novo Mundo Rural” e “rururbano” formas ficcionais de entender a realidade no campo. Umbelino de Oliveira alerta que os resultados favoráveis do agronegócio, responsável pelo *superávit* positivo da balança comercial do País, traz consigo as contradições de estar inserido em um mercado mundial, que vulnerabiliza a soberania alimentar nacional. Defende as pequenas unidades produtivas como aquelas que mais geram emprego no campo, em franco processo de incorporação de tecnologia e que, mesmo recebendo menos financiamento do que as grandes unidades, produzem mais em volume de produção e geram mais renda no campo.

A maior parte desses autores aponta que o Brasil é possuidor da segunda maior concentração de terras do mundo e, além disso, está entre os dez países com maior índice de desigualdade, defendendo que a reforma agrária, ao atingir a malha fundiária concentrada, democratiza o acesso à terra e, por conseguinte, pode até modificar sua estrutura política. Apesar de trabalharem a partir desses dados, que conformam uma base convergente, é inegável o impasse teórico posto, observado majoritariamente no ambiente acadêmico.

### 3.2 A OPÇÃO DO GOVERNO

O governo Fernando Henrique Cardoso foi amplamente criticado e alvo de pressão internacional quando as contradições políticas para a questão agrária vieram à tona com as mortes dos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em Corumbiara, ainda no seu primeiro mandato. Havia a necessidade de se redesenhar a imagem governamental relativa às das ações da reforma agrária, afastando a opinião pública das controvérsias e informações divulgadas pela imprensa e pelos movimentos sociais.

O Novo Mundo Rural surgiu assim, como um projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo. E, todo o discurso governamental se estruturou com base nessa nova visão do campo brasileiro, empreendido pelos teóricos, adeptos do paradigma do capitalismo agrário. Esse novo campo revelado foi trazido à público e incorporado às luzes da política, como um Brasil que se antepõe a outro: o do agronegócio e o da agricultura familiar integrada ao mercado versus o Brasil que estruturava seus argumentos com base no conflito e na luta pela posse da terra.

O discurso do governo FHC aportou nesse novo referencial e agregou a si os elementos desse paradigma, buscando, de certa forma, uma simplificação teórica da experiência de desenvolvimento observada em países centrais, onde, no século XX, o desenvolvimento capitalista acabou fortalecendo a forma familiar de produção na agricultura.

Nesse cenário, observou-se a influência dos organismos multilaterais, como esclarece Joseph Stiglitz (2000), Economista Chefe do Banco Mundial, em publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para Stiglitz (2000), o Banco Mundial vinha apoiando o governo brasileiro, no sentido de acelerar o seu programa de reforma agrária, por meio de um mecanismo de mercado, através do qual as próprias comunidades de trabalhadores rurais sem terra poderiam identificar e negociar a aquisição da gleba. Essa política, duramente criticada por integrantes da sociedade civil, representou um contraponto, um paralelo às ações que eram estabelecidas para a reforma agrária durante todo o governo FHC. Segundo o economista, a reforma agrária não vinha apresentando resultados sustentáveis e, agravava ainda mais os processos dinâmicos de mercado, conduzindo à reconcentração de terras, desfazendo os esforços empreendidos. Entretanto, ele



avalia como importante, não apenas sob a ótica estreita de aumento da eficiência, mas sob a perspectiva mais ampla de avançar o desenvolvimento.

Essa linha de pensamento, que refletia as influências políticas internacionais, associada à revisão desse conteúdo por intelectuais, fundamentaram o discurso governamental, que, de forma operacional, traçou alguns compromissos, como por exemplo:

[...] promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos –, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas. (INCRA, 1999a, p. 1).

Dentre as premissas do Projeto Novo Mundo Rural constava ainda que:

Os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receber os investimentos básicos, são, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema e pelo *handicap* dos primeiros quanto à capitalização e, na maioria, quanto aos conhecimentos necessários para o manejo da terra e da produção. (INCRA, 1999a, p. 1).

Como os assentados seriam convertidos em agricultores familiares, conforme o novo programa de governo, necessariamente houve uma unificação das “políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia da alocação de recursos públicos escassos”, bem como, deslocou-se o foco para o desenvolvimento local e regional passando a exigir efetiva descentralização das ações e democratização das decisões. Por fim, e como conseqüência, a promoção do Novo Mundo Rural apontou para a necessidade de um novo desenho institucional da reforma agrária e da agricultura familiar, capaz de articular todas as instâncias do poder público e da sociedade.

Todo o discurso visava à revalorização do mundo rural e firmava-se numa nova concepção do desenvolvimento sócio-econômico, formulada mais num quadro territorial do que setorial<sup>10</sup>. Da mesma forma, propagava-se que o rural não se confundia com o agrícola, tendo como elemento central as potencialidades específicas de cada local, valorizadas pela dinâmica da globalização. Como confirmado pela citação que se segue:

<sup>10</sup> Observou-se, no discurso governamental do Brasil, sendo mais intenso no governo Lula, uma gradativa redução da ênfase em políticas setoriais. A recente proposta de trazer a dimensão territorial para a política é fruto deste percurso, implementada, por exemplo, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir de 2003.

No Brasil atual, com a modernização tecnológica, a forma de agricultura patronal está empregando cada vez menos trabalhadores. Enquanto isso, a forma de agricultura familiar tende a exibir um perfil essencialmente distributivo e seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à boa maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental. Por isso, os benefícios de uma estratégia de desenvolvimento rural que dê prioridade à promoção da agricultura familiar começam a ser percebidos pela sociedade brasileira. (INCRA, 1999a, p. 2).<sup>11</sup>

Aliada ao curso dessas inovações e implementações tinha-se também a adoção da política de redução do Estado. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) passou por um processo de reestruturação. Na exposição de motivos que apresentava a nova Estrutura Regimental (Decreto 3.509/2000) e o novo Regimento Interno (Portaria MDA 164/2000)<sup>12</sup>, Orlando Muniz, então Presidente da autarquia, avaliava que a nova modelagem institucional era decorrente da falta de racionalidade de sua concepção, na qual, após a obtenção de terras, não eram promovidos os meios para transformar os “sem terra” em agricultores familiares competitivos.

Durante todo esse período, caracterizado pelo estudo, uma série de documentos foram produzidos e publicados pelo INCRA e/ou por entidades parceiras dessa autarquia, caracterizando o Novo Mundo Rural dentro das particularidades da reforma agrária e das possibilidades de um novo pragmatismo institucional. Agregava-se os conceitos trazidos desta nova forma de compreensão do meio rural, trabalhando a perspectiva de desenvolvimento local sustentável, descentralização de políticas públicas, entre outras temáticas em evidência, discutidas, nesse período, pelos autores que apresentavam uma contribuição mais relevante ao paradigma do capitalismo agrário e, evidentemente, publicações e estudos sobre diagnósticos e Planos.

É importante salientar que os dirigentes não assumiam publicamente a defasagem funcional do quadro de servidores do INCRA, apostavam na reestruturação e terceirização das ações para dar conta dos compromissos institucionais. Nessa engenharia organizacional, havia uma simplificação, provinda da concepção de que a relação com os assentados devia se fundar em uma

---

<sup>11</sup> **O Novo Mundo Rural** - projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo. Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. INCRA, 1999. Publicado em: [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/pubs/pubs.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/pubs.htm).

<sup>12</sup> Estrutura Regimental (Decreto 3.509/2000) e o novo Regimento Interno (Portaria MDA 164/2000). Brasília – DF, julho de 2000. 53p.

dimensão predominantemente contratual e de forma acelerada. O pagamento dos créditos iniciais (alimentação, fomento e habitação), bem como o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e às infra-estruturas vinculadas à produção seriam suficientes para consolidar os assentados.

Na Bahia, em junho de 2000, os servidores em greve elaboraram documento intitulado “Considerações sobre a realidade do INCRA-BA”<sup>13</sup>, onde ecoavam os descontentamentos das demais superintendências, também em mobilização, e traziam dados concretos da reforma agrária na Bahia e da força de trabalho regional para as ações mais proeminentes, apontando a existência de 154 técnicos, alertando para uma forte defasagem com a demanda e definindo a necessidade de um acréscimo de mais 204 servidores.

Em relatório de 1998, da Divisão de Assentamento do INCRA da Bahia, responsável pelas ações relacionadas com PDSA na época, registrava que, em seus quadros, haviam apenas 22 servidores, sendo que, desses, apenas 14 eram técnicos da área fim. No relatório de 1999, os registros são de 25 servidores, dessa vez, 15 da área fim.

A reformulação do INCRA, datada de 2000, trouxe uma inovação ao aproximar, em uma mesma Divisão, denominada agora de Divisão Técnica, as áreas fins do INCRA: Assentamento e Fundiária. A aposta nessa inovação não trouxe novos técnicos, mas promoveu um concurso interno onde, servidores da área de apoio administrativo puderam ascender a um novo cargo, então denominado ‘empreendedor social’. Esse cargo foi alvo de polêmicas. Há quem visse nesse ato um reconhecimento público dos servidores que já vinham atuando na área fim. Alguns deles já vinham se preparando, ou com graduação universitária ou na execução do próprio trabalho em campo. Havia também servidores sem a menor referência ou vocação para o trabalho nos assentamentos. Como não houve uma capacitação que suprisse tais limitações, que viesse a requalificar esses novos agentes, a atuação de campo foi bastante desuniforme, o que resultou em críticas externas ao trabalho de campo da instituição. Houve casos em que os empreendedores sociais foram impossibilitados de adentrar nos assentamentos, principalmente aqueles vinculados ao MST, gerando uma situação de conflito com a superintendência do INCRA.

---

<sup>13</sup> **Considerações sobre a realidade do INCRA-BA**, documento elaborado pelos servidores em greve do INCRA em 06 de junho de 2000.

### 3.3 SOBRE OS ANTECEDENTES DO PDSA

No período inicial do primeiro mandato do Governo FHC, de 1995 a 1999, o INCRA adotou 8 linhas de ação, no âmbito do processo de assentamento de famílias, no intento de promover o desenvolvimento sustentável dos projetos:

- a) aperfeiçoamento e intensificação dos trabalhos de elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDA);
  - b) formulação e implementação de um programa de desenvolvimento de produção e comercialização dos projetos de assentamento;
  - c) aperfeiçoamento e ampliação do Projeto Lumiar e do PROCERA;
  - d) implementação de atividades de proteção e gestão ambiental nos projetos de assentamento;
  - e) implementação de programas de educação, cultura, saúde e esporte nos projetos de assentamento;
  - f) implantação de ações para a emancipação de assentamento;
  - g) capacitação continuada sobre o desenvolvimento sustentável – gerenciamento dos assentamentos;
  - h) aperfeiçoamento dos sistemas de informações para a reforma agrária, dos sistemas de monitoramento dos projetos de assentamento e das programações operacionais.
- (INCRA, 2000e, p. 5).

A adoção dessas linhas, entretanto, não se efetivou de forma significativa, observando-se que, no período estudado, houve uma priorização nos aspectos quantitativos frente aos qualitativos. Entre os anos de 1995 a 1999, foram assentadas 373.220 famílias em todo o Brasil, concedidos 138.358 créditos de habitação, 189.775 de fomento e 180.035 de alimentação. Dentre as ações mais relacionadas com as linhas propostas, encontra-se as ações de capacitação no âmbito da Diretoria de Assentamento que tiveram um salto qualitativo em função do aprimoramento das práticas metodológicas utilizadas na sua aplicação, sem contudo, apresentar um diferencial significativo na amplitude do atendimento aos assentados. Dentre os novos programas, observou-se a criação e implantação dos Projetos Casulo, Roda Viva, além do Lumiar (criado em 1996), para apoiar, dentre outras ações, o Programa Qualidade e Produtividade nos assentamentos de reforma agrária. Esses muitos programas refletiam as linhas de ação, mas, em sua essência, foram desprovidos de importância para a Instituição, haja visto a baixa disponibilidade de recursos alocados para suas implantações.

Ressalta-se ainda que, sem dúvida alguma, uma grande inovação de caráter qualitativo, foi o Projeto Lumiar, que veio suprir as deficiências da assistência técnica tradicional. Conforme dados do INCRA, em 1999, a prestação de serviços através do Projeto Lumiar mantinha 1.400 técnicos no campo,

atendendo a um total de 117 mil famílias em todas as regiões do País<sup>14</sup>. Os avanços representados por essa nova modalidade de assistência técnica, entretanto, apesar do forte intercâmbio representado entre os assentamentos e o INCRA, e do apoio dos movimentos sociais, apresentavam limitações técnicas, que se refletiam, de forma evidente, na baixa qualidade dos Planos elaborados. Pouco antes, em 1998, o INCRA, publicou o “Documento do Projeto Lumiar”, pelo Projeto de Cooperação Técnica (PCT) INCRA/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), destinado aos serviços de assistência técnica e capacitação das famílias assentadas em projetos de reforma agrária, onde demonstrava sua visão sobre o Plano, em destaque a seguir:

[...] deveria ser construído pela equipe local [do Lumiar] em conjunto com as famílias assentadas, prefeitura municipal e outras instituições, contendo ações a serem desenvolvidas, metas a serem alcançadas de organização, produção, comercialização, renda, preservação e recuperação dos recursos naturais, capacitação de assentados, bem como os prazos e as responsabilidades de cada um dos envolvidos.[...] Não é um simples documento, é um compromisso de realização de todos os que participam de sua elaboração. É sempre aperfeiçoado, conforme o desenvolvimento do assentamento. (INCRA, 2004b).

Essas experiências iniciais apoiaram as discussões técnicas dentro do INCRA, de forma a ampliar o debate naquele período. Concomitantemente às contratações das equipes do Lumiar, foram elaborados os primeiros Planos de Desenvolvimento.

Verificou-se, a partir de então, um ambiente institucional cada vez mais propenso a lidar com planejamento. Amadurecia-se a questão técnica / metodológica de supervisão dos assentamentos, com o apoio de campo das equipes do Lumiar. Tal ambiente era pressentido pelos documentos orientadores das ações governamentais, nos discursos dos dirigentes da Instituição e nas publicações de artigos vinculados a convênios estabelecidos pela ação conjunta do INCRA com organismos internacionais – como o PNUD e o IICA.

O INCRA estabeleceu linhas gerais, para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), que consistiam em um dos produtos exigidos do contrato das equipes do Programa Lumiar, não sendo prevista remuneração complementar à da assistência técnica para essa atividade.

---

<sup>14</sup> Na Bahia, o Lumiar, implantado a partir de 1997, conseguiu, através de suas equipes, elaborar 35 Planos de Desenvolvimento. Na Bahia, uma experiência desenvolvida em campo pelos técnicos do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), utilizou os assentamentos de Itaguaçu VII e Barra Verde para desenvolverem uma metodologia de planejamento.

Encontram-se registros, desde o ano de 1996, com estudos específicos para fundamentar os Planos de desenvolvimento das áreas de assentamento e dos municípios. Dentre as atividades do IICA<sup>15</sup>, desenvolvidas pelo PCT INCRA/IICA, no período de 1998/99, destaca-se a capacitação para “Multiplicadores em Elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável de Assentamentos da Reforma Agrária”.

Na esteira dos novos documentos que pautaram a implantação do Novo Mundo Rural no INCRA, o Guia Metodológico para o Curso “Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários” Convênio INCRA/ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), de 1998, é um bom representante. Nele, são apresentados os principais conceitos e instrumentos da metodologia denominada Análise, Diagnóstico de Sistemas Agrários utilizada. Com o apoio do professor Marc Dufumier, do INA (Institut National d’Agronomie, Paris, França), consultor internacional do convênio INCRA/FAO, definindo esse método como descrito a seguir:

O diagnóstico dos sistemas agrários não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta. Seu principal objetivo é contribuir para a elaboração de linhas estratégicas do desenvolvimento rural, isto é, para a definição de políticas públicas, de programas de ação e de projetos (de governo, de organizações de produtores, de ONG’s, etc.). (GARCIA FILHO, 1998, p.6).

O método baseia-se em passos progressivos, partindo do geral para o particular. Inicia-se pelos fenômenos e pelos níveis de análises mais gerais (mundo, país, região, etc.), terminando nos níveis mais específicos (município, assentamento e unidade de produção) e nos fenômenos particulares (cultivos, criação, etc.).

Por sua vez, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em parceria com o INCRA, elaborou o Sistema Itog, um instrumento metodológico de diagnóstico, observação e análise, voltado para a realidade dos assentamentos e orientado para as variáveis de investimento, tecnologia, organização e gestão.

Entretanto, parte desse trabalho, naquilo que diz respeito às ações de acompanhamento e implementação do PDA, bem como à formação continuada dos

---

<sup>15</sup> O Projeto de Cooperação entre o INCRA e o IICA teve início em novembro de 1986 e destinou-se a apoiar a programação e a implementação das ações orientadas para a descentralização e municipalização da reforma agrária, principalmente na: estruturação de um sistema de informações para o desenvolvimento e elaboração de estudos específicos para fundamentar os Planos de desenvolvimento das áreas de assentamento e dos municípios; implementação de um sistema de assessoramento para o desenvolvimento descentralizado; apoio à elaboração e implementação de Planos de desenvolvimento sustentável de assentamentos e municípios e identificação, sistematização, difusão e intercâmbio de experiências exitosas de reforma agrária.

técnicos que atuavam em campo, foi comprometido com a suspensão definitiva do Projeto Lumiar, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em Informe da Assessoria Técnica da Executiva Nacional do PSDB (2003), o INCRA manteve o Projeto Lumiar no período de 1996 e 2000 com capacidade operacional e orçamentária limitadas, abrangendo apenas um terço da comunidade assentada. Esse informe registra que, depois de “denúncias de desvios dos recursos e de seu aparelhamento político por certas entidades não-governamentais, o governo decidiu pelo fim do Lumiar”. Como alternativa para manter um mínimo de assistência técnica aos assentados, a nota informa que se passou a trabalhar com a contratação direta de empresas e consultorias, além de assegurar capacitação básica para as famílias assentadas nos novos projetos. E ainda, que foi estimulada a criação das ARCOs (Agências Regionais de Comercialização), criadas a partir de uma parceria entre governo e sociedade civil, com objetivo de garantir assessoria na comercialização da produção; identificar tendências das cadeias produtivas, mobilizar organização e capacitação dos agricultores familiares; estimular a articulação e serviços de assistência técnica. Apresenta dados que, desde 2000, foram criadas 35 ARCOs em todo o Brasil e outras dez estariam em fase de criação.

De forma a subsidiar a decisão do governo sobre que destino tomar sobre o Projeto Lumiar, relativa à continuidade ou não dos serviços prestados, foram constituídas, em todo o Brasil, comissões revisoras. Na Bahia, sua instalação se deu em maio de 2000, e, ao final dos trabalhos, foi emitido relatório com análise e parecer técnico conclusivo sobre os trabalhos da assistência técnica do Lumiar no Estado<sup>16</sup>. Esta equipe concluiu que a maioria dos PDAs, elaborados pelas equipes do Lumiar, constituiu-se, preponderantemente, em mais um instrumento burocrático, tendo a sua concepção passado despercebida pelos assentados, sem que houvesse a efetiva participação dos mesmos. Afirmou ainda que, na grande maioria dos contatos realizados, os Planos não se encontravam em mãos dos assentados.

Apesar disso, as deficiências constatadas no decorrer da implementação do Projeto Lumiar, não descartaram os aspectos positivos, a exemplo de algumas experiências bem sucedidas, onde foi dada uma direção nos aspectos produtivos e

---

<sup>16</sup> PORTARIA INCRA/P/Nº 365 DE 17 de maio de 2000, composta de técnicos e gestores do INCRA/BA, da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário (EBDA), de Consultor do IICA para Planos de Desenvolvimento, e de técnico do Banco do Nordeste (BNB)

organizacionais dos assentamentos. Assim, a Comissão Revisora da Bahia apresentou-se convicta de que a questão fundamental a ser equacionada passava por uma melhor seleção dos técnicos e de sua sistemática capacitação e ainda, pela estruturação de um sistema de supervisão e avaliação que pudesse efetivamente detectar e corrigir eventuais desvios.

Entretanto, mesmo com a pressão dos movimentos sociais e com pareceres das Comissões Revisoras nas demais unidades da federação, incluindo a Bahia, refutando a alternativa apresentada pelo governo de extinção do Projeto Lumiar e recomendando sua reestruturação, o MDA decidiu pelo fim dessa política, gerando um problema que acompanhou todo o período de elaboração dos Planos.

### 3.4 SOBRE O AMPARO LEGAL

Essa movimentação institucional, bem como a profusão de publicações citada, tinham o endosso intelectual, como se viu aqui, daquilo que foi caracterizado como “Novo Mundo Rural”, legitimado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a partir da publicação da Instrução Normativa 29, no Diário Oficial da União, em 20 de abril de 1999. Nessa Instrução, algumas questões merecem destaque, daquilo que foi replicado para reforma agrária, configurando-a como a “Nova Reforma Agrária”. Conforme o dispositivo legal, pretendia-se concentrar recursos e medidas com o objetivo da rápida e compulsória promoção social do assentado para a condição de agricultor familiar, por intermédio do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDSA), que seria elaborado com base em um roteiro técnico de informações. Previa-se sua realização no prazo máximo de seis meses, sendo financiado com recursos repassados pelo INCRA à instituição local representativa dos assentados, na proporção de R\$ 100,00, por beneficiário, com o desembolso sendo feito em duas parcelas. A elaboração do PDSA seria feita por assessoria técnica contratada pelos beneficiários dentre pessoas, empresas ou entidades previamente credenciadas no INCRA ou no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, normalmente constituídos em todos os municípios do país. Essa IN 29/1999 propõe ainda um roteiro mínimo com os seguintes conteúdos:

- (i) levantamento dos recursos naturais;
- (ii) perfil sócio-econômico do assentado;



- (iii) organização espacial, incluindo Plano de parcelamento, se for o caso, e a localização das habitações;
  - (iv) as atividades econômicas agrícolas e não agrícolas a serem desenvolvidas em função da demanda do mercado;
  - (v) educação, saúde, cultura e lazer;
  - (vi) questões de gênero e juventude;
  - (vii) infra-estrutura básica (estrada de acesso, água para consumo humano e energia);
  - (viii) gestão ambiental.
- (IN INCRA 29/1999).

E, se previa que esses conteúdos fossem tratados em dois momentos, no diagnóstico, onde toda a realidade do assentamento, abrangendo as dimensões citadas e em um prognóstico, onde se contemplaria as diversas possibilidades de estruturação e desenvolvimento do projeto de assentamento a partir de programas específicos, fundamentados no diagnóstico efetuado e articulados entre si, ambos elaborados pela instituição conveniada ou contratada. Cada programa e seus subprogramas deveriam apresentar objetivos, lógica e estratégias próprias. Dentre os programas, tinha-se: a) Programa de Organização Espacial: Tratava-se, em verdade, da descrição e do croqui que formava um anteprojeto da organização espacial, aspirando ao melhor uso do imóvel, com base nos estudos dos recursos naturais, vocação e tendências regionais, experiência e anseios da comunidade assentada. Cabe salientar que os serviços de Demarcação Topográfica deveriam ser embasados nesse programa. b) Programa Produtivo: Nesse programa constavam as atividades produtivas, dispostas em um horizonte temporal, sendo identificados os produtos, a base tecnológica, a infra-estrutura necessária, as necessidades e estratégias de organização, o calendário das atividades, as metas produtivas, as possibilidades de mercado, as necessidades de capacitação e assistência técnica, etc. c) Programas Sociais: Onde estava prevista uma abordagem em diversos setores, como Educação, Saúde e Saneamento, Cultura e Lazer, Habitação, Capacitação Profissional e Cidadã. d) Programa Ambiental: Nesse programa, previa-se uma integração efetiva à lógica da organização espacial, abordando a conservação dos recursos naturais, com base na legislação específica. e) Programa Organizacional e Modelo de Gestão do Plano: Tinha como referência os demais programas, prevendo ações que visavam o fortalecimento das associações comunitárias ou cooperativas existentes.

Exigia-se ainda uma análise financeira do Plano, para verificar seu nível de eficiência, combinando todas as atividades e investimentos programados.

Na IN 29, também foram previstos os *Serviços de Medição e Demarcação Topográficas*, para serem efetivados através de Convênio entre INCRA e entidade representativa dos beneficiários, na base de R\$ 400,00 por beneficiário. Os assentados contratariam profissional liberal, empresas ou entidades civis prestadoras desses serviços, desde que credenciados junto ao INCRA ou cadastradas no Sistema de Informações Cadastrais da Administração Federal (Sicaf). Nos termos da IN, os serviços topográficos seriam iniciados imediatamente após a aprovação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento e o repasse dos recursos seria realizado em três parcelas, observada a anuência dada pelo INCRA, e pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de acordo com a fiscalização do cumprimento dos serviços já contratados.

A IN 29 foi substituída pela IN 34/99, do próprio INCRA, datada de 9 de julho de 1999, na qual se definia os procedimentos para a elaboração do Plano e para a Demarcação Topográfica (dentre outros serviços), mantendo os valores para remunerar os serviços previstos anteriormente.

Os procedimentos relatados nessas Instruções Normativas foram detalhados na Norma de Execução 02, de 20 de março de 2001. Sendo prevista por exemplo, uma Comissão de Fiscalização para aprovar o PDSA. Após concordância prévia dos assentados em assembléia e efetuado o devido registro em ata; foi estabelecida a forma da contratação, e, aventada a possibilidade, em seu artigo sétimo, de se efetuar a composição de custos para elaboração do PDSA e os serviços de medição e demarcação topográfica, desde que não ultrapassasse os valores tetos previsto para as duas ações. Encaminhava, também, em detalhes, o roteiro básico para elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento.

Os serviços de Demarcação Topográfica a serem executados, tinham como referência o Mapa de Organização Territorial, proposto no PDSA, contemplando as áreas parceladas, áreas de uso coletivo (quando houvesse), áreas de preservação permanente, área de reserva legal e o úcleo urbano. A execução dos serviços atendia às especificações e normas técnicas contidas no Manual Técnico de Cartografia Fundiária, de acordo com a Portaria nº 001, de 05 de janeiro de 1984, aprovada pelo Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (Meaf), alterado pela Portaria MIRAD nº 547, de 26/04/88 e as Normas Técnicas para Levantamentos Topográficos e especificações aprovadas pelo

Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), demais Legislações e Normas atinentes. Assim, as instituições eram conveniadas em regime de prestação de serviços, tendo como base o preço unitário, fixado de acordo com a Norma de Execução/INCRA/DP/002/99, de R\$400,00 por família beneficiária com a quantidade de assentados como referência, sendo a execução fiscalizada por comissão nomeada pelo INCRA, para fazer cumprir o convênio no tocante à qualidade, à quantidade e ao prazo de execução.

Até o fim do governo FHC prevaleceu a Norma de Execução 02/2001, só sendo alterada após a recente publicação da Norma de Execução 39 (DOU 68 de 08 de abril de 2004), após 16 meses do governo Lula. A IN 39/2004 trouxe uma significativa mudança, a de que os PDSAs passariam a ser elaborados pela entidade que prestaria os serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), o que, em certa medida, resgatou o princípio do Programa Lumiar, onde os técnicos extensionistas passaram a elaborar os Planos. Entretanto, até o início do segundo semestre de 2006, o INCRA não havia recebido nenhum Plano das equipes de ATES.

### 3.5 A CRÍTICA À INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 29/99

Sob o formato de Nota Técnica, Gerson Teixeira e Rolf Hackbart<sup>17</sup>, seis dias após a publicação da IN 29, divulgaram uma crítica feroz à política agrária adotado pelo Governo FHC, naquilo que tange o enfoque institucional da "privatização e da descentralização da reforma agrária". Essa Nota Técnica objetivava analisar a Instrução Normativa nº. 29/99, que explicita seus eixos políticos ao afirmar que as decisões relacionadas à execução do programa de reforma agrária passaram, em sua maioria, para o âmbito dos municípios, cabendo ao INCRA funções estritamente burocráticas e de fiscalização, exceto nos casos dos projetos

---

<sup>17</sup> NOTA TÉCNICA do NÚCLEO AGRÁRIO do PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT sobre A Regulamentação da 'Nova Reforma Agrária' pela Instrução Normativa/INCRA/nº 29/99, que *Dispõe sobre a implantação de projetos de assentamento em terras obtidas pelo Programa de Reforma Agrária* Responsável: Gerson Teixeira Colaboração: Rolf Hackbart, (assessores técnicos), Brasília, 26.04.99.

de assentamentos antigos, onde a autarquia teria papel mais ativo para a viabilização da rápida emancipação dos mesmos. Apontou também que a IN 29 sinalizava para a privatização ou terceirização dos serviços e atividades na implantação dos novos projetos de assentamentos. Essa Nota, além de acusar o governo de suprimir os serviços de assistência técnica, classificava como negativa a privatização/terceirização dos serviços topográficos e da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, além da extinção de subvenções aos assentados, por meio da imposição de custos reais aos financiamentos da compra da terra e do pagamento das benfeitorias.

Especificamente quanto à terceirização dos serviços para a elaboração de PDSA, Teixeira e Hackbart alegam que ela é:

[...] contraditória com o quadro das finanças públicas pois, geradora de gastos absolutamente desnecessários, reafirma a diretriz do governo na direção do esvaziamento do INCRA. Evidencia, também, a pouca utilidade dos Convênios com os estados, na medida em que pelo menos as suas estruturas técnicas poderiam ser utilizadas na elaboração desses Planos.” (TEIXEIRA & HACKBART, 1999, p.5).

E assim, essa Nota Técnica propõe um enfrentamento ideológico claro à política governamental, em escala nacional, fazendo coro aos discursos dos movimentos sociais que, não obstante, em sua ação regional, apesar de também promoverem tal embate, muitas vezes acabavam por admitir sua operacionalização.

### 3.6 A ESTRUTURA E OS PRINCÍPIOS QUE NORTEARAM O PDSA

No segundo mandato do governo do Fernando Henrique Cardoso, o INCRA, visando esclarecer alguns aspectos das novas políticas do governo, com uma linguagem voltada para os trabalhadores rurais elaborou uma publicação para divulgação, junto ao público da reforma agrária, denominada: *Manual dos Assentados e Assentadas da Reforma Agrária*. Nele, algumas questões são esclarecidas, entre elas: *o que é Plano de Desenvolvimento do Assentamento* (PDA), descrito como a seguir:

Um Plano que vai orientar os rumos e as ações para o desenvolvimento sustentável do assentamento. Ele será elaborado de forma participativa pelas famílias assentadas, com a orientação de uma empresa ou entidade cadastrada e contratada pelo INCRA. Esta contratação se dá via licitação, ou outra alternativa que as superintendências regionais consigam viabilizar com a participação das famílias assentadas no processo de escolha. A

construção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento deve partir de um diagnóstico inicial da realidade da área onde está sendo implantado o assentamento e os seus programas vão definir as seguintes ações: - Organização do espaço por meio do anteprojeto de parcelamento: como e onde vão focar as áreas de moradia, produção, reserva e preservação florestal, equipamentos de uso comunitário, vias de acesso, obras e se o assentamento vai ser organizado de forma individual, coletiva ou mista; - Programa de produção: quais atividades produtivas serão desenvolvidas respeitando-se as expectativas e experiências das famílias assentadas e também as viabilidades técnica, econômica e financeira;- Programa de gestão ambiental: o que será feito para recuperar, conservar e preservar o meio ambiente e as ações na área da educação ambiental; - Programa social: envolve as atividades relacionadas à saúde, educação, lazer, esporte, cultura e desenvolvimento comunitário; - Programa de obras e infra-estrutura básica: define as obras necessárias e sua localização; - Modelo de gestão: como serão executados os programas e atividades, a participação das famílias, do INCRA, do estado e municípios. (INCRA. 2001. p 28-29).

É oportuno salientar que algumas referências iniciais, trazidas pela Diretoria do INCRA, em Brasília, abordavam o Plano ainda sem o adjetivo 'sustentável'. Entrementes, o documento proposto pelo IICA, através do PCT INCRA/IICA em 1998 (ADIB e FERREIRA FILHO, 1998), com orientações para a formulação de Planos, já o categorizava como tal, e, embora não tenha sido essa uma denominação uniforme, esse princípio sempre pautou os termos de referências propostos pelo INCRA. Particularmente, na Bahia, os primeiros Planos elaborados para a formação de multiplicadores já os tratava como PDSA, e, por conta da prevalência dessa terminologia nos termos de convênio estudados nessa pesquisa, assim serão designados daqui para frente.

Dentre outras produções que se destacaram, fruto desse PCT INCRA/IICA, tem-se a publicação "Assessoria ao Processo de Desenvolvimento Local", de 1999, do consultor Manoel Vital de Carvalho Filho, que influenciou o trabalho com o planejamento nos assentamentos. Vital defende que o desenvolvimento local deve ser construído de maneira integradora (assentamentos, comunidades rurais e urbanas), de forma participativa, educativa, capacitadora, geradora de autonomia, transformadora e, flexível o suficiente para propiciar sua replicação em diferentes situações. Define então desenvolvimento local como sendo uma: "[...] estratégia de valorização das potencialidades locais que possam impulsionar um novo padrão de crescimento econômico dotado de sustentabilidade sócio-ambiental".

O serviço de elaboração do PDSA e demarcação das parcelas era orientado por um Termo de Referência que foi elaborado pelo INCRA e integrava o termo de convênio. Nesse Termo de Referência se detalhava o conteúdo

necessário para a elaboração dos PDSAs: sua apresentação, a identificação do assentamento, os cenários socioeconômico e ambiental da região de influência do projeto de assentamento, observando as tendências e dinâmica regional; o diagnóstico do próprio projeto de assentamento, constando de levantamento do meio natural (solo; relevo; recursos hídricos; fauna; cobertura vegetal; uso atual e classes de capacidade de uso do solo), bem como dos meios socioeconômico e cultural (história; população; organização social; infra-estrutura física; social e econômica; sistema produtivo; renda média das famílias assentadas; agroindustrialização; atividades produtivas não agrícolas; aspectos de mercado; serviços de apoio à produção; educação; saúde; saneamento; cultura; lazer e habitação).

Esses diagnósticos viabilizavam a ação de planejamento, materializada a partir dos seguintes programas: Organização Espacial, Produtivo, Social, Ambiental e de Gestão do próprio Plano. Além disso, o INCRA solicitava às entidades elaboradoras, uma análise financeira com previsão de investimentos totais e fontes de financiamentos.

No Programa de Organização Espacial, a entidade elaboradora era orientada a propor um anteprojeto de parcelamento com base nos estudos dos recursos naturais, vocação e tendências regionais, experiências e anseios da comunidade assentada. No termo de referência é esclarecido que, para essa proposição, o assentamento precisava ser considerado como uma unidade de produção integrada. Aliado a isso, alertava-se para as necessidades de gerar oportunidades equânimes, adequando o anteprojeto de parcelamento proposto à diversidade dos solos, a diferenças outras como o acesso à água e de buscar o melhor ordenamento possível das estradas, dos núcleos urbanos e dos tipos de culturas a serem implantadas. Também, para esse programa, o termo de referência deixava clara a compatibilidade com a legislação ambiental, tanto na determinação das áreas de preservação permanentes, quanto das áreas de reserva legal. Por fim, se fazia necessário identificar a existência de lotes individuais, coletivos ou mistos, estimando as áreas para cada um deles e localizando-os em um esboço. Isso tudo, finalmente, era descrito e posto em um croqui, para, mais tarde, orientar os serviços de Demarcação Topográfica.

Esse Termo constituía-se também, de pressupostos que deveriam perpassar em toda a execução dos Planos, apontando múltiplas dimensões que

deveriam orientar o métodos, tais como a da **sustentabilidade**, estabelecida como a relativa permanência e durabilidade geradas, permitindo a sua reprodução ao longo do tempo, promovendo eqüidade, assegurando a eficiência econômica com melhoria substantiva da qualidade de vida; **planejamento participativo**, posto como uma prática de planejamento que considera a incorporação da visão dos assentados sobre o contexto socioeconômico em que vivem, partilhando do processo de decisão, promovendo uma combinação democrática entre o saber popular e o científico; **segurança alimentar, emprego e combate à pobreza**, identificando alternativas alimentares, econômicas e de ocupação de mão-de-obra de forma permanente; **eficiência econômica**, identificando oportunidades, aproveitando as vantagens comparativas locais e as convertendo em vantagens competitivas; e ainda, a **integração rural-urbana e regional**, abordada para evitar o isolamento das ações no assentamento.

Naquilo que diz respeito ao método de elaboração do plano, uma outra publicação, de 1999: “Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável” (Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal), de autoria de Sérgio C. Buarque oferece uma metodologia e um conjunto de técnicas e instrumentos de trabalho. Constituiu-se em um roteiro de trabalho para o planejamento de assentamentos e municípios: “[...] utilizando o enfoque de desenvolvimento sustentável e apropriando-se dos avanços conceituais e técnicos registrados, nas últimas décadas, na prática de planejamento.”

Essas referências possuíam a intenção de que o planejamento se estabelecesse como uma ferramenta de trabalho, a ser utilizada para tomar decisões e organizar as ações, de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e os menores prazos possíveis. Isto, em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitissem alcançar determinados resultados desejados no futuro. Essa abordagem do planejamento é ainda agregada à noção das diferenças de objetivos e de interesses sociais, muitas vezes conflitantes, como registrado a seguir:

[...] as decisões tomadas no processo de planejamento resultam em uma disputa política dos atores<sup>18</sup>, cada um procurando influenciar no projeto

---

<sup>18</sup> No texto de Buarque é usual a expressão **ator social**, entretanto, esta pesquisa faz a opção de empregar a expressão **agente social**. Por entender que, enquanto ator se refere a um personagem que interpreta um texto

coletivo com suas próprias expectativas em relação ao futuro e com os meios e instrumento de poder. Toda escolha coletiva que envolve vários atores com diferentes interesses mas também distintas posições de poder, sempre deverá expressar uma relação e uma estrutura de poder, cada grupo social procurando dominar os espaços e meios de decisão e intervenção na realidade. (BUARQUE, 1998, p.37).

Sendo o planejamento uma forma da sociedade exercer o poder sobre o seu futuro; o futuro para Buarque é então atribuído como principal matéria-prima do planejamento, ao orientar e moldar a vontade dos agentes e as decisões coletivas. Parte do princípio de que o futuro pode ser construído pela sociedade, mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidores dos limites daquilo que seja possível. Acredita que o planejamento seja um instrumento de *construção da liberdade da sociedade dentro das circunstâncias*, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura.

Assim, o autor defende ainda que, no desenvolvimento local e municipal, o planejamento passa a ser um instrumento para a construção de uma proposta convergente dos agentes que organizam as ações na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Sérgio Buarque atesta que existe no planejamento um processo político, constituindo um espaço privilegiado de negociação entre os agentes sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas alternativas para a sociedade. Conforme o autor, essa concepção do planejamento político, deverá ser simultaneamente orientada pela reflexão técnica. Apenas assim, o planejamento pode construir um projeto coletivo, reconhecido pela sociedade, e, com o qual os agentes sociais e públicos estejam efetivamente comprometidos.

Assim, nesse foco direcionado às temáticas relacionadas ao desenvolvimento local, situou-se a proposta de planejamento para assentamentos de reforma agrária do governo Fernando Henrique Cardoso. Parte dos movimentos sociais imputavam a este Novo Mundo Rural uma tentativa de responder às provocações da imprensa, que tornaram-se uma preocupação do MDA, contabilizando, diariamente, as inserções positivas e negativas na mídia em matérias onde a questão agrária era mencionada; também acusavam essa política de ser

---

escrito por outro, agente refere-se àquele sujeito, responsável por sua própria ação, e, como quer Sen (2000, 33), aquele que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem se julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos.



mais uma estratégia de fragmentar a luta pela terra e desmobilizar as organizações no campo.

Os discursos elaborados pelo Estado, antes revelados pelos instrumentos normativos, documentos, matérias de jornais, artigos publicados, usualmente em uma escala nacional, analisados ao longo desse Capítulo ganham o contorno de uma política pública com a implementação dos PDSAs. O contexto em que foi elaborada tal política, como se viu, não surgiu de uma demanda dos trabalhadores, nem de suas representações, constituindo-se, em sua essência, uma tentativa de alinhar ações nos assentamentos, tendo como referência o marco político denominado de Novo Mundo Rural. As conseqüências práticas da implantação dessa política, especialmente relativas ao PDSA, serão avaliadas a partir do Capítulo 4, descendo à escala regional, onde a ação dos agentes envolvidos com a questão é analisada, seja nos convênios firmados, nos recursos orçamentários liberados, no processo de elaboração dos Planos ou nos seus resultados finais, como a materialidade resultante dele, focando especialmente os serviços de demarcação topográficos.

## 4 O PDSA E A ESCALA REGIONAL

---

Entender o PDSA é entendê-lo em processo e em seu contexto. E este é um estudo que busca tal entendimento ao situar a pesquisa de campo a partir dos convênios ou contratos estabelecidos entre o INCRA e as diversas instituições elaboradoras.

Na escala regional, objetivou-se sondar o processo de elaboração dos Planos na Bahia, discutir e analisar o produto concluído - o próprio Plano impresso, acompanhado de seus mapas. Além disso, procurou-se abordar os serviços topográficos, dentre outras materialidades resultantes desse processo. O parcelamento foi tratado mais amiúde por conta da relação direta que houve, durante o período estudado, quando, a mesma instituição que trabalhava com os PDSAs se responsabilizava pelos serviços topográficos, verificando aqui a interação entre essas ações nos assentamentos. Para compreender melhor essas dimensões, ainda neste capítulo, propõe-se e aplica-se um método de análise.

Esse processo interativo técnicos/assentados/Plano/serviço topográfico pode ser compreendido conforme propõe Santos (1996), ao afirmar que a cada momento, a sociedade está agindo sobre ela própria, e jamais sobre a materialidade exclusivamente. Esclarecendo, pois, que a dialética não se dá entre a sociedade e uma área/substrato/receptáculo, mas entre sociedade e espaço e vice-versa.

### 4.1 DIVERSIDADE E CONVERGÊNCIA DE INTERESSES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDSA

Nas questões referentes à reforma agrária, os problemas de desenvolvimento dos assentamentos têm persistido e justificam, mais que nunca, a necessidade de se identificar uma política que vise modificar o padrão atual. E, para essa mudança ocorrer, de forma racional e abrangente, os assentados precisam dispor de estudos sobre a realidade atual do imóvel desapropriado, para que se possa formular um prognóstico de futuro diferente.

O processo de planejamento revela o empenho de um agrupamento social em modificar o seu próprio presente, e o PDSA representa apoio técnico de serviços e recursos estatais.

A noção de planejamento é complexa (os estudos dos solos, do meio ambiente, dos aspectos produtivos, a visão de futuro) e, o processo de planejamento do Estado em áreas de reforma agrária se constitui em uma temática especialmente árdua, envolvendo múltiplas dimensões, algumas das quais, abordadas nos capítulos anteriores.

#### **4.1.1 Histórico / Instituições elaboradoras**

Ao traçar uma linha evolutiva sobre os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSAs) na Bahia observa-se que eles foram perdendo as feições de meros diagnósticos e ganhando densidade, em método e em conteúdo. Paralelo a isso, o Termo de Referência foi sendo aprimorado, baseando-se nas possibilidades de aproveitamento do plano como instrumental que viesse a balisar as ações de reforma agrária nos assentamentos.

Assim, se verificou que os Planos iniciais, elaborados pelas equipes de técnicos do Lumiar, eram esboços, tentativas, que se caracterizavam mais como exercícios de preparação dos técnicos, do que propriamente como referência para programar ações no assentamento. Em sua maioria, priorizavam o uso de dados secundários, marcadamente relacionados com as questões sociais. Excetuando-se aí o Plano do PA Palestina, localizado no município de Wagner, que contou com a contribuição do INCRA e da parceria com o agrônomo Rodolfo Vega, nenhum outro, desse grupo (dessa leva), apresentou levantamento de solos<sup>19</sup>.

Dentro dessa trajetória, identifica-se a experiência piloto de planejamento em Andaraí, no pioneiro trabalho da parceria do INCRA com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), conduzido por Paulo Cunha, quando o planejamento do assentamento Itaguassu VII e do Plano Municipal de Nova Redenção foi desenvolvido em campo. Na época, muitos dos técnicos do Lumiar participaram de treinamentos, tendo como base a elaboração de Planos, também conduzidos a partir do Projeto de Cooperação Técnica (PCT) INCRA/IICA, em cursos que originaram os Planos de Barra Verde e Beira Rio. Tais planos eram avançados para a época, por conta da metodologia fortemente participativa e da articulação com as diversas representações do poder local e do governo do estado.

---

<sup>19</sup> Vega prestou serviço para o INCRA, fazendo trabalho de assessoria aos agrônomos e levantamento de solos.

Hoje, contudo, uma análise desses Planos revela fragilidade nos diagnósticos como justificativa para os programas propostos.

Como já visto no Capítulo 3, os PDSAs passaram a ser obrigatórios, amparados por legislação específica a partir do fim do Programa Lumiar, em 1999. O INCRA, no período de 1999 a 2002, contratou ou conveniou nove instituições distintas, objetivando elaborar Planos, bem como os serviços de demarcação topográfica.

Inicialmente, no ano de 1999, registra-se que a experiência do INCRA foi de operar os dois serviços, de forma conjunta, na modalidade de contrato, a partir de um cadastramento prévio das instituições. Os assentados, de posse do nome das instituições cadastradas, poderiam então fazer sua opção. Apesar de estar sempre mencionando os contratos entre o INCRA e as instituições elaboradoras, em verdade, esses instrumentos eram firmados entre o INCRA e as associações dos assentados, para as quais se repassava os recursos de forma parcelada. E, a partir disso, os assentados contratavam a instituição escolhida.

De forma compulsória, todo o recurso contratado na Bahia se deu, intencionalmente, em operação casada, no intuito de estabelecer uma integração entre os serviços de PDSA e demarcação topográfica. Em decorrência dessa vinculação, um problema foi gerado logo em seguida: a falta de experiência dessas instituições com os serviços topográficos. O perfil de atuação das contratadas voltava-se para a área de desenvolvimento rural, o que implicou em um dimensionamento inadequado para os gastos em campo com os serviços topográficos. Observou-se então que, a estratégia de aproximar os serviços para que se estabelecesse uma equipe que contemplasse várias especialidades não tardou a se distanciar da formação prevista de trabalho.

A Tabela 4.1 registra todos os contratos firmados em 1999, relacionando os projetos de assentamentos beneficiados, o município onde estão inseridos, o número de famílias e a data de criação de cada assentamento, bem como as instituições responsáveis pelos serviços de elaboração de Plano e de demarcação topográfica. O Centro de Recursos Humanos/ Universidade Federal da Bahia (CRH/UFBA)<sup>20</sup> em 1999 estabeleceu contrato para dois assentamentos; a Cooperativa de Trabalhadores do Estado da Bahia (Cooteba), com 10

---

<sup>20</sup> Nesta Pesquisa fez-se a opção de referir ao convênio efetuado pelo Incra com o Centro de Recursos Humanos, da Universidade Federal da Bahia, intermediado pela Fapex, apenas como convênio CRH/UFBA.

assentamentos contratados em 1999; a Cooperativa Nacional de Assessoria e Planejamento (Conap), a Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais (Sasop) e a Aloísio Planejamento Agropecuário LTDA (Aplag), com um assentamento cada.

Tabela 4.1

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 1999**

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia
Santa Bárbara	M. S. Francisco	64	1998	Aplag	Aplag
Auxiliadora	Camacan	35	1998	Conap	Conap
Amazonas II	Tucano	21	1998	Cooteba	Cooteba
Central	Mulungu do Morro	144	1998	Cooteba	Cooteba
Conj. Vila Isabel**	Ibicaraí/Itabuna	30	1999	Cooteba	Cooteba
Cova Da Árvore	Tucano	80	1998	Cooteba	Cooteba
Grupo St. Antônio	Arataca	48	1998	Cooteba	Cooteba
Ipiranga	Una	36	1998	Cooteba	Cooteba
Jacarandá	Santana	247	1998	Cooteba	Cooteba
Josefá Vitória	Ilhéus	20	1998	Cooteba	Cooteba
Nova Esperança	Sítio do Mato	103	1998	Cooteba	Cooteba
Ressurreição	Ilhéus	31	1998	Cooteba	Cooteba
Cascata	Aurelino Leal	48	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Santa Clara	Ibiquera	206	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Dandara Dos Palmares	Camamu	65	1998	Sasop	Sasop
<b>Total de famílias</b>		<b>1.178</b>			

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento - 2002  
Sistematizado pelo autor (2006)

Dentre as instituições contratadas em 1999, a Sasop destacou-se por apresentar um Plano que contemplava, de forma mais aproximada, as indicações do Termo de Referência, estabelecidas pelo INCRA, tanto no que diz respeito ao conteúdo, quanto aos seus pressupostos, possuindo uma linguagem para a sua apresentação, que os técnicos consideravam eficiente. Apesar disto, Resende (2004)<sup>21</sup> apresenta indicadores que atestam o baixo envolvimento dos assentados nesse planejamento.

<sup>21</sup> Planejamento Participativo e Desenvolvimento Sustentável em áreas de Reforma Agrária do Incra. O caso do PA Dandara dos Palmares. Dissertação de Mestrado de Sérgio Resende, Cruz das Almas. Outuro de 2004.

No que se refere aos serviços topográficos, a Sasop não se diferenciou das demais instituições da sua época de contrato, deixando sua execução a encargo de profissionais não qualificados adequadamente para o trabalho.

Perfazendo um contrato com 10 Planos, totalizando 760 famílias, a Cooteba foi a instituição que recebeu a maior quantidade de recursos nessa mesma época, apresentando, entretanto, um trabalho de nível inadequado, que se arrastou durante 3 anos<sup>22</sup>, só concluindo as atividades com a ajuda do INCRA, como confirma o técnico do INCRA e o próprio representante da Cooteba, na época:

Avaliamos que não teria pernas para assumir isso e acabou acontecendo.  
**(Gestor do INCRA)**

O INCRA não conseguia manter uma agenda. Dava o prazo e a gente não cumpria. Vai adiando, vai adiando... Por causa da relação política do INCRA com os movimentos sociais... É um pouco de tolerância, de parte a parte – também de compreensão dos débitos que o Estado tem com a sociedade civil. De simbiose entre as duas partes. **(Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

Alerta-se aqui para um equívoco, usualmente defendido por técnicos e militantes de movimentos sociais, possuidores de uma certa consciência do processo histórico nacional. Muitas vezes, ao apontar o Estado como um eterno devedor da sociedade civil, no seu desprezo às causas da reforma agrária, eles justificam a negligência aos termos dos contratos e às cobranças de serviços quando a entidade contratada é formada pela própria representação dos assentamentos. Ao contrário, nesses casos, o Estado, através do INCRA, mostra-se mais uma vez negligente, ao estabelecer contratos que não resultam em benefícios efetivos para os assentados.

A Conap e a Aplag também foram retardatárias na entrega dos trabalhos sem que houvesse, em contrapartida, um resultado condizente com as expectativas, especialmente a Conap, por se tratar de técnicos que já possuíam uma larga experiência com atuação em projetos de assentamentos. Os assentados dessa cooperativa de técnicos alegou então que, por elaborar serviços apenas para um assentamento e com poucas famílias (35), o valor liberado para o Plano (R\$3.500,00) não foi suficiente para bancar os trabalhos com a dedicação requerida.

Na programação das ações para o ano 2000, o INCRA reavaliou seus procedimentos, concluindo que os contratos firmados em 1999 não se constituíam,

---

<sup>22</sup> Os contratos com a Coteba foram firmados em novembro de 1999 e o INCRA só repassou a última parcela em novembro de 2002, como forma de pressionar para que esta entidade concluísse os serviços contratados.

legalmente, na opção mais apropriada, tendo dificuldade de controle dos recursos repassados à associação dos assentados, principalmente quando a questão se referia à cobrança de serviços às entidades contratadas. Aliado a isso, as entidades menores não possuíam quadro de recursos humanos nem estrutura física em condições de atuar em todo o estado. Além de serem bastante heterogêneas, todas essas instituições estavam demonstrando dificuldades para concluir o trabalho.

Observou-se por parte do CRH/UFBA uma atenção especial na elaboração dos dois Planos contratados em 1999 fazendo por merecer, no ano seguinte, o convite para a ampliação dos trabalhos para outros assentamentos.

Com esse conjunto de considerações, previu-se ainda o ganho em escala, já que, os assentamentos com quantidade menor de famílias acabariam por serem compensados financeiramente, por aqueles mais populosos. A partir do ano 2000 e nos três seguintes, o INCRA na Bahia fez a opção de operar com convênios, ao invés de contratos, firmados com uma única instituição por exercício financeiro, para todo o estado, elaborando todos os PDSAs e executando os serviços topográficos concomitantemente.

Como foi dito, dentre essas instituições, que tiveram experiência no ano de 1999, através de contrato, o CRH/UFBA foi avaliado como a mais satisfatória pelo INCRA. Além disso, possuía plenas condições de ampliar seu quadro operativo com a adesão de mais professores com nível técnico elevado, dispondo de um quadro de doutores, mestre e especialistas nos múltiplos assuntos tratados no PDSA. O INCRA então firmou um convênio amplo e obteve, com o CRH/UFBA, os resultados que mais se aproximaram de seus requisitos, contemplando todo período estudado por esta pesquisa. Na Tabela 4.2, se registra os assentamentos conveniados em 2000, com informações complementares, como, o ano de criação e o número de assentados, o município onde se localiza e a entidade responsável pela execução dos Planos e dos serviços topográficos

Tabela 4.2

<b>Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 2000</b>					
<b>PA</b>	<b>Município</b>	<b>Número Famílias</b>	<b>Data de Criação</b>	<b>Executor PDA</b>	<b>Executor Topografia</b>
Araruna	Lençóis	15	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Baixão (Brasiléia)	Itaetê	161	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Barra Verde	Boa Vista do Tupim	90	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Boqueirão	Lençóis	70	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Cj. Bom Gosto	Ilhéus	40	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Conj. Recordação	Camacan	28	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Coroa Verde	Barra do Rocha	55	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Engano	Caem	30	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Fábio H. Cerqueira	Wenceslau Guimarães	90	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Limoeiro	Camamu	55	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Lucas Dantas	Ituberá	53	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Maju	São Sebastião Passe	28	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Mirante	Igrapiúna	40	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Mocambo	Andaraí	198	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Oricó	Ibirapitanga	73	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Palestina	Cravolândia	180	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Panema	São Sebastião Passe	58	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Piratini	Bonito	25	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Poço Longe	Ruy Barbosa	108	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Reun. Jaqueira	Lençóis	44	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Reunidas Santa Fé	Boa Vista do Tupim	95	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Santa Terezinha	Bonito	34	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA
São João	Wenceslau Guimarães	84	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Tainá	São Desidério	34	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Três Bois	Juazeiro	50	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Várzea do Curral	Jacobina	27	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Vitorópolis	Una	22	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA
Brejo de São José	Riacho de Santana	102	1996		CDA
Faz Porto Bonito	Correntina	127	1987		CDA
Feirinha Marreiqueiro	Carinhanha	730	1995		CDA
Mangal I	Sítio do Mato	60	1998		CDA
Mangal II	Sítio do Mato	100	1997		CDA
Pai João Foagro	Coribe	150	1995		CDA
Reunidas José Rosa	Sítio do Mato	60	1997		CDA
Riacho dos Cavalos	Sítio do Mato	60	1997		CDA
Rio das Rãs II	Bom Jesus da Lapa	70	1998		CDA
Santa Catarina	Santo Amaro	43	1992		CDA
Vale Verde	Sítio do Mato	366	1998		CDA
<b>TOTAL</b>		<b>3.655</b>			

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento - 2002  
Sistematizado pelo autor (2006)

Esse histórico é citado por um técnico do INCRA, transcrita a seguir:

No início o INCRA trabalhou com entidades menores, cooperativas, e cada entidade dessa estava elaborando uma quantidade menor de Planos... a estratégia seguinte foi agrupar os Planos e trabalhar com entidades maiores, com maior porte, para poder até otimizar a questão dos recursos...  
**(Técnico do INCRA).**



Não obstante, algumas críticas classificaram os Planos elaborados pelo CRH/UFBA como excessivos. E os convênios posteriores, firmados com outras entidades, tentaram atenuar este estigma de pesquisa acadêmica. Mas, o que se observou, claramente, a partir de então, foi uma perda na qualidade desse instrumento, tanto no que se refere ao levantamento dos recursos naturais, quanto aos prognósticos, além de uma redução ainda maior da participação dos assentados.

Para esse mesmo ano de 2000, os recursos excedentes para serviços topográficos, que não possuíam valores complementares para elaboração de Planos, foram empregados para se regularizar o parcelamento em projetos de assentamentos criados normalmente em anos anteriores a 1998. Nesses casos, o INCRA estabeleceu convênio com a Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário (CDA), obtendo como contrapartida a elaboração de peças técnicas de antigos convênios com o extinto Instituto de Terras da Bahia (Interba). Nesses casos, de antemão, já se sabia que os Planos não eram peças prioritárias para o estabelecimento de um Programa de Organização Territorial, tendo em vista que, a ocupação do imóvel já estava consolidada. Necessitava-se apenas de ajustes, do cumprimento da legislação ambiental, da demarcação em campo e da geração das peças técnicas, para viabilizar sua titulação

Em 2001 apenas dois assentamentos foram conveniados com a instituição Distrito Brejo da Barra, exclusivamente para elaboração de PDSA e nove outros assentamentos foram programados para execução de serviços topográficos, conveniados com a CDA (Ver Tabela 4.3).

Para esse mesmo ano, a Fundação para o Desenvolvimento da Agronomia (Desagro) foi a que conveniou a maior quantidade de recursos, surgindo como uma oportunidade de continuar operando com a Universidade Federal da Bahia, dessa vez, através da Escola de Agronomia. Nesse caso também com a possibilidade de trabalhar com professores e alunos, e de assegurar um bom levantamento de solos e de programas produtivos, a se supor pela especialidade daquela escola. Conforme pode ser visualizado pela Tabela 4.3, 21 assentamentos foram contemplados com ação conjugada de PDSA e demarcação topográfica e sete foram conveniados apenas para elaboração de PDSA através da Desagro.

Em setembro de 2001, a Desagro começou a se preparar para sua atuação em campo, recrutando pessoal. Constatou-se sua preocupação com o nivelamento das equipes que iriam fazer o levantamento dos recursos naturais. Em outubro, iniciou o treinamento de 10 alunos, a maioria recém chegada na pós-graduação, formando duplas. O professor André Netto, especialista em solos, juntamente com o professor Paulo Gabriel, ficaram responsáveis pela coordenação do grupo de recursos naturais, mas logo romperam com a Desagro. Os dois professores consideraram insuficiente o número de dias dos técnicos em campo para se efetuar um levantamento adequado.

Vanderlei Almeida de Souza, Coordenador Estadual e Regional do Movimento dos Trabalhadores/as Acampados/as e Assentados/as da Bahia (Ceta) na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte, reivindicou junto ao INCRA, mais celeridade nos serviços dos técnicos da Desagro, queixando-se da formação da equipe de campo, majoritariamente composta por estagiários.

A gente já solicitou uma cópia do Plano e até hoje não recebeu. (Pau Peba). No INCRA falaram que a Desagro estava fazendo um ajuste e que ainda não tinham concluído. (**Vanderlei Almeida de Souza** – Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte).

Observa-se nesse caso uma defasagem no ritmo de elaboração do Plano com os fatos no assentamento, podendo gerar situações de difícil reversão.

Dentre as instituições elaboradoras, o CRH/UFBA era considerada a melhor por Marta Pinto dos Anjos, da Comissão Pastoral da Terra, não reconhecendo como positivo o trabalho de campo da Desagro que, conforme informações recebidas, supervalorizou o uso de estudantes para atuar em campo.

Apesar de alguns esforços pontuais, como foi verificado, essa acabou sendo uma “experiência desastrosa”, que não conseguiu dar conta daquilo que foi estabelecido como parâmetro, nem para o Plano, nem para os serviços topográficos.

Tabela 4.3

<b>Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 2001</b>					
<b>PA</b>	<b>Município</b>	<b>Número Famílias</b>	<b>Data de Criação</b>	<b>Executor PDA</b>	<b>Executor Topografia</b>
Barro Vermelho	Barra	250	1997	Distr. B. Barra	
Fazenda Itacutiara	Barra	310	1988	Distr. B. Barra	
Angical/Castelo/Brejinho	Riachão das Neves	250	2000	DESAGRO	DESAGRO
Boa Esperança	Bom Jesus da Lapa	35	2000	DESAGRO	DESAGRO
Bom Jesus/Santa Cruz	Nova Redenção	189	1999	DESAGRO	DESAGRO
Boqueirão e outras	Carinhanha	36	2000	DESAGRO	DESAGRO
Cachoeira Bonita	Ubaitaba	40	1999	DESAGRO	DESAGRO
Caritá	Jeremoabo	100	2000	DESAGRO	DESAGRO
Dois Irmãos	Ilhéus	25	2000	DESAGRO	DESAGRO
Europa	Itaetê	50	2000	DESAGRO	DESAGRO
Josenei	Ituberá	61	1998	DESAGRO	DESAGRO
Lafaiete ( Sta. Fé )	Marcionílio Souza	33	2000	DESAGRO	DESAGRO
Macaco Seco	Itaetê	35	2000	DESAGRO	DESAGRO
Margarida Alves	Ituberá	30	1998	DESAGRO	DESAGRO
Mari	Cansanção	73	2000	DESAGRO	DESAGRO
Ouricuri Torto	Itiúba	25	2000	DESAGRO	DESAGRO
Paraguaçu ( Moçambique )	Itaetê	50	2000	DESAGRO	DESAGRO
Pau Peba	Utinga	55	2000	DESAGRO	DESAGRO
Rio Aliança	Arataca	50	1998	DESAGRO	DESAGRO
Rio Preto	S <sup>ia</sup> Rita de Cássia	300	2000	DESAGRO	DESAGRO
Santana/Buri	Cipó	17	1999	DESAGRO	DESAGRO
São José do Marimbá	Tucano	10	2000	DESAGRO	DESAGRO
São Lucas	Carinhanha	137	2000	DESAGRO	DESAGRO
Campo Grande I	Bom Jesus da Lapa	120	2000	DESAGRO	
Ernesto Che Guevara	W. Guimarães	60	1998	DESAGRO	
Extrativista São Francisco	Serra do Ramalho	600	1995	DESAGRO	
Santa Rita	Bom Jesus da Lapa	250	2000	DESAGRO	
São José/Campo Grande II	Bom Jesus da Lapa	230	2000	DESAGRO	
Terra de Santa Cruz	Santa Luzia	25	2000	DESAGRO	
Nova Palmares	Conceição do Coité	103	1998	DESAGRO	
Anice	M. S. Francisco	30	1996		CDA
Morrinhos	Morro do Chapéu	40	1995		CDA
Pancada Grande	Itacaré	48	1997		CDA
Rancho Nevado	Marcionilio Souza	82	1997		CDA
Reserva Oeste	Serra do Ramalho	514	1995		CDA
Reunidas Palame	Esplanada	65	1997		CDA
Riacho dos Porcos	Paratinga	495	1995		CDA
São Caetano	Itaguaçu da Bahia	36	1992		CDA
Tuiuty	Belmonte	18	1992		CDA
<b>TOTAL</b>		<b>4.877</b>			

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento - 2002  
Sistematizado pelo autor

Essa dificuldade em lidar com os recursos disponíveis fez o trabalho da Desagro se arrastar pelo tempo, em negociações sucessivas de prazos, sem apresentar um serviço que atendesse ao INCRA ou aos movimentos sociais. Ao fim

do ano de 2006 ainda apresentava sérias pendências não resolvidas para os serviços topográficos e para os Planos encaminhados. O INCRA já havia instalado um processo de tomada de contas especial<sup>23</sup> e, até então, o parecer da Instituição era que a Desagro devolvesse parte dos recursos do convênio.

Por sua vez, a Fundesf, conveniada em 2002 (ver Tabela 4.4), conseguiu apresentar um trabalho técnico cartográfico defensável pelo setor de cartografia do INCRA, mas, sem apresentar conexão com o levantamento realizado no PDSA, igualando-se à Desagro, dada as poucas visitas às áreas e a inconsistência de método. Observa-se, neste ano, que a quantidade de recursos mais expressiva foi para a execução simultânea de Planos e topografia pela Fundesf, totalizando 2.036 famílias; para de elaboração apenas do PDSA, atendeu 1.448 famílias e, atendeu dois assentamentos em parceria com a CDA. Como nos dois anos anteriores, em 2002 houve recursos orçamentários no INCRA para topografia de assentamentos antigos, que, foram utilizados, mais uma vez, com convênio específico com a CDA, conforme pode ser visualizado na Tabela 4.4.

No curso da execução dos trabalhos, em 23 de setembro de 2003, o Professor Durval Uzeda, Coordenador do convênio da INCRA/Fundesf para elaboração de Planos e de execução de serviços topográficos, apresentou à Divisão de Suporte Operacional do INCRA algumas reclamações no que diz respeito à comunicação institucional. Trouxe o exemplo do PA Jutacy, cuja capacidade de assentamento, conforme dados do INCRA, que inicialmente havia sido estabelecido para 70 famílias, mudou para 80 e em seguida para 81, confundindo o levantamento de dados para o diagnóstico. Também houve problemas parecidos no PA Manoel Chinês e no PA Santana. Para Uzeda, os assentamentos não estão preparados para receber a equipe de elaboração de Planos. Atesta que não havia sentimento de comunidade. Sinalizou que todo esse investimento seria perdido caso não se capacitasse lideranças e nem se garantisse continuidade de uma equipe de assistência técnica para implementá-los.

No início de 2007, conforme as análises do grupo técnico do INCRA, persistiam alguns problemas nos planos da Fundesf, alguns de difícil reversão, como por exemplo, o fato das equipes técnicas que elaboraram os Planos nem sempre

---

<sup>23</sup> Tomada de Contas Especial é um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.

detinham o perfil interdisciplinar recomendado. Muitas das deficiências já haviam sido apontadas, sem que providenciassem corrigi-las. No levantamento dos recursos naturais, nenhum mapa foi apresentado para qualquer dos assentamentos que tiveram serviços contratados com a Fundesf (mapa de uso atual, solos, relevo, classes de capacidade de uso, mapa de recursos naturais efetuado com a visão dos assentados em linguagem popular). Os planos não traziam os dados, coletados nos questionários sobre os aspectos sócio-ambientais sistematizados. Esses diagnósticos não respaldavam as ações de planejamento com elementos concretos. Mesmo as atividades produtivas careciam de mais subsídios para se justificarem como programas. Por fim, não se chegava a uma análise financeira das programações propostas.

O convênio apresentava então um impasse administrativo a se resolver. Não existiam mais recursos a serem transferidos, os prazos foram sendo repactuados por quatro anos e, a análise dos produtos encaminhados pela Fundesf não os classifica como adequados.

Tabela 4.4

<b>Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 2002</b>					
<b>PA</b>	<b>Município</b>	<b>Número Famílias</b>	<b>Data de Criação</b>	<b>Executor PDA</b>	<b>Executor Topografia</b>
Bela Vista II (Papagaio)	Casa Nova	24	2001	Fundesf	Fundesf
Bom Sucesso	Pedro Alexandre	42	2001	Fundesf	Fundesf
Bonito das Umburanas	Pedro Alexandre	46	2000	Fundesf	Fundesf
Caimã	A dustina	84	2001	Fundesf	Fundesf
Cana Brava I e II (S.F.Assis)	Cotegipe	30	1997	Fundesf	Fundesf
Castelo	Riachão das Neves	60	2000	Fundesf	Fundesf
Chico Mendes II	Porto Seguro	65	2000	Fundesf	Fundesf
Cj Vila Isabel*	Ibicaraí	30	1999	Fundesf	Fundesf
Coary	Santa Luzia	18	2001	Fundesf	Fundesf
Conceição	Sítio do Mato	45	2001	Fundesf	Fundesf
Conj.Cruzeiro do Sul	Ubaitaba	60	2000	Fundesf	Fundesf
Euclides Neto (Gameleira)	Mata de São João	76	1999	Fundesf	Fundesf
Floresta e Outras	Itaberaba	17	2000	Fundesf	Fundesf
Frade Velho (S.F.Assis)	Cotegipe	106	1997	Fundesf	Fundesf
Helvecia	Itajuípe	55	2000	Fundesf	Fundesf
Itararé	Buerarema	42	2000	Fundesf	Fundesf
José Rosa II	Sítio do Mato	35	2002	Fundesf	Fundesf
Jurema	Juazeiro	106	2001	Fundesf	Fundesf
Lagoa Nova / L. Juazeiro	Vitória da Conquista	45	2001	Fundesf	Fundesf
Lajedo Bonito	Guaratinga	52	2000	Fundesf	Fundesf
Laranjeiras / Floresta do Sul	Marau	30	2001	Fundesf	Fundesf
Liberdade	Marau	57	2001	Fundesf	Fundesf
Manoel Chinês (B. Lembrança)	Itabuna	40	2000	Fundesf	Fundesf
Mumbuca / Canaã	Encruzilhada	58	2001	Fundesf	Fundesf

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA  
contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 2002  
Tabela 4.4 (continuação)**

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia
O Descobrimento (Rio Sul)	Sta. Cruz de Cabrália	30	2000	Fundesf	Fundesf
Paraíso / Itacaré	Itacaré	32	2001	Fundesf	Fundesf
Poço Redondo (S.F.Assis)	Cotegipe	50	1997	Fundesf	Fundesf
Ponta D' água	São Félix do Coribe	80	2001	Fundesf	Fundesf
Recreio	Morro do Chapeu	15	2002	Fundesf	Fundesf
Reunidas Cambui	Ibiquera	45	2002	Fundesf	Fundesf
Santa Irene	Gongogi	70	2002	Fundesf	Fundesf
Santa Virginia	Birtinga	20	2002	Fundesf	Fundesf
Santana	Ibicaraí	40	2002	Fundesf	Fundesf
São Caetano II	Sítio do Mato	50	2001	Fundesf	Fundesf
São Diogo	Planaltino	185	2000	Fundesf	Fundesf
Sto Antonio/Arizona e Outros	Itapicuru	71	2002	Fundesf	Fundesf
União IBC	Vitória da Conquista	25	2001	Fundesf	Fundesf
Utinga	Xique-Xique	100	2001	Fundesf	Fundesf
Rio Grande II	Cotegipe	180	1997	Fundesf	CDA
Rumo Novo	São Félix do Coribe	64	1996	Fundesf	CDA
Jutacy	W. Guimarães	14	2002	Fundesf	
Nova União	Paratinga	63	1997	Fundesf	
Nova Volta	Bom Jesus da Lapa	255	2000	Fundesf	
Picada**	Xique-Xique	557	1997	Fundesf	
Quilombola Rio das Rãs	Bom Jesus da Lapa	509	1996	Fundesf	
Serra Branca	Muquem S. Francisco	50	1996	Fundesf	
12 de Maio	Araças	31	1998		CDA
17 de Abril	Taperoá	80	1997		CDA
Alagoas	Pintadas	14	1987		CDA
Aldeia	Ipirá	90	1997		CDA
Bela Flor	Lençóis	20	1997		CDA
Cacimba	Coribe	36	1996		CDA
Caimbongo	Cachoeira	68	1997		CDA
Cajueiro	Nova Soure	26	1996		CDA
Dorcina Paula de Oliveira	Bonito	27	1997		CDA
Estância Santa Cruz	Santa C. de Cabrália	17	1997		CDA
Eugênio Lyra	Mulungu do Morro	60	1996		CDA
Fazenda Itacutiara	Barra	310	1988		CDA
Lagoa do Boi	Santa Luz	79	1995		CDA
Maravilha	Eunapolis	199	1996		CDA
Mutum	Vitória da Conquista	120	1998		CDA
Nancy	Mascote	32	1997		CDA
Nova Palmares	Conceição do Coité	103	1998		CDA
Nova Ypiranga	Camacan	100	1997		CDA
Paraíso	Quijingue	22	1998		CDA
Pedra Dourada	Coaraci	23	1997		CDA
Pinga- Pinga	Canavieiras	40	1997		CDA
Pioneiro	Cipó	39	1995		CDA
Poção	Sento Sé	82	1992		CDA
Reunidas Vazante	Itaberaba	125	1996		CDA
Rio de Ondas	Barreiras	258	1996		CDA
Rosely Nunes	Itaeté	160	1997		CDA

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA  
contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 2002  
Tabela 4.4 (continuação)**

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia
Santa Cruz	Tapiramutá	43	1997		CDA
São José	Canavieiras	25	1996		CDA
Serra Azul	Xique-Xique	41	1998		CDA
Sítio do Meio	Itiuba	85	1996		CDA
União	Wenceslau Guimarães	30	1996		CDA
Vargem Funda	Santa Luz	30	1996		CDA
<b>TOTAL</b>		<b>6.143</b>			

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento – 2002  
Sistematizado pelo autor (2006)

Para todas as instituições elaboradoras<sup>24</sup>, reunidas em encontro, convocadas pelo INCRA, a maior dificuldade foi realizar os serviços no tempo contratado. Nenhuma delas conseguiu concluir os trabalhos no período previsto, sinalizando que o prazo estabelecido era incompatível com a qualidade requerida para elaborar os Planos. Identificaram que outros percalços foram enfrentados, dificultando a elaboração dos Planos, tais como, a apresentação de documentação inadequada, bem como informação insuficiente fornecida pelo INCRA, registrando como exemplo a relação desatualizada de beneficiários do assentamento; a existência de posseiros não identificados pelo INCRA; e ainda, em alguns casos, os limites e perímetros do assentamento, mapeado pelo INCRA, apresentaram diferenças em relação ao levantamento efetuado pela conveniada em campo. Essa soma de problemas resultou, muitas vezes, em atritos e desgaste da relação entre as equipes elaboradoras e os técnicos do INCRA.

Desse evento, vieram algumas diretrizes para elaboração do PDSA que, em sua maioria, eram ratificações do Termo de Referência dos convênios. Como exemplo, teve-se a sugestão de evitar aprofundamentos desnecessários na caracterização da região de localização do assentamento, priorizando o enfoque de planejamento para o assentamento e seu uso para os beneficiários. Foi ratificada a necessidade de que a realização dos serviços topográficos se desse com profissionais e empresas devidamente qualificados e com nível tecnológico

<sup>24</sup> Em novembro de 2002, em meio a diversos convênios em cursos e poucos planos concluídos, o Incri promoveu um evento com todas as instituições que estavam, naquela época, elaborando planos e executando os serviços topográficos que ainda apresentavam pendências: CRH/UFBA, Desagro, Distrito Projeto Brejo da Barra e Fundesf.

atualizado. Reforçou-se também que o assentamento fosse abordado como uma unidade de produção. E, mais uma vez, foi valorizada uma metodologia que buscasse a participação e o envolvimento das instituições locais e regionais. Identificou-se a necessidade de aprimorar a sintonia entre o diagnóstico e as proposições dos Planos, situando aí as atividades produtivas, a programação para infra-estrutura, para as áreas ambiental e social.

Esse encontro foi bem avaliado pelos participantes e reforçou a necessidade de que os diversos agentes permanecessem em contato, informando as dificuldades encontradas com uma maior frequência, para gerar um ambiente de diálogo e de produção mais profícuos. Apesar disto, tendo em vista a permanência do quadro de pessoal insuficiente, o INCRA não conseguiu contribuir de forma mais eficiente, com as instituições elaboradoras no período seguinte. Por sua vez, essas instituições, mesmo tornadas públicas suas deficiências, e apontados os principais problemas, continuaram a apresentar seus trabalhos com as mesmas falhas de antes.

Os serviços executados de PDSA e demarcação topográfica, relativos ao período 1999/2002 estão sistematizados na Tabela 4.5, onde se observa os valores crescentes, ano a ano, discriminados por instituição, apontando o número de assentamentos com um e com o outro serviço, totalizando, ao fim do período estudado um investimento de R\$1.042.200,00 para os Planos e R\$4.982.800,00 para serviços de demarcação topográfica, formando um montante de R\$6.007.000,00.



Tabela 4.5

Relação das Instituições Executoras da ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no período de 1999 a 2002 em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária							
Executor	Ano do Contrato	Número de Planos	Número de PAs com Topografia	Quantidade de famílias	Valor recebido para Planos	Valor recebido para Topografia	Valor total
Aplag	1999	1	1	64	6.400,00	25.600,00	32.000,00
Conap	1999	1	1	35	3.500,00	14.000,00	17.500,00
Cooteba	1999	10	10	760	76.000,00	304.000,00	380.000,00
CRH / UFBA	1999	2	2	254	25.400,00	101.600,00	127.000,00
Sasop	1999	1	1	65	6.500,00	26.000,00	32.500,00
<b>Subtotal</b>		<b>16</b>	<b>16</b>	<b>1.178</b>	<b>117.800,00</b>	<b>471.200,00</b>	<b>589.000,00</b>
CRH / UFBA	2000	27	27	1.787	178.700,00	714.800,00	893.500,00
CDA	2000		11	1.868	-	747.200,00	747.200,00
<b>Subtotal</b>		<b>26</b>	<b>38</b>	<b>3.627</b>	<b>178.700,00</b>	<b>1.462.000,00</b>	<b>1.640.700,00</b>
Distr. B. Barra	2001	2	0	560	56.000,00		56.000,00
Desagro	2001	21	21	1.601	160.100,00	640.400,00	800.500,00
Desagro	2001	7	0	1.388	138.800,00	-	138.800,00
CDA	2001		9	1.328	-	531.200,00	531.200,00
<b>Subtotal</b>		<b>30</b>	<b>30</b>	<b>4.877</b>	<b>354.900,00</b>	<b>1.171.600,00</b>	<b>1.526.500,00</b>
Fundesf	2002	38	38	2036	203.600,00	814.400,00	1.018.000,00
Fundesf	2002	8	-	1.692	169.200,00	-	169.200,00
CDA	2002	-	34	2.659	-	1.063.600,00	1.063.600,00
<b>Subtotal</b>		<b>46</b>	<b>72</b>	<b>6.387</b>	<b>372.800,00</b>	<b>1.878.000,00</b>	<b>2.250.800,00</b>
<b>Total</b>		<b>118</b>	<b>155</b>	<b>16.097</b>	<b>1.024.200,00</b>	<b>4.982.800,00</b>	<b>6.007.000,00</b>

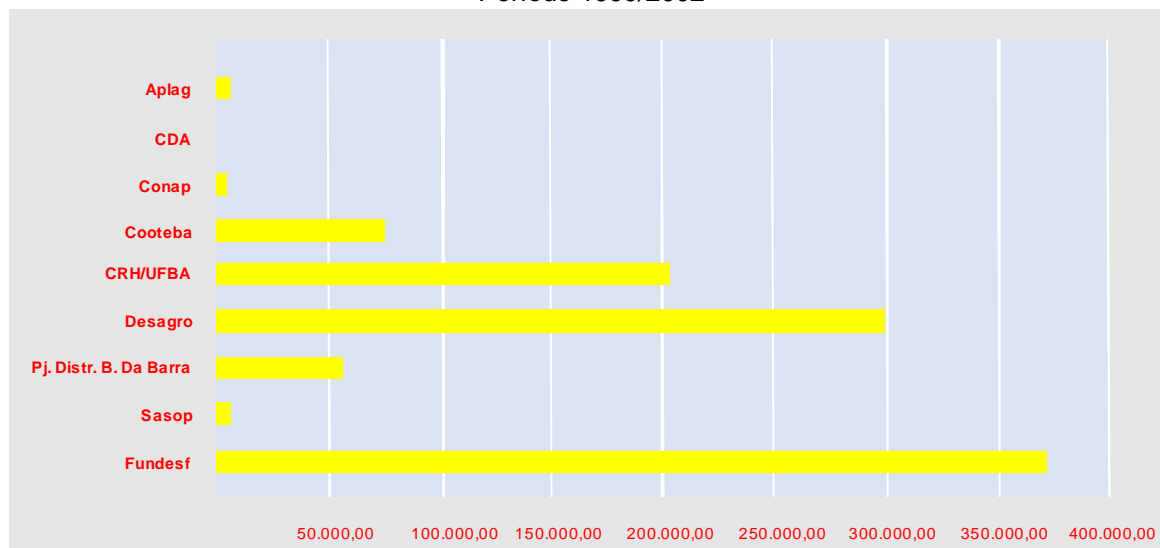
Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento - 2002

Sistematização : Paulo L. Coqueiro Andrade

Nos gráficos a seguir, demonstra-se a distribuição de recursos por instituição, no período de 1999 a 2002, diferenciando, nos dois primeiros gráficos, o repasse de recursos para PDSA (Figura 4.1) e para os serviços topográficos (Figura 4.2). Observa-se, para os recursos de PDSA, que a Fundesf recebeu o maior repasse (R\$372.800,00), seguida pela Desagro (R\$298.900,00). Para topografia a CDA se destaca com o acúmulo de repasses em três anos seguidos (2000 a 2002),

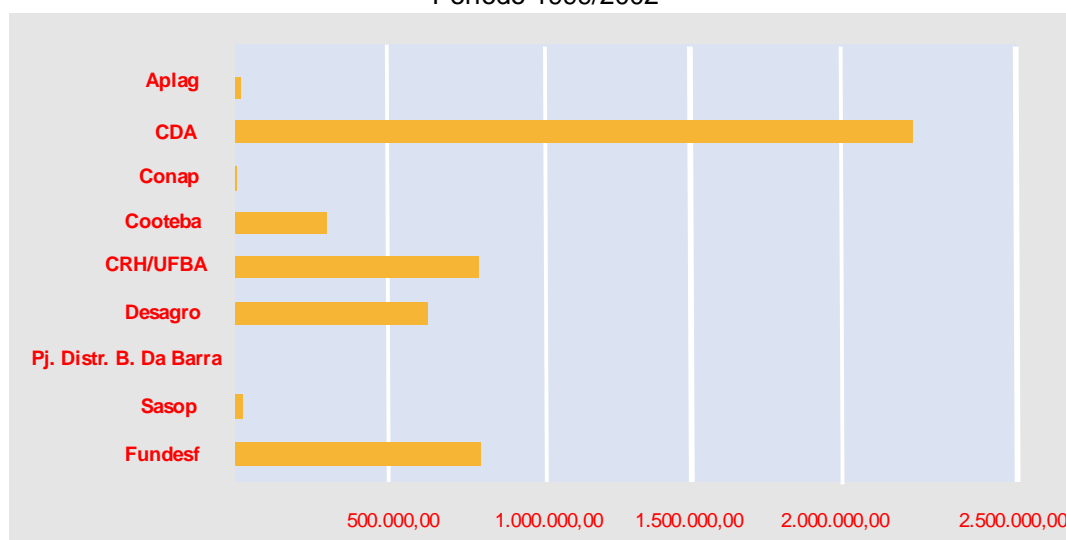
totalizando R\$2.343.000,00, sempre em áreas antigas, normalmente sem a associação dos trabalhos com o planejamento.

Figura 4.1  
Instituições elaboradoras de PDSA e os valores programados para sua execução na Bahia  
Período 1999/2002



Fonte: Superintendência Regional do INCRA na Bahia  
Sistematização: Paulo L. Coqueiro Andrade

Figura 4.2  
Instituições executoras dos serviços topográficos  
e os valores programados para sua execução na Bahia  
Período 1999/2002

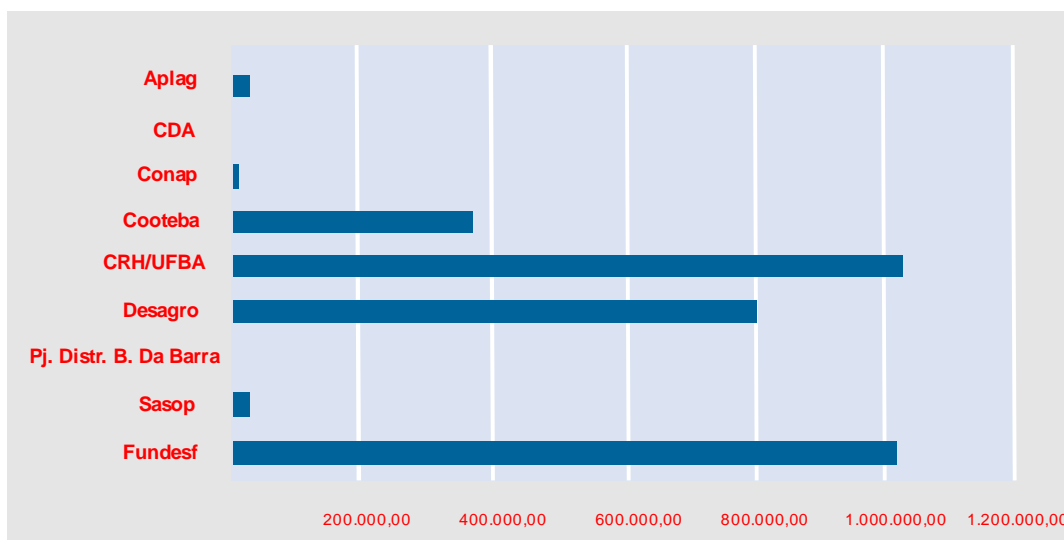


Fonte: Superintendência Regional do INCRA na Bahia  
Sistematização do autor

O terceiro gráfico registra apenas os recursos conjugados dos serviços de PDSA e demarcação topográfica. Segundo os dados na Figura 4.3, verifica-se que, no montante de Planos e serviços topográficos, o CRH/UFBA recebeu um valor

maior (R\$1.020.500,00), seguido pela Fundesf (R\$1.018.000,00). A terceira instituição ainda a receber valores nesse patamar foi a Desagro (R\$800.500,00).

Figura 4.3  
Instituições e valores repassados para execução concomitante de  
PDSA e demarcação topográfica na Bahia  
Período 1999 / 2002



Fonte: Superintendência Regional do INCRA na Bahia  
Sistematização do autor

É preciso, entretanto, salientar que, no montante geral dos repasses (R\$6.007.000,00) aqui identificados, a CDA ficou com 38,99%, seguida pela Fundesf, que recebeu 19,76%. A CRH/UFBA recebeu 16,99% e a Desagro 15,64%.

#### 4.1.2 Sensibilização para o planejamento

Dentre as possibilidades de acompanhamento das equipes elaboradoras de Planos, estava uma ação que se antecipava ao planejamento e visava informar aos assentados sobre a existência de recursos públicos para essa finalidade, sobre a contratação de equipes e sobre o sentido do planejamento, denominada de sensibilização. Em 1999, no início da implantação formal do PDSA, essa ação de campo, promovida pela superintendência da Bahia, reduziu o atrito inicial entre entidades contratadas e os assentados.

Com o objetivo de reduzir custos, esses encontros foram majoritariamente regionais, onde se faziam presentes apenas lideranças e alguns poucos representantes de cada assentamento, com o compromisso de repassarem os conteúdos para o restante da população em seus respectivos assentamentos. Mesmo que tenha havido uma repercussão importante entre os presentes nos eventos, não houve confirmação se a transmissão das questões ali tratadas ocorreu em seus lugares de origem. A opinião do professor Antonio Dias reforça essa dúvida

ao alegar que não percebeu os assentados preparados na maioria das áreas trabalhadas pelo CRH/UFBA: “... não sabiam o que era planejamento...”

Alegando dificuldades operacionais, essa função de sensibilização foi repassada para as próprias entidades conveniadas. Quando coincidia uma outra agenda de campo, um técnico do INCRA podia fazer o acompanhamento junto à equipe elaboradora.

Ficou claro, contudo, que a eliminação desses encontros reduziu ainda mais as possibilidades dos assentados conhecerem previamente as questões que tratariam com as equipes conveniadas ou contratadas. Questões que definiriam estratégias para o assentamento, algumas delas definitivas, como é o exemplo do parcelamento.

#### **4.1.3 Supervisão / fiscalização**

A falta de acompanhamento, supervisão ou de orientação em campo do INCRA nos serviços de elaboração de PDSA e de topografia foi uma constatação geral, entre os entrevistados. Nem nos relatos dos técnicos ou dos gestores do próprio INCRA se procurou atenuar essa questão. Ao contrário, eles colocam tal alheamento como um fator comprometedor da qualidade dos serviços finais, como pode ser constatado nas declarações a seguir:

O INCRA acompanhou a elaboração dos Planos de forma precária, por falta de pessoal. Muitas vezes só fomos participar para emitir parecer, quando tal acompanhamento deveria se dar em processo. (**Gestor do INCRA**).

É só a fiscalização da parte técnica do trabalho. Se a empresa executou ou não o trabalho. Não observa diálogo entre equipe que elabora o Plano e a equipe de topografia. Estes trabalhos deveriam ser executados concomitantemente. (**Técnico do INCRA**).

Os técnicos do INCRA afirmaram que, uma supervisão mais sistemática proporciona um diferencial de qualidade ao produto final. As recomendações, que deveriam ter sido efetuadas ao longo do processo de sua elaboração, culminam em mera cobrança ao fim do Plano. Essa constatação revela uma opção gerencial equivocada do INCRA com a justificativa de não possui quadro suficiente para a atividade de campo. Ao longo da execução dos serviços, ao invés da ação preventiva e capacitadora da supervisão, o gestor é impelido em colocar o técnico para fiscalizar, ao fim do processo, quando os prejuízos maiores já se deram em campo, quando poucos ajustes poderão dar conta de todo um serviço efetuado com erros. Como confirma o Engenheiro Agrimensor do convênio CRH/UFBA, Juvenil F.

Brito Jr., com raras exceções, não havia trabalho de acompanhamento do INCRA. Para ele, era mais comum o trabalho de fiscalização a posteriori.

Entretantes, em algumas situações específicas, mesmo quando um técnico do INCRA permaneceu por um tempo mais longo em campo, assessorando diretamente a instituição prestadora do serviço, como foi o exemplo de algumas áreas com a Desagro, o trabalho de topografia não deslanchou.

Destaca-se aqui a ação de supervisão de técnicos do INCRA, em 2004, em três viagens a campo, acompanhados do técnico responsável pela elaboração dos Planos do convênio com a Fundesf, buscando corrigir distorções e promover ajustes, através de oficinas nos assentamentos. Nessas viagens, discutiu-se a coerência dos programas elaborados com foco nos projetos produtivos, promovendo ajustes com os próprios assentados. Propuseram à Fundesf, que os resultados dessas supervisões fossem anexados aos Planos, antes da redação do documento final. Tais supervisões deveriam estar associadas a um corpo técnico, que estivesse à frente dos trabalhos, como a Equipe Gestora Regional, prevista na Norma de Execução 02, de 20 de março de 2001, incumbida de coordenar as ações para implementar e manter o processo de cadastramento e credenciamento das entidades ou empresas prestadoras de serviços; assegurar os recursos orçamentários necessários à contratação do PDSA na Programação Operacional da Superintendência Regional, para execução dos serviços topográficos e supervisão e acompanhamento da implantação do projeto; e viabilizar a integração com outros programas do governo Estadual e Municipal. Tal equipe, que deveria ser composta de, no mínimo, três servidores designados pelo Superintendente Regional, sendo um Engenheiro Agrônomo, nunca foi formada. Somente no ano de 2003 houve uma iniciativa nesse sentido, não perdurando por mais de um semestre e apenas um dos seus componentes dedicava seu tempo com exclusividade à equipe.

Assim, ao longo de todo o período de vigência da política de elaboração de PDSA e dos serviços topográficos, essa ação ficou praticamente concentrada em um único técnico da superintendência que, ocasionalmente, recebia colaborações para análise ou acompanhamento em campo.

#### **4.1.4 Análise dos Planos**

No período de julho de 2002 a janeiro de 2003, foi contratada pelo INCRA uma acessoria técnica para analisar os Planos de Desenvolvimento Sustentável que

se acumulavam na Superintendência Regional do INCRA na Bahia, através da Pró-Reitoria de Extensão (Proex) da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Essa era uma equipe multidisciplinar<sup>25</sup> que iniciou os trabalhos estabelecendo um protocolo prévio para análise, pretendendo verificar os Planos a partir de suas diferentes etapas: abordagem, método adotado, diagnóstico e Plano proposto. O papel e as limitações dessa equipe são tratadas por servidor do INCRA:

Se conseguiu recursos e... contratou uma equipe para analisar um grupo específico de Planos... Mas essa questão da análise não termina na análise...o trabalho de análise não pára na formação de uma equipe e na apresentação de um produto... gera uma série de outras demandas. (Técnico do INCRA).

Mesmo desafogando os trabalhos de análise por um período, esse mesmo acúmulo se deu um pouco mais a frente com o encaminhamento dos Planos que foram sendo elaborados após o término do contrato com a Proex da Uneb.

#### 4.1.5 Nivelamento

Não havia um **nivelamento** adequado daquilo que deveria ser efetuado, nem entre os técnicos de campo do INCRA – que, na maioria das vezes estavam envolvidos em outras atividades- nem mesmo na equipe que estava elaborando o serviço nas entidades conveniadas/ contratadas. Corria-se o risco das equipes estarem em campo desenvolvendo uma atividade que podia ser diferente daquilo que estava no Termo de Referência e nas normas do manual de cartografia, ou daquilo que o Superintendente ou um Chefe de Divisão do INCRA tinha como expectativa. Havia um nivelamento interno no INCRA quanto às questões gerais do roteiro e da legislação, mas não existia, de forma geral, um pensamento nivelado sobre esse serviço, principalmente porque não se trabalhava com exclusividade ou não havia condições favoráveis para acompanhar os serviços.

Também, não era comum os diversos setores estarem devidamente entrosados no INCRA, como demonstra a fala do técnico:

Nós (do setor de cartografia), enquanto estamos fiscalizando as ações de serviços topográficos em campo só sabemos dos Planos quando eles apresentam algum problema... (Técnico do INCRA).

Por conta dessa falta de nivelamento interno e das diferentes habilidades e formações, a qualidade da orientação também acabava ficando subjetiva. Mesmo

---

<sup>25</sup> Equipe formada pelos técnicos: Arlicélio Paiva, Conceição Benevides, José Ucha, Paulo Pontes, Mariella Uzêda (Coordenação). Parte dos trabalhos desta equipe, notadamente as análises relativas aos assentamentos tidos como área de foco desta pesquisa serão discutidas mais a frente.

quando o intuito do técnico era de contribuir, dentro do seu raio de competências, inadvertidamente, podia gerar mais dúvidas para as equipes elaboradoras.

#### 4.1.6 Prazo de elaboração

O **prazo de elaboração** dos PDSAs, bem como para a execução de serviços de medição e demarcação topográfica, em todos os convênios ou contratos, foi estendido, considerando o período inicialmente pactuado.

Nos primeiros Planos elaborados tinha-se o período de três a seis meses, conforme estabelece o Roteiro Mínimo Comum para Elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária, de 30 de junho de 1998. A Norma de Execução/INCRA/Nº 02, de 28 de março de 2001, em seu Capítulo IV, Das Condições Para Elaboração do PDA, no Art. 8º previa que:

A contratada deverá elaborar o PDA no prazo máximo de três meses, contados da data de contratação dos serviços, devendo o repasse dos recursos ocorrer conforme cronograma físico-financeiro de execução definido e prévia apresentação dos produtos previstos no Plano. (INCRA, 2001).

Definitivamente isto não se deu. Os convênios foram aditados, e os novos prazos continuavam não sendo cumpridos. O tempo médio utilizado para a elaboração do PDSA e para a execução dos serviços topográficos variou de entidade para entidade e de região para região. Alguns comentários dos técnicos do INCRA, como o selecionado abaixo, situam bem essa questão:

O tempo médio de execução do serviço de topografia varia muito. Em função dos equipamentos (teodolito ou GPS) utilizados, da localização (região) do projeto, se está no sul ou no oeste, varia em função dos problemas encontrados... por exemplo com posseiros ou com elementos outros que não é a comunidade assentada. (**Técnico do INCRA**).

Esse diferencial de produtividade foi agravado ainda mais quando as entidades não possuíam a experiência necessária para realizar as atividades programadas. A declaração de um dos gestores do INCRA ilustra essa circunstância:

As pessoas entraram nisso aí sem *expertise*...é muito difícil tratar com um agrupamento de assentados. E a proposta do Plano era participativa dificultava...gerava conflitos. Lembro de decisões que eram tomadas em campo que depois voltavam atrás. (**Gestor do INCRA**).

Por outro lado, a relação institucional do INCRA com algumas entidades possuía um viés político ou era fruto de uma parceria, que restringia ações punitivas. Evidente que as cobranças ocorreram, contudo, as medidas mais radicais

quase nunca foram tomadas, como demonstra Lourival Gusmão, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999, ao afirmar que “...sempre houve discussão, facilidades, adiamento de prazos, isso aí o INCRA teve um comportamento muito decente com a Cooteba.”

As entidades possuíam justificativas sempre “plausíveis” para o atraso, e em alguns casos, superaram quatro anos para que os serviços fossem concluídos. Essa problemática está refletida na declaração do técnico do INCRA que se segue:

E, na verdade, em função de dificuldades para execução, a gente observa que as entidades têm ultrapassado muito o tempo de elaboração, talvez não por culpa só das entidades. Por conta do conteúdo do Plano e da metodologia, talvez não seja tão adequado para fazer um trabalho dessa natureza. (**Técnico do INCRA**).

Tanto os técnicos e gestores do INCRA, quanto os coordenadores dos serviços das entidades conveniadas reclamaram por um período mais elástico para elaboração dos PDSAs, visando garantir um prazo que consideram exeqüível e, de forma a não afetar a qualidade do trabalho final.

Avalia-se todavia que o alargamento do tempo atinge as instituições e os assentados de maneira bastante diferenciada. Para os assentados, tal adiamento significa, na prática, o retardamento do acesso aos créditos, a definições sobre o parcelamento e sobre o futuro do assentamento. Gera também insegurança sobre a posse da terra. A tentativa de garantir suas permanências no assentamento pode fazer com que os trabalhadores lancem mão de uma espacialização desordenada do imóvel, plantando culturas perenes, ao invés de culturas anuais, fazendo edificações, com intenção de estabelecer vínculos no lugar em que ocuparam. E então, a intenção de se efetuar um planejamento mais maturado, detalhado, poderá ter assim, o efeito contrário, gerando mais distorções espaciais de difícil reversão.

Algumas falas caracterizam bem essa questão, como as selecionadas a seguir, de um técnico do INCRA e de um representante de movimento social.

... Acontece que um ano dentro de uma comunidade é muito tempo. Em um ano as coisas se cristalizam. E o medo de sair dali faz com que indivíduo plante um pé de côco... de forma a criar raízes ali do lugar que ocupou... (**Técnico do INCRA**).

Tem mais de um ano que não retornaram mais. Não recebemos até agora nenhum material. Nada, nada, nada... Tem quinze meses que eles não vão no assentamento. Em uma assembléia no INCRA ameaçamos levar a questão para o Ministério Público... (**Vanderlei Almeida de Souza**— Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte).



Assim, se por um lado a manutenção do prazo de três a seis meses para realizar os serviços, não tem surtido efeito na sua execução, pois as instituições contratadas/conveniadas não têm conseguido concluir o trabalho nesse tempo. Por outro lado, a ampliação desse prazo implica em conflitos com os movimentos sociais e assentados, tendo em vista os prejuízos concretos que o retardamento dessas decisões traz, como o uso da área sem programação, podendo gerar danos ambientais de difícil reversão. É importante registrar que esse retardamento já vem se dando na prática, com o aditamento dos prazos dos convênios, sem que isto esteja se revertendo em qualidade nos serviços efetuados.

#### **4.1.7 Movimentos sociais**

Na prática, os **movimentos sociais** não refutavam a idéia de planejamento, mas faziam questão de saber qual entidade iria executar os serviços, empenhando-se para que a entidade contratada/conveniada tivesse algum envolvimento com a causa da reforma agrária. O MST, em particular, associava o PDSA ao parcelamento e, por conseguinte ao processo de titulação. Assim, pode-se dizer que, no período inicial, prevaleceu uma posição titubeante entre os movimentos sociais, especialmente o MST. Se por um lado o planejamento era visto como uma ação importante, por outro, podia ser um passo para a titulação e sua etapa subsequente, a “Consolidação”, etapa que finaliza as ações do INCRA no assentamento.

Contudo, nas entrevistas efetuadas, nenhum dos agentes entrevistados trouxe essa associação de forma explícita. O Plano não foi vinculado a uma estratégia do discurso político do Programa Novo Mundo Rural do governo Fernando Henrique Cardoso, quando se visava tratar da reforma agrária como uma política de formação de agricultores familiares, tendo em vista a possibilidade de desenvolvimento e de autonomia dessa categoria, nem mesmo pelos representantes dos movimentos sociais.

O MST, em particular, após o convênio com o CRH/UFBA, quando teve a oportunidade de escolher parte da equipe elaboradora dos PDSAs, parou de interferir diretamente na escolha de técnicos ou entidades para formular os Planos. Em algumas situações não permitiu que as equipes elaboradoras adentrassem nos assentamentos, alegando, nesses casos, que as discussões trazidas por alguns técnicos eram contra a linha política da Organização. De forma geral, na Bahia,

demonstrou descaso, por não acreditar no instrumento, taxando-o de burocrático e dizendo que “não ia dar em nada”. Há um grupo, dentro do próprio Movimento que acreditava nessa forma de estruturar os assentamentos, entretanto, não conseguiu fazer prevalecer sua visão, mesmo fortalecido por uma articulação nacional, que defendia a necessidade de conhecer o imóvel em profundidade para dominar o território.

O que o grupo do Movimento que defende esta questão do território, começa a ter proposta mais consistente... não joga o cara à própria sorte, ao número do lote. É preciso estar com o domínio total para propor. Mas a velocidade dos assentados e a burocracia do INCRA... **(Júlio César Vasconcelos Campos, Engenheiro Agrônomo do MST).**

Essa discussão tinha como intenção estabelecer uma qualificação técnica, na base do MST, com competência para elaborar os Planos. O trunfo seria treinar equipes, com conhecimento técnico para melhor assessorar os assentamentos.

#### **4.1.8 Monitoramento do Plano**

O INCRA não possuía um sistema de monitoramento dos Planos, que pudesse, em uma etapa seguinte à da sua elaboração, garantir sua implementação. Também não possuía asseguradores em seus quadros e, a Equipe Gestora Regional nunca chegou a ser estabelecida no período estudado.

Os movimentos sociais não utilizaram o PDSA como referência para o planejamento, e, por sua vez, os assentados também não. Uma cópia do documento era destinada aos assentados, mas eles apresentavam dificuldades em lidar com o material, que, aos poucos, foi esquecido, no meio dos documentos guardados na sede da associação, ou, muitas vezes, na própria residência do presidente da associação. O Plano desapareceu, literalmente, dos assentamentos, sem que os assentados dessem por sua falta.

O Plano existiu para a maioria dos assentados apenas quando estava sendo elaborado, mesmo assim, como pré-requisito para acessar outras políticas. Ganhou características de coisa estática, de fim em si mesmo. O que acabou por categorizá-lo como produto, não como instrumento útil a um processo de mudanças.

Os assentados não dão importância para aquele “pacote”, eles não discute. Tem assentamentos que já existe o Plano, eles engaveta lá... tem assentados que nem sabe o que é o Plano. E participou da discussão. **(Vanderlei Almeida de Souza – Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte).**

A proposta de planificar ações nos assentamentos de reforma agrária resultou em um processo repleto de paradoxos, impasses, convergências e divergências entre agentes. Após sua conclusão, não se observou desdobramentos, como se os Planos não fossem uma produção técnica e social para estabelecer orientações para o desenvolvimento dos assentamentos.

#### 4.2 O PLANO ELABORADO: A PANACÉIA INCOMPREENSÍVEL

Alguns procedimentos, estratégias ou políticas surgem como soluções para todas as mazelas, como uma panacéia que promete modificar substancialmente toda a realidade após sua prescrição ser efetuada.

Parte das entrevistas efetuadas durante esta pesquisa, com os diversos agentes que operam com reforma agrária na Bahia, traz a desagradável compreensão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDSA) como algo assim, uma panacéia. Esse senso comum traduz o Plano como algo complexo, importante, necessário, mas inócuo e sem resultados concretos ou como um instrumento que se resolve por conta própria.

Coincidentemente com esse ponto de vista, a leitura de Planejamento e Bem-Estar Social, de Henrique Rattner (1979), em análise das escalas nacionais, revela que o planejamento acabou sendo considerado como uma espécie de panacéia para solução dos mais diversos problemas. Apesar da elaboração de uma grande diversidade de Planos, que tanto pode caracterizar o estilo político de países capitalistas quanto de socialistas, observou-se fracassos ou inadequações dos mesmos com uma grande freqüência. De forma análoga, Rattner acredita que a ênfase crescente na elaboração de indicadores sócio-econômicos se insere em uma corrente de pensamento evolucionista que também atribui ao planejamento características de panacéia para o processo de mudança social, partindo do pressuposto de que todos os países estariam fatalmente evoluindo em direção à “sociedade industrial”, à imagem das sociedades de consumo ocidentais. Assim, nessa concepção, se acredita na necessidade da planificação, para acelerar o processo de transformação.

Indiferente a tais possibilidades de intervenção, a geografia “se faz” a todo tempo e independe de um planejamento formal. Não obstante, defende-se aqui que

esse fazer geográfico, que é um fazer social, poderá agravar desigualdades e até mesmo gerar injustiças, quando estiverem ausentes critérios que contemplem uma racionalidade direcionada para o uso e o envolvimento dos diversos agentes diretamente interessados na sua produção.

O imóvel desapropriado para assentar famílias, no processo da reforma agrária, é um excelente exemplo do espaço em produção. A base social, representada pelos movimentos organizados no campo e pelo grupo social em questão está assentada em um substrato físico que, ao longo dos anos, foi sendo modificado. Após a imissão na posse, novas funções se ajustam a essa forma e novos usos podem lhe ser atribuídos.

O planejamento é uma intervenção típica estatal e a adoção de uma racionalidade e de um respaldo coletivo às ações que serão tomadas nesse imóvel é de sua responsabilidade e competência, devendo contribuir eficazmente no estudo e na implementação dessas novas funções e desses novos usos.

A morosidade do Estado, por sua vez, em efetuar tal ação pode ser interpretada pelo movimento social como ausência de motivação política para exercer a sua competência de planejador. Nesses casos, os assentados e suas representações tendem a se antecipar e fazer valer suas próprias decisões, empíricas por natureza, suscetíveis a incorreções locacionais e até mesmo promotoras de novas desigualdades na distribuição dos recursos naturais e de infraestrutura entre as famílias assentadas.

Embora não seja usual no Estado brasileiro o zelo pelos direitos dos seus cidadãos, embora a concepção dos PDSAs não seja uma demanda advinda da sociedade civil, sua elaboração, a partir de suas referências normativas, tem como premissa assegurar uma qualidade técnica e política ao planejamento, que tende a reduzir desvios e possibilitar a promoção de uma melhor distribuição dos recursos disponíveis.

Dito isto, volta-se para a experiência da Bahia, alertando que não se pode falar dos Planos elaborados nesse estado como sendo um produto uniforme. Eles não o foram. Existem diferenças drásticas entre os documentos entregues à Superintendência Estadual do INCRA na Bahia, caso se queira comparar as instituições elaboradoras entre si. E, tais diferenças se fazem notar no comprometimento das instituições elaboradoras e sua ação em campo, na seriedade no desenvolvimento dos trabalhos, o que fez gerar, resultados díspares. E, nos

Planos de uma mesma instituição conveniada, ainda são observadas diferenças de assentamento para assentamento, porque as equipes que os elaboraram nem sempre foram as mesmas, o tempo destinado não foi o mesmo e as circunstâncias como a motivação dos assentados e o apoio dos movimentos sociais não se deram de maneira semelhante.

#### 4.3 PARCELAMENTO, INFRA-ESTRUTURA E OUTRAS MATERIALIDADES NOS ASSENTAMENTOS: ADEQUAÇÕES E IMPROPÉRIOS DO PDSA.

A materialidade das ações previstas no PDSA é a consequência última da intervenção estatal. É a evidência do trajeto de um discurso que, nascido nos gabinetes, se impõe como política pública e ganha concretude nos assentamentos. Convém verificar se as modificações espaciais identificadas, fruto dessa negociação entre agentes, representam evidências ou negação da planificação estudada que, em última instância, validam ou negam o discurso que sustenta a política de PDSA.

Santos (1996) contribui para explicar modificações espaciais ocorridas nos assentamentos, com as modificações que se sucederam no imóvel desapropriado, considerando-as como resultado da intrusão da sociedade nas formas-objetos que se transformam permanentemente, afirmando que os movimentos da sociedade atribuem:

[...] novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam novas situações de equilíbrio e ao mesmo tempo novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas – tornadas formas conteúdos – podem participar de uma dialética com a própria sociedade e assim fazer parte da própria evolução do espaço. (SANTOS, 1996, p.86).

A prioridade desta fase da pesquisa é investigar as consequências do PDSA, priorizando o parcelamento, verificando como as instituições lidaram com a execução do planejamento e entender como esse novo desenho espacial, demarcado em campo, restringe ou potencializa o desenvolvimento das famílias assentadas. E ainda, checar a implantação de infra-estruturas; o encaminhamento de projeto de financiamento de atividades produtivas e de sua efetiva implantação; a gestão dos recursos naturais; enfim, toda uma gama de programas que os agentes executaram visando trazer o Plano para a realidade.

Essa etapa do planejamento pode ser investigada, inicialmente, a partir da própria Superintendência do INCRA na Bahia, verificando o acolhimento e aplicabilidade desse instrumento em suas diversas esferas administrativas.

Na pesquisa realizada, constatou-se que o PDSA não circula na Superintendência, e isto é admitido francamente, sem que haja um reconhecimento da responsabilidade pessoal do técnico ou do gestor pelo uso e difusão das informações existentes e geradas com o uso de recursos.

Os argumentos dos técnicos e gestores do INCRA se diferenciam para justificar tal inércia, alguns apresentando opiniões complementares e, por vezes, até contrastantes. Dentre as justificativas mais freqüentes têm-se: dificuldade de acesso ao conteúdo, por conta do emprego de uma linguagem inadequada; falta de comunicação interna para divulgar essa e várias outras ações de governo; falta de confiança nas informações geradas; dificuldade em saber quais Planos são aproveitáveis para programar as ações do INCRA e quais não o são; defasagem do conhecimento no tempo entre o utilizado para sua elaboração e momento atual; falta de participação da própria comunidade, gerando um instrumento mais de concepção da equipe elaboradora que dos assentados; quadro de recursos humanos insuficiente para acompanhamento dos assentamentos; e falta de estímulo e orientação das coordenações. Outros alegam ainda que, boa parte da própria Instituição nem sabe que o Plano existe.

É preciso, entretanto, ter clareza que, seja por desconhecimento do documento elaborado, desinteresse pessoal, dificuldade de conjugar prioridades, pela falta de orientação dos coordenadores ou pela sobrecarga de atividades, nem toda opinião expressa a verdade última sobre os Planos, mas demonstra uma diversidade de impressões, muitas delas derivadas de uma análise sem maiores aprofundamentos, mas que permitem efetuar uma leitura sobre a real importância desse instrumento no INCRA.

Ficou constatado que, dentro do INCRA, poucos fizeram uso desse instrumento. A maioria dos seus gestores e técnicos não os leu, consultou minimamente páginas específicas e pouco o recomendou para que outros o tivessem como material de referência para o assentamento, mesmo quando fossem seus coordenados. Esse é um senso comum que aponta para a mesma questão: os PDSAs não circulam dentro da autarquia. Em um levantamento, efetuado no setor que coordena e arquivava os Planos, a partir de um mecanismo de controle por

planilha, se comprova essa baixa circulação dos planos. De maio de 2005 a janeiro de 2006, apenas 17 Planos foram solicitados para consulta cuja saída foi controlada. Desses, cinco correspondem a empréstimo para uso desta pesquisa.

Um dos gestores do INCRA, que trabalha com infra-estrutura nos assentamentos, ao ser inquirido sobre o lugar onde os Planos ficavam arquivados na superintendência, não soube dizer. Alegou que não tinha o conhecimento que poderia utilizar tal material em seu trabalho. Também se coletou relatos demonstrando indiferença aos Planos, como o que se segue:

É mais rápido perguntar para os assentados, tão ali dentro no dia a dia, medem. Quando a gente fala de demanda eles já têm a demanda deles. No geral, os técnicos de campo não usam (as informações do Plano).  
**(Técnico do INCRA).**

Essa baixa circulação dos Planos, associada a uma visão uniforme, que impregna os técnicos e gestores do INCRA entrevistados, sobre a importância dos Planos, estabelece uma intrincada contradição no discurso institucional, que apresenta coerência política com as diretrizes nacionais, mas que não é efetivada na prática.

As justificativas para essa contradição são diversas, mas, dentre aqueles que arriscam a opinar, essa dicotomia provém da aplicação de uma metodologia não apropriada para essa atividade, que, por sua vez está relacionada com duas limitações: a primeira, de natureza financeira, e, a segunda, de falta de qualificação das equipes contratadas/conveniadas.

Alguns gestores do INCRA não se colocavam na posição de difusores potenciais da ação de planejamento. Não havia uma sistemática na instituição que valorizasse os PDSAs. Assim, é citado como algo extraordinário, o fato de alguns assentados implementarem os Planos, a partir das iniciativas próprias, de suas lideranças. Entretanto, o técnico do INCRA que traz esses fatos não lembra de quais ações especificamente, nem em quais assentamentos, recordando apenas que soube disto em contato com os próprios assentados.

Na grande maioria dos depoimentos dos técnicos, foi freqüente encontrar, aqueles que demonstraram ter feito uso do PDSA através de uma leitura seletiva, que apenas incidisse sobre aquele aspecto de seu interesse, como uma empreendedora social, que diz ter aproveitado os Planos para saber mais sobre o histórico das áreas que acompanha. Outros relatos agregam mais informações:

Consultei os Planos para montar as demandas para a programação operacional. Para fechar esse planejamento, nem todos tinham essa informação, mas aquele setor orientava para que os técnicos de campo o utilizassem. Só consultava a parte da programação de infra-estrutura. **(Técnico do INCRA).**

Para elaboração de projetos básicos de convênios e para a Terra Sol, utilizando informações na maioria das vezes da parte propositiva, para a maioria das áreas teve oportunidade de verificar. **(Técnico do INCRA).**

A gente tem a visão de que esses Planos são direcionados para receber o Pronaf. **(Gestor do INCRA).**

Sinceramente, hoje eu não vejo praticidade, a maioria estão nas gavetas, nos arquivos, só servem para serem pré-requisito oficial para acessar uma outra política pública – o Pronaf. **(Gestor do INCRA).**

Ainda assim, comentários sobre a fragilidade das informações ali contidas geravam inseguranças por questões alheias à qualidade técnica em si do PDSA, como é o exemplo de inversões que possam ter sido implantadas por outros entes ao longo do tempo:

Não me sentia segura em usar os Planos de um ano ou dois anos, não sentia segura para usar para o planejamento. Existem outras instituições estaduais ou municipais que atuam nas áreas... coríamos o risco de programar uma demanda já atendida...isso deveria ser parte do acompanhamento que não existe. **(Técnico do INCRA).**

Apesar dessa convergência institucional, de que os PDSAs são pouco aproveitados, observou-se um uso maior do que o percebido pelas partes isoladamente, como pode ser discriminado aqui: exigido como peça obrigatória para acessar o Pronaf; como instrumento diagnóstico, permitiram leituras para que técnicos do próprio INCRA conhecessem os assentamentos, principalmente seu histórico e o levantamento de recursos naturais; na parte programática, foram aproveitados para identificação de infra-estruturas para a programação orçamentária, para as ações de produção não agrícola, através do programa Terra Sol, para o programa Luz no Campo, para a secretaria de saúde e no requerimento da licença ambiental. Também foram utilizados para a formulação do termo de cooperação INCRA/Funasa, sendo utilizadas as informações dos Planos para justificar uma solicitação da área de saúde, no Médio São Francisco. Esse trabalho foi feito no fórum territorial, checando informações demandadas pelas organizações de base, quando, através deles foram identificadas as áreas com maior incidência de doenças.

Em certa medida, o amplo conhecimento e uso do PDSA são minimizados por quem aponta a existência de uma proliferação de políticas que têm gerado uma



carga de trabalho a um reduzido corpo técnico que, ao invés de trabalhar de forma integrada, se isola no seu campo de atuação, reduzindo as possibilidades nesse e nos demais programas. Em entrevista, um gestor do INCRA acrescenta que:

É mínimo o conhecimento do Plano, como é de todas as políticas. O processo de comunicação é fraco dentro da instituição. Existe um entrave grande na comunicação dentro do órgão. (**Gestor do INCRA**).

Por sua vez, o uso dos Planos para gestão, no âmbito do assentamento implica que os assentados os conheçam e tenham se apropriado do seu conteúdo, mas o que se observa é uma inépcia, um descaso com todo o esforço de elaboração do Plano.

Na maioria dos casos, apenas o presidente da associação detém o Plano e os mapas. Por vezes, o tesoureiro ou outro membro da diretoria já manipulou o material, e em geral, quando ocorre a sucessão de mandatos, o novo presidente toma conhecimento. Não que esse tenha sido um documento de consulta para a diretoria, parece mais um símbolo, que faz parte de um conjunto de elementos de quem detém o poder sobre os demais.

Por exemplo, quando algum assentado diz que o Plano é a “vida dos assentados”, que “nossa vida está escrita aí”, se distancia sobre os demais, demonstrando um conhecimento que em verdade não possui, em certa medida, ampliando seu poder sobre os outros assentados. Alguns discursos ilustram essa situação:

O presidente foi embora do assentamento e levou a cópia do Plano embora. Se a comunidade estivesse ... interessada no Plano, se o Plano não tivesse um dono... isto não teria acontecido... o Plano desaparece, vai embora junto com ele... (**Técnico do INCRA**).

Não há gestão dos Planos feitos pelas comunidades. (**Técnico do INCRA**).

Assim, apesar de considerarem importante, que o PDSA não deve se tornar peça burocrática, nenhum dos agentes se postulou a interferir no processo de forma ativa. Entretanto, quando confrontados na entrevista com esse paradoxo, reconhecem como sua, parte da responsabilidade da baixa implementação do planejamento.

#### **4.3.1 Anteprojeto de parcelamento**

O parcelamento é uma etapa do planejamento, que pode ser sumariamente compreendido como linhas que dividem o imóvel em setores, em fatias. Mas esse é um trabalho complexo, que deve ser antecedido por uma

articulação entre dois campos distintos do conhecimento. O primeiro inclui sua idealização, vinculado a um modelo de desenvolvimento, e o segundo caracteriza-se por sua materialização no papel e em campo, respeitando-se as convenções estabelecidas. Em entrevista, um gestor do INCRA alerta que:

O trabalho de topografia do INCRA é um trabalho complexo, que aborda o anteprojeto de parcelamento, a materialização em campo e a geração de peças técnicas relativas ao trabalho. (**Gestor do INCRA**).

Assim, um anteprojeto deve anteceder o parcelamento, como resultado de um dos momentos mais fecundos desse planejamento. É a racionalização espacial das atividades produtivas e estruturais. Não se exige no Termo de Referência que seja apresentado como um desenho refinado, bastando um simples croqui para que se inicie o percurso de cristalização daquilo que se define no PDSA como o futuro desejado. O anteprojeto é, assim, um passo em direção ao futuro, resultado do conflito entre agentes – do INCRA, com suas orientações, expressas no Termo de Referência; dos movimentos sociais, com suas estratégias, sua luta; e dos assentados, com suas expectativas, vivências, e, evidentemente, com seus antagonismos internos. É um momento de grandes negociações e de resolução de conflitos. No anteprojeto se estabelece a adequação dos recursos naturais existentes ao uso presumido e se aponta para o cumprimento das resoluções ambientais. A adequação das classes de capacidade de uso às atividades definidas, também é um foco de tensão, nos debates para o planejamento. Note-se: essa não é uma atividade topográfica. Durante o planejamento, ela irá distinguir solos e demais recursos naturais a um uso presumido. Esse momento também não é só agrônomo, as questões sociais também se impõem para que haja um ordenamento espacial que contemple o âmbito político, cultural e econômico.

O anteprojeto é uma síntese do Plano e uma orientação à gestão. É uma forma que está prestes a ser engendrada e que terá nos engenheiros cartógrafos, agrimensores e topógrafos seus realizadores.

Quando o serviço executado em campo é concluído, tem-se uma materialização de difícil reversão, que passará a comportar novos conteúdos, implicando claramente em um processo geográfico cuja espacialidade resultante aponta para novos desafios.

O anteprojeto deve, portanto, traduzir o pressuposto maior do planejamento, ou seja, que a nova forma do imóvel contemple oportunidades concretas de desenvolvimento.

E, nesse instrumento provisório está resguardada toda a discussão sobre a qualidade técnica e política desenvolvida pelas instituições elaboradoras. Dessa vez, justifica-se a qualidade técnica, porque a leitura da realidade deve ser conduzida através da racionalidade e adequação de recursos de forma sustentável; e da qualidade política que deve refletir os aspectos sociais, as negociações entre agentes para se ajustar o desenho.

A professora doutora Maria José Marinho do Rêgo, geógrafa, lotada na UFBA, especialista em solos, atesta que todas as áreas trabalhadas pelo CRH/UFBA tinham anteprojeto de parcelamento. Conforme seu depoimento, afirma, que ao fim do planejamento, elaboravam um croqui com uma noção geral do que havia sido discutido e acordado. Algumas questões pendentes ficavam como observações para discutir com os assentados.

Entretanto, o lapso de tempo entre a elaboração do anteprojeto de parcelamento e sua execução é um problema gerador de conflito. Nesse intervalo, os assentados têm a oportunidade de repensar, de refletir de outra forma, mudam-se as correlações internas, mudam-se os interesses, quando a equipe de execução dos serviços topográficos vai a campo, o anteprojeto já não corresponde aos anseios atuais dos assentados. Aliado a isso, podem ocorrer interferências externas, como no PA Santa Clara, que possui metade de suas terras no município de Andaraí e a outra metade no município de Ibiquera; a interferência dos prefeitos municipais polarizou as discussões dentro do assentamento, promovendo uma ruptura entre grupos.

Nem todas as instituições conveniadas elaboraram esse anteprojeto de parcelamento, mas, onde houve tal croqui, observou-se que o INCRA não tomou conhecimento.

O técnico de topografia fazia um estudo prévio... para discutir com a gente em croqui... trazia o estudo para discutir com Zezé<sup>26</sup>... fazíamos pequenas mudanças... depois batia o martelo. Não foi submetido ao INCRA. Fechavam com a comunidade. **(Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).**

---

<sup>26</sup> Professora Maria José Marinho do Rêgo, Coordenadora do Estudo de Recursos Naturais do CRH/UFBA.

E, como nesse intervalo entre o PDSA elaborado e a demarcação topográfica, a supervisão do INCRA ainda foi mais escassa, nem mesmo as instituições contratadas/conveniadas operaram em campo, mas sim os topógrafos ou empresas terceirizadas, sem o conhecimento adequado dessa etapa e sem respaldo junto aos assentados. Simplesmente fizeram a demarcação em campo sem avaliar criticamente o anteprojeto. A experiência de campo de um técnico do INCRA é útil para ter essa constatação:

O topógrafo que vai para campo operar é pau-mandado. Ele não altera projeto nenhum, só vai implantar. **(Técnico do INCRA)**.

Assim, pela falta de cadastramento prévio, o topógrafo terceirizado pela instituição executora, não tinha como argumentar, como propor ou como contestar as questões surgidas em campo tanto no decorrer do serviço.

Percebe-se na estrutura administrativa do INCRA uma área de sombra, uma área de vazio gerencial. Para os técnicos da cartografia deveria haver um acompanhamento mais intensivo do setor técnico responsável pela área de desenvolvimento de projetos. E, esses, por sua vez, justificam que não tratam dessa questão por conta da baixa operacionalidade e, em certa medida, acreditaram que a instituição elaboradora daria conta desse serviço. Como as normas dos Planos não determinam quem deveria fazer essa ponte entre a cartografia e a área de desenvolvimento, o aprofundamento sobre a questão de parcelamento passava ao largo do INCRA. As seguintes falas revelam esse fato:

... a solicitação não é da cartografia... Essa planta está em função do PDSA e o PDSA não é da cartografia... O Termo de Referência é muito claro, ele assegura a responsabilidade do anteprojeto de parcelamento, não ao setor de cartografia, mas às empresas elaboradoras, com base nesse estudo. **(Técnico do INCRA)**.

Confesso que me senti impotente em atuar em todas essas frentes, como da organização territorial. Essa discussão eu não tive com as entidades. Não vi nenhuma reunião com o pessoal da cartografia, que acompanhava... Você não chegava nas discussões com as entidades sobre o ordenamento territorial. **(Técnico do INCRA)**.

Ocorre também de se utilizar como referência para anteprojeto de parcelamento a planta do imóvel de quando foi feita a vistoria pelo INCRA. Mas quando as instituições fazem seu estudo sem a devida atualização e complementação das informações cadastrais em campo, sujeita o parcelamento a uma série de problemas, porque essa planta não inclui os detalhes, como as áreas de construções. E, nesses casos, um exemplo do que pode ocorrer é uma

inadequação locacional, é se descobrir, ao fim dos serviços, benfeitorias coletivas, como lagoas, em lotes individuais.

Quando o parcelamento está concluído, o problema que se coloca é que, além do valor utilizado para os serviços topográficos ter sido relativamente alto, dificilmente se consegue reverter as injustiças ou as inadequações espaciais instaladas em campo.

#### 4.3.2 Pré-parcelamento

A divisão inicial do assentamento, efetuada pelos assentados, sem a autorização expressa do INCRA, será designada aqui como pré-parcelamento. Tal ação ocorre, normalmente, por conta da morosidade da atuação do Estado, que pode estimular a reação nos assentados, de forma que eles próprios efetuem o fracionamento do imóvel.

Em muitos casos, quando a instituição executora do PDSA e de demarcação chegou a campo para iniciar os serviços conveniados ou contratados, já se deparou com o assentamento dividido.

Esse arranjo prévio é pensado e executado pelos próprios assentados, de forma rudimentar, na maioria das vezes utilizando cordas, identificando as parcelas de cada um. São casos de difícil reversão, e, quanto mais se retarda as ações de planejamento, mais se consolida a divisão do imóvel inicialmente posta. Os relatos tratam do problema:

Eu chamei a empresa e conversei... Aí não tem como, porque a comunidade não aceita a reversão. Já tem coisas feitas, casas, eles não aceitam, a própria comunidade se explicando, não aceita. **(Técnico do INCRA)**.

Tem que ver o seguinte: quando a gente pega o processo a coisa já está feita. **(Técnico do INCRA)**.

Em lugares que já havia pré-parcelamento não há muito o que fazer. **(Técnico do INCRA)**.

Nessas circunstâncias, a instituição elaboradora tende a acatar esse pré-parcelamento e o INCRA, por reconhecer as dificuldades de realizar modificações, só propõe ajustes quando ficam caracterizadas injustiças, como quantitativos diferentes entre lotes e a não observância da legislação ambiental. A experiência relatada ajuda a analisar a situação:

Quando (o assentamento) já está marcado de corda ou similar e ocorre uma situação injusta, procura-se agir com uniformidade e compensação. Quem perdeu sua área, ou que possuía alguma benfeitoria negocia junto à comunidade. O INCRA, neste caso, procura não intervir. Eles utilizam uma

matemática simples onde 1000 dividido por 100 dá 10 para cada, esquecendo da reserva legal, preservação permanente, estradas... (**Gestor do INCRA**).

Dentre as instituições elaboradoras que tiveram maior incidência de assentamentos com pré-parcelamento, predomina o CRH/UFBA. De forma contrária, todos os assentamentos conveniados pela Desagro não possuíam tal inconveniente, tendo a oportunidade de planejar com maior liberdade, junto aos assentados.

Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor do convênio CRH/UFBA, lembra de uma das experiências, onde já havia pré-parcelamento, quando a Antares<sup>27</sup> chegou em campo. Todo o imóvel estava loteado, inclusive a reserva. Nesse caso, houve a necessidade de se fazer um remanejamento. E assim, muitos lotes estavam demarcados em área que possuía inclinação superior a 45%, e que deveria ser destinada à preservação permanente.

Ocorreram algumas situações onde esse parcelamento prévio foi conduzido por um pequeno grupo de assentados, que manipulou as medições, beneficiando quem estava na coordenação, sendo, então, necessário reverter integralmente. Juvenil Brito conta que:

Onde já estava dividido, formavam grupos e falavam, por exemplo assim, aqui nós já dividimos e ficou para você 5ha. Eles acham que a topografia não vai chegar porque já dividiu. Quando a gente vai dividir, mentira, ali só tem 2ha. E o dele que tinha tido que tinha 5, tem 12ha. Porque vai medir naquela corda, o pessoal não tinha o conhecimento... Quando ocorria isto, a gente levantava o existente, sentava, fazia reunião com eles e falava o tamanho de cada lote. O lote de fulano, o lote de sicrano. Aí que eles caíam na real e falavam, não, mas quando fizemos reunião, cada um era para ficar com 5ha. Porque o dele está 12 e o meu está 5 Ou menos até. (**Juvenil F. Brito Jr.**, engenheiro agrimensor, contratado pelo CRH/UFBA).

Conforme Germani (2001), os assentados fazem o planejamento com outra base técnica, e o pré-parcelamento caracteriza assim, uma urgência não atendida, demonstra que os assentados não se comportam de forma passiva e que o resultado dessa baixa tolerância com o tempo da burocracia estatal pode aprofundar injustiças na divisão dos lotes, bem como incorrer em incoerências técnicas e legais.

#### 4.3.3 Pronaf

Como se sabe, o PDSA é peça obrigatória para a liberação do crédito especial para a reforma agrária, o Pronaf. A razão da obrigatoriedade muitas vezes é

<sup>27</sup> O observatório Antares trabalhou em parceria com a UFBA para a execução de serviços topográficos em 2000.

menosprezada. Pouco se aproveita da conexão entre as atividades produtivas previstas no PDSA e a elaboração do projeto do Pronaf. Prevalece a lógica burocrática: existe Plano, então o crédito pode ser liberado.

O acesso ao crédito é postergado com a demora da elaboração do PDSA. Um discurso governamental justifica esse lapso de tempo, garantindo que, nessa espera, um instrumento de planejamento está sendo forjado, para assessorá-los quando forem recorrer ao empréstimo bancário, de forma que o crédito chegue em momento oportuno, quando já se aprofundou a discussão sobre as atividades produtivas, sobre as práticas culturais, sobre o mercado comprador, sobre os riscos que o crédito pode representar.

Entretanto, o INCRA, como agente propagador desse discurso não aparece como um elemento de esclarecimento sobre a existência e o uso do planejamento e de motivação dos demais agentes.

Deve ser esclarecido aqui, que esse crédito é acompanhado por um conjunto de entidades, denominado Unidade de Articulação Estadual do Pronaf<sup>28</sup>. Instância decisória, que tem atribuído importância apenas ao aspecto normativo do PDSA, na verificação se foi ou não elaborado, para que o projeto de crédito possa ser “hierarquizado”.

Observa-se aí um paradoxo: a Unidade de Articulação só permite o acesso ao crédito quando constata a existência de Plano, que em nada subsidia a elaboração do projeto de crédito, como comprova a seguinte afirmação:

Eu checo os crédito anteriores se já foram liberados. O crédito apoio, o crédito habitação. Topografia e Plano . Tem que checar isso antes. Só pode hierarquizar quando tiver todas estas fases cumpridas. (**Técnico do INCRA**).

E, efetivamente, as prestadoras de serviço de assistência técnica, com raras exceções, não têm utilizado o Plano como referência na elaboração dos projetos de crédito. Em diferentes instituições, a experiência revela o mesmo fenômeno:

O problema é que o técnico que elabora o Pronaf não tem interesse de consultar o Plano . Não tem porque ele não sabe a importância do planejamento. Não está enraizado no meio a importância do planejamento. (**Técnico do INCRA**).

---

<sup>28</sup> A Unidade de Articulação do Pronaf é hoje composta pelas seguintes instituições: INCRA, Ceplac, EBDA, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, CDA, MDA, Delegacia Federal da Agricultura, CAR, Senar, Secretaria Executiva do Pronaf, Fetag, Fetraf, MST, MLT, Associação de Fundo de Pasto, Ceta, Fatres e CUT.

A Bioflora não utilizou o Plano na elaboração do Pronaf em Pau Peba. (**Vanderlei Almeida de Souza** – Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte)

Já teve um Plano na minha mão... acho que foi dessa região da Chapada... (**Júlio César Vasconcelos Campos**, engenheiro Agrônomo, MST).

A prestação dos serviços de assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária tem sido usualmente de qualidade ruim, como atesta a Unidade de Articulação do Pronaf na Bahia, entretanto, os profissionais que efetuam esse serviço não se apóiam nos Planos elaborados de forma a respaldar melhor seu conhecimento sobre a área, com o objetivo de tornar mais conseqüente a sua consultoria aos assentados. Dispõem de um levantamento técnico de diagnóstico e de proposições no PDSA que podem orientar a tomada de decisões para o crédito, mas não o fazem.

E essa estrutura da Unidade de Articulação Estadual do Pronaf, que converge técnicos e lideranças de órgãos públicos, organismos de apoio à reforma agrária não adotou medidas que pudessem tornar mais relevante o aproveitamento dos PDSAs junto às equipes prestadoras de assistência técnica. Vale ressaltar que os movimentos sociais mais expressivos de luta pela terra na Bahia possuem assento aí, mas essa oportunidade não foi utilizada de forma consistente para buscar uma aproximação entre a assistência técnica e os Planos. Há uma autocrítica no relato a seguir:

Seria mais coerente cobrar dos outros agentes (Banco do Nordeste, CEPLAC, EBDA, CDA... movimentos sociais) na medida que houvesse um convencimento interno maior no próprio INCRA. (**Técnico do INCRA**).

Para agravar essa situação, não houve celeridade no atendimento às incipientes demandas que ocorreram para consultar os Planos. Essas tentativas frustradas de acessar o instrumento aumentaram o estigma de que ele é um documento centralizado e de difícil acesso. E, ainda por cima, como permaneciam dúvidas sobre a coerência técnica e atualidade dos programas discutidos no PDSA, prevaleceu a cômoda solução de não procurá-los, como a narração abaixo revela:

Teve um momento, há dois anos atrás, que a gente começou a exigir que o técnico viesse aqui procurar saber do Plano. E aí, o que começou a acontecer? A queixa deles era essa: A gente vai lá no INCRA e não encontra ninguém para pegar. As vezes não tem o Plano... aconteceu também de eu também não estar mais dando a importância que deveria dar. (**Técnico do INCRA**).

Por fim, cabe ressaltar que o projeto de crédito acena concretamente com recursos financeiros, repassados diretamente para os assentados. A possibilidade



de manusear um volume de dinheiro nunca vislumbrado antes tem um efeito hipnótico, sedutor e reduz ou tira de foco as discussões de natureza mais conceitual, de estruturação do assentamento. A urgência e a precipitação se impõem aos conteúdos da planificação e desperdiça-se um momento raro, o de articular projetos que concebam o assentamento de forma integral a recursos financeiros que possam viabilizar sua execução.

#### 4.3.4 Parcelamento

Existe um confronto entre a expectativa dos assentados para o parcelamento e aquilo que pode resultar de uma racionalidade técnica, a partir do modelo de exploração agrícola, considerando e aprofundando as limitações e potencialidades dos recursos naturais levantados. E o PDSA se postula como instrumento que deveria articular esses interesses distintos.

Para Germani (1993), a organização do espaço, como é o caso do parcelamento, deve ser definida, a priori, a partir do modelo de exploração agrícola. Nessa concepção, as unidades familiares tenderiam a expressar melhor a potencialidade do imóvel.

Germani (2001) também acredita que as possibilidades concretas de mudança de paradigma, a partir dessa intervenção com a ocupação do novo espaço, muitas vezes, significam uma ruptura com suas referências anteriores. Não obstante, o usual é que essa ruptura não seja constatada dessa forma, principalmente porque, nos parcelamentos estudados, prevaleceu a concepção dos assentados, onde o fetiche da propriedade privada, a reprodução do modelo dominante, resultou no fracionamento do assentamento em parcelas, dificultando a articulação do assentamento como uma unidade de produção.

Muito raramente se constata, na Bahia, parcelamentos que tenham como princípio assentamentos estruturados como uma unidade de produção orgânica, integrada. Essa observação é identificada nas falas que se seguem:

O camponês é por essência um capitalista. Ele quer ser proprietário... Se você não cria possibilidade dele ser proprietário... ele não é nada. (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

O parcelamento é uma tradição do povo brasileiro... ele diz eu sou dono disto... (**Técnico do INCRA**).

Para um engenheiro agrimensor do INCRA, dentre os critérios utilizados pelos assentados para fazer o parcelamento, predominam o acesso de todos à água e a localização da agrovila numa parte mais central. Há uma preocupação acentuada em aproveitar o que já existe, ao contrário do técnico, que é mais instigado em projetar, arriscando em propor modelos menos convencionais. Essa abordagem é trazida na fala a seguir.

Os técnicos se preocupam mais com relação ao acesso, centralização, os assentados não, eles se preocupam com o existente. O técnico, ele iria projetar, por exemplo... se a agrovila ideal é aqui no centro e não tem estradas, o técnico faz um projeto, eles não... (**Técnico do INCRA**).

Para obter maior eficácia na elaboração do PDSA e na execução dos serviços topográficos, atendendo às exigências especificadas pelo INCRA, recomenda-se, preliminarmente, que se levante o perímetro e se implante os marcos, fechando a poligonal, em seguida, todas as vias de acesso internas, todas as aguadas existentes, todas as benfeitorias do imóvel. Paralelo a isso, deve-se efetuar o levantamento de solos – nas escalas adequadas. Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor, contratado na época pelo CRH/UFBA, complementa, informando que, no trabalho efetuado para o INCRA, o ideal é se utilizar a topografia convencional, com a estação total e o teodolito – para dar direção, que viabilize a abertura dos lotes. Por fim, fazer o rastreamento com GPS, levantando aqueles marcos, onde se iniciou e se finalizou os lotes. “Quando pega um parcelamento já pronto, aí não precisa, levanta o que existe. Para começar do zero tem que usar , no mínimo, o teodolito. Tendo estação total, melhor ainda.”

Pela pressa e pela falta de condições, tanto do INCRA, como das empresas elaboradoras, o processo não se estabelecia dessa forma, conforme se observa no relato:

[...] o quê que a empresa fazia: Vou livrar minha cara, não vou ficar com homem nem com equipamento parado...vou montar aqui meu projeto, e vou discutir com a comunidade, se for aceito eu executo. (**Gestor do INCRA**).

O depoimento de um engenheiro agrimensor do INCRA atesta que sua instituição não conseguiu acompanhar os serviços de demarcação topográfica, levantando essa questão da seguinte maneira:

A fiscalização cartográfica deveria acompanhar todo o processo. Quando chega o pepino está pronto. Tecnicamente, o trabalho de topografia está ok. (**Técnico do INCRA**).

Apesar disto, os técnicos da Cartografia do INCRA tiveram o cuidado de diferenciar aquilo que é um trabalho topográfico bem realizado, de um parcelamento racional, que se baseie nas ações de um planejamento efetivo. Contam como exemplo típico dessa contradição, o trabalho efetuado pela própria Fundesf.

Assim, é possível se deparar com circunstâncias práticas onde as peças técnicas estavam adequadas, em que não apresentavam erro no levantamento, mas o desenho em campo não parecia funcional.

#### **4.3.5 Necessidade da precisão**

O INCRA está mais exigente quanto à precisão para o serviço de levantamento topográfico, que passou de submétrica a ser de 50 cm. Para trabalhar com tal precisão se requer maior competência técnica e equipamentos mais sofisticados. Isto proporciona, por um lado, um trabalho tecnicamente mais rigoroso, e, por outro, eleva os custos para sua execução.

Faz-se necessário questionar a relevância dessa precisão frente a outras questões não priorizadas pela Autarquia. Tendo em vista a escassez de recursos, o quê pode ser mais importante para o desenvolvimento do assentamento, a exatidão do traço no papel ou um estudo mais aprofundado, em uma escala mais adequada para imóveis rurais, no levantamento dos recursos naturais?

Sabe-se que a generalização dos dados de uma escala muito pequena para planejamento agropecuário pode incorrer em erros, como lançar no mapa uma determinada informação, quando a situação identificada *in loco* é outra. Uma mancha de solo é uma generalização da realidade, caso essa realidade esteja diagnosticada com maior precisão, o risco de que essa generalização resulte em erros é muito menor.

O exagero no foco da precisão topográfica muitas vezes supera a preocupação com outros aspectos mais importantes para o desenvolvimento do assentamento, e que passam despercebidas. Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor, cita um exemplo em que a fiscalização do INCRA o mandou retornar 700km (distância de Salvador até o projeto de assentamento) para corrigir um ponto que ficou passando 2cm do erro máximo permitido. Alerta ainda que, às vezes, durante o levantamento, o técnico se esquece de cadastrar uma outra coisa maior, ou senão, coloca os lotes em áreas inacessíveis e isto não é questionado.

A cobrança pela precisão é efetuada, muitas vezes, sem a justificativa clara dessa necessidade. Por ser um elemento tangível, quantificável, que possui uma mensuração mais objetiva, é muitas vezes supervalorizado na fiscalização, em nome da eficiência e qualidade técnica. Enquanto outras questões, de natureza mais subjetiva, são mais difíceis de cobrar e, inclusive, em responder adequadamente a instituição responsável pelo planejamento.

#### 4.4 ANÁLISE DOS PDSAs

Analisar os documentos elaborados não basta, é preciso compreender o processo de elaboração. E mais, verificar como se deu sua implementação em campo. E essa não deve ser tarefa homogeneizadora. É imprescindível considerar as nuances e se ater a critérios que permitam uma visibilidade daquilo que seja diferencial nesses instrumentos e nos seus significados para cada agente. Optou-se, dessa forma, em priorizar uma análise que se apoiasse em dois agrupamentos de critérios: aqueles que revelassem a qualidade técnica, e outros, que buscassem compreender a qualidade política embutida em sua feitura e em sua gestão.

##### 4.4.1 Definição de um método para a análise dos PDSAs

Estabeleceu-se como ferramenta de análise dos PDSAs, de seu processo de elaboração e suas implicações espaciais, um método, desenvolvido ao longo desta pesquisa<sup>29</sup>, fundado em qualidades técnicas e políticas.

Inegavelmente, o método proposto apresenta limitações de diversas naturezas e existem várias outras formas de proceder uma análise; sabe-se inclusive que, ao adotar os critérios aqui relacionados, outros deixam de ser escolhidos. Entretanto, buscou-se relacionar critérios que refletissem os objetivos estabelecidos pela pesquisa, na expectativa de se efetuar reflexões coerentes e relevantes à temática.

Em um instrumento de planejamento, os aspectos técnicos e políticos estão permeados de ambigüidades e confundem quem queira propor uma sistematização para melhor interpretá-lo frente à realidade. Por isso, o exercício aqui

---

<sup>29</sup> Esta forma de análise encontra respaldo nos estudos de Buarque (1999), adaptada livremente para esta pesquisa.

visou distinguir, para efeitos didáticos, aquelas questões de caráter predominantemente técnico de outras, que acentuam uma dimensão marcadamente política.

Uma boa evidência de que tais questões estão enleadas umas nas outras, está na propagada neutralidade da linguagem técnica. Em verdade, uma neutralidade inexistente, pois diferencia saberes, hierarquizando classe social, segregando informação, restringindo e/ou impedindo que a comunicação se estabeleça. Isso se dá tanto na abordagem da equipe em campo, onde são efetuadas consultas e decididos os programas, quanto no documento escrito. Por exemplo, um dado tido como eminentemente técnico que é a forma como o conteúdo é apresentado no Plano, pode restringir o acesso do assentado ao conhecimento produzido, por conta do seu nível cultural e, por conseguinte, pode ter como consequência uma redução de interesse tanto na leitura do seu diagnóstico quanto na implementação da sua programação. Sendo assim, esse elemento também caracteriza a apropriação dos seus resultados por parte do assentado, de forma mais ou menos efetiva, revelando, adicionalmente, uma informação de caráter político.

Na tentativa de sistematizar tais questões, adotou-se uma abordagem didática, buscando destacar aquilo que, conforme os indicadores propostos, seria predominantemente mais técnico ou mais político. Essa postura orientou a análise dos Planos, a leitura de documentos, as 41 entrevistas e as visitas a campo.

Elaborou-se uma matriz com as questões mais freqüentes, que foram abordadas com todos os agentes, definindo em suas falas, aspectos selecionados para avaliar as qualidades técnicas e políticas do PDSA. Foram excluídos os casos em que o entrevistado desconhecia a questão ou demonstrava condições insuficientes para analisar o quesito.

Dessa forma, elegeu-se doze questões que abarcavam 6 aspectos técnicos e 6 políticos. Durante as entrevistas semi-estruturadas, que eram conduzidas em função do conhecimento e experiência do entrevistado sobre o assunto, o entrevistador incluía necessariamente estes mesmos quesitos e carregava consigo uma tabela de pontuação que ia preenchendo; ao final, checava com o entrevistado a pontuação estabelecida para as doze questões priorizadas. Dividiu-se três grupos distintos de entrevistados, em função do tipo de envolvimento com o Plano: 1) Técnicos e gestores do INCRA e de órgãos públicos; 2) Técnicos e

coordenadores das instituições elaboradoras dos Planos; 3) Técnicos e militantes de movimentos sociais; 4) Assentados dos três assentamentos pesquisados. O conjunto de tabelas preenchidas de cada grupo de entrevistados foi sistematizado e convertido em gráficos comparativos, tanto para a qualidade técnica quanto para a qualidade política.

Para se identificar a diversidade da **qualidade técnica**, segmentou-se dois aspectos dessa variável e, em seguida buscou-se indicadores e formas de se verificar sua ocorrência, ou ausência nos PDSAs e no processo de sua elaboração. O primeiro aspecto levantado foi a **ordenação e sistematização do Plano**. Levou-se em consideração aí tanto a qualidade do texto escrito como a qualidade gráfica das representações cartográficas. Buscou-se então avaliar a clareza, a fluência, a correção, o atendimento às normas técnicas, a capacidade de comunicação da linguagem e sua acessibilidade aos agentes. Nesta pesquisa, isto foi feito de forma concentrada, estudando os PDSAs dos assentamentos selecionados. Para os demais Planos, tal verificação se deu a partir de relatórios, das análises promovidas diretamente pelo INCRA ou pelos consultores contratados para esse fim; da análise dos mapas e da qualidade do material – sendo apresentados produtos selecionados para alguns técnicos opinarem e de entrevista aos usuários do PDSA sobre o assunto.

Assim, o caminho traçado para verificação desse aspecto da qualidade técnica se deu através do estudo dos PDSAs, checando o diagnóstico e o planejamento, frente às recomendações para a região e entrevistando usuários e técnicos sobre o diagnóstico do assentamento e sobre as principais decisões contidas no PDSA; analisando a coerência das formulações com os protocolos e aptidões regionais, bem como, o nexos das propostas frente às aptidões dos assentados.

O segundo aspecto avaliado para a qualidade técnica foi o **uso de instrumentos** de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo. A análise desses instrumentos foi efetuada a partir da identificação dos métodos empregados no levantamento de informações e na interação entre esses métodos. A verificação para tal aspecto se deu no estudo junto aos próprios PDSAs e nas entrevistas sobre os métodos empregados para diagnóstico, planejamento, inclusive para se chegar ao anteprojeto de parcelamento. Também compete a esse critério, a discussão sobre os custos da elaboração.

Naquilo que diz respeito à **qualidade política**, priorizou-se três aspectos, fundados, eminentemente, no processo de elaboração e de implementação dos planos. Primeiro, avaliando a **construção de uma proposta convergente** entre os agentes que organizam as ações, bem como suas divergências. Esse aspecto foi verificado a partir de pesquisa sobre a **motivação** e o **envolvimento** dos assentados e das entidades parceiras da reforma agrária em sua elaboração; da constatação de como se deu a participação/abordagem na elaboração do PDSA e do conhecimento que ficou com os assentados após a conclusão dos Planos; a pesquisa sobre a forma de como se deu o diálogo entre entidades, durante a elaboração (INCRA/equipe elaboradora/empresa contratada/ movimento social/assentados/entes políticos) e o resgate dos agentes das lembranças relativas à época da elaboração do PDSA, dos principais acertos e conflitos. Esse aspecto trata das decisões e escolhas de alternativas em torno de **objetivos comuns**, vistos como resultados da relação das principais decisões e das escolhas de alternativas em torno de projetos coletivos destinados a todos os assentados. A verificação desse aspecto se deu a partir de listagem das principais decisões, pesquisando como se chegou até elas, bem como através do nível de conhecimento e interesse de tais escolhas por parte dos agentes; também se analisou os prognósticos contidos no próprio PDSA, naquilo que denominavam como futuro desejado e em como se deu suas formulações; e ainda de verificação sobre a devolução do PDSA aos assentados após sua conclusão. Esse aspecto busca ainda entender as **negociações** estabelecidas entre agentes, que podem ser cheçadas em pesquisa junto às Divisões Técnica e Operacional do INCRA e no uso dos programas contidos no PDSA em suas ações; em verificação de como se dá a incorporação das decisões contidas no Plano no setor de planejamento do INCRA; através de estudo das pautas de reivindicações dos movimentos sociais e a coincidência com as ações que estão propostas no PDSA; através de checagem da incorporação do conteúdo dos Planos pelos assentados.

O segundo aspecto, pesquisa sobre a **linguagem**, avalia a eficiência da comunicação do instrumento final elaborado, identificando sua acessibilidade aos assentados e aos técnicos e faz um levantamento da formação da equipe que elaborou tais Planos.

E, o terceiro aspecto relacionado à qualidade política, trata do **uso do PDSA** pelos diversos agentes envolvidos, permitindo avaliá-lo a partir de seus

resultados práticos. Tal aspecto é verificado em consultas aos entrevistados, em leitura de relatórios e em constatações *in loco* e busca identificar a consequência última da planificação, seja através de gestão das instituições na implementação dos programas, seja na materialidade observável nos assentamentos, notadamente as atividades produtivas, as infra-estruturas e o parcelamento.

Por fim, convém ratificar que pode-se obter uma ampla análise ao se propor um estudo da produção do espaço nos assentamentos pautando-se nas qualidades técnica e política dos Planos de Desenvolvimento, mas com certeza, tal entendimento não abarca, nem pretende esgotar questões de outras naturezas, surgidas na elaboração do Plano e que contribuem fortemente para as decisões tomadas.

Percebe-se claramente nos depoimentos questões relativas à formação do indivíduo, à sua visão de mundo, sua cultura, que de certa forma, induziram as soluções para o prognóstico do Plano, demonstrando relevância, todavia, elas não serão aprofundadas nesse referencial adotado.

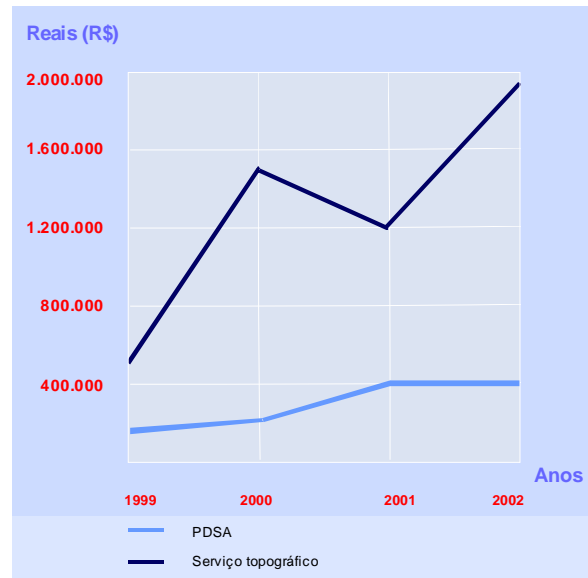
Antes de iniciar a aplicação do método, faz-se uma abordagem sumária do item custos/ recursos para efetuar o planejamento e executar o parcelamento. O entendimento desta pesquisa é de que esse indicador apresenta a maior ambivalência de sentido quanto a sua natureza (política e técnica). Por conta disto, a abordagem efetuada aqui vai desmembrar esse item em dois, denominando de **custo** o componente técnico orçamentário, que compatibiliza receitas efetuadas pelas instituições a partir de sua liberação; e, denominar de **recursos orçamentários** o componente político, seja por conta do estabelecimento normativo dos valores de R\$100,00 por família assentada, para o PDSA e R\$400,00 por família, para o levantamento e demarcação topográfica, seja por conta da previsão anual desses recursos para essas ações, por superintendência regional do INCRA.



Do ponto de vista político, será efetuada, em primeiro lugar, uma comparação entre os valores previstos por família para PDSA e serviços topográficos. Tal diferença demonstra priorização das questões do detalhamento cartográfico em relação ao planejamento para o desenvolvimento da área, como pode ser observado no gráfico a seguir (Figura 4.4). O valor em si, liberado para o PDSA é também comprovadamente insuficiente, caso se queira seguir o que dispõe o Termo de Referência e seus pressupostos – um deles, o de participação, não coaduna com a baixa intensidade de visitas em campo da equipe elaboradora.

Figura 4.4

Recursos disponibilizados por ano para elaboração de PDSA e serviços topográficos na Bahia referente ao período de 1999 a 2002



Fonte: Superintendência Regional do INCRA na Bahia  
Sistematização do autor

A relação de recursos liberados por ano para topografia chegou a superar a do PDSA em 8,2 vezes, demonstrando a existência de um acúmulo não atendido, um passivo de serviços em relação ao ordenamento territorial dos assentamentos e uma priorização dos serviços topográficos sobre os do PDSA. Ao longo desses quatro anos, o valor liberado para os Planos foi crescendo gradativamente, iniciando com R\$117.800,00 em 1999, viabilizando o atendimento para 11.780 famílias, chegando até a R\$372.800,00, em 2002, para 37.280 famílias, um valor três vezes superior ao inicial. Também observou-se esse quadro evolutivo para os serviços topográficos, saindo de um valor de R\$471.200,00, em 1999, para R\$1.171.600,00, em 2002.

Esse é um aspecto macro de natureza política relativa aos recursos. Podendo ser avaliado com maior riqueza de detalhes a partir da disposição dos dados na Tabela 4.6, apresentando o volume dos valores liberados a partir de 1999, ano de formalização da política estudada até 2002. Observa-se que, o percentual

relativo aos serviços topográficos varia de 76,8 a 89,1% dos recursos liberados, apresentando uma média de 82,3%, contra 17,7% dos recursos para os Planos, no período de 1999 a 2002 no estado da Bahia

Tabela 4.6  
Comparativo entre valores recebido por ano para PDSA e Serviços de Demarcação Topográfica para a Bahia, no período de 1999 a 2002

Ano	Valor recebido para PDSA (em reais)	Valor recebido para Serviços Topográficos (em reais)	Valor total em reais (PDSA + Serviços Topográficos)	Valor relativo para Planos por ano (%)	Valor relativo para Topografia por ano (%)	Relação entre recursos liberados para Topografia e PDSA	Número de famílias atendidas pelo PDSA/ano	Número de famílias ano topografia	Diferença entre número de famílias atendidas pelos serviços Topográficos em relação ao PDSA
1999	117.800,00	471.200,00	589.000,00	20,0	80,0	4,0	1.178	1.178	0
2001	178.700,00	1.462.000,00	1.640.700,00	10,9	89,1	8,2	1.787	3.655	1.868
2000	354.900,00	1.171.600,00	1.526.500,00	23,2	76,8	3,3	3.549	2.929	-620
2002	372.800,00	1.878.000,00	2.250.800,00	16,6	83,4	5,0	3.728	4.695	967
<b>Totais</b>	<b>1.024.200,00</b>	<b>4.982.800,00</b>	<b>6.007.000,00</b>	<b>17,7</b>	<b>82,3</b>	<b>5,1</b>	<b>10.242</b>	<b>12.457</b>	<b>2.215</b>

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Superintendência Regional da Bahia - SR05 / Núcleo de Planejamento - 2002  
Elaboração do autor

Diante do exposto, calcula-se uma diferença acumulada nos quatro anos de 2.215 famílias atendidas pelos serviços topográficos, que não obtiveram recursos correspondentes para PDSA. Esse valor excedente, destinado aos serviços topográficos, visava atender ao passivo existente em assentamentos mais antigos. O que justifica a ausência de planejamento e, conseqüentemente, de um programa de ordenamento espacial, por se tratar de áreas mais antigas, onde um parcelamento empírico já havia se estabelecido.

Desconsiderando o passivo gerado em anos anteriores, observa-se, com apoio do gráfico a seguir (Figura 4.5), que a partir do ano 2000, os valores disponibilizados na Programação Orçamentária do INCRA se tornaram aparentemente compatíveis com a quantidade de famílias assentadas por ano, para as ações de PDSA e serviço topográfico, chegando mesmo a superá-los. Entretanto, os valores disponibilizados por ano, demonstrados no gráfico, não são destinados integralmente para o serviço em si, pois todas as atividades de apoio, de contratação de especialistas, de deslocamento de técnicos para o acompanhamento desses serviços possuem como origem de recursos essa mesma fonte.

Figura 4.5  
Número de famílias assentadas e número de famílias beneficiadas com recursos para serviços topográficos e PDSA na Bahia, no período de 1995 a 2002

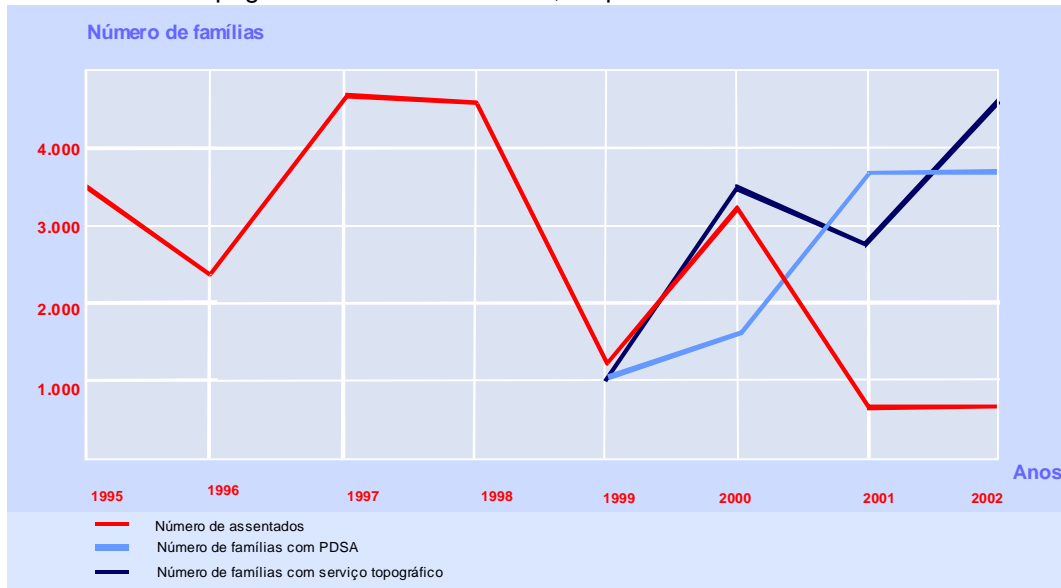


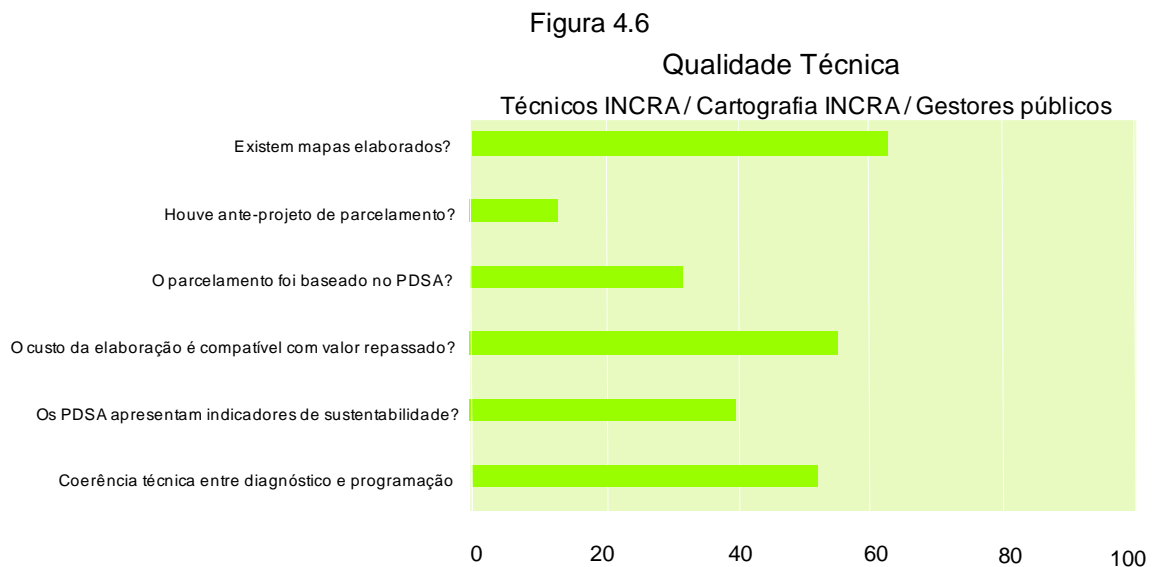
Gráfico elaborado pelo autor, fonte das informações: INCRA.

Considerando essas argumentações, o componente custos será priorizado em relação ao orçamentário, tendo em vista a abordagem regional do problema, caracterizando-se como um aspecto de ordem técnica e não política.

#### 4.4.2 Avaliação da Qualidade Técnica dos PDSAs

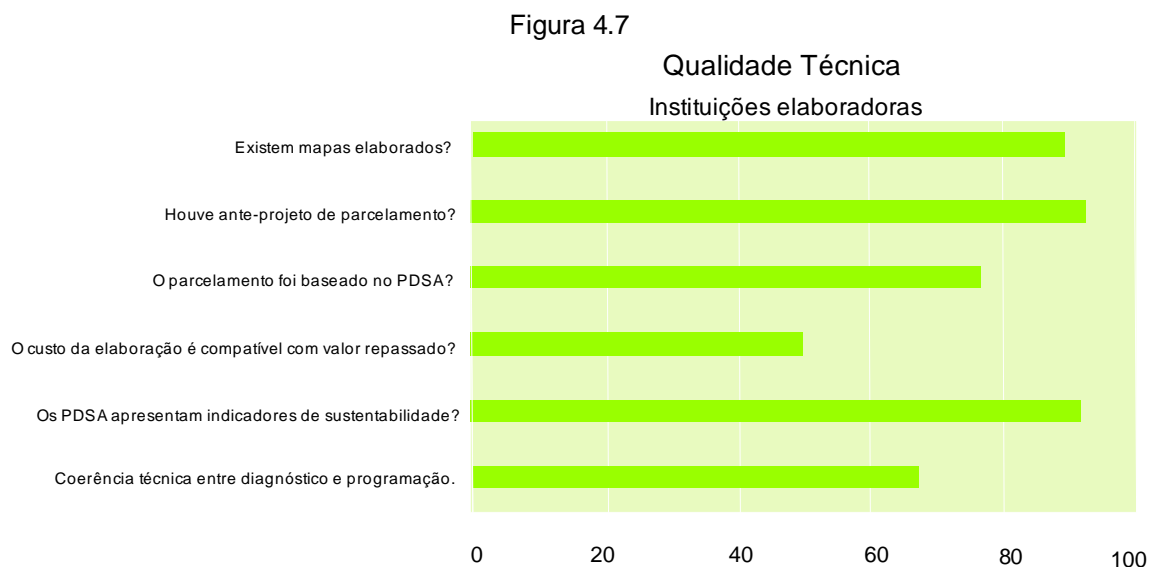
Dentre os critérios que definem a qualidade técnica para essa pesquisa, adotou-se critérios específicos e uma avaliação geral, considerando todos os aspectos do documento final, o diagnóstico e os programas apresentados. Assim, quando os principais agentes, de interesse dessa pesquisa, foram indagados, de forma direta, sobre a qualidade técnica do PDSA, buscou-se uma impressão do geral, de como cada um avaliava o instrumento em sua totalidade. E, conforme suas opiniões, nesse caso, os PDSAs oscilaram entre mediano e adequado, devidamente registrado nos gráficos a seguir. Os assentados, os movimentos sociais e as instituições elaboradoras conferiram valores bem elevados (variando de 74 a 100%), enquanto os técnicos do INCRA, que trabalham com PDSA ou com cartografia e os gestores públicos entrevistados concederam valor bastante próximo uns aos outros, atribuindo à qualidade técnica do PDSA uma classificação intermediária.

Para os técnicos do INCRA e gestores públicos entrevistados, em três das questões selecionadas apresentaram média entre 10 e 40% e outras três entre 55 e 65%.



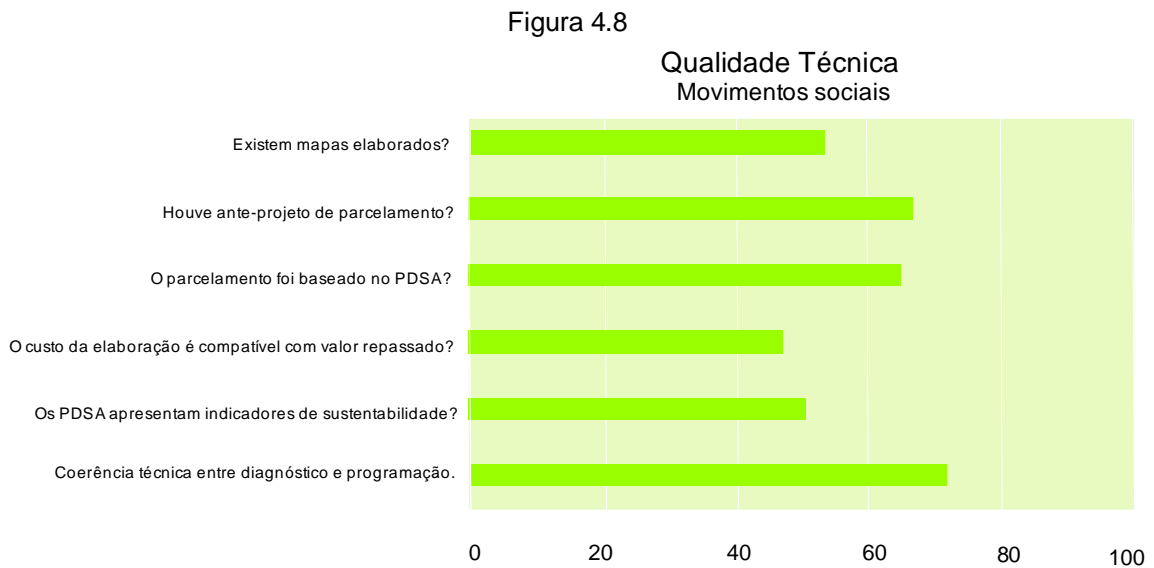
Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

Para as instituições elaboradoras, três das seis questões, apresentam média entre 50 e 80%. E para as outras três questões, entre 85 e 95%. O que representa uma elevada impressão sobre os trabalhos efetuados, indicando uma auto-avaliação bastante positiva.



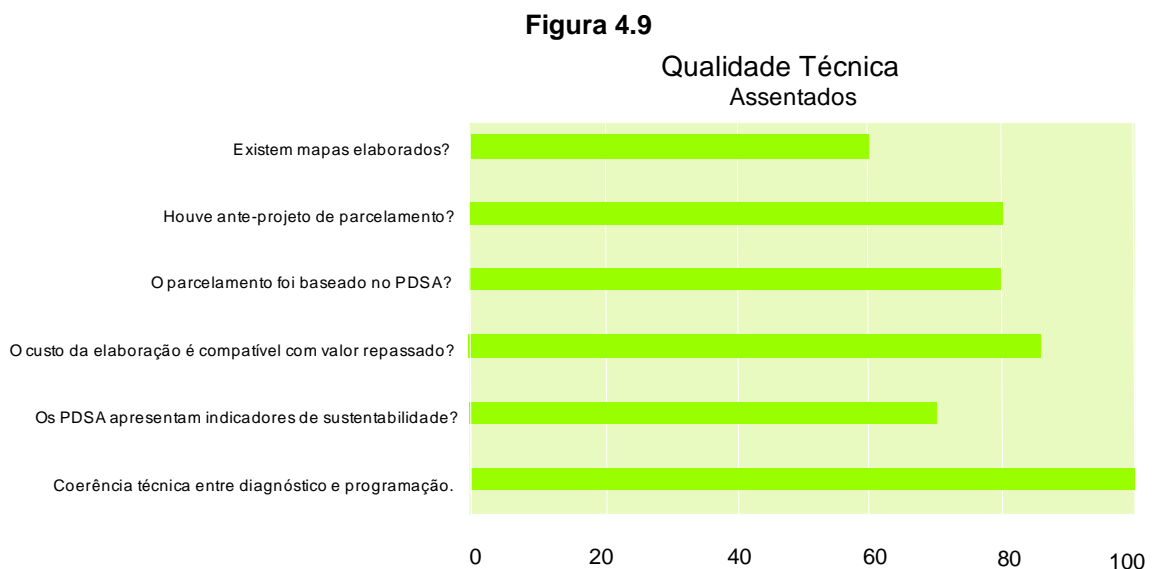
Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

Os movimentos sociais avaliam de forma mais moderada e apresentam uma concentração das seis questões com médias situadas entre 50 e 70%.



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

Por fim, os assentados, que fazem a avaliação mais elevada, apresentam 4 questões com média entre 60 e 80% e duas entre 80 e 100%.



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

Muitos dos entrevistados não apresentam críticas aos aspectos técnicos dos Planos, e não as fazem por não possuírem formação técnica para analisá-los,

ou por não terem um aprofundamento na leitura do instrumento que lhes permita inferir tal juízo. Outros ainda, possuem formação adequada, mas, estranhamente, apesar de terem assumido que não fizeram as leituras dos Planos, apontam defeitos técnicos em seus conteúdos, sem a consistência apropriada, com expressões do tipo: “O resultado de uma grande maioria dos Planos foi pífio”. A fala que se segue também demonstra este aspecto.

Existe muita parte nos Planos que a gente percebe que é copiar e colar de alguns textos que eles pegam na internet, textos de busca de literatura... não é ele como um todo... **(Técnico do INCRA)**.

Nestes casos, fica evidente uma opinião precipitada, formada a partir do desgaste de relação ocorrido entre o INCRA e as instituições elaboradoras, por conta do longo tempo para finalizar o PDSA ou ainda, por ouvir um comentário de alguém que leu e tomar como seu, reverberando um senso comum que pode ser percebido, não somente pelas opiniões similares, mas até por palavras repisadas, como é o exemplo de “academicistas”, utilizada por cinco entrevistados – entre gestores, técnicos e representantes de movimentos sociais, como se exemplifica a seguir:

Os Planos que recebi eram *academicistas* demais e não representavam a realidade dos assentamentos, não tinha uma calibração por parte da universidade... **(Gestor do INCRA)**.

Os Planos eram muito *acadêmicos* e não serviam para o trabalhador. **(Gestor do INCRA)**.

Muito poucos apresentam uma crítica franca aos Planos, bem embasada, demonstrando segurança no que dizem. E outras análises, por fim, são por demais cautelosas, aparentemente temerosas de evidenciar os principais gargalos ou de apresentar uma crítica contundente ou ainda, tornando-se generalista:

...Todas as entidades tiveram uma experiência pioneira, nesse trabalho... era de se esperar que não se atinge portanto assim um estágio ideal. Estou colocando assim num contexto... No geral acho que os aspectos positivos prevalecem. Você sair assim de um estágio inicial, onde você não tinha uma base para fazer um planejamento... Para ter um estudo prévio, um levantamento de recursos naturais... para um levantamento sócio-econômico. Você tem assim um material muito rico da área para programar ações nos assentamentos, ter diagnóstico para planejar. **(Técnico do INCRA)**.

Não obstante, o excesso de zelo em resguardar os Planos de críticas mais ásperas, resvalou, mesmo de forma não intencional, para a compreensão de

que houve um certo equilíbrio entre os méritos e as limitações das instituições, como pode ser identificado no comentário a seguir:

As entidades elaboradoras têm perfis diferentes... o aspecto sócio-econômico são materiais muito ricos... você tem outras entidades que apresentam uma atenção maior na parte de recursos naturais, já em compensação a parte sócio-econômica já não acompanhou a parte de levantamento recursos naturais... você tem Planos em que determinado aspecto é mais valorizado, enquanto outros é menos... A Desagro (apresenta).. maior atenção na parte de recursos naturais. A Fapex/CRH, pelo próprio perfil da entidade, ela aprofundou, fez um trabalho bom neste aspecto sócio-econômico. Você encontra uma riqueza e detalhes, muita informações nessa área. A Uneb (fez).. um Plano mais ágil. Num tempo assim, menor. **(Técnico do INCRA).**

Essa opinião homogeneiza os diferentes esforços. Por exemplo, eleva a qualidade técnica do trabalho da Desagro, ao insinuar que essa instituição se destacou em relação às demais, no que diz respeito ao levantamento de recursos naturais. Transparece até, que supera o levantamento efetuado pelo CRH/UFBA, o que não é verdade. Os diagnósticos elaborados pelos técnicos do CRH/UFBA foram detalhados e precisos. Da mesma forma, dizer que a Fundesf fez um Plano ágil, não tem muita significação prática. Se ágil significa superficial, rasteiro, isto não é vantagem, e, não é verdadeira a premissa de que foi ágil por ter concluído rapidamente o serviço, pois a Fundesf também não cumpriu os prazos estabelecidos. O relato, que se segue apresenta um juízo de valor sobre a questão:

Os Planos da Desagro e da Uneb são bem fracos... É como se eles reproduzissem no Plano aquilo que as comunidades disseram que querem, sem uma análise técnica, crítica sobre o que foi diagnosticado... assim, existem aberrações em propor culturas ou determinadas técnicas que a área não suportaria... **(Técnico do INCRA).**

Essas variações de ponto de vista sobre o trabalho dessas entidades demonstram também a necessidade de maior nivelamento interno entre os técnicos do INCRA. O que justifica, ainda mais, dar prosseguimento à análise sobre a qualidade técnica dos Planos, agregando diversos critérios específicos, como será aprofundado a seguir.

#### **4.4.2.1 Ordenação e sistematização do Plano**

Havia, no Termo de Referência, uma orientação no que se refere ao **conteúdo**, mas não deixava clara uma especificação quanto ao seu aprofundamento, ficando isso ao encargo das instituições elaboradoras, que avançaram, mais ou menos, nesse ou naquele aspecto. Mais tarde, com as

experiências sendo adquiridas, houve recomendação de adequação, efetuadas pela coordenação dessa atividade no INCRA, em conjunto com a equipe externa contratada, que procedeu a análise dos PDSAs. Não obstante, persistem, por parte de alguns técnicos, comentários que associam os excessos de informação ao seu baixo valor operacional:

Na realidade, o pessoal descarrega muita teoria em cima dos Planos e nem sempre aquilo se adequa à realidade deles. (**Técnico do INCRA**).

A ordenação da informação nos Planos seguiu, basicamente, o proposto no Termo de Referência, que previa, em um primeiro momento, o levantamento do diagnóstico, detalhando suas potencialidades e limitações, sejam elas relacionadas ao meio natural ou ao meio sócio-econômico e, em um segundo momento, os aspectos propositivos, contemplados em programas para cada área estudada.

Os **diagnósticos** são tidos como a parte dos Planos que perfazem as melhores críticas dos entrevistados. Entretanto, registra-se uma cobrança freqüente de que as instituições devem aprofundar mais as informações sobre assentamento, e reduzir o foco do seu entorno, seja o município, a sua bacia hidrográfica ou sua região. O que se requer com essas cobranças, conforme justificativas apresentadas, é uma prioridade naquilo que se conhece pouco, justamente a realidade do lugar em estudo, a partir dos dados primários, levantados e sistematizados. O uso predominante de dados secundários, como foi observado em um grande número de Planos, notadamente os da Desagro e da Fundesf, para elaboração do diagnóstico, não permite caracterizar adequadamente o imóvel, implicando em dificuldades para efetuar proposições.

Para ser efetuado nesses termos, o diagnóstico reclama tempo e presença do técnico em campo, o que pode ter sido uma limitação para as instituições, implicando nos resultados conseguidos. A experiência desse fato é relatada em entrevista:

Nenhuma empresa... tem feito os diagnósticos de forma presencial no assentamento. São algumas oficinas elaboradas, talvez 2 ou 3 visitas, onde se faz aquelas dinâmicas de diagnóstico rápido participativo e em cima daquilo se elabora os diagnósticos. (**Técnico do INCRA**).

E, por ter sido uma experiência nova para muitos dos agentes, alguns técnicos das instituições elaboradoras foram se capacitando enquanto efetuavam o levantamento, como se pode observar do depoimento a seguir.

Por mais que fossem capacitados, havia uma limitação de compreensão teórica do que fosse um diagnóstico... a maioria deles vieram do LUMIAR.



(**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999 e atual delegado do MDA).

Além do levantamento do diagnóstico, propriamente dito, se esperava das equipes em campo, uma ação pedagógica junto aos assentados, de forma a motivá-los para o planejamento, contribuindo para efetuar um melhor diagnóstico. A fala seguinte adverte quanto às circunstâncias práticas:

O diagnóstico é um processo capacitador, por isso não pode ser tão rápido. Compartilhar o conhecimento da área, a vocação dos assentados. (**Amenair Moreira Silva**, Coordenação Pangea).

Ainda nesta variável de ordenação e sistematização do Plano, se investiga a compatibilidade do diagnóstico com a programação sugerida, verificando coerência com as aptidões, vocações dos assentados, protocolos regionais e as principais tendências.

De forma geral, os itens do PDSA apontados como os mais viáveis para o assentamento, guardaram uma compatibilidade com os protocolos e vocações regionais, tendo o mercado como parâmetro regulador. O que destoava, no quadro de programação de alguns Planos, é a indefinição de produtos, quando fica em aberto uma questão crucial, a atividade produtiva, adiando a decisão para a assistência técnica, na época de elaborar o projeto de crédito do Pronaf. Nesses casos, o Plano se afirma mais como diagnóstico, e a programação futura não passa de especulação, pouco útil para a consulta.

A compreensão de que o PDSA é uma peça técnica, cara e já elaborada traz, por vezes, um atenuante, o de que o INCRA passou a dispor de uma matriz de dados do assentamento que busca articular informações em diferentes especialidades do conhecimento, preenchendo uma lacuna informacional que pode ser acessada por diferentes agentes. Dias comenta que:

Eu acho bom, porque o INCRA não tinha nada, e o estudo significou uma aproximação muito boa. É muito difícil para mim, um pesquisador, dizer que estava ótimo. Porque uma realidade é como se fosse um horizonte, de modo que, quanto mais perto você chega dela, mais distância tem para você percorrer... (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Quanto aos mapas exigidos, nem todas as instituições os apresentaram em seus anexos. Ou então, os apresentaram parcialmente, dificultando a compreensão de questões que exigem uma dimensão espacial. Aqueles que foram encaminhados, mesmo a maioria estando tecnicamente corretos, nem sempre correspondiam a uma escala adequada ao levantamento para o planejamento

agrícola, e acabavam comunicando pouco e apenas para um grupo seletivo de técnicos. Para os assentados, majoritariamente, o mapa de parcelamento era o mais compreensível e o único a ser consultado.

Os **mapas temáticos**, exigidos no Termo de Referência, onde os assentados apresentam versões, em uma cartografia rudimentar, do levantamento dos recursos naturais, do uso atual e do uso programado, que seria uma forma de incorporar conhecimentos da realidade do imóvel, através de uma linguagem gráfica, não foram apresentados por nenhuma instituição. Excetuam-se os dois primeiros contratos do CRH / UFBA. Contudo, mesmo nos Planos dessa instituição conveniada, não foi localizado o mapa de uso programado, que se julga aqui como um dos mais oportunos para demonstrar uma apropriação do planejamento pelos assentados, uma espécie de croqui, alocando as infra-estruturas, o parcelamento e as atividades produtivas programadas no mapa do assentamento.

Analisando o caráter formal, não transparece que os Planos padecem de dificuldades de ordenação e de sistematização, seguem uma proposta uniforme, apropriada para tal, orientada pelo Termo de Referência e que é a base de todos os Planos – o diagnóstico seguido das proposições. A apresentação do CRH / UFBA diferencia das demais por apresentar esses dois estudos em cadernos separados, o que facilita o manuseio por parte de quem queira consultá-los.

O que se apresenta aqui como mais grave e que diferencia as instituições e os Planos diz respeito aos conteúdos e à coerência entre levantamento e proposições.

#### **4.4.2.2 Uso de instrumentos de organização, sistematização e hierarquização**

Outra variável de análise, relacionada à qualidade técnica dos Planos, diz respeito aos métodos empregados no levantamento de informações e na interação entre esses métodos.

Se por um lado existe o entendimento de que o Estado não deve intervir nos métodos ou técnicas a serem aplicados, por outro, deve estabelecer princípios que venham a nortear os trabalhos, e isso é efetuado a partir do Termo de Referência para o Plano. Amenair Moreira situa bem a questão:

A escolha do método é uma questão decisiva, porque pode incorporar uma participação dos assentados como pode adotar um método que seja inteiramente dirigido para você obter os produtos que você precisava, dirigido, autocrítico, levando somente as informações necessárias a

preencher um requerimento institucional. Por conta do Termo de Referência a metodologia precisa ser necessariamente participativa, mas a participação pode ser desenvolvida, aplicada apenas para atender as questões postas no Termo de Referência assim, a participação por si não define o método. **(Amenair Moreira Silva, Coordenação Pangea).**

A realidade está sempre sofrendo mudanças e, se o método de planejamento o concebe como algo estanque, o PDSA acaba tendo um prazo de validade. Para ser tido como uma peça flexível, ajustável, deverá ser compreendido como processo e, as diversas oportunidades podem ser tidas como conteúdos de planejamento.

Entretanto, não se tem clareza sobre o **método** empregado pelas instituições elaboradoras dos PDSAs, sobre o uso apropriado, em campo, dos princípios que foram estabelecidos como basilares para a elaboração dos trabalhos.

Assim, mais uma vez, recorre-se aos fatos a partir de seus rastros, indagando, investigando e confrontando informações. A participação dos assentados estava dentre os princípios que deveriam nortear o método, posto no Termo de Referência, e será discutida a seguir.

Para Marta Pinto dos Anjos, por exemplo, advogada, assessora da CPT na Bahia, os assentados participam da elaboração dos Planos, mas classificam como ineficiente o método utilizado, pois a comunidade ainda não estava em condições de apresentar uma contribuição mais consistente. A representante da CPT acredita que existe a necessidade da elaboração de um Plano diferente, adotando uma sistemática de acompanhamento mais permanente, estabelecendo um contato mais aprofundado com os assentados, tendo a clareza de que podem avançar e se desenvolver, mas em etapas, sem que haja precipitações ou atropelos. Afirma que, antes de se iniciar um trabalho mais elaborado e para longo prazo, existe a necessidade de garantir a segurança alimentar e, só em seguida, buscar no planejamento, estratégias de produção que visem os mercados locais e regionais, em um modelo de desenvolvimento que esteja adequado ao processo de vida dos assentados.

Os professores do CRH/UFBA buscaram incorporar os assentados nas atividades que a equipe realizassem em campo.

... Cavavam trincheiras, ficavam com a gente, guiavam a gente... A primeira coisa que fazíamos quando chegávamos às fazendas era pegar o GPS e correr os quatro cantos e verificar se estava correto, para verificar se tinha essas entradas, essas quinas... sempre a gente trazia os assentados para trabalhar com a gente... todas as vezes... alguns tinham o raciocínio muito

ágil... eles paravam o dia de trabalho, seguiam a gente... os que se interessavam... aprendiam um monte de coisas... (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Para essa equipe, os encontros com os assentados eram sempre momentos de difusão de conhecimento e de tomada de decisões. Na devolução do diagnóstico, por exemplo, quando havia um maior embasamento técnico, dava-se as opções, explicava-se cada uma delas:

... olha, se plantar isto aqui tem tais e tais vantagens... isso ali vai ter tais e tais vantagens... se discutiam e eles faziam o que decidiam... quando terminávamos todo o mapeamento... fazíamos os mapas, mostrávamos a fazenda, o que é que ela tinha, o que não tinha, as terras que eram boas, as terras que eram ruins... inteirávamos eles acerca de aspectos de legislação, das áreas de reserva legal, de preservação permanente... (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

... tinham as assembléias, onde tudo era decidido a partir de explicações de vantagens e desvantagens, o que ia plantar era explicado... (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Para todas as instituições, o método usual foi de levantamento das informações de natureza sócio-econômica através de entrevistas e de levantamento do meio físico a partir de levantamento expedito. As decisões e as principais etapas eram tratadas em assembléia e, a essa formatação se atribuía o princípio de participação. Normalmente se deu em três ou quatro visitas. O que diferenciou de uma para outra instituição foi a qualidade da abordagem e da competência técnica.

O levantamento sobre as equipes de técnicos que elaboraram os Planos contribuiu, sobremaneira, para identificar a qualidade do PDSA, tanto na qualificação desses profissionais quanto na permanência deles nas equipes.

As entidades de menor porte não sofreram alterações substanciais. Também não foram observadas mudanças significativas nos quadros do CRH/UFBA, conseguindo manter um nível elevado de técnicos em todo processo de elaboração. A Fundesf, a Desagro e o Pangea, por outro lado, não conseguiram congregiar equipes uniformes, ao longo da elaboração, o que resultou em dificuldades de nivelamento de conteúdo e de abordagem. Na Desagro essa movimentação de técnicos foi aparentemente maior, ocorrendo até nos quadros gerenciais. Essa inconsistência pode ser relacionada com motivação financeira para o trabalho, com qualificação inadequada para efetuar o serviço e com a ocorrência

de conflitos na condução do trabalho. Essa questão é atestada nos comentários a seguir:

As mudanças ocorriam por lá, e nem comunicavam ao INCRA. (**Técnico do INCRA**).

A equipe mudou muito, sobretudo o agrônomo, foram três. Por serem jovens e recém-formados, permaneceram enquanto não surgia oportunidades fora. (**Amenair Moreira Silva**, Coordenação Pangea).

De forma generalizada, poucas equipes tinham o preparo teórico de compreensão do que fosse o PDA... A Cooteba não tinha esse preparo. (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

De forma complementar, alega-se que a boa formação profissional para trabalhar em áreas de reforma agrária, deve agregar conhecimento técnico e prático voltados para a produção familiar, aliado a um perfil político que respeite as organizações dos trabalhadores. O membro da direção regional do MST na Chapada, José Luiz de Jesus Serra, apelidado de Grilo, garante que é difícil um profissional que seja um bom técnico e ao mesmo tempo que consiga articular as questões políticas vivenciadas pelos movimentos sociais: “O ideal era colocar os dois em um liquidificador e fazer um só.” Outros depoimentos seguem nessa linha:

[...] selecionar profissionais para esse trabalho você tem que associar a um compromisso político, e você tem as tecnologias socialmente adaptadas que só quem faz é o povo que gosta de trabalhar com esse tipo de público. Não é simples traçar um perfil ideal de um técnico para essa área. (**Gestor do INCRA**).

Associado aos instrumentos de ordenação e sistematização, que constituíram aspectos da qualidade técnica dos Planos e dos serviços topográficos, está o **valor** repassado pelo INCRA para cada uma dessas atividades. Como já foi mencionado, a IN 29 de 1999 estipulou valores para PDSA e serviços topográficos de R\$100,00 por família e R\$400,00, respectivamente. Os serviços topográficos, mesmo com a precisão requerida para o levantamento, estabelecido pelo INCRA, estavam acima dos valores praticados na época. E os serviços do Plano foram subdimensionados, considerando o método que exigia participação, a elaboração dos mapas, o levantamento de solos, a equipe multidisciplinar, o deslocamento de toda a equipe para campo.

Alguns depoimentos sobre o **custo** demonstram, entretanto, divergências que precisam ser aqui tratadas.

Uma das vertentes aponta que o recurso seria suficiente na época, mas a inexperiência das organizações em efetuar tais serviços resultou em sua elevação,

seja por ter prolongado o serviço, seja por ter que refazê-lo, aumentando consideravelmente a quantidade de dias em campo, e isto é referendado por Gusmão, mesmo considerando o levantamento de recursos naturais um serviço com poucos especialistas no estado e, portanto, caro:

O valor pago seria adequado se houvesse experiência. Foi falta de domínio nosso, principalmente da topografia... (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

A transferência de recursos da topografia para os Planos, como forma de contrabalancear o baixo valor previsto para os PDSAs é rebatida veementemente por alguns técnicos da cartografia, alegando que, ao se fazer tal opção, desequilibrou-se as contas para a topografia, como ilustrado a seguir:

Na minha opinião a vantagem é você executar o serviço, não dar prejuízo as empresas e ficar um serviço a contento... peças técnicas com qualidade, sem prejuízos para os outros... (**Técnico do INCRA**).

[...] a gente tinha um padrão de custo por quilômetro, se afundasse o preço, podia afundar a qualidade. (**Técnico do INCRA**).

Alguns técnicos apontam, com grande ênfase, que ao complementar os recursos para elaboração do PDSA, com dinheiro dos serviços topográficos, ambos os serviços acabaram sendo prejudicados. Outros técnicos atestam que os serviços de topografia não foram compreendidos convenientemente, fazendo com que se contratasse pessoal sem a devida qualificação para executá-los.

Podem ser observados comentários demonstrando conscientemente que os recursos disponíveis para a elaboração dos Planos não são compatíveis com os serviços a serem realizados, mas, de forma paradoxal, apresentam um desapontamento quando os Planos se distanciam daquele Plano ideal, nos moldes do Termo de Referência.

Fazendo um levantamento nos custos presumidos para elaboração do PDSA, conforme pode ser constatado na Tabela 4.7 e na Figura 4.10, a soma dos itens diárias em campo, aluguel de carro e combustível, permite afirmar que o mais caro na composição desses gastos é a manutenção dos técnicos em campo (aproximadamente 64%). André Netto esclarece<sup>30</sup>:

O trabalho de campo é o mais caro... para fazer o levantamento de solos... a principal informação que serve de base para várias informações que vão

<sup>30</sup> Este orçamento foi elaborado por André Rodrigues Netto e sua equipe, baseado em proposta de convênio do INCRA com a Escola de Agronomia da UFBA, em 2003. As deficiências operacionais da procuradoria jurídica da UFBA, conforme atesta a professora Gilca de Oliveira, culminou na perda dos prazos para que esse convênio fosse firmado em tempo hábil.

sair daí para frente, inclusive a capacidade de uso... (André Rodrigues Netto, professor da UFBA).

Essa composição de custos pode se diferenciar em diversos aspectos as instituições contratadas para executar o serviço em campo, entretanto, sinaliza com um dado irrefutável e verdadeiro para todas elas, o alto valor relativo para a manutenção do técnico em campo. Sendo assim, corre-se o risco de que a equipe elaboradora se exceda em dados secundários e seja mais econômica nos dados primários. Isto tanto para o levantamento do meio físico, como do sócio-ambiental e mesmo na programação das atividades futuras.

Tabela 4.7  
Levantamento de custos para elaboração de PDSA  
(Referência para 10 assentamentos, sem considerar pagamento de pessoal).

ITENS	Gasto em reais (R\$)	Gasto relativo (%)	Observações
1. Diárias campo	22.400,00	27,86	
2. Carro	25.000,00	31,09	Kombi (aluguel = 10.000)
3. Combustível	4.000,00	4,98	
4. Análises de solo	7.200,00	8,96	50 perfis x 4 horiz. = 200 Fis, Qui, ataque(1hor)
5. Material de consumo	4.000,00	4,98	Filme, saco, etiq, cartucho, fone, CD, fita, xérox
6. Trabalhador campo	500,00	0,62	50 dias campo x R\$10, diagnóst (10+10+10+20)
7. Equipe Geoprocessamento	4.000,00	4,98	Impressora A3, scanner A3
8. Equipe Recursos Naturais	3.800,00	4,73	GPS, carta, clinometro, estereo bolso, trado
9. Equipe Sócio Economia	2.000,00	2,49	Gravadores (2), câmera digital
10. Computador/ impressora/scanner	4.500,00	5,60	2 conjuntos simples
11. Relatórios	2.000,00	2,49	15 cópias x 4 ass. x (140+10) paginas
12. Cartilhas	1.000,00	1,24	309 cartilhas x (9+1) paginas
<b>TOTAL</b>	<b>80.400,00</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Orçamento elaborado por André Rodrigues Netto e equipe da Escola de Agronomia da UFBA, 2003.

Figura 4.10  
(Referência para 10 assentamentos, sem considerar pagamento de pessoal)

### Despesas para elaboração de PDSA

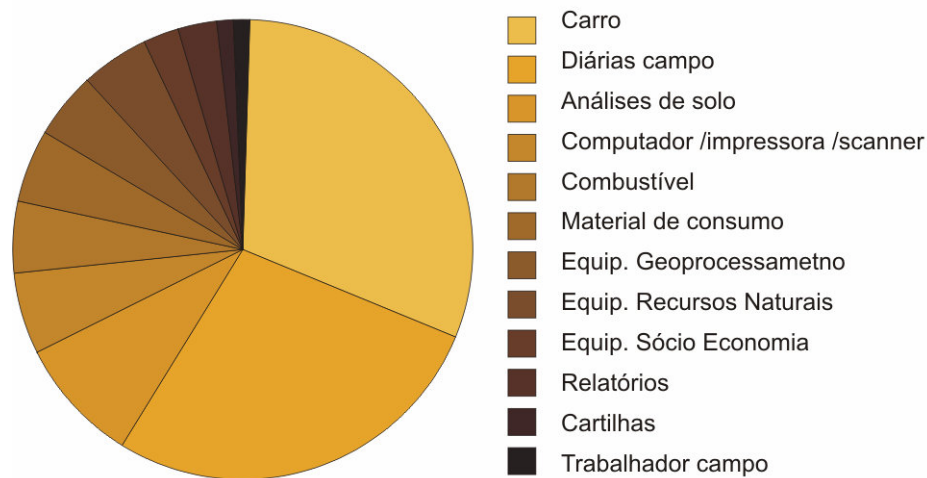


Figura 4.2.4

Fonte: Orçamento elaborado por André Rodrigues Netto e equipe da Escola de Agronomia da UFBA, 2003. Sistematizado pelo autor

Essa questão se relaciona também com a escala do levantamento. Escalas maiores implicam necessariamente em maior detalhamento em campo, o que, fatalmente apresenta um rebatimento nos custos. Assim, qualquer tempo adicional dos técnicos em campo resulta em encarecimento do trabalho, e, nem sempre a coordenação da equipe autorizou ampliação do período dos estudos nos assentamentos. Como pode ser exemplificado em situações de conflito nessas equipes, vivenciadas pelos técnicos de campo e seus respectivos coordenadores. A declaração a seguir, confirma essa experiência com a Desagro:

O conflito se deu por causa do valor do orçamento, e o principal fator do orçamento que fazia o custo aumentar era o número de dias de trabalho de campo. Para fazer o levantamento (feito em campo pelo técnico) e... que demanda mais pessoas... e junto com o pessoal das ciências humanas... é trabalhar com as informações coletadas, tanto na área de economia... depois juntar com as informações sócio-econômicas e políticas... as duas equipes, para concluir o Plano de forma participativa. (**André Rodrigues Netto**, professor da UFBA).

Houve uma defasagem do valor, que não foi reajustado por quatro anos. As planilhas de custo, elaboradas em 2003, em um convênio que estava prestes a ser realizado entre o INCRA e a UFBA, a partir da Escola de Agronomia, demonstram uma dificuldade ainda maior para executar os serviços. Esse convênio, por questões burocráticas, acabou não se firmando, apesar dos professores envolvidos terem aberto mão de qualquer gratificação ou bolsa para efetuar o



serviço. Conforme atesta André Rodrigues Netto, professor da UFBA: “Em 2003, o recurso já não dava”.

Apesar disto, os recursos são disputados pelas entidades vinculadas aos movimentos sociais, e, segundo Lourival Gusmão, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999, as “ONGs e as entidades vivem desse tipo de serviço... Não dispensam nada...”

Ainda no que se refere a custos, alguns técnicos atenuam suas críticas aos planos, alegando que não houve uma compatibilidade de recursos com aquilo que foi exigido, considerando as condições concretas, procurando compreender, contextualizar, ou mesmo justificar quaisquer problemas.

#### 4.4.3 Qualidade política

Um questionamento, aparentemente polêmico, merece também um esclarecimento prévio: **Planos para quem?** Nesta busca de um enquadramento que oriente a análise, as opiniões não são muito díspares. Existe a compreensão que o Plano é do Estado, é dele a concepção e é através dele que as instituições elaboradoras são contratadas e prestam contas. Os movimentos sociais também o assumiram como necessários, pelo menos em tese, atribuindo importância ao planejamento, percebendo-o como um material orientado para promover um levantamento de suas potencialidades dos assentamentos e identificação de alternativas uso. Os comentários contemplam esta inquietação:

(Os Planos) São feitos para atender uma demanda do INCRA. Dá prazo, os recursos são limitados e cobra, sem se preocupar se a comunidade se apropriou ou não deles. Se ela foi ou não envolvida. Segundo lugar, o INCRA diz que são destinados aos assentados... **(Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).**

O Plano é feito *para eles* (os assentados), mas eles têm dificuldade de reconhecer e eles têm dificuldades de aplicar – sozinho não conseguem usar – deve ser um instrumento para INCRA e outras entidades governamentais. **(Professora Maria José Marinho do Rêgo, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).**

Subsumido assim, que os Planos são peças de planejamento do Estado, mas com alcance e envolvimento de todos os agentes relacionados com o desenvolvimento do assentamento, busca-se agora, aprofundar as evidências da **qualidade política**, que foram dispostas aqui em dois aspectos gerais: Construção de uma proposta convergente, com objetivos comuns e suas negociações e o emprego de uma linguagem que comunique os resultados daí advindos.

#### 4.4.3.1 Construção de uma proposta convergente

Para que haja a construção de uma proposta convergente entre os agentes envolvidos na elaboração do PDSA, é preciso haver um amplo entrosamento entre as partes e que esse seja um processo intenso de negociação. Esse entrosamento, se dá principalmente a partir da motivação, da confiança estabelecida, posto que a redução na participação dos agentes implica em enfraquecimento da qualidade política do Plano .

Munidos de uma unanimidade, que permeia seus depoimentos, todos os agentes dão ênfase à questão da **participação** como um critério essencial no processo de planejamento. Essa opinião hegemônica também condiciona o valor final do planejamento à qualidade da participação, como depõe um técnico do INCRA:

Um Plano de desenvolvimento só tem validade quando apropriado pelos sujeitos, pela comunidade pela qual ele vai ser o instrumento de planejamento... quando isso não ocorre, passa a ser apenas um instrumento de uso para agentes externos, sem gerar legitimidade, sendo questionado a gestão advinda desse planejamento, assim, dificilmente vai-se conseguir ter um resultado disto. (**Técnico do INCRA**).

A **participação** dos assentados na construção desse instrumento pode ter um aspecto pedagógico, o de estimular os assentados a se motivarem para utilizar e requisitar ações planejadas, resultando em uma maior apropriação dos resultados.

Entretanto, o entendimento dos técnicos do INCRA e dos gestores públicos é de que essa participação não se deu de forma adequada, conforme demonstram os relatos que se seguem:

A avaliação que a gente faz do contato até com os assentados é que a presença da equipe técnica na área ela foi assim, pequena. É claro que isto prejudica a participação... (**Técnico do INCRA**).

Tem muita crítica (quanto a participação). Tem entidades que foram a campo para sensibilizar a comunidade, há informações de que em 2, 3, 4 reuniões iriam conseguir interiorizar, emergir uma comunidade em um processo desse... (**Gestor do INCRA**).

Por que devo participar? você não participa daquilo que não compreende. (**Gestor do INCRA**).

Aliado a isto, a opinião de quem acompanha esses Planos é de que, desde 1999, está havendo uma redução da participação dos assentados.

Pode-se afirmar que a participação dos assentados vem sendo reduzida significativamente... Quase nenhuma participação dos assentados. Eles não sabiam quem era o técnico... Com muito esforço acabavam lembrando, "Ah, ele passou um dia ou dois aqui." (**Técnico do INCRA**).

Assim, a participação como pressuposto metodológico, estabelecido no Termo de Referência, não parece ter sido algo bem resolvido por nenhuma das entidades elaboradoras.

Por sua vez, Amenair Moreira da Silva, do Pangea, aborda um outro aspecto, o de que a **participação** não depende exclusivamente do planejador, atesta que em determinadas circunstâncias não se consegue planejar. Exemplifica citando os casos dos assentamentos mais organizados, onde a dificuldade de planejamento está relacionado com toda uma hierarquia da própria organização – do monitoramento da equipe elaboradora e até dos grupos de trabalho em campo.

Pode-se afirmar que participação exige método e se apóia na permanência do técnico em campo, que, por sua vez, precisa dispor de conhecimento adequado para conduzir os trabalhos. Não há necessidade de instrumentos caros, mas precisa de tempo no assentamento, e esse tempo está relacionado com custo.

Como exemplo de um trabalho de fortes características participativas, a Sasop, apresentou em 09/09/2004<sup>31</sup> a experiência de elaboração do PDSA do assentamento Dandara dos Palmares, onde o diagnóstico do PDSA era base para experimentação e formação política dos assentados. Faziam isso fundamentando-se nas possíveis trocas entre os participantes, incentivando as várias formas de comunicação. Para a Sasop, a elaboração do diagnóstico foi assim uma oportunidade de difusão de conhecimentos. Atestam que, o processo de construção do PDSA, nessa metodologia, deve ser mais valorizado que os próprios resultados. E apontam como exemplo a apresentação do Plano finalizado em Dandara dos Palmares (Camamu), que foi realizada pelos próprios assentados. O Sasop acredita que, operando dessa forma, os assentados passam a estar no centro das atenções da planificação, são considerados como sujeitos do estudo, e não como objeto, estimulando o controle social e o desenvolvimento autônomo.

Rezende (2004), que estudou o planejamento participativo em áreas de assentamento de reforma agrária, tendo o caso do PA Dandara dos Palmares como referência, reconhece o esforço do Sasop na aplicação do método participativo, mas apresenta resultados de pesquisa que não coadunam com tal empenho. Faz isso, pesquisando se os assentados haviam internalizado as informações do Plano, se

---

<sup>31</sup> Reunião realizada no Centro de Treinamento de Líderes, em Itapuã, sobre Legislação Ambiental, onde estavam presentes, Incra, MDA, Ibama, CRA, Movimentos Sociais, ONGs ambientalistas

houve conhecimento acumulado e se lembravam das decisões tomadas, refletindo naquilo que caracteriza como participação consciente. Conclui que os assentados apenas “tomaram parte” nas diversas fases de construção do PDSA, não se constituindo assim em uma “participação ativa e construtiva”. Essa avaliação foi efetuada em relação ao conceito de importância dada ao PDSA pelas famílias, “bem como de sua pouca capacidade de interpretar o mapa de uso programado, por elas mesmo elaborado”.

Assim, apesar da pretensão e do empenho do Sasop em dispor de um método que é posto como participativo, esse processo não promoveu uma tomada de consciência na comunidade envolvida de forma consistente, conforme foi verificado ao se investigar o grau de conhecimento em relação à capacidade de uso das terras do assentamento, ponto chave para a proposição de programas produtivos que garantam o uso racional dos recursos naturais.

De forma menos pretensiosa, Lourival Gusmão, ex-Coordenador da Cooteba, relata que, nesse processo, o grande aprendizado para os assentados foi a compreensão de que é sempre necessário estar dialogando e fazendo acordos para resolver os problemas.

Nos três assentamentos estudados, Baixão, Longe e Santa Clara, os entrevistados atribuíram ao processo de planejamento um auto grau de participação, conforme pode ser visto graficamente (Figura 4.14) As representações dos movimentos sociais fazem uma pequena ponderação, mas atribuem uma pontuação acima da média quando também inquiridos sobre a participação dos assentados no planejamento. Mas, quando se busca detalhar em como se deu essa participação, constata-se que foi, no melhor dos casos, a presença nas assembléias, a visita de grupos de assentados a campo junto com a equipe de pesquisadores e a consulta através de questionários. Essas abordagens são importantes, mas insuficientes para caracterizar esse método como participativo, principalmente para superar uma introjeção dessas populações de se auto desvalorizar. Conforme Freire, de tanto ouvirem de si mesmos que são incapazes, que não sabem nada e do “doutor” como aquele que sabe e a quem se deve escutar, esse tipo de população, caracterizada por ele como oprimida, termina por se convencer da sua “incapacidade”.

A professora Maria José contribui com sua experiência:

[...] o trabalhador ia para porta da fazenda e espera o senhor de engenho acordar e dar as ordens para o dia... levou a vida a obedecer... de uma hora para outra se vê com uma fazenda... ele vai saber planejar? Além disto tem

outras coisas... Qual o sonho do trabalhador rural? Um dia ser o patrão. Cada um deles reproduz o modelo do senhor do engenho, do coronel. **(Professora Maria José Marinho do Rêgo, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).**

Tangenciando essa questão, Marta Pinto dos Anjos, da CPT, agrega os aspectos de formação social, valorizando a cultura dos assentados, que, conforme ela, traz distintos saberes, experiências, crenças e simbologias, que precisam ser respeitados, quando se pretende abordá-los em um método participativo. Avalia que a maneira como os assentados planejam é diferente da maneira como o fazem as pessoas que tiveram uma educação formal. Percebe que os assentados se referem a um planejamento de tempo curto, para os próximos dias, diferente do planejamento de metas, estratégias daqueles que tiveram uma vida acadêmica. Diferencia ainda o planejamento dos movimentos sociais do planejamento do Estado. Segundo sua visão, os movimentos estabelecem um planejamento de onde ocupar, das ações para o ano e observa no planejamento do Estado uma ação mais estruturada e formal.

Amenair Moreira da Silva, por sua vez, afirma que a dificuldade de planejamento está também na cultura, na falta de oportunidade de participar mais vezes desse tipo de evento, de um sentimento de inferioridade em relação ao técnico. Na falta de prática do exercício de participação.

Por vezes, ao fim das assembléias, nas atividades de planejamento, assentados buscam os técnicos para desdizer o que foi tratado, ou para acrescentar uma opinião diferente. Isto, em certa medida, demonstra a baixa politização dessas populações. Não compreendem devidamente que a assembléia é o fórum para se tratar determinadas questões, que as decisões são validadas no grupo. Pode demonstrar também o desconforto de tratar publicamente aspectos que contradizem uma opinião mais hegemônica. E a equipe que estiver trabalhando precisa saber lidar com essas questões, mesmo não dispondo de condições ideais.

Aos movimentos sociais foi atribuída a prática de um planejamento um pouco mais estruturado. Mas, conforme Júlio César Vasconcelos Campos, ainda pouco consistente, pois faltam muitos dados a serem agregados, muitas informações não são consideradas, e, no entanto são imprescindíveis para dar mais qualidade ao planejamento: “A gente sabe o que quer para aquele assentamento, mas tudo assim, sem um embasamento técnico”.

Conclui-se, de antemão que a participação e o planejamento precisam ser tratados em processo. Entretanto, essa ênfase no percurso não pode ser utilizada para postergar a necessidade de decidir ações no presente e que serão definitivas, como o parcelamento. Assim, deve-se adotar práticas mais efetivas, que possam ser legitimadoras das ações participativas também no presente, que estimulem o desenvolvimento de uma consciência crítica, como escreve Freire (2005), que resultaria na sua inserção no mundo, em condições de transformá-lo.

#### **4.4.3.2 Objetivos comuns**

As decisões tomadas em grupo, principalmente aquelas que caracterizam objetivos comuns relatados nos programas do PDSA são resultado da negociação ocorrida entre os agentes, que, necessariamente precisam estar motivados e conscientes do processo de planejamento.

Um dos momentos em que se observava um grande embate, com maior envolvimento dos assentados em torno de um objetivo comum, foram as discussões do parcelamento, como Dias aponta a seguir:

[...] não havia melhor opção porque havia uma luta contra a cultura. O pessoal queria dividir a terra a qualquer custo... e tinha que caber aquela quantidade de famílias que já encontramos... não era algo **negociável**... porque a terra só cabe tanto... onde a gente pode determinar, determinou. (Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

E, de fato, como o planejamento é efetuado posterior à definição da capacidade de assentamento de famílias no imóvel desapropriado, o parcelamento corre o risco de se dar em áreas inadequadas ao uso agrícola, apenas acomodando o quantitativo de pessoas previamente estabelecido. Esse é um sério problema que o INCRA repassa às instituições elaboradoras do PDSA, sem uma discussão mais aprofundada, que possa envolver os movimentos sociais, reconhecendo afinal, que é o levantamento dos recursos naturais e o seu mapeamento que indica, mais precisamente, as potencialidades e as limitações do assentamento para as atividades produtivas.

No início das discussões, as instituições elaboradoras se depararam com uma questão concreta: Como tratar de questões comunitárias, quando os assentados chegam nos assentamentos sem ainda se dar conta da questão da sua sobrevivência pessoal e da sobrevivência de sua família, com baixa sociabilidade e

muitas vezes, nenhuma formação política? Com sua humanidade roubada, como atesta Freire (2005) e confirma Dias, em entrevista:

[...] primeiro: as pessoas, quando elas chegam lá, elas chegam com o desespero que trouxeram... eles trazem um padrão, de felicidade e de realização que é o padrão da tradição, que para um projeto dessa natureza ele não é aceitável, nem desejável. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Sem a formação adequada e sem um método motivador, os assentados tendem a silenciar sobre as questões discutidas no planejamento, como se aquelas questões não lhes dissessem respeito. Amenair Moreira relata que:

A motivação para o planejamento é fundamentada na necessidade de garantir sua permanência na área e de possuir um legado, aliado ao desejo de poder acessar o financiamento. (**Amenair Moreira Silva**, Coordenação Pangea).

Uma outra forma de entender essa baixa **motivação ou envolvimento dos movimentos sociais** é mais controversa. Por um lado traz uma crítica ao centralismo democrático dos movimentos sociais, apontando uma certa tradição autoritária. Nessa visão a autonomia dos assentados, que poderia advir da prática participativa, em certa medida, poderia contrariar decisões deliberadas por representantes dos movimentos tomadas fora do assentamento, como pode ser observado na fala a seguir:

[...] mesmo para as entidades e os movimentos, o Plano é algo... que politicamente não traz ganhos. Outras ações, outros recursos, tipo crédito habitação, Pronaf, recursos para obtenção... onde que o Plano traz ganhos para os movimentos sociais? Muito Pouco... (**Técnico do INCRA**).

Essa fala ilustra o ponto de vista de quem aponta nos movimentos sociais um descaso com o planejamento, desconsiderando a potencialidade que esses estudos possuem para serem utilizados por essas organizações. E, contrapondo-se a esse ponto vista, sem necessariamente negá-lo, têm-se a justificativa de que os movimentos sociais procuram controlar e até restringir as atividades executadas por entidades “alheias” ou “estranhas” à causa da reforma agrária, para evitar que uma atividade, aparentemente neutra e de viabilização do assentamento, não venha a fomentar ações contrárias à organização social dos assentados.

Amenair Moreira Silva, da Coordenação Pangea não identifica problemas de relações com os movimentos sociais, nem com os assentados. Em áreas do Movimento Sem Terra houve uma apresentação prévia, sem que houvesse uma interferência no trabalho. Diferencia o MST dos demais, por possuir uma ação mais próxima, monitorando o trabalho em todas as etapas.

Existe uma vertente que considera o apoio do movimento social salutar para o resultado final dos Planos, como pode ser comprovado abaixo.

[...] (O PDSA) para as condições que tivemos, acho que ficou muito bom. Em alguns casos ficaram melhores. Onde a comunidade foi mais receptiva, onde tinha um movimento social por trás... que encampou a idéia... que ficou como um programa para ser discutido depois... Isso ocorreu no MST, em algumas áreas onde as lideranças eram melhores e no Ceta. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Nas entrevistas efetuadas, observou-se que todos os técnicos e gestores do INCRA, movimentos sociais, assentados, sem exceção, consideraram o PDSA um instrumento importante. Dentre as questões sistematizadas para efetuar a análise demonstrada graficamente, esta foi a única questão que obteve classificação plena (Figuras 4.11, 4.12, 4.13 e 4.14). Pode-se, entretanto, demonstrar que essas opiniões guardam diferenças umas das outras. Primeiro, referente a quem reconhece tal importância, mas o fazem em tese, justificando que o PDSA é um instrumento potencialmente útil, entretanto, não acreditam que os Planos elaborados até então, no período de 1999 até 2002, apresentem condições técnicas e/ou políticas suficientes para alavancar um ordenamento criterioso no imóvel, como se pode exemplificar nos depoimentos abaixo:

Plano de desenvolvimento teria uma outra conotação, para servir como um instrumento de elaboração dos assentados, para traçar uma linha geral de estratégia de vida para os assentados, de médio e longo prazo, mas no INCRA é mais um instrumento burocrático, de levantamento de demandas, o processo de elaboração conduz a isso. Mais um instrumento para atender as demandas do INCRA... Não é elaborado nem apropriado pelos assentados. Não sinto nem como demanda dos movimentos sociais, nem é uma demanda que nasceu do movimento e virou política pública. Nasceu dentro do INCRA para a sociedade. (**Técnico do INCRA**).

Em outros casos se pode observar um discurso incorporado na linguagem dos técnicos, discurso que não nega a crítica à sua própria prática, de que não se efetiva plenamente como política pública. O comentário a seguir é útil para o entendimento da questão:

(O PDSA possui a) função de tomada de consciência em relação ao seu meio, com quem elas se relacionam... a partir daí tirar diretrizes para um futuro, pensando um pouco a questão da sustentabilidade, isto é o que deveria ser... agora o que este acontecendo é isto, apenas mais uma etapa dentro da burocracia do INCRA, que não tem sido levado a sério... Não tem servido como instrumento de planejamento para as comunidades. Não deixa de ser uma fonte de informações para o INCRA... ao mesmo tempo que cumpre um papel... Como desvantagem é que para as comunidades não tem servido para nada... nunca ouvi falar das comunidades terem se apoderado deste instrumento, nem ouvi falar... (**Técnico do INCRA**).



E, aqueles que creditam valor técnico e/ou político aos Planos já elaborados, também o fazem apresentando críticas ao processo.

Tanto um grupo quanto o outro constrói suas impressões sobre o instrumento sem que, necessariamente, o conheça na prática, sem que já os tenha lido detidamente, ou buscado analogias entre o produto elaborado e o produto previsto no Termo de Referência.

E são mais raros aqueles técnicos ou gestores que apresentam uma defesa mais pura do PDSA, onde se atribui as limitações do produto elaborado às circunstâncias, por conta do pioneirismo da ação e do natural processo de percalços inerente às práticas inovadoras, como constatado nas seguintes falas:

Eu vejo como importantíssimo (o PDSA) para você buscar o desenvolvimento dos assentamentos... (Antes do Plano ) as ações a serem realizadas nos assentamentos eram programadas de forma descontextualizadas. (**Técnico do INCRA**).

E essas entidades, na verdade, foram pioneiras nessa experiência de elaborar Planos, enfrentaram assim desafios muitos grandes e chegar ao final... sendo uma proposta nova e essas entidades de forma pioneira... enfrentando dificuldades chegarem até o final. (**Técnico do INCRA**).

Quando os entrevistados eram confrontados com o antagonismo que eles próprios revelaram, de que, se por um lado atribuíram um valor máximo à importância do PDSA como instrumento de intervenção no assentamento, para a definição de estratégias, por outro lado, apontavam distorções ou baixa implementação das ações nos assentamentos, havia um constrangimento e, em muitos casos uma franca assunção das suas responsabilidades como agentes.

#### **4.4.3.3 Apropriação e gestão**

A qualidade política também foi levantada em questões relativas à **apropriação e à gestão destes Planos** pelas comunidades, onde, mais uma vez prevalece o ponto de vista homogêneo de que os assentados não se importam ou não compreendem esse instrumento, preferindo reproduzir as práticas contumazes; de apresentação de pautas, desconsiderando o conteúdo ou mesmo a existência dos PDSAs:

O Plano é do assentamento, são os principais atores deveriam estar correndo atrás, até do próprio INCRA. Chegar aqui: Fizemos um Plano, que cabe ao INCRA isso, cobrar do INCRA, mas das cobranças que eles fazem, nunca vi... Vêm reivindicar obra de infra-estrutura. Nunca viu um assentado dizer, olha, fizemos um Plano, que consta isto...casa de farinha. Eles vêm com as pautas deles, sem esse instrumento, cabe ao INCRA liberar recurso

para esta infra-estrutura, seria uma cobrança mais legítima. Mas nunca vi e acredito que também não fazem no INCRA, não creio. (**Gestor do INCRA**).

Antes de tudo (o Plano) deve ser um instrumento que ele (o trabalhador) saiba ler, saiba consultar e carregue debaixo do braço. (**Gestor do INCRA**).

Tem dois momentos, o momento da construção do Plano e o posterior..... o momento seguinte é do INCRA e associações... de colocar aquele Plano em funcionamento... A função do PDSA era essa... mostrar aos assentados o que eles tinham, a terra que eles tinham, os recursos que eles detinham... e como tornar aquilo... transformar aquilo no sustento das famílias que faziam parte das associações... e não era para ser construído unicamente com... passar aquilo para os assentados... era o INCRA junto com as associações... (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Uma das formas de avaliar politicamente os Planos a partir da sua gestão foi através do **uso das suas informações** pelos movimentos sociais, organizações ou diretamente pelos assentados, na construção daquilo que se convencionou ser designado como *pauta de reivindicações*, que apresentam preferencialmente ao INCRA, mas também o fazem ao governo do estado da Bahia através da Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário (CDA), Secretaria de Combate a Pobreza e Desigualdades Sociais (Secomp), dentre outros órgãos públicos. Nesta pauta, relacionam uma série de reivindicações, tanto por solicitações de imóveis rurais para serem incluídos na programação de vistorias visando a desapropriação, quanto de infra-estrutura, recuperação de benfeitorias e créditos. E nenhuma das representações dessas organizações ou movimentos sociais utiliza os Planos como instrumento de consulta para formular suas demandas. Gusmão informa que:

Quando estava na luta, no MLT, alguma coisa, de quem está no movimento já sabe. Fazia oficinas de lideranças, mas nunca utilizamos informações dos Planos. Podia até estar no Plano, mas para a gente tem que ser uma construção coletiva em oficinas e ao vivo. (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

Marta Pinto dos Anjos observa que os Planos não foram trazidos para as reuniões da CPT como elemento de discussão, que viabilizassem desdobramentos, nem como forma de indicar tal documento como elemento importante a ser discutido e avaliado pelos técnicos de campo ou pelos assentados e percebe que isto se deu não propriamente como uma ação intencional, para boicotar ou desvalorizar tal instrumento, mas como reflexo da ausência de importância atribuída pelos assentados aos Planos. Reconhece, contudo, que existe um relevante levantamento diagnóstico, principalmente relacionado ao meio físico que precisa ser melhor aproveitado.

Vanderlei Almeida de Souza – Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta foi o único representante dos movimentos sociais entrevistados que demonstrou utilizar informações do PDSA para compor a pauta de reivindicações, ao apresentar demanda de algumas infra-estruturas do PDSA do PA Palestina. Além de fazer o mesmo com outros poucos assentamentos, de que não se recorda. Essa experiência de ordem pessoal não caracteriza o Ceta, como um todo, que faz uso intencional e freqüente das informações do PDSA para a formação de sua pauta de reivindicações.

Lourival Gusmão, que pertenceu aos quadros da Fetag, afirma que o PDSA foi sustentado politicamente pelos movimentos sociais e que já deveria ter uma construção de base mais sólida, acrescentando que:

De forma geral possui uma sustentação política, mas não possui um uso. O seu conteúdo tem uso político, mas não foi dado a este instrumento este respaldo político, para o fortalecimento dos próprios assentados. Não partiu da sociedade. O instrumento não partiu da sociedade, mas quando a sociedade civil absorve, traz para si e devolve para o Estado, é de se admitir que já foi avaliado e aceito pelos movimentos sociais. Entretanto, a ATES está usando ele? Até a presente data, muito pouco. (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

Pode-se tentar encontrar justificativas para o pouco uso dos PDSAs a partir da conjuntura política. Como se sabe, a idéia desse instrumento foi concebida junto ao Novo Mundo Rural, do governo FHC, o que poderia gerar resistência para sua implementação por conta das lideranças dos movimentos sociais que se opunham àquele governo.

O momento político atual é outro – talvez isto seja um dos motivos de isolar tal documento. (**Lourival Gusmão**, Coordenador da Cooteba e integrante do MLT em 1999).

Entretanto, essa não é uma visão conseqüente. Nenhuma outra liderança das organizações ou movimentos sociais entrevistada colocou essa questão como significativa, argumentaram inclusive que o baixo aproveitamento dos Planos acompanha seu histórico e inclui o período atual, do governo Lula.

Observa-se assim que não se pode responsabilizar essa ou aquela entidade pela sua baixa implementação. O próprio INCRA, que foi o agente formulador da política não pode ser isoladamente responsabilizado. O comentário a seguir confirma:

A responsabilidade do INCRA é relativa. Tem um quadro com capacidade operacional fraca. (**Gestor do INCRA**).

E, ao reconhecer que não aproveitou devidamente esse estudo, o INCRA recorre a justificativas que, mesmo sendo plausíveis, não explicam completamente o problema:

O técnico de campo que está na área não teve a preocupação de consultar o Plano, a coordenação desse técnico não a alertou que esta área já havia sido alvo de planejamento, para cercar de informações antes de ir a campo, ou até para checar se aquelas informações procedem. – O que ocorre. Por que? O atropelo de atividades ações no INCRA não permite que você estude, se embase melhor antes de ir a campo. E mesmo foi por falta de tempo. **(Técnico do INCRA)**.

A gestão das ações do INCRA objetiva o cumprimento de metas quantitativas, sendo pouco cobradas ou pouco evidenciadas na prática dos técnicos de campo, ações que contemplem a qualidade dos assentamentos. isto é claro nos comentários dos técnicos, como o que se segue:

O trabalho do INCRA é todo voltado para as metas (pagamento de créditos, legitimação das famílias, etc), não recebi orientação para usar os Planos. **(Técnico do INCRA)**.

Quando um técnico comenta o desempenho das outras instituições, ficam evidentes as críticas, transparecendo, contudo, que desconhece seu papel pessoal no processo, a falta de observância de sua própria ação. Às vezes a crítica se volta contra a própria a instituição que faz parte, mas neste caso, a transferência de responsabilidade vai para outro técnico:

Os assentados nem falam nada do que foi discutido nos Planos. Acho que quando acaba a elaboração do Plano acaba o interesse por parte dos assentados. Ninguém lembra nem discute mais os Planos. Muda muita coisa e já fica obsoleto. Deveria ser dado continuidade, acho que o INCRA deveria fazer isso. **(Técnico do INCRA)**.

Marta Pinto dos Anjos, da CPT, quando questionada pelo pouco aproveitamento dos Planos, especialmente os do CRH/UFBA, que contou com uma equipe diferenciada, apoiada pelos movimentos sociais, notadamente a CPT e o MST, não poupa nenhuma entidade e responsabiliza todos os organismos que representam os assentamentos, os próprios assentados, bem como os movimentos sociais pela baixa implementação dos Planos. Entretanto, reforça que, a falta de cumprimento das ações por parte do próprio INCRA, retardando ou não atendendo às metas e prazos contidos nos Planos, o não atrelamento da liberação dos recursos às ações postas no planejamento e a ausência de um acompanhamento sistemático em campo, através de uma assistência técnica adequada ao modo de vida dos assentados, se somam para que ocorra essa baixa implementação dos Planos.

Assim, acredita-se que a implementação de tais Planos depende de todo um acompanhamento posterior. Vanderlei Almeida, do movimento Ceta, alega que a organização de que faz parte não possui mobilidade suficiente para aprofundar tais discussões nos assentamentos: “A gente acredita no instrumento Plano. Mas a questão é que temos várias atividades, não tem material humano para estar fazendo isso”. E Júlio Vasconcelos Campos, do MST, confirma: “Mesmo continuando na área, o técnico não buscou as informações contidas no PDSA”.

Observa-se assim, uma consciência tardia e não generalizada sobre a potencialidade do PDSA e a constatação de que esse instrumento não contribuiu para agregar força política aos pleitos e à gestão das ações dos movimentos sociais, nem para fundamentar a tomada de decisões para o assentamento.

#### 4.4.3.4 A linguagem

Dentre os aspectos da qualidade política se investigou também a linguagem do texto escrito e os mapas do PDSA. Sobre isso o professor Dias afirma que o planejamento é contratado pelo INCRA, então, os Planos foram elaborados na linguagem do INCRA. Diferencia, entretanto, que na abordagem oral para os assentados, a equipe do CRH/UFBA, teve o cuidado de se fazer compreender. E engrossa o coro dos técnicos ao defender que esse material precisa de uma tradução, de um tratamento especial antes de ser conduzido para a comunidade.

A tradução desse conteúdo, em uma linguagem acessível aos assentados, é associada, de forma geral, a atividade de assistência técnica, posterior ao planejamento, mas que nunca é efetuada.

As diversas opiniões ouvidas nessa pesquisa refletem um ponto de vista homogêneo: o de que a linguagem não é adequada ao perfil dos assentados, se constituindo, portanto, em um grau de dificuldade a mais para que pudessem ser consultados e utilizados (Ver Figuras 4.11, 4.12, 4.13 e 4.14). O relato a seguir ilustra o fato:

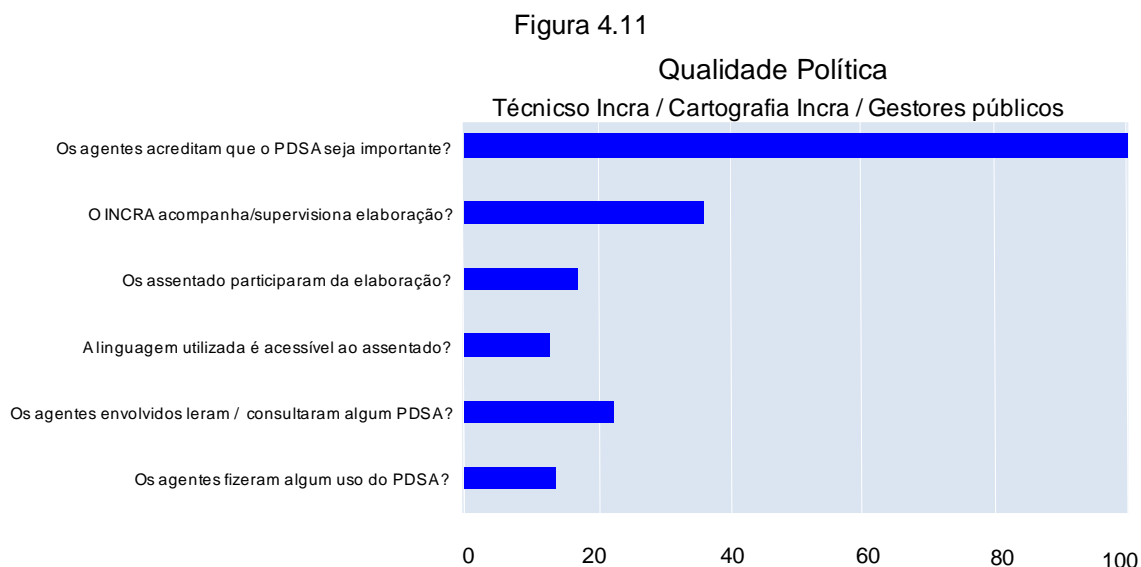
O Plano em si está bem escrito... mas não reflete a linguagem dos assentados... Perde a originalidade dos que as famílias colocam...  
**(Técnico do INCRA).**

Júlio César Vasconcelos Campos, agrônomo do MST, acredita que essa não é uma linguagem adequada nem para os assentados e nem mesmo para os próprios técnicos que prestam serviço de assistência técnica, “porque são novos, precisam de capacitação para compreender”.

Não foi constatada a elaboração de nenhum documento em linguagem mais compatível para os assentados, em nenhuma das entidades pesquisadas, o que resulta em comprometimento do acesso às informações e, portanto, à gestão.

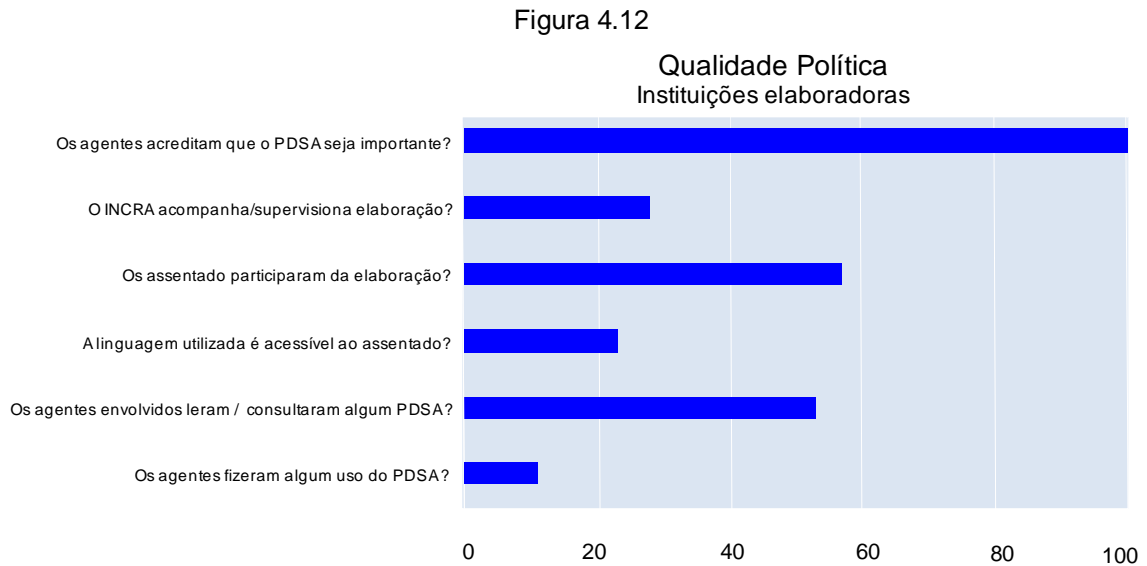
A seguir, dispõe-se de uma série de quatro gráficos que demonstram a opinião média entre cada grupo de agentes entrevistados, na interpretação da natureza política do PDSA. Aborda-se uma série de seis quesitos, todos já discutidos analiticamente, sendo agora traduzidos em um formato sistemático, conforme já efetuado com as questões relativas à qualidade técnica. De antemão se evidenciou que coube aos técnicos do INCRA e gestores públicos a pior impressão quanto à qualidade política do PDSA (33,92%). Para eles, excetuando-se a relevância que apontam nesse instrumento para o desenvolvimento dos assentamentos, todos os demais aspectos atribuídos à qualidade política ficaram com baixa pontuação. As instituições elaboradoras e os movimentos sociais, por sua vez, creditaram a esse conjunto de critérios uma avaliação intermediária (45,06 e 44,33%, respectivamente). Os assentados destoaram dos demais, nas opiniões coletadas, perfazendo uma média equivalente a 56,11%. Atribuiu-se a esse comportamento uma compreensão imatura do papel político dos Planos.

Na Figura 4.11, tem-se a visão predominante dos técnicos do INCRA, tanto da área de desenvolvimento de projetos de reforma agrária quanto dos técnicos de cartografia, além dos gestores públicos. Das seis questões em pauta, três ficaram abaixo de 20%, duas ficaram entre 20 e 40% e apenas uma questão obteve a pontuação máxima.

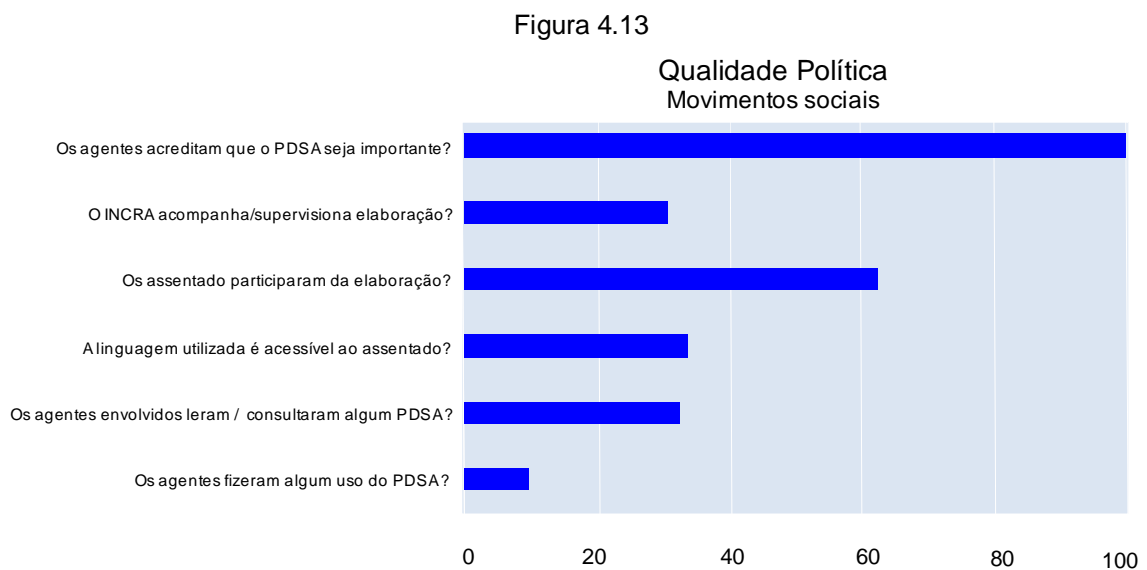


Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

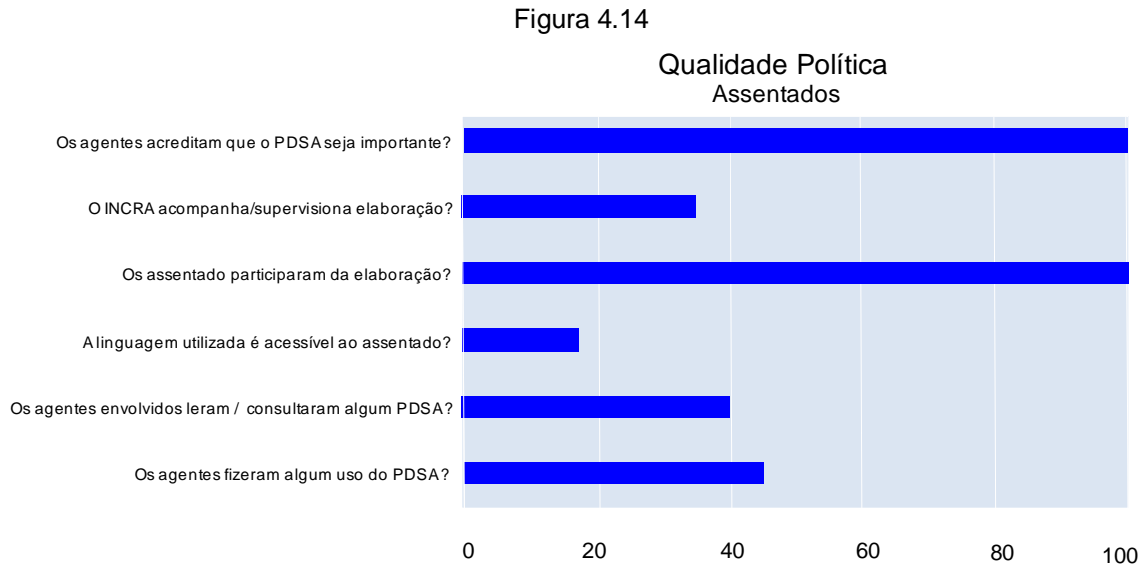
Para as instituições elaboradoras, conforme pode ser visto na Figura 4.12, tem-se que, em uma das seis questões que compõem a qualidade política aqui proposta é avaliada abaixo de 20%, duas, entre 50 e 90% e uma com a pontuação máxima.



No que diz respeito aos movimentos sociais, tem-se que uma das questões está abaixo de 20%, três questões apresentaram média entre 30 e 40% e duas questões com média acima de 60%, sendo uma delas equivalente a 100%, devidamente ilustrado na Figura 4.13.



Para os assentados, tem-se uma questão abaixo de 20%, três entre 30 e 50% e duas com 100%, conforme demonstrado no gráfico 4.14.



#### 4.4.4 Relação entre qualidade técnica e política

Os gráficos apresentados apontam para um dado relevante. De forma geral, a impressão que os agentes possuem sobre os aspectos que compõem a qualidade técnica dos PDSAs é superior às suas impressões sobre aqueles aspectos que compõem a qualidade política. Esta análise depõe favoravelmente ao conjunto das peças elaboradas, mesmo sabendo, como já foi dito aqui, que esses documentos guardam entre si uma forte diferença.

Ratifica-se que coube aos assentados as melhores impressões sobre a qualidade técnica dos PDSAs, seguidos pelas instituições elaboradoras. Justifica-se tal ponto de vista, no primeiro caso, pelo desconhecimento do que propriamente é o documento, seu conteúdo e o que deveria ser e, aos segundos, a valorização do próprio trabalho efetuado, o reconhecimento pelo esforço efetuado. Os movimentos sociais demonstram em suas opiniões que aceitam o produto desenvolvido. Quanto aos técnicos do INCRA e gestores públicos, evidencia-se uma certa rejeição ao produto final. Essa análise também revela nos agentes um caráter ambíguo e contraditório, ao assumir o Plano como um instrumento importante, sem demonstrá-lo efetivamente.



Recapitulando algumas das questões analisadas neste item, relacionadas à aplicação do PDSA em gestão promovida por iniciativa dos principais agentes interessados no desenvolvimento do assentamento, viu-se, de forma geral, um uso muito restrito do planejamento.

Dentre os objetos que modificaram a paisagem dos assentamentos, considerando o período posterior à realização do PDSA, as infra-estruturas constituem uma evidência material de descaso daquilo que foi planejado. Mesmo quando havia no prognóstico do Plano condições suficientes para propor uma determinada obra, verificou-se que, majoritariamente essa indicação não teve como origem o PDSA.

As exceções foram devidamente apontadas, apesar da fraca percepção dos próprios agentes. Dentre elas, tem-se o esforço do setor de planejamento do INCRA, no período de 2000 a 2002, em orientar os técnicos de campo a utilizarem o PDSA como instrumento de referência para montar a demanda de infra-estrutura para a programação orçamentária. Mas as entrevistas com os mesmos técnicos identificaram uma baixa assimilação dessa orientação. Outros usos foram observados, mas não representam uma generalização.

De forma similar tem-se a questão do Pronaf, nos casos em que as atividades produtivas coincidiram com aquelas relacionadas no Plano, não se observou nas equipes de assistência técnica ou nos assentados intencionalidade de fazê-lo. Sendo mais provável uma convergência de atividades, tendo em vista os protocolos locais ou a adoção às tendências do mercado regional.

No Pronaf, entretanto, observa-se um impropério adicional, a arrogância da ação de Estado, que torna o planejamento peça obrigatória para liberação do crédito, pouco se importando quanto ao uso efetivo dessa planificação. A isso, se associa o comportamento desidioso de todos os agentes envolvidos, ao tratar o crédito de forma precipitada, alienando-se da possibilidade concreta de uso de um recurso financeiro escasso, sem uma atitude conseqüente para a viabilização econômica dos assentados.

Para o parcelamento, a relação de aproveitamento do estudo contido no PDSA, se deu de forma mais complexa, existindo uma grande diversidade de situações verificadas, variando muito para cada instituição conveniada. Não obstante, afirma-se aqui que essa relação foi comumente precária tanto no uso de uma racionalidade para aproveitamento dos recursos naturais, quanto na formulação

de uma proposta de parcelamento que trouxesse referências ao modelo produtivo proposto.

Constatou-se uma ausência de gestão do INCRA no que se refere à transição da idealização do parcelamento à sua execução, ao transferir para as instituições elaboradoras a responsabilidade total sobre os resultados obtidos. Assim, mesmo quando houve bons resultados na elaboração das peças técnicas cartográficas e na sua execução em campo, não significou necessariamente que o parcelamento concluído era racionalmente defensável.

Nesses assentamentos não se observa mudanças de paradigma quanto aos modelos adotados. Em sua maioria, tem-se a reprodução do modelo da propriedade privada, em parcelas individuais, sem que se conceba o conjunto das unidades familiares como unidade de produção integrada, mesmo nos vários casos em que se observa uma destinação comum de uma determinada área do imóvel.

Acredita-se que essa opção reflète a prevalência da influência dos assentados, que trazem consigo uma cultura fortemente impregnada de uma tradição opressora e patrimonialista, sobre a orientação dos técnicos, mesmo quando esses trazem consigo qualificação, que permita uma orientação para a mudança e apoio dos movimentos sociais para implementá-la.

Comumente o INCRA tem estabelecido prioridade crescente para a precisão cartográfica, quando as questões do uso de uma escala maior para o levantamento de recursos naturais, mais adequada ao estudo agrícola, não têm sido observadas. A consequência clara dessa opção é um maior rigor na elaboração das peças técnicas cartográficas sem que haja viabilização das ações que impliquem em maior qualidade ou desenvolvimento para o assentamento.

Assim, tendo em vista o pouco uso das ações planejadas e da inadequação de uso, principalmente no parcelamento, poderia até se impingir um comportamento desidioso aos diversos agentes envolvidos com o processo de produção de espaço nos assentamentos, que, sabedores da necessidade de modificar qualitativamente a realidade, não o fazem, transferem a decisão para outros ou para um outro momento mais oportuno.

## 5 BAIXÃO, POÇO LONGE E SANTA CLARA: O PDSA E A ESCALA DO LUGAR

O Estado define uma série de políticas para viabilizar os assentamentos de reforma agrária e, nesse processo, o PDSA é postulado como o instrumento de orientação das ações de intervenção de forma racional.

Dentre o conjunto dos 118 Planos elaborados no período de 1999 a 2002; durante o segundo mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, fez-se a seleção de três assentamentos: PA Santa Clara, PA Poço Longe e o PA Baixão, priorizando o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento como referência para esta análise.

Neste Capítulo, se fará um aprofundamento dos aspectos tratados anteriormente, tendo como área foco os três projetos de assentamento, onde foram realizadas entrevistas dirigidas para avaliar quais, dentre as alterações observadas, foram fruto dessa planificação e como a realidade atual se diferencia daquela pesquisada, quando foi efetuado o PDSA.

Partiu-se das referências obtidas no INCRA, sistematizadas conforme pode ser visualizado na Tabela 5.1, onde as informações relativas aos convênios ou contratos foram organizadas por ano e por ordem alfabética dos assentamentos. Eliminou-se, de antemão, os assentamentos que só possuíam serviços de PDSA ou somente de demarcação topográfica, focando-se naquelas áreas onde houve liberação de recursos simultaneamente para a execução dos dois tipos de serviço.

Tabela 5.1

Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 1999						
PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia	Ano Contrato
Santa Bárbara	Muquém do S. Fco.	64	1998	Aplag	Aplag	1999
Auxiliadora	Camacan	35	1998	Conap	Conap	1999
Amazonas II	Tucano	21	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Central	Mulungu do Morro	144	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Conj. Vila Isabel**	Ibicaraí/Itabuna	30	1999	Cooteba	Cooteba	1999
Cova Da Árvore	Tucano	80	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Grupo St. Antônio	Arataca	48	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Ipiranga	Una	36	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Jacarandá	Santana	247	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Josefá Vitória	Ilhéus	20	1998	Cooteba	Cooteba	1999

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA  
contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 1999**

(Continuação da Tabela 5.1)

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia	Ano Contrato
Nova Esperança	Sítio do Mato	103	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Ressurreição	Ilhéus	31	1998	Cooteba	Cooteba	1999
Cascata	Aurelino Leal	48	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	1999
Santa Clara	Ibiquera	206	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	1999
Dandara Dos Palmares	Camamu	65	1998	Sasop	Sasop	1999
Araruna	Lençóis	15	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Baixão (Brasiléia)	Itaete	161	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Barra Verde	Boa Vista do Tupim	90	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Boqueirão	Lençóis	70	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Cj. Bom Gosto	Ilhéus	40	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Conj. Recordação	Camacan	28	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	1999
Coroa Verde	Barra do Rocha	55	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Engano	Caém	30	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Fábio Henrique Cerqueira	Wenceslau Guimarães	90	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Limoeiro	Camamu	55	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Lucas Dantas	Ituberá	53	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Maju	São Sebastião Passé	28	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Mirante	Igrapiúna	40	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Mocambo	Andaraí	198	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Oricó	Ibirapitanga	73	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Palestina	Cravolândia	180	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Panema	São Sebastião do Passé	58	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Piratini	Bonito	25	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Poço Longe	Ruy Barbosa	108	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Reun. Jaqueira (Rio Bonito)	Lençóis	44	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Reunidas Santa Fé	Boa Vista do Tupim	95	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Santa Terezinha	Bonito	34	1999	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
São João	Wenceslau Guimarães	84	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Tainá	São Desidério	34	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Três Bois	Juazeiro	50	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Várzea do Curral	Jacobina	27	1998	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Vitorópolis	Una	22	2000	CRH / UFBA	CRH / UFBA	2000
Brejo de São José	Riacho de Santana	102	1996		CDA	2000
Faz Porto Bonito	Correntina	127	1987		CDA	2000
Feirinha Marreiqueiro	Carinhanha	730	1995		CDA	2000
Mangal I	Sítio do Mato	60	1998		CDA	2000
Mangal II	Sítio do Mato	100	1997		CDA	2000
Pai João Foagro	Coribe	150	1995		CDA	2000
Reunidas José Rosa	Sítio do Mato	60	1997		CDA	2000
Riacho dos Cavalos	Sítio do Mato	60	1997		CDA	2000
Rio das Rãs II	Bom Jesus da Lapa	70	1998		CDA	2000
Santa Catarina	Santo Amaro	43	1992		CDA	2000
Vale Verde	Sítio do Mato	366	1998		CDA	2000
Barro Vermelho	Barra	250	1997	D. B. Barra		2001
Fazenda Itacutiara	Barra	310	1988	D. B. Barra		2001
Angical/Castelo/Brejinho	Riachão das Neves	250	2000	Desagro	Desagro	2001
Boa Esperança	Bom Jesus da Lapa	35	2000	Desagro	Desagro	2001
Bom Jesus/Santa Cruz	Nova Redenção	189	1999	Desagro	Desagro	2001
Boqueirão e outras	Carinhanha	36	2000	Desagro	Desagro	2001
Cachoeira Bonita	Ubaitaba	40	1999	Desagro	Desagro	2001
Caritá	Jeremoabo	100	2000	Desagro	Desagro	2001
Dois Irmãos	Ilhéus	25	2000	Desagro	Desagro	2001
Europa	Itaetê	50	2000	Desagro	Desagro	2001
Josenei	Ituberá	61	1998	Desagro	Desagro	2001
Lafaiete ( Sta. Fé )	Marcionílio Souza	33	2000	Desagro	Desagro	2001
Macaco Seco	Itaetê	35	2000	Desagro	Desagro	2001
Margarida Alves	Ituberá	30	1998	Desagro	Desagro	2001
Mari	Cansanção	73	2000	Desagro	Desagro	2001
Ouricuri Torto	Itiúba	25	2000	Desagro	Desagro	2001

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA  
contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 1999**

(Continuação da Tabela 5.1)

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia	Ano Contrato
Paraguaçu /Moçambique	Itaetê	50	2000	Desagro	Desagro	2001
Pau Peba	Utinga	55	2000	Desagro	Desagro	2001
Rio Aliança	Arataca	50	1998	Desagro	Desagro	2001
Rio Preto	Santa Rita de Cássia	300	2000	Desagro	Desagro	2001
Santana/Buri	Cipó	17	1999	Desagro	Desagro	2001
São José do Marimbá	Tucano	10	2000	Desagro	Desagro	2001
São Lucas	Carinhanha	137	2000	Desagro	Desagro	2001
Campo Grande I	Bom Jesus da Lapa	120	2000	Desagro		2001
Ernesto Che Guevara	Wenceslau Guimarães	60	1998	Desagro		2001
Extrativista São Francisco	Serra do Ramalho	600	1995	Desagro		2001
Santa Rita	Bom Jesus da Lapa	250	2000	Desagro		2001
São José/Campo Grande II	Bom Jesus da Lapa	230	2000	Desagro		2001
Terra de Santa Cruz	Santa Luzia	25	2000	Desagro		2001
Nova Palmares	Conceição do Coité	103	1998	Desagro		2001
Anice	Muquém S. Francisco	30	1996		CDA	2001
Morrinhos	Morro do Chapéu	40	1995		CDA	2001
Pancada Grande	Itacaré	48	1997		CDA	2001
Rancho Nevado	Marcionilio Souza	82	1997		CDA	2001
Reserva Oeste	Serra do Ramalho	514	1995		CDA	2001
Reunidas Palame	Esplanada	65	1997		CDA	2001
Riacho dos Porcos	Paratinga	495	1995		CDA	2001
São Caetano	Itaguaçu da Bahia	36	1992		CDA	2001
Tuiuty	Belmonte	18	1992		CDA	2001
Bela Vista II (Papagaio)	Casa Nova	24	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Bom Sucesso	Pedro Alexandre	42	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Bonito das Umburanas	Pedro Alexandre	46	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Caimã	Adustina	84	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Cana Brava I e II (S.F.Assis)	Cotegipe	30	1997	Fundesf	Fundesf	2002
Castelo	Riachão das Neves	60	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Chico Mendes II	Porto Seguro	65	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Cj Vila Isabel*	Ibicaí	30	1999	Fundesf	Fundesf	2002
Coary	Santa Luzia	18	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Conceição	Sítio do Mato	45	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Conj.Cruzeiro do Sul	Ubaitaba	60	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Euclides Neto (Gameleirab)	Mata de São João	76	1999	Fundesf	Fundesf	2002
Floresta e Outras	Itaberaba	17	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Frade Velho (S.F.Assis)	Cotegipe	106	1997	Fundesf	Fundesf	2002
Helvecia	Itajuípe	55	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Itararé	Buerarema	42	2000	Fundesf	Fundesf	2002
José Rosa II	Sítio do Mato	35	2002	Fundesf	Fundesf	2002
Jurema	Juazeiro	106	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Lagoa Nova / L. Juazeiro	Vitória da Conquista	45	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Lajedo Bonito	Guaratinga	52	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Laranjeiras / Floresta do Sul	Marau	30	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Liberdade	Marau	57	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Manoel Chines (Boa Lembrança)	Itabuna	40	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Mumbuca / Canaã	Encruzilhada	58	2001	Fundesf	Fundesf	2002
O Descobrimento (Rio Sul)	Sta. Cruz de Cabrália	30	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Paraíso / Itacaré	Itacaré	32	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Poço Redondo (S.F.Assis)	Cotegipe	50	1997	Fundesf	Fundesf	2002
Ponta D' água	São Félix do Coribe	80	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Recreio	Morro do Chapéu	15	2002	Fundesf	Fundesf	2002
Reunidas Cambui	Ibiquera	45	2002	Fundesf	Fundesf	2002
Santa Irene	Gongogi	70	2002	Fundesf	Fundesf	2002

**Relação dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA  
contemplados com ação de PDSA ou de Serviços Topográficos no ano de 1999**  
(Continuação da Tabela 5.1)

PA	Município	Número Famílias	Data de Criação	Executor PDA	Executor Topografia	Ano Contrato
Santa Virginia	Biritinga	20	2002	Fundesf	Fundesf	2002
Santana	Ibicaraí	40	2002	Fundesf	Fundesf	2002
São Caetano II	Sítio do Mato	50	2001	Fundesf	Fundesf	2002
São Diogo	Planaltino	185	2000	Fundesf	Fundesf	2002
Sto Antonio/Arizona	Itapicuru	71	2002	Fundesf	Fundesf	2002
União IBC	Vitória da Conquista	25	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Utinga	Xique-Xique	100	2001	Fundesf	Fundesf	2002
Rio Grande II	Cotegipe	180	1997	Fundesf	CDA	2002
Rumo Novo	São Félix do Coribe	64	1996	Fundesf	CDA	2002
Jutacy	W. Guimarães	14	2002	Fundesf		2002
Nova União	Paratinga	63	1997	Fundesf		2002
Nova Volta	Bom Jesus da Lapa	255	2000	Fundesf		2002
Picada**	Xique-Xique	557	1997	Fundesf		2002
Quilombola Rio das Rãs	Bom Jesus da Lapa	509	1996	Fundesf		2002
Serra Branca	Muquem S. Francisco	50	1996	Fundesf		2002
12 de Maio	Araças	31	1998		CDA	2002
17 de Abril	Taperoá	80	1997		CDA	2002
Alagoas	Pintadas	14	1987		CDA	2002
Aldeia	Ipirá	90	1997		CDA	2002
Bela Flor	Lençóis	20	1997		CDA	2002
Cacimba	Coribe	36	1996		CDA	2002
Caimbongo	Cachoeira	68	1997		CDA	2002
Cajueiro	Nova Soure	26	1996		CDA	2002
Dorcina Paula	Bonito	27	1997		CDA	2002
Estância Santa Cruz	Santa C. Cabralia	17	1997		CDA	2002
Eugênio Lyra	Mulungu do Morro	60	1996		CDA	2002
Fazenda Itacutiara	Barra	310	1988		CDA	2002
Lagoa do Boi	Santa Luz	79	1995		CDA	2002
Maravilha	Eunapolis	199	1996		CDA	2002
Mutum	Vitória da Conquista	120	1998		CDA	2002
Nancy	Mascote	32	1997		CDA	2002
Nova Palmares	Conceição do Coité	103	1998		CDA	2002
Nova Ypiranga	Camacan	100	1997		CDA	2002
Paraíso	Quijingue	22	1998		CDA	2002
Pedra Dourada	Coaraci	23	1997		CDA	2002
Pinga- Pinga	Canavieiras	40	1997		CDA	2002
Pioneiro	Cipó	39	1995		CDA	2002
Poção	Sento Sé	82	1992		CDA	2002
Reunidas Vazante	Itaberaba	125	1996		CDA	2002
Rio de Ondas	Barreiras	258	1996		CDA	2002
Rosely Nunes	Itaetê	160	1997		CDA	2002
Santa Cruz	Tapiramutá	43	1997		CDA	2002
São José	Canavieiras	25	1996		CDA	2002
Serra Azul	Xique-Xique	41	1998		CDA	2002
Sítio do Meio	Itiuba	85	1996		CDA	2002
União	Wenceslau Guimarães	30	1996		CDA	2002
Vargem Funda	Santa Luz	30	1996		CDA	2002

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Superintendência Regional da Bahia - SR05

Confeccionou-se, a partir de então, um mapa qualitativo, em escala nominal, identificando a ocorrência dos serviços de elaboração de PDSA por município. Esses mapas estão apresentados a seguir na Figura 5.1. Trazem a representação cartográfica da atuação das instituições contratadas ou conveniadas,

tendo como referência o mapa político do estado da Bahia, com a divisão por municípios.

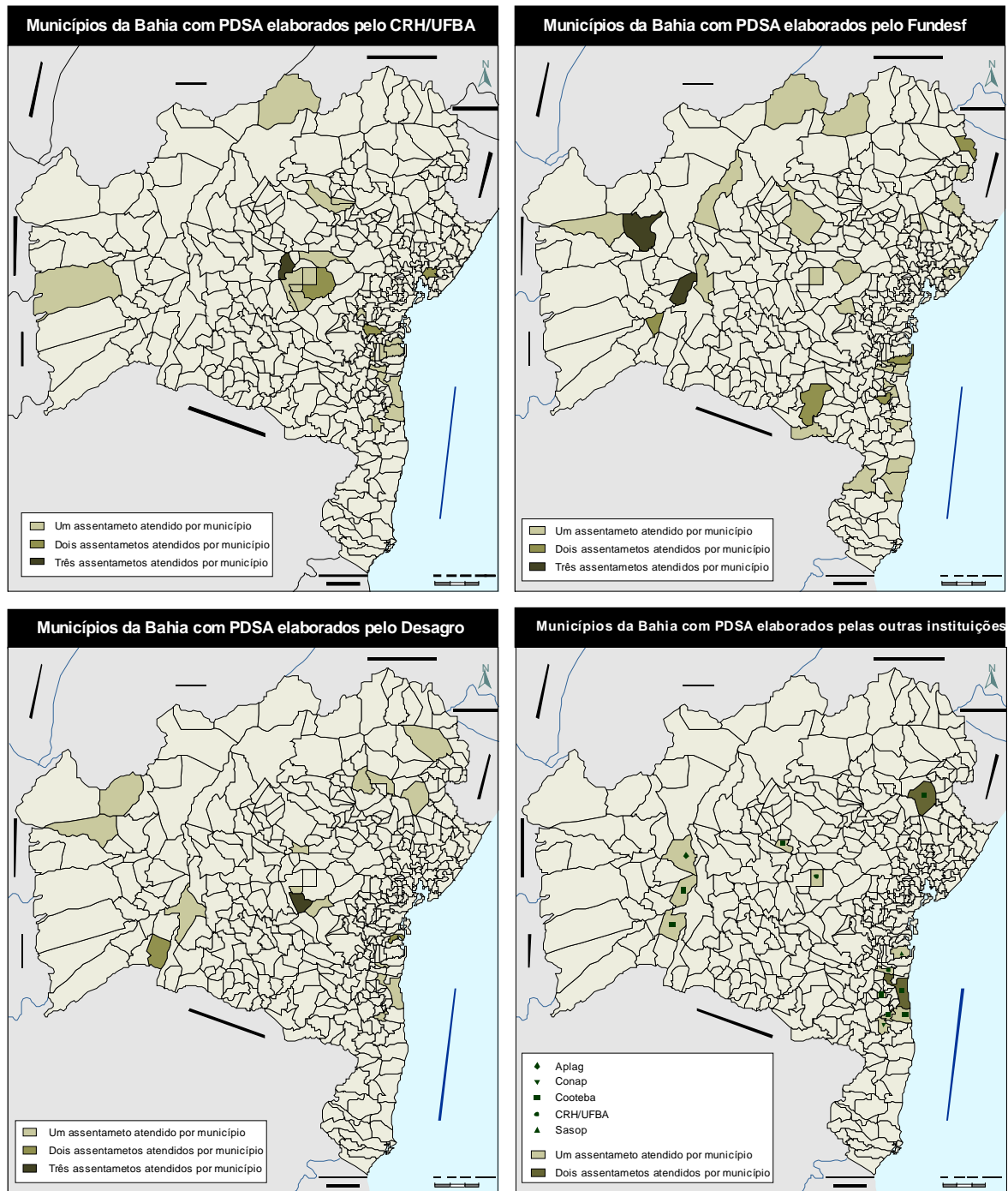
A distribuição espacial em mapa das instituições elaboradoras no estado permitiu visualizar sua localização e sua dispersão. As instituições que concentraram os serviços em assentamentos com maior proximidade tiveram a facilidade de locomoção de técnicos e equipamentos na mesma região, bem como de levantamento de dados secundários. Uma consequência dessa concentração foi a redução dos custos e uma maior agilidade na execução dos serviços contratados.

Essa série de quatro mapas apresentam, individualmente, o levantamento por instituição, no período de 1999 a 2002. Observa-se que os Planos contratados pelo CRH/UFBA encontram-se concentrados em dois grandes blocos: na região central do estado, à altura da região Paraguaçu, Chapada Diamantina, estendendo-se até o Piemonte da Chapada Diamantina (41%) e no Litoral Sul (37%). Caso o cálculo tenha como referência o número de famílias, tem-se que 52,72% delas, no trabalho do CRH/UFBA se concentram nessa região central do estado, enquanto 28,81% estão na região Litoral Sul e 18,47% dispersos por outras regiões. Os assentamentos que tiveram serviços contratados pela Desagro, estão concentrados em cinco pequenos blocos. No caso da Fundesf, a dispersão é completa, espalhando-se por todo o estado da Bahia.

A materialização destas informações em cartogramas permitiu uma compreensão, diferente e complementar àquelas reveladas pela tabela. E ajudou a confirmar o CRH/UFBA como a instituição a ser pesquisada. Já se sabia, pela avaliação dos técnicos do INCRA, que essa instituição detinha o conjunto de Planos com as críticas mais favoráveis. E ainda, apresentava maior densidade de trabalho por região. Assim, optou-se pelo CRH/UFBA e pela região Paraguaçu/Chapada, onde havia maior densidade de trabalho.

Buscou-se, nessa região, três assentamentos que dispusessem de representação política diferenciada, sendo escolhidos o PA Baixão, em Itaetê, com orientação do MST, o PA Santa Clara, por apresentar fortes influências das prefeituras locais, Andaraí e Ibiqüera, e, o PA Poço Longe, situado no município de Ruy Barbosa, por apresentar orientação do Movimento dos Trabalhadores/as Acampados/as e Assentados/as da Bahia (CETA), além do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR).

Figura 5.1  
 Distribuição municipal dos serviços de PDSA em assentamentos que tiveram, concomitante  
 serviços de demarcação topográfica na Bahia, no período de 1999 a 2002



Fonte: INCRA  
 Elaboração do autor



Para cada um dos assentamentos, o procedimento de consulta se deu no formato de assembléia, onde todos os assentados foram convidados previamente. As perguntas foram efetuadas gradativamente, seguindo formulário orientador. As divergências eram esclarecidas com o próprio grupo e, quando havia necessidade de se recorrer a um dado estatístico, as pessoas presentes foram utilizadas como amostragem da população assentada.

Os objetivos de responder a algumas perguntas chave eram de confirmar informações de relatórios, ajustar dados da pesquisa em campo e atualizar os dados levantados nos Planos de Desenvolvimento, efetuados entre 1999 e 2002. O método de levantamento das informações contidas no Plano, naquele período, foi mais detalhado, sendo resultado de relatórios individuais, de um senso que pesquisou família por família, enquanto, nesta pesquisa, foi efetuada uma sondagem grupal, sendo necessário assim, apontar divergências quando elas se apresentaram.

Um quadro atualizado desses três assentamentos também foi levantado para avaliar o impacto das mudanças espaciais e das alterações que implicaram qualitativamente na vida dos homens e das mulheres assentados, tendo os dados apresentados no PDSA como marco zero.

Em nenhum dos três assentamentos se pretendeu aprofundar uma análise de contexto à realidade local, mas identificar as mudanças espaciais, verificando seu impacto no assentamento, e, se essas mudanças advieram do PDSA. O resultado apresentado não visou uma uniformidade na apresentação, obtendo-se dados mais ricos neste ou naquele aspecto, a depender da importância atribuída pelos próprios assentados ou pelo pesquisador, em sua abordagem em campo. Assim, ao tratar de cada um dos assentamentos escolhidos, não se fará comparação entre eles, nem entre os Planos elaborados, bem como, não se buscará homogeneizar sua caracterização ou análise.

Também cabe, neste item, verificar a qualidade técnica e política dos PDSAs em cada um dos assentamentos, a partir da análise do autor, tendo como referência o estudo dos Planos em si e as suas observações de campo.

## 5.1 CRH/UFBA: HISTÓRICO DAS ATIVIDADES DE PDSA E DOS SERVIÇOS TOPOGRÁFICOS

Em 1999, com o fim do Programa Lumiar, foram estabelecidos mecanismos normativos para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento, considerados, a partir de então, como peças obrigatórias, para o acesso a outras políticas. Nesse ano, através de contrato de repasse de recursos para os assentados e desses para as instituições executoras, o CRH/UFBA ficou responsável por dois projetos de assentamento: Cascata e Santa Clara. Para o ano seguinte, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), na Bahia, através de suas representações, solicitou que o professor Antonio Dias, lotado no Centro de Recursos Humanos (CRH) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e coordenador dos serviços citados anteriormente, montasse uma equipe para elaborar Planos de Desenvolvimento para 15 assentamentos.

O Superintendente Regional do INCRA, na Bahia, na época, Luiz Gugé dos Santos Fernandes, solicitou ao professor Antonio Dias que, além desses assentamentos, vinculados ao MST, se responsabilizasse por mais outros 15, por intermédio de convênio.

A proposta de convênio que seria firmado diretamente pela UFBA, não obteve o apoio esperado da direção do CRH, que discordava, alegando que a Unicamp teve problemas com o MST. Dias, em entrevista, faz o relato a seguir:

E não queria que a gente assumisse esse trabalho. Uma coisa era você levar o MST para fazer uma palestra, outra coisa é você se vincular... na minha cabeça nunca passou entender uma universidade que não tivesse vinculação com os movimentos sociais, com a sociedade onde ela está inserida... Passei por cima da minha chefia e fui conversar com o reitor... mostrei a importância, ele entendeu... era o professor Eonir Rocha. Fiz ver a importância disso para a universidade... Universidade elitista... nunca se abriu para os movimentos populares... quase que o projeto não sai. Então eu procurei o reitor e disse, olha, eu aceito qualquer solução, só não aceito não fazer o trabalho... Ele convocou a direção do CRH, convocou a Fapex, convocou a assessoria jurídica... não me deixou sair da sala dele... **(Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).**

Ao longo desse convênio, o primeiro grande empecilho teve caráter institucional e demonstrava a dificuldade da universidade em absorver um projeto de aproximação com os movimentos sociais. Apesar disso, o convênio acabou se dando por intermédio da Fapex, para 27 assentamentos, beneficiando 1.787 famílias, sendo apoiado diretamente pelo reitor da Universidade Federal da Bahia.

Outros problemas, de natureza pessoal dos técnicos envolvidos, ocorreram no curso do convênio, como a morte ou doença de alguns parentes de professores. Uma coordenadora entrou em depressão e tudo isso mobilizou o grupo, provocando um rearranjo administrativo.

A equipe do CRH/UFBA manteve um bom relacionamento com os técnicos e gestores do INCRA, no transcorrer do convênio, mas reclamou que alguns dados recebidos para a elaboração dos trabalhos foram equivocados, apontou erros em alguns mapas e alegou que dois ou três mapas de perímetro de assentamentos, no sul do estado, foram entregues com uma grande defasagem de tempo. O tratamento interinstitucional mantido entre os técnicos era cordial, mas não classificado como uma relação franca. O trabalho desenvolvido no PA Engano, no município de Caem, é um bom exemplo disso. Segundo o levantamento do CRH/UFBA, o local onde os assentados estavam residindo era fora do perímetro do imóvel. Ao levarem esse problema em reunião, um técnico do INCRA sustentou que o PDSA deveria ser elaborado a partir do perímetro entregue por ele, pois o levantamento não apresentava problemas. O documento final elaborado pelo CRH/UFBA, por contemplar essa informação, acabou conservando esses graves erros locacionais.

O pagamento dos técnicos se deu por intermédio de bolsas, o que foi considerado pelos professores entrevistados como um valor satisfatório. E, baseando-se nos recursos liberados pelo INCRA, a equipe formada para executar os serviços avaliou que era possível cobrir os custos do trabalho. Destacaram que, no contrato de 1999, quando atenderam apenas dois assentamentos, possuíam recursos proporcionalmente equivalentes, mas com maior poder de compra e garantindo um número muito maior de reuniões, quatro por assentamento. Como costumavam estar sempre com toda a equipe nessas reuniões nos assentamentos, todos tinham que fazer o traslado, dormir no local, elevando assim os custos. Cada encontro desses tomava um dia inteiro de trabalho e era tratado como se fossem aulas. Com o segundo convênio, de 2000, em algumas etapas de campo, foi restringido o número de participantes. Os técnicos combinavam entre si como levar o conteúdo dos outros, nas reuniões de apresentação, reduzindo assim custos com a equipe em campo. Cada técnico se comprometia a realizar a apresentação em um formato pedagógico, acessível ao grupo social em questão. Nessa apresentação,

levavam também um mapa simplificado com a terminologia dos assentados, mas isso, no contrato de 1999.

Os professores bolsistas, incumbidos de realizar os trabalhos não possuíam dedicação exclusiva para as realizações dos serviços, no entanto, o convênio com a universidade apresentou muitos ganhos. Entre eles, vale salientar a competência técnica, o compromisso dos profissionais e a remuneração, relativamente baixa para quem tem um alto nível de especialização:

Trabalhar com o pessoal da universidade, além de contar com a boa competência técnica, o professor tem salário, então a gente pagava a eles uma bolsa de estudos, equivalente ao CNPq... mensalmente... pagamos a eles nos primeiros seis meses, a partir daí foi sem receber nada, a não ser a hospedagem e o deslocamento... o resto do tempo foi para dar conta do trabalho... o quê se estendeu por quatro anos. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

André Rodrigues Netto, professor especialista em pedologia, do Instituto de Geociências da UFBA, que esteve no período inicial dos trabalhos do contrato de 1999, apresentou um argumento discordante. Para ele, o recurso era suficiente para fazer um resultado melhor em relação ao nível de detalhe do levantamento de solos. Em suas palavras:

[...] existem diversos níveis de detalhes para levantamento de solos, o nível de detalhes, onde normalmente é exigido maior levantamento de informações é o nível de propriedade agrícola. Saber os principais solos, as manchas, onde ficam, para que serve, quais são as principais vantagens e limitações de cada tipo de solo... o planejamento adequado da propriedade rural precisa passar por essa compreensão... (**André Rodrigues Netto**, professor da UFBA).

Os movimentos sociais e também os representantes da CPT confiaram na equipe elaboradora, por conta do perfil de alguns professores que dela faziam parte, seja pelo compromisso histórico com a causa da reforma agrária, seja pela tradição em trabalhar com a Igreja, a Federação dos Trabalhadores ou com os movimentos sociais. Esse mérito acabou gerando uma tensão adicional aos elaboradores: a responsabilidade de não errar. As representações dos assentados acreditavam que não iriam ser enroladas, que o trabalho teria um bom nível técnico, bem como uma inserção política coerente com aquilo que apregoavam.

Alguns técnicos do INCRA generalizavam a forma de designar as entidades conveniadas, tratando-as como empresa, o que constrangia alguns professores, pois acreditavam ser essa uma denominação equivocada, porque a relação estabelecida não era de negócios, em que qualquer trabalho é feito tendo em vista o lucro, o que não correspondia ao caso da universidade.

Outros problemas, pertinentes à relação interinstitucional, estavam associados à dificuldade de ajuste de agendas entre os técnicos do CRH/UFBA e do INCRA, que reduziu ainda mais a supervisão em campo:

[...] o momento de greve, as paralisações que aconteciam, nós tínhamos agendado viagens, combinado com as comunidades... por exemplo... aqui em Maju/Panema... fretamos um ônibus e levamos todos os entrevistadores conosco... no dia 11 de setembro (no dia do ataque às torres gêmeas), a funcionária do INCRA propôs mudar a data porque ela estava em greve. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Os professores entrevistados do CRH/UFBA confirmam que o INCRA não fazia um acompanhamento sistemático, mas não vêem nisto uma ação intencional da superintendência regional do INCRA ou sequer dos técnicos. Atribuía o problema às dimensões do estado da Bahia, cuja área de atuação de cada técnico era equivalente ao tamanho dos estados de Sergipe e Alagoas juntos.

Quanto à questão ética, Antonio Dias afirmou que todos os procedimentos se deram com “toda lisura do princípio ao fim”. Informou ter recebido muitas cobranças e que o comportamento dos gestores e técnicos do INCRA foi elogiável e transparente.

Quando solicitado que fizesse uma avaliação técnica dos Planos do CRH/UFBA, Antonio Dias lembra que o INCRA não tinha um estudo de referência do imóvel, um material de apoio técnico, que subsidiasse a ação do técnico em campo, e que o PDSA resultou em uma aproximação muito boa da área estudada. Lembra que o exercício de buscar entender a realidade deve ser contínuo, e que alguns programas ficaram para um desdobramento posterior, com as representações políticas dos assentamentos e a assistência técnica. Apesar desse entendimento, esses *desdobramentos* nem sempre ocorreram conforme foram previstos.

A Universidade Federal da Bahia agregava ao convênio, de forma natural, a imagem do conhecimento técnico especializado, como foi dito, todavia, o resultado dos seus trabalhos na elaboração dos PDSAs e dos serviços topográficos, foram controversos.

O CRH/UFBA demonstrou uma grande preocupação em atender de forma pormenorizada as especificações do termo de referência. E, em alguns momentos cometeu excessos no trabalho, como na contratação de uma bióloga, especialista em vegetação, que foi acompanhada de um “mateiro” no levantamento de campo. Esse nível de detalhamento era prescindível para o tipo de estudo solicitado.

Algumas análises dos PDSAs refletem esse mesmo ponto de vista, conforme já aludido no item 4.2 em consonância com a opinião que se segue:

Possuem os Planos mais completos. Agora, a visão deles é muito **acadêmica**, muito pesquisa... exageraram, em termos de informações que vão ser úteis apenas à universidade... por exemplo... hospitais na região... para a comunidade não vai ter utilidade prática nenhuma... (**Técnico do INCRA**).

Dessa forma, a compreensão de que esse convênio reuniu uma equipe multidisciplinar, de professores com reconhecida competência, acabou se associando a de que foi efetuado um levantamento por demais detalhado, que deveria apresentar um nexos e um aprofundamento maior no que se refere ao prognóstico, como pode ser verificado na fala a seguir:

[...] e já que eles tinham tantos dados dos diagnósticos, a parte de proposição poderiam ter aprofundado um pouco mais, ser mais objetivos... deixam muito aberto... (**Técnico do INCRA**).

Os coordenadores do convênio CRH/UFBA atestam que a comunicação deve se estreitar entre a equipe e os assentados para que haja motivação e estes possam se envolver no planejamento. Apesar de reconhecer a importância de tal pressuposto, o professor Antonio Dias afirma que não é uma abordagem simples: “Não é chegar lá e impor... Não é uma operação militar, tem que chegar lá e convencer as pessoas”. Entende a participação como um processo, mas confessa que as dificuldades eram de diversas naturezas, dentre as quais a situação de penúria das famílias nos assentamentos: “...em todas as comunidades que chegamos, elas estavam em um estado de pobreza e desamparo tal que a grande preocupação de todas as áreas era de produzir alimentos de imediato...”

E a esse respeito, os coordenadores do convênio CRH/UFBA, tentaram minimizar os problemas de comunicação, aumentando a convivência, gerando oportunidades de diálogo. Fizeram isso convidando as principais lideranças dos assentamentos para conhecer o CRH. E, a partir desse contato, se tornaram os porta vozes entre a equipe dos técnicos e os assentados. Essa tática não funcionou a contento porque quase a metade das lideranças contatadas não compareceu. Onde havia representação do MST, houve um comparecimento maciço, mas nos outros assentamentos, onde não havia uma organização nos moldes do MST, o comparecimento foi pequeno.

Algumas lideranças do MST recordam do evento em Salvador e descrevem o evento como uma boa lembrança.

Daqui (do PA Baixão) foram 11 pessoas... Lá na Escola, fui mostrar no mapa que aqui passava o rio Una e que aqui era a Reservas Legal, tinha um degrau, perdi a passada, bati lá no quadro, aí os caras falou: vai tomar banho antes da hora. (**Edvando dos Santos**, assentado no PA Baixão).

Os assentados participaram de etapas ou de procedimentos específicos, em consultas, mas, a participação em processo, e com uma maior legitimidade não pôde ser efetivada, de forma geral, por conta das limitações financeiras do convênio. Em sua experiência, Dias informa que:

A gente tentou ao máximo angariar a participação deles, por exemplo, todos os trabalhos de campo eram feitos com o acompanhamento deles... fomos casa por casa... contando com ajuda um do outro... isso até para estabelecer uma certa confiança. Fomos assentamento por assentamento devolver... primeiro chamamos as lideranças, porque não dava para trazer a comunidade inteira, nem para a gente ir lá... O INCRA pagava R\$500,00. R\$400,00 era destinado aos serviços topográficos... e R\$100,00 para os Planos, mas havia flexibilidade no uso... foi a sorte... porque na hora de chamar as empresas elas já estavam informadas pelo próprio INCRA, que era destinado R\$400,00 por família para fazer aquele trabalho... (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Mesmo tendo sido compartilhados os recurso para as duas atividades (Plano e serviço topográfico), não se garantiu a cobertura plena dos compromissos efetuados, como atesta Dias:

As empresas (de topografia).. a gente abria licitação, quando compareciam... a gente não tinha mais dinheiro para aquilo... e o que eles pediam era um negócio assim absurdo... me vi assim como em uma áporo, como diziam os gregos, uma situação sem saída...Chegaram a cobrar R\$700,00 por família, fizeram um cartel. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Existem poucas instituições atuando no estado da Bahia em condições de atender às exigências técnicas do levantamento topográfico do INCRA. Além disso, a divulgação dos valores operados em todo o Brasil através da legislação que estabelece valores teto (R\$400,00 por família), favoreceu a ação corporativa entre empresas na imposição de valores no valor teto, sem que houvesse, efetivamente, uma concorrência de preços e qualidade dos serviços.

Como o convênio era estabelecido de forma casada PDSA/serviços topográficos, havia uma expectativa de que as instituições responsáveis efetuassem os serviços de maneira a racionalizar custos. Para tanto, o CRH/UFBA foi informado sobre a melhor forma de efetuar o levantamento topográfico em campo, georeferenciando adequadamente as locações e as infra-estruturas existentes nos assentamentos. Contudo, parte do serviço não foi assim efetuado, resultando em atrasos e aumentando o custo, como declara o engenheiro agrimensor do INCRA:

[...] não acataram (o CRH/UFBA) a idéia de cadastramento prévio do imóvel antes de fazer o levantamento porque... acredito que eles já tinham feito sem amarração... (isso) foi no início... falei, mas foi no meio de vinte e tantos técnicos... falei que não ia funcionar, e não funcionou... (**Técnico do INCRA**).

No início do convênio, a equipe do CRH/UFBA não possuía especialistas na área de serviços topográficos, sendo apoiados posteriormente através da parceria com o Observatório Antares, em Feira de Santana. Mas a entidade não possuía equipamentos suficientes para cobrir todas as áreas do convênio no tempo previsto.

Netto é taxativo ao duvidar da integração entre os técnicos de ciências humanas e os de recursos naturais:

[...] As pessoas de ciências humanas não conseguem compreender o que feito na área de recursos naturais... a relevância dos recursos naturais para que o lado humano, político e social possa dar certo. Essa divergência grande aconteceu dentro da academia... (**André Rodrigues Netto**, professor da UFBA, Professor Universitário com atuação pontual na Desagro e no CRH/UFBA).

O levantamento de solos efetuado pelo CRH/UFBA foi todo feito com base em dados de campo. As escalas adotadas para se fazer o levantamento variara entre 1:10.000 e um para 1:25.000. Entretanto, a base cartografia sobre a qual o levantamento foi efetuado, nem sempre se dava em escala tão grande, e adequada para o planejamento no imóvel rural.

Em relação a linguagem empregada pelos técnicos em campo, pode-se dizer assim que houve, no convênio CRH/UFBA, uma preocupação especial, na tentativa de estreitar a comunicação com os assentados:

Na hora de devolver os resultados, nós íamos todos juntos, nunca se fazia uma equipe só. Aí tinha aquela coisa... o pessoal da área técnica (recursos naturais) tinha que desdobrar a linguagem para que o povo pudesse entender. Não é bestializar a linguagem, mas torná-la acessível. Havia aí um diálogo muito bonito mesmo. (**Prof. Dr. Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

Isso, todavia, não reduziu algumas dificuldades que estão relacionadas com o nível educacional das comunidades, como ler o Plano elaborado ou compreender os mapas produzidos, como demonstra a experiência do presidente do PA Baixão:

Primeiro, são poucos os que sabem ler, segundo, nós não temos o hábito de ler. Eu mesmo sou de uns. Não leio muito, mas leio um pouco. Mas não vê, diante da luta que eu tenho... Diante do dever de fazer alguma coisa...o trabalho, a preocupação... Se você chegar na minha casa amanhã de madrugada, cinco e meia, você não me encontra. Então não tenho tempo de ler. Entrei para associação piorou a situação para mim... Não é nem



tanto a falta de interesse, mas a falta de conhecimento. E também a preocupação de dar água a um bicho, tendo que fazer uma coisa e outra e não tendo tempo suficiente... Tem esse mapa lá. Ninguém nunca pediu e eu também nunca mostrei... Também a outra direção nunca mostrou, a não ser uma vez que estávamos com uma dúvida nos lotes... mas não era má vontade. (**Leonio Oliveira dos Santos** – presidente da associação do PA Baixão).

Apesar disso, constatou-se que, em alguns casos, os assentados demonstraram compreender a linguagem técnica de alguns mapas.

Eles não saberiam decodificar a linguagem dos mapas – tarefa para INCRA junto com assentados. Tinha pessoas que, mediante a planta, sabia se localizar. Uma mulher certa vez, subiu numa cadeira e falou, explicou para os demais...(**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Houve uma corrida contra o tempo, para dar conta dos trabalhos do convênio. Tempo para levantar os dados em campo, tempo dos laboratórios em devolver os resultados das amostras de solo. Tempo para processar as informações na base de dados dos computadores – foram efetuados 2.000 questionários. Tempo para a equipe, que fizera o levantamento, retornar a campo para validar os resultados. E ainda, após o retorno de campo, a conclusão dos textos e sua impressão. Foram impressas 6.000 páginas duas vezes. A primeira vez para submeter à comissão de avaliação do INCRA, e a segunda contendo as correções efetuadas. Convém registrar que as críticas não foram acatadas em sua totalidade.

O serviço conveniado se prolongou por um tempo muito maior do que o previsto. Em verdade, a entrega final dos PDSAs foi em 2002, cerca de dois anos depois do convênio ter sido firmado. Nessa época não havia mais uma equipe trabalhando. Todo o trabalho estava concentrado nas mãos do professor Antonio Dias que, além de estar sozinho na coordenação, não tinha mais nenhum técnico a quem encaminhar, contando apenas com o apoio de uma secretária. O CRH exigiu que a sala utilizada para os serviços fosse desocupada e o professor, por sua vez, acabou levando o trabalho para um escritório, montado em seu próprio apartamento. Para fazer a impressão definitiva, o professor informou que não havia mais recursos disponíveis em caixa, assim, utilizou dinheiro do seu salário para garantir impressão a cores.

A apreciação desse trabalho do CRH/UFBA se observará a seguir, no estudo de três Planos, conforme abordagem já descrita.

## 5.2 O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO BAIXÃO

O PA Baixão possui 140 famílias assentadas. A entrevista dirigida, estruturada para a pesquisa, foi efetuada de forma coletiva, reunindo 45 homens e 34 mulheres, totalizando 79 pessoas. Assim, tinha-se uma amostra da população de 13,2%, e o equivalente a 35% dos representantes legais do assentamento. Alguns aspectos da reunião são mostrados na Figura 5.2.

Figura 5.2  
Reunião para levantamento de dados sobre o PDSA no PA Baixão

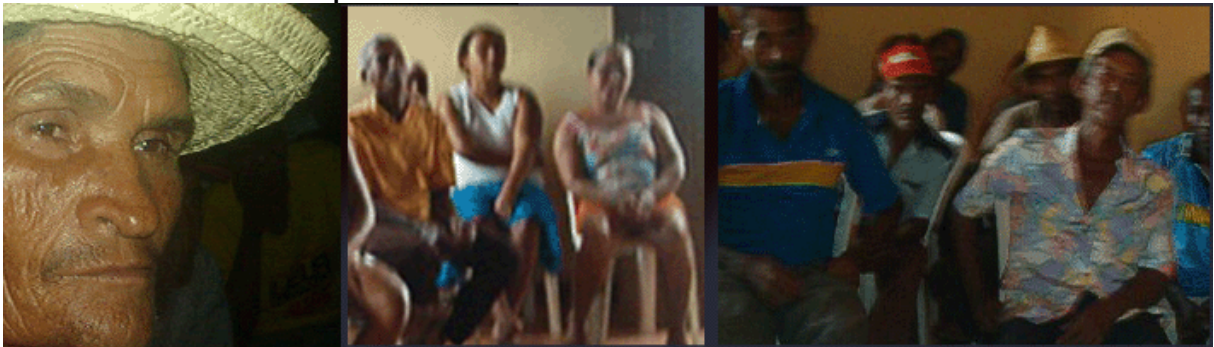


Foto do autor, março de 2006.

A justificativa apresentada aos assentados para efetuar tal pesquisa era de ouvir a experiência que tiveram com o planejamento da área. Como o grupo estava muito grande, foi dividido em dois, curiosamente, um majoritariamente com homens, outro majoritariamente com mulheres.

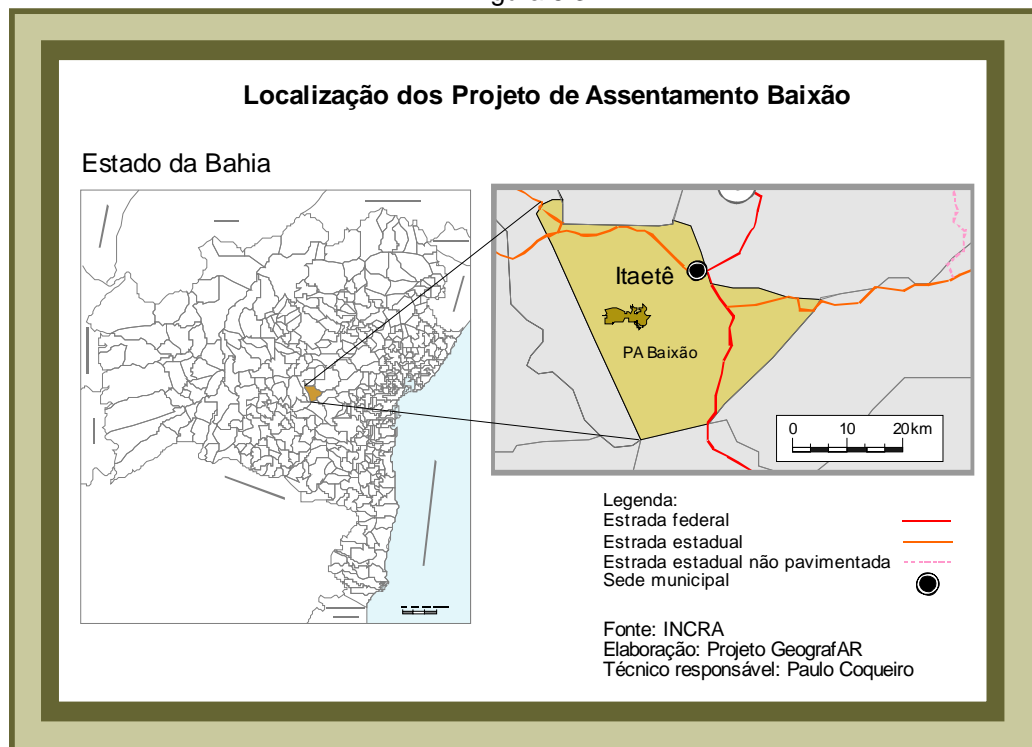
Assim, visou-se traçar um panorama atual do PA Baixão, com base na declaração dos próprios assentados, sendo checado com os dados disponíveis em documentos, em outras entrevistas e em levantamento de campo. Alguns ajustes foram sendo feitos na própria reunião, e depois, comparando os trabalhos dos dois grupos. A partir deste contexto dados, pode-se comparar alguns avanços, da época em que o Plano foi elaborado. Os dados foram tabulados e a seguir são discutidos, parte a parte, comparando-os com aqueles apresentados no PDSA.

### 5.2.1 Aspectos históricos e fisiográficos

O PA Baixão está localizada na Bacia do rio Paraguaçu, situado no município de Itaetê, Bahia, a 31km da sede municipal (Ver Figura 5.3). É cortado pelos rios Timbozinho e Una, e possui um clima do tipo BSw, semi-árido, na

classificação de Köppen, de precipitação média anual de 715,8mm e temperatura média anual de 24,3°.

Figura 5.3



Fonte: INCRA  
 Elaboração do autor

A antiga fazenda Brasiléia foi ocupada em 1998 por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de forma pacífica, sinalizando a tendência do MST de expandir sua ação para a região Paraguaçu / Chapada Diamantina.

A Agropastoril Quatro Irmãos LTDA, empresa do Espírito Santo, proprietária original do imóvel, não promoveu nenhuma resistência, ordenou aos empregados que não mexessem com os acampados. Na ocasião da vistoria agrônoma do INCRA, não havia efetivo pecuário a informar, bem como de qualquer outra produção agrícola e 70% das pastagens estavam infestadas com ervas invasoras, caracterizando um precário estado fitossanitário. As benfeitorias existentes configuravam uma propriedade estruturada para a pecuária bovina extensiva, constando de armazém, currais, reservatório de água, açudes, cercas, cancelas, estradas, casas sede e de vaqueiro, depósito, saleiros, bebedouros, tubulação de água, conjunto moto-bomba e rede elétrica. Foram observados no

laudo de vistoria, sinais de degradação dos recursos naturais. Moravam no imóvel 10 famílias, totalizando 39 pessoas.

O processo de desapropriação transcorreu de forma relativamente ágil e regular. O cálculo do Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência da Exploração (GEE), que são indicadores utilizados pelo INCRA no relatório técnico de vistoria dos imóveis rurais foram ambos de 0,00%, o que classificou a fazenda Brasília, na época, como Grande Propriedade Improdutiva. Este imóvel foi desapropriado em 16 de novembro de 1998 e imitado na posse em 8 de janeiro de 1999.

O acesso aos créditos de fomento e alimentação se deu no ano de 1999 e o habitação em 2001. Apesar da contra-indicação do INCRA, de que esses créditos não deveriam ser utilizados para infra-estrutura, os assentados construíram uma ponte sobre o rio de Una – Figura 5.4 – com esforços e iniciativa deles.

Figura 5.4  
Ponte sobre o rio de Una no PA Baixão



Foto do autor, março de 2006.

É notória a presença do MST na organização do assentamento, viabilizando uma gestão diferenciada, em todo o processo de desapropriação e de regularização das famílias no imóvel.

Utilizando a “engenharia” e a mão-de-obra dos próprios assentados, compraram trilho de ferro de 6 metros, de uma antiga ferrovia, e construíram a ponte, demonstrando um empenho e uma autonomia raras. Essa ponte possibilitou acessar o lado oeste do imóvel, permitindo o escoamento da produção agrícola, de carroça (quase todos os assentados possuem carroças, são 110 ao todo) ou de



automóvel de porte médio. Edvando dos Santos, assentado do PA Baixão lembra que uma camionete carregada de melancia já passou pela ponte.

Um bom exemplo desse diferencial na organização foi a experiência de loteamento parcial, que os assentamentos denominaram como lotinhos, enquanto aguardavam o parcelamento definitivo, também por iniciativa própria, localizados, nas proximidades do rio de Una. O rio pode ser visualizado na Figura 5.5.

Figura 5.5

José Luiz Serra e Edvando dos Santos, lideranças do MST, nas duas primeiras fotos e assentado do PA Baixão, na última foto, às margens do rio de Una.



Foto do autor, março de 2006.

Foram 145 parcelas de 4 tarefas cada, que garantiu a sobrevivência no início da implantação do assentamento e promoveu uma dinâmica da organização em momento de grande entusiasmo natural com a posse da terra. Organizados, por orientação do MST, em 70 brigadas formados por 10 assentados cada, divididos metade em um lado e metade no outro lado do rio de Una. Com a desistência de 5 dos 145 assentados, houve uma melhor acomodação daqueles que estavam em lotes de maior declive. Arlito dos Santos lembra que:

Nós tínhamos lá os lotinhos... Metemos a cara... Sentamos 2 ou 3, tentando planejar, planejamos. E acabou dando certo. Então, quando eles chegaram (a equipe elaboradora).. só tinha esses lotinhos, desde o início, as demais áreas estavam todas abertas, não tinha nada programado. A partir dali então que começamos a programar juntos. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

Figura 5.6

D. Santinha, capinando ervas daninhas na lavoura da mandioca, em lotinho do PA Baixão



Foto do autor, março de 2006

Essa foi, porém, uma experiência de gestão, que o MST também caracteriza como de formação, de prepará-los para as atividades coletivas, onde foi possível avaliar o empenho dos assentados para o trabalho e para atividades solidárias.

### 5.2.2 Processo de elaboração do PDSA

A diretoria da associação do PA Baixão, em 1999, presidida por Arlito Correia dos Santos, solicitou apoio ao MST para contribuir na organização inicial no assentamento. Tal apoio foi viabilizado por intermédio de Marcelino Galo, que na época era técnico do Governo do Estado, da CDA e Júlio César Vasconcelos Campos, agrônomo contratado do MST, ingresso em seus quadros por intermédio do Programa Lumiar. Ocorreram, a partir de então, uma série de reuniões, ao longo de três dias, envolvendo diversos grupos. As discussões aí travadas, anteciparam a idéia de planejamento, antes que a equipe do CRH/UFBA chegasse ao assentamento para elaborar o Plano.

A relação entre os técnicos do CRH/UFBA e das representações do MST transcorreu de forma cordial ao longo do período de elaboração, observando-se um certo entusiasmo com o assentamento:

Baixão foi o melhor assentamento que eu trabalhei. Era o assentamento mais coeso... MST... Todo mundo era muito jovem, eu achava. Eles eram muito organizados e era um assentamento grande. Considero o melhor levantamento que fiz. Ficou um primor de bem feito. Gastamos um pouco mais de tempo. (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Ao contrário de grande parte dos assentados do PA Baixão, que teve dificuldades de lembrar da existência do PDSA, as lideranças, acompanharam mais

de perto sua elaboração, guardando na memória o nome de alguns técnicos e do que foi efetuado, além de comparar com outras experiências de planejamento em áreas próximas, avaliando que o CRH/UFBA foi a instituição mais preparada para efetuar o serviço:

Acompanhei de perto 3 áreas... Baixão, que foi o CRH/UFBA. Moçambique e Europa, que foi a Desagro que fez. Esses últimos casos foi assim, uma experiência terrível. No CRH/UFBA, o método de discussão, antes de ir para a demarcação de lotes, foram feitos vários encontros preliminares com a comunidade. Eram estudos com a comunidade. De visita nas casas, de visita nas áreas, de colher experiência, o que já tinha, o que era melhor e tal. Só depois que esgotou todo esse processo, que na época, a gente até não compreendia, achava um negócio chato, né? E depois, posterior a essa trajetória toda que teve, é que veio a medição de fato dos lotes. Já na Desagro, o processo foi totalmente contrário. Eles não trouxeram equipe, para fazer um estudo. O mesmo técnico que fazia a medição dos lotes é que conversava um pouco com os assentados e tal. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST, liderança do MST).

Aqueles assentados que lembram da elaboração do Plano, comentam as diversas etapas do método proposto e o classificam como participativo, atribuindo a esse aspecto uma elevada pontuação, como posto a seguir:

Eles veio com a equipe individual, na casa de cada um e depois fazia reunião... e a gente que conhecia a área levantava os problemas. (**Edvando dos Santos**, assentado no PA Baixão).

Assim como em outros assentamentos, o INCRA pouco acompanhou o processo de elaboração do PDSA em Baixão. Mas, na apresentação do diagnóstico e nas definições do Plano, encaminhou um técnico. Esse técnico comparou os dados do PA Baixão com outro Plano, do PA Mocambo, na mesma região, no município de Andaraí, também elaborado pelo CRH/UFBA. Mesmo sem que houvesse um acompanhamento intensivo, classificou o PDSA de Mocambo como “mais fraco”, justificando que, por conta de “brigas internas” no assentamento, as discussões travadas lá foram “prematuras e inconsistentes”.

Alguns professores do convênio CRH/UFBA observam o diferencial acerca da estabilidade política do trabalho elaborado quando os assentamentos eram vinculados ao MST, citando Baixão como exemplo.

Onde tinha MST eles fechavam em cima de determinada proposta, não existia aquela divergência, aquela confusão, não tinha balburdia nas assembléias. (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

Deve-se aqui diferenciar disciplina e organização do que seja restrição à livre manifestação. Caso as divergências apontadas representassem expressões da

multiplicidade democrática entre os assentados, elas não precisam ser abafadas e o processo de planejamento deve contemplar essa diversidade de interesses, mesmo que esse seja um trabalho mais árduo, mais custoso e que não facilite tanto o trabalho de campo da entidade conveniada.

O mérito da organização e da politização dos assentados, credenciados ao MST, deve ser melhor compreendido através de suas práticas em uma grande diversidade de ações, na busca de convergências e nunca pela imposição de um consenso. Essa questão é abordada por técnico do INCRA:

Eles (os assentado do PA Baixão) são extremamente organizados. Isso é uma característica até dos assentamentos do MST. Eles trabalham com esse sistema de brigadas. De grupos de mulheres...O grupo de jovens é muito articulado... eles são assim, a mola mestra... ou seja é um diferencial em relação a muitas áreas... os jovens estão lá... existe uma sede da Associação de Condutores no Baixão... Eles são muito integrados, as mulheres trabalham com doces de caju, com essas atividades não agrícolas, artesanato... todo mundo trabalha, a família trabalha, os pais estão na roça, os jovens têm atividades, as mulheres também...(Técnico do INCRA).

E não se pode tratar os assentados do PA Baixão como resignados. Outros depoimentos apontam sua elevada politização, fazendo com que eles não assimilassem tudo que o MST apresentasse como orientação.

Houve um acúmulo de experiências com gestão e práticas coletivas que amadureceu o grupo, majoritariamente jovem, compreendido na faixa etária de 18 a 39 anos<sup>32</sup>. Para uma das maiores lideranças do MST no estado da Bahia, José Luiz de Jesus Serra, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST, Baixão foi uma escola e, em alguns momentos, ele pôde exercitar a tolerância como no gesto de convidar para compor a diretoria da associação, pessoas que inicialmente tinham uma postura de enfrentamento ao Movimento. Mais tarde, essas pessoas tornaram-se militantes importantes na organização, formando quadros que se destacaram no estado.

Evidentemente, nem sempre, esse caráter combativo, quando utilizado no enfrentamento das decisões do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, conduziu a resultados mais sensatos para o assentamento. A história é aqui relatada por José Luiz Serra, conhecido como Grilo.

[...] pensamos que a roça poderia ser individual, mas a criação do animal seria na área coletiva. Esse era um modelo que se desse certo no Baixão a gente iria expandir... na região. Mas houve uma resistência muito forte. O

<sup>32</sup> Dados da pesquisa do PDSA, efetuado pelo CRH/UFBA, confirma a prevalência de uma população jovem, em consonância com a pesquisa de campo deste estudo.



pessoal aqui na região tem uma tendência muito forte do individualismo. Pela própria experiência que se passou aqui na Colônia. Com a primeira cooperativa que teve aqui na antiga colônia do INCRA. Então, há uma resistência. Hoje em dia até que quebrou mais. Uma resistência muito forte ao cooperativismo aqui nesta região. E aí a gente usava a estratégia de não chamar de cooperativa, chamava de coletivo. Área coletiva. Podem haver outras razões, mas a principal foi a cooperativa da colônia. Que não funcionou bem, quebrou. Quando ela quebrou, quebrou todo mundo. E eles, os assentados do Baixão são herdeiros, filhos da colônia antiga. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST, liderança do MST na Região da Chapada/Paraguassu).

Como se viu, muito dos assentados são filhos de uma antiga colônia do INCRA, vizinha ao assentamento e introjetaram uma insegurança quanto às experiências coletivas, difícil de ser superada. Assim, na discussão do parcelamento, prevaleceu a visão individualista, removendo as expectativas da equipe de professores do convênio em utilizar modelos de uso e gestão mais solidários.

### 5.2.3 O PDSA e o impacto na qualidade de vida no PA Baixão

#### 5.2.3.1 População

O levantamento do quantitativo da população foi efetuado nesta pesquisa, com base em dados da entrevista coletiva, com estimativa dos moradores, da associação de produtores do PA Baixão. Não foi um censo. Todavia, mesmo sendo um dado inexato, se constituiu em uma aproximação do número real. Indicando a existência de um menor número de pessoas habitando o assentamento que em 2001, quando foi realizado o Plano. No que diz respeito ao predomínio da população feminina, é um dado que se baseia na impressão dos assentados, coincidindo nos dois grupos que responderam à entrevista dirigida, diferindo do ano de 2001, conforme pode ser visto na Tabela 5.2.

Tabela 5.2  
Dados de população, faixa etária e gênero no PA Baixão

	PDSA - 2001	Pesquisa de campo - 2006
População (em número de habitantes)	663	600
Faixa etária   (Abaixo dos 40 anos)	75%	Predominante
Sexo	Majoria masculina	Majoria feminina

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

A equipe contratada pelo INCRA em 2002 para analisar o Plano do PA Baixão, apontou incoerência no PDSA com relação à capacidade de assentamento. O problema, de fato pouco esclarecido no Plano, remonta ao processo de desapropriação e ajuda a explicar a redução da população atual. Na vistoria

efetuada pelo INCRA no imóvel rural denominado Brasiléia, fez-se uma estimativa inicial para estabelecer a capacidade de assentamento de 260 famílias<sup>33</sup>, justificando a possibilidade de se empregar um modelo de exploração de alta eficiência do “fator terra”, incluindo o uso de técnicas como a irrigação e a sugestão de implementar uma pecuária semi-intensiva e intensiva, bem como um sistema de exploração associativo ou cooperativo. Por tudo disto, adotou-se uma capacidade de assentamento elevada, desconsiderando alguns aspectos fundamentais para uma reforma agrária que visasse o desenvolvimento: a) A cultura e a formação das famílias assentadas na assimilação das tecnologias recomendadas; b) A limitação orçamentária dos programas de crédito, assistência técnica e infra-estrutura; c) A necessidade de se fazer pousio para descansar as terras; d) A capacidade reprodutiva das famílias.

Na possibilidade de não se implantar esse aparato técnico e gerencial previsto, os trabalhadores teriam apenas 8,5 hectares, subtraindo as áreas de reserva legal e preservação permanente para utilizar, ainda submetido ao inconstante regime pluviométrico do semi-árido. Esse equívoco poderia estar associado à pressão dos movimentos sociais para assentar uma maior quantidade de trabalhadores, bem como do próprio INCRA, para garantir o cumprimento das metas de assentamento de famílias.

Após a criação do projeto de assentamento, em 17 de setembro de 1999, dois técnicos do INCRA, um agrônomo e um geógrafo, efetuaram estudo<sup>34</sup> comparativo com módulo fiscal e com a média das áreas das parcelas dos assentamentos vizinhos e, em negociação com os assentados, redefiniram a capacidade de assentamento para 161 famílias, sendo sugerido que as famílias excedentes fossem remanejadas para outros imóveis a serem desapropriados em regiões circunvizinhas. De lá para cá, outras acomodações foram se dando. E, por razões não totalmente esclarecidas, saíram 19 famílias da área (Alguns sugerem que foram expulsos da área pelo MST, outros que abandonaram por livre iniciativa e ainda, que parte dessas famílias foram acometidas de morte natural). O Plano foi efetuado com base nessas 142 famílias restantes e é este o número de parcelas que

---

<sup>33</sup> Processo 54160.001255/98-18. Interessado Superintendência Regional do Inkra da Bahia.

<sup>34</sup> Considerações sobre a definição da capacidade de assentamento de Brasiléia. Domingos Nascimento e Laudêncio Passos de Almeida, de 17 de setembro de 1999.

consta do mapa de parcelamento. Ainda no primeiro ano de assentamento, dois outros assentados saíram de Baixão, totalizando, ao fim das contas, 140 famílias.

### 5.2.3.2 Nível de instrução

No que diz respeito ao nível de instrução, observa-se um dado que se aproxima, tanto em um levantamento (2001) quanto em outro (2006), acerca da população analfabeta, constando os ditos analfabetos funcionais, que assinam o nome, mas não lêem. Verificou-se aí uma manutenção nessa taxa: aproximadamente 15% da população é analfabeta. Segundo o levantamento atual, 20 adultos estão se alfabetizando à noite, na escola do próprio assentamento, o que representa um avanço. Ver Tabela 5.3.

Tabela 5.3  
Dados do nível de instrução da população do PA Baixão

Nível de instrução	PDSA - 2001	Pesquisa de campo - 2006
	Número de estudantes	
Alfabetização de adultos (noite)	-	20 (Baixão)
Ensino infantil	37	24 (Baixão)
Educação fundamental – entre 1ª e 4ª e	180	84 (Baixão)
Educação fundamental - Entre 5ª e 8ª	95	25 (Povoado de Rumo)
Ensino médio incompleto	16	24 (Itaetê)

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Para o ensino infantil e fundamental os dados obtidos pela pesquisa foram fornecidos pelos professores do assentamento. Apresentam grandes diferenças dos dados coletados em 2001, e, por conta disso, não se fará aqui nenhuma alusão a eles. Entretanto, existe uma coerência entre os dados, na quantidade de jovens que acessaram o ensino médio, que passou de 16 para 24. Estes se deslocam diariamente de transporte escolar para a sede do município para estudar.

### 5.2.3.3 Habitação e saneamento básico

As condições habitacionais e de saneamento foram tratadas comparativamente com o ano da elaboração do PDSA. E, sem dúvida houve um grande ganho para a qualidade de vida dos assentados. Tanto no tipo do material de que a casa foi feita, quanto na quantidade de cômodos, na existência de sanitário com vaso, descarga e chuveiro, bem como na cobertura da casa. Mesmo que a maioria dessas residências ainda não estejam rebocadas, elas preservam um amplo

quintal, muitos deles cultivados com bananeiras, maracujá, plantas medicinais, mamão e algumas hortaliças. Ver foto (Figura 5.7).

Figura 5.7  
Casas na agrovila do PA Baixão com amplo quintal



Foto do autor, março de 2006

Dentre os assentados, 92,85% moram no assentamento, sendo que 75% na agrovila, 7,14% no lote individual e 10,71% nos lotinhos. Alguns assentados construíram casa nos lotinhos para ficarem mais próximo do trabalho e lá se hospedam durante parte da semana. (Ver Figura 5.8)

Figura 5.8  
Casa em lotinho no PA Baixão



Foto do autor, março de 2006

Os locais preferenciais daqueles que moram fora do assentamento são os dois povoados próximos, Rumo e Colônia, conforme demonstra a Tabela 5.4. Alguns assentados possuem casas bastante simples nos lotes, sendo que, parte deles, moram mais distantes, fazendo a opção de passar a semana lá.

Com relação ao saneamento, 88,3% escoavam seus dejetos no próprio terreno, ou em terrenos próximos. Hoje, aproximadamente 90% das casas possuem fossas, cavadas por eles próprios.

Tabela 5.4  
**Dados de Habitação e saneamento básico do PA Baixão**

Habitação e saneamento básico	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
<b>Local da residência</b>		
<b>No assentamento</b>		<b>92,85%</b>
Agrovila no assentamento	-	75,00%
No lote individual	-	7,14%
Nos lotinhos	-	10,71%
<b>Fora do assentamento</b>		<b>7,14%</b>
Em Rumo (povoado)	-	5,71%
Colônia (Povoado)	-	1,43%
<b>Habitação</b>		
Tipo	56,2% em casa do tipo taipa/sopapo; 19% de adobe; 16% de tijolo; 5,1% de palha; o restante de lona, plástico e madeira.	Em casa de bloco (140 casas), a maioria sem reboco. 18% dos assentados possuem casa nos lotes ou nos lotinhos – geralmente passam a semana nelas, retornando à agrovila no final de semana.
Número de cômodos	1 cômodo: 33,6%; 2 cômodos: 22,6%; 3 cômodos: 21,2%; 4 cômodos: 13,1%; 5 cômodos: 8%; 7 cômodos: 1,5%.	2 quartos, 1 cozinha, 1 sala, 1 sanitário para 100% da população residente na agrovila.
Sanitário	-	Chuveiro, vaso e descarga.
Cobertura	Diversas	Telha de cerâmica
Escoamento dos dejetos humanos	88,3% escoam no próprio terreno, ou em terrenos próximos.	Fossas individuais cavadas ao fundo de cada casa pelos próprios assentados, mais de 90% possui.
Cobertura	Lona	Telha de cerâmica
<b>Abastecimento de água</b>	Tubulação captava água no minadouro e distribuía em tanques para o gado e para a casa sede da fazenda (15km – de ferro galvanizado, alumínio e pvc) – essa água abastecia 86,1% da população. 84,7% dos moradores não tratavam a água que consumiam.	Sistema de abastecimento, com abastecimento de toda a agrovila e com alguns tanques com água para o gado, seguindo a rede antiga – por gravidade. Minadouro na Cachoeira do Encantado. O abastecimento de água da agrovila é feito com um tanque de 20.000 litros, toda essa água passa por um sistema de tratamento –filtro cuja manutenção é coletiva.
		O INCRA perfurou um poço artesiano próximo aos lotinhos. Existe um projeto junto à EMBRAPA de irrigação de fruteiras que está em andamento.
<b>Fogão</b>	82,5% lenha	32,0% possuem fogão a gás, entretanto, com freqüência, todos recorrem à lenha.

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Antes, o abastecimento de água era efetuado através de captação em minadouro, na Cachoeira do Encantado e conduzido em tubulação (15km – de ferro galvanizado, alumínio e pvc<sup>35</sup>) distribuía em tanques para o gado e para a casa sede da fazenda– essa água abastecia 86,1% da população. Dos moradores, 84,7% não tratavam a água que consumiam.

O sistema de abastecimento atual distribui água para toda a agrovila ao longo de sua tubulação para tanques de água para o gado, seguindo a rede antiga – por gravidade, conforme pode ser visto na Figura 5.10. A captação da água se dá em um minadouro na Cachoeira do Encantado. Na agrovila, o abastecimento de água é efetuado por um tanque de 20.000 litros, toda essa água passa por um sistema de tratamento - filtro - cuja manutenção é coletiva (Figura 5.9).

**Figura 5.9**  
Caixa d'água e filtro do sistema de abastecimento de água do PA Baixão.



Foto do autor, março de 2006

**Figura 5.10**  
Tanque de cimento na divisa de lotes do PA Baixão, abastecido com água da Cachoeira Encantada.



Foto do autor, março de 2006

<sup>35</sup> Informação do Laudo de Vistoria da Fazenda Brasília



#### 5.2.3.4 Infra-estrutura e serviços

No que diz respeito à infra-estrutura de uso comum e serviços públicos, observa-se diferenças significativas para a época e para outros assentamentos. Ocorreu uma melhora significativa no fornecimento de energia elétrica, pois, todos os assentados já possuem eletrificação em suas residências. Foram efetuados mais 10km de estrada, mas ainda não é possível acessar todos os lotes de carro. A agrovila possui três telefones públicos (Ver Figura 5.11) situados em diferentes lugares, todos em funcionamento, diferindo de 2001, quando não se falava de telefone do imóvel.

Continua não existindo posto de saúde, mas existem filhos de assentados que são agentes de saúde e que atendem os casos mais simples e prestam os socorros iniciais aos acidentados, encaminhando os demais para Rumo, povoado próximo ao assentamento, ou para Itaetê. Não se tem informação sobre os transportes coletivos na época em que o PDSA foi elaborado, mas, atualmente existe transporte três vezes por dia para conduzir os estudantes e uma vez por dia para Salvador, vindo de Rumo (Viação Águia Branca). Existia, desde o ano de 2000, uma escola provisória, que funcionava no assentamento nos dois turnos, em condições precárias, inclusive sem banheiro. Foi concluída, em 2002, uma escola com apoio da prefeitura, que funciona nos três turnos para o ensino infantil e fundamental, é composta de duas salas de aula, 4 banheiros (um para professores, um masculino, um feminino e um para portadores de deficiência), uma sala para a diretoria e uma cantina com depósito. Essa comparação pode ser vista no Quadro 5.1.

Figura 5.11  
Telefone público no PA Baixão.



Foto do autor, março de 2006

Quadro 5.1  
**Dados sobre a infra-estrutura do PA Baixão**

<b>Infra-estrutura e serviços</b>	<b>PDSA - 2001</b>	<b>Pesquisa de campo – 2006</b>
Energia elétrica	Na casa sede e em algumas infra-estruturas (Totalizava 1,153 km). E 51,2% tem acesso a luz.	Em toda agrovila (Inaugurada em 14 de agosto de 2005), disponível em todas as casas.
Posto de Saúde	Inexistente. (Tinha agente de saúde).	Inexistente. Alguns filhos de assentados são agentes de saúde. Um médico e enfermeiro atendem uma vez por semana no assentamento e todo dia da semana no Povoado Rumo.
Estradas internas	12,750km de estradas	Foram efetuadas mais 10km de estrada através do convênio INCRA/CDA. Além de outros trechos efetuados com trator pelos assentados.
Telefonia	Inexistente	3 telefones públicos de usos comum 3361-9000 / 9001 / 9002
Frequência do transporte coletivo	Sem informação	3 vezes por dia para conduzir estudante e 1 vez por dia para SSA, vindo de Rumo (Águia Branca).
Escola	Escola provisória que funcionava desde o ano 2000, sem banheiro e em condições precárias. Funciona em 2 turnos.	Concluída em 2002, com apoio da prefeitura. Funciona 3 turnos para o ensino infantil e fundamental. Composta de 2 salas de aula, 4 banheiros (1 para professores, 1 masculino, 1 feminino e 1 para portadores de deficiência), 1 sala para diretoria e 1 cantina com depósito.

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

O Plano não foi utilizado como referência para orientar as edificações no assentamento a partir de ações do município, do estado ou do governo federal. Também não consta no Plano, no volume II, relativo a prognósticos, uma relação de infra-estruturas para apoiar os projetos das atividades produtivas ou de natureza social. Nem se espacializa em mapa, nem se detalha as especificações para que pudessem ser realizados.

O relato a seguir, do técnico do INCRA, demonstra o pouco uso do PDSA.

Nunca buscou tal dado no Plano. Tinha que medir energia rede alta e baixa. Água – o que era mais viável, dimensão da estrada. Eu fazia isso e calculava isso. Com base nas reuniões dos assentados, eles já tinham uma noção boa. O planejamento ouvia os técnicos de campo, hoje acredito que seja só a pauta. A recuperação da adutora – mais de 300 mil. Valor muito alto. Tinha meios que não fosse este. É viável, mas é prioritário? (**Técnico do INCRA**).

Na Tabela 5.5, registra-se uma relação de seis obras realizadas no PA Baixão, pelo INCRA, em convênio com a CDA, CEF e CAR, sem que houvesse também, relação objetiva com o PDSA.



Tabela 5.4  
**Infra-estrutura implantada no PA Baixão**

Infra-estrutura	Unidade	Quantidade	Instituição conveniada	Ano da implantação
Estrada	Km	10	CDA	2002
Poço (Cap. de água)*	un	1	CDA	2000
Açude de médio porte	un	1	CEF	1999
Eletrificação Rural	Km	3	CEF	1999
Transformadores	un	4	CEF	1999
Escola - implantação	un	1	CAR	1999

\* Perfurado, mas não deu em água.

Fonte: Controle de obras do PA Baixão do Setor de Planejamento de INCRA de 2002,

Dentre as obras construídas nesses convênios está o poço artesiano apresentado na Figura 5.12. Os assentados citaram a possibilidade de se estabelecer um convênio com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e de trabalhar com diversificação de culturas irrigadas.

Figura 5.12  
**Poço artesiano, perfurado próximo aos lotinhos, no PA Baixão**



Foto do autor, março de 2006

### 5.2.3.5 Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião

Observou-se, além do MST e do INCRA, que diversas outras organizações ficaram mais conhecidas para os assentados. Dentre aquelas que não freqüentavam o assentamento anteriormente, destacam-se a ONG ambientalista Gambá e a Associação de Condutores de Viajantes de Itaetê. Das organizações internas, permanecem a Associação de Produtores do PA Baixão e as Brigadas, agora, denominadas de Grupos de Família. Surgiram dois times de futebol e um grupo de jovens, com 35 integrantes. Em relação às atividades de lazer aparecem as corridas de argolinha e de cavalos, das quais não há registros anteriores. Ver Tabela 5.6.

Os assentados organizaram uma festa no final de maio, de boa repercussão no entorno.

Tabela 5.6  
**Dados sobre tipo de organizações de apoio, organizações internas e sobre a associação do PA Baixão**

	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
<b>Organizações de apoio</b>	Associação do PA Baixão, MST	Associação do PA Baixão, MST, CCA-BA
<b>Organizações internas</b>		
Brigadas	14 brigadas (10 pessoas por grupo)	14 brigadas (10 pessoas por grupo) – agora, denominado de grupo de família
Time de futebol		2 times
Grupo de jovens		35 integrantes
<b>Associação</b>		
Não participa	14,30%	
Participa, às vezes	63,70%	
Participa sempre	22%	
<b>Lazer</b>		Corrida de argolinha e corrida de cavalo

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

A estimativa atual previu que a religião católica ampliou seu percentual de fiéis no assentamento, passando de 84,9% para 93,0%. Os agnósticos, que em 2001 representavam 3,9%, principalmente entre a população jovem, não foram identificados no novo levantamento. Os evangélicos passaram de 9,8% para uma estimativa de 6,83%, conforme pode ser visto na Tabela 5.7. A redução das outras formas de manifestação religiosa, além da cristã, ou mesmo de agnósticos, pode ter sido influenciada pela forma aberta como a entrevista se deu. Ainda assim, foi identificada uma pequena adesão ao candomblé, não registrada anteriormente.

Tabela 5.5  
**Dados sobre a religião da população do PA Baixão**

Religião	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
Católica	84,9%	93,00
Evangélica	9,8%	6,83
Candomblé (Curador)	-	0,17%
Agnóstico	3,9%	Não declarado

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Ao serem questionados sobre o seu poder político, os assentados informaram que lançaram candidatos à câmara de vereadores, que seus votos influenciam decisões municipais e já possuem um candidato com apoio do MST, que está no segundo mandato.

### 5.2.3.6 Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Baixão

Ambos os levantamentos só constataram três pessoas aposentadas, mesmo passando cinco anos da pesquisa inicial, o que reforça o perfil jovem do assentamento. Em relação às transferências governamentais, a estimativa é de que haja 70 beneficiários do Programa Bolsa Família, inexistente em 2001. Ver Tabela 5.8.

Tabela 5.6

<b>Dados sobre transferências governamentais para a população do PA Baixão</b>		
<b>Transferências governamentais</b>	<b>PDSA - 2001</b> (número de pessoas)	<b>Pesquisa de campo – 2006</b> (número de pessoas)
Bolsa Família	-	70
Aposentadoria	3	3

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Os produtos extrativistas não apresentam destaques significativos. A pesca no rio de Uma é muito incipiente, utilizada apenas por alguns assentados para autoconsumo. Não é comum a localização de enxames de abelhas. Também não havia madeira – nem mesmo quando entraram no imóvel, quando precisaram, tiveram que comprar fora. A lenha que utilizam é proveniente de uma área coletiva que eles denominam de Silvicultura.

Dentre os equipamentos coletivos com suporte para a produção tem-se um curral de madeira de lei e alvenaria, com uma balança para pesagem de animais, mas que se encontra danificada; 15 caixas d'águas, que são abastecidas com conduto de água, que ficam em lotes, mas que possuem uso comum, como pode ser visto na Figura 5.18, mostrando os percursos no projeto de assentamento; um resfriador, adquirido com o crédito Pronaf, que hoje se encontra desativado; um trator, que os associados utilizam a preço de custo, R\$18,00 por hora, ou alugam para fora do assentamento a R\$ 30,00 por hora. Existem três casas de farinha, que podem ter o uso compartilhado mediante pagamento de taxa de 15% da produção ao proprietário.

O tipo de tração utilizada pelos assentados para cultivar suas roças é predominantemente mecânica.

Conforme o levantamento efetuado, 90% dos assentados trabalham somente no lote, enquanto 10% oscilam em trabalho no lote e em fazendas circunvizinhas, principalmente os mais jovens, no mês de maio, que antecede as festas juninas.

Todos os assentados possuem um curral simples de arame, para manejo do gado no lote, como pode ser visto no mapa de percursos (Figura 5.18, fotos C e E).

Dentre os produtos agrícolas com maior expressão econômica no assentamento, destacam-se a mamona, a mandioca e o milho. O amendoim é mencionado, mas não se observa expressividade em sua produção. O caju e a pinha foram financiados pelo Pronaf, mas não resistiram a um período de estiagem intensa e encontram-se com um *stand* abaixo das especificações das culturas para a região, não podendo ser identificadas atualmente como comercialmente importantes para o assentamento (Figura 5.13).

Figura 5.13  
Plantios das culturas do caju, amendoim, milho e pinha nos lotinhos do PA Baixão.



Foto do autor, março de 2006.

A mamona, para muitos assentados, é a cultura principal, possuindo uma área média plantada, por assentado, de 1,2 ha, e uma produção média anual estimada, por produtor, de 30 sacos. Os preços praticados até o primeiro semestre do ano estão favoráveis aos agricultores, R\$25,00/saca, o que daria, para essa cultura, uma renda bruta anual de apenas R\$750,00.

O esforço de viabilizar uma unidade esmagadora de bagas no município, diretamente ligada aos produtores, bem como o aumento da demanda pelo produto com o biodiesel, poderá favorecer a alta de preços. Até o momento, entretanto, toda a produção é vendida por intermediação, sem que a associação de produtores ou mesmo o MST se dêem conta que a maior parte do lucro dessa atividade produtiva é transferida para o atravessador. A Figura 5.14 mostra alguns aspectos da cultura da mamona.



Figura 5.14  
**Cultura da mamona, plantada nos lotes individuais do PA Baixão.**



Foto do autor, março de 2006.

A mandioca é bastante representativa, ocupando uma área média, por assentado, de 0,4 ha, e estimativa média de produção de 30 sacos de farinha a cada ano e meio ou 20 sacos por produtor/ano. O preço está também em baixa e pode ser comercializado na região na faixa de R\$25,00 por saco. A farinha não é comercializada com facilidade e, usualmente, vendem ou permutam com outros assentados. Em média, consomem 27% do que produzem, vendem 55% e despendem o restante com custos de produção (Ver Figuras 5.15 e 5.16).

Figura 5.15  
**Trabalho em casa de farinha rústica no PA Baixão.**



Foto do autor, março de 2006

Figura 5.16  
**Trabalho em casa de farinha rústica no PA Baixão.**



Foto do autor, março de 2006

Ao todo, no assentamento, acredita-se que o amendoim plantado totalize 3ha, plantados nos lotinhos, perfazendo uma produção total anual de 60 sacos. O valor da saca no primeiro semestre estava em R\$80,00, mas este não possui uma venda fácil, sendo adquirido com maior frequência pelos proprietários de pequenos comércios rurais.

O milho é plantado anualmente em uma média de 0,7ha por agricultor, perfazendo uma média anual de 12 sacos, sendo majoritariamente destinado ao consumo animal e, em menor proporção, à própria família, nos lotes e nos lotinhos.

Dentre os assentados, apenas dois possuem barraca na feira, onde comercializam diversos produtos.

As principais perdas na produção agrícola se referem à escassez e má distribuição das chuvas. Para os assentados, merecem destaque os problemas relativos à comercialização, como a presença de atravessador, o baixo preço ou a falta de comprador, e, por último, os danos por pragas e doenças.

O gado, inicialmente financiado através do Pronaf, era de origem leiteira, girolanda, mestiçagens do gado holandês com zebuino da raça gir, introduzidos em período de estiagem e sem a capacidade de suporte adequada para sua manutenção. Aliado a isso, identificou-se uma inabilidade com o uso de montantes expressivos de dinheiro e a fraca experiência com pecuária. Em levantamento de campo se constatou que menos de 15% dos assentados apresentaram experiência anterior com lida de gado. Como essa região possui, predominantemente, aptidão para corte, o manejo com gado leiteiro apresentou um incremento maior de dificuldade. A história é recordada por José Luiz de Jesus Serra, apelidado de Grilo.

A favor do gado de leite tinha-se algumas defesas: Primeiro a gente tinha preocupação de tirar o leite para dar para os filho, né? O problema é que a gente adiantou o carro na frente dos bois. Só que a gente não tinha ainda o pasto. Ocorreu problema parecido com a galinha. A gente comprou um gado escuro, que virou refugio na região. Era um gado mestiço de girlando. Ainda tem muitas vacas dessas, aí. Quem pegou um gado mais puro, veio um período mais seco, há dois anos atrás, o gado não resistiu e morreu. Teve gente aí que perdeu três vacas. Ou que vendeu, vendeu baratíssimo demais. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST, dirigente do MST).

Eles sabiam da dificuldade de lidar com gado de leite, mas havia uma limitação no Procera<sup>36</sup> apresentava como restrição para o financiamento para gado de corte – atualmente que o Pronaf aboliu tal medida. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST).

<sup>36</sup> Programa de Crédito Especial Para a Reforma Agrária – Procera. Criado em 1985, juntamente com o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o Procera objetivou oferecer recursos financeiros para os assentados da reforma agrária iniciarem o processo produtivo, sendo substituído pelo Pronaf, que foi criado em junho de 1996.

Esses mestiços foram sendo aos poucos alterados para um gado mais resistente, com características mais zebuínas, havendo hoje uma média de 10 cabeças, entre animais adultos e jovens, por assentado, conforme depoimento deles próprios, sendo registrado na Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) 1.040 cabeças.

Parte do crédito Pronaf foi utilizado para o financiamento de um projeto de galinha caipira, que não se estruturou adequadamente em função do tipo das matrizes escolhidas e do manejo adequado, mais exigente em cuidados sanitários e suplementação alimentar. Dentre os 40 assentados que faziam parte, apenas 12 continuam criando, e ainda assim, em outro modelo, voltado para o autoconsumo. Alguns relatos resgatam a experiência:

A inconsistência que vi nas indicações do Pronaf foi a criação de galinhas. A escolha da raça foi inadequada. Morreram alguns animais. Não foi adaptada, mas creio que não foi atividade prevista no Plano, foi do Pronaf. Ficava longe da casa dos assentados, pegaram animais de raça, que exigiam ração melhor, não foi uma boa experiência. (**Técnico do INCRA**).

As galinhas foram pensadas mais como estratégia para a segurança alimentar. Ovos: sabíamos que havia o mercado caipira, mas falhou pela falta de atenção. A estratégia de convencimento e de acompanhamento. (**Júlio César Vasconcelos Campos**, Engenheiro Agrônomo, MST).

Por tudo isso, a experiência com o crédito Pronaf não transcorreu de forma tranqüila. Primeiro, não houve interação entre o PDSA e o projeto de crédito. Foram dois momentos estanques, distintos, sem inter-relação. A aplicação dos recursos se deu sem a devida adequação à estrutura existente, faltando capacidade de suporte; não houve capacitação apropriada para as atividades, que incorporavam tecnologias ainda não assimiladas pelos assentados.

O engenheiro agrônomo Júlio V. Campos, do MST, constata que:

O Plano veio depois do projeto, não foi?... Quando estava discutindo o projeto acho que não tinha o Plano, não... É, eu acho que nasceu quase paralelo ao projeto. (*Não houve trocas entre equipes?*) Não, não, e esse eu acho que é o grande problema dos Planos. A velocidade que os assentados querem os créditos é muito grande, pressionam... A gente discute com eles mas não me lembro, em nenhum momento de ter pegado o Plano, não me lembro não. (**Júlio César Vasconcelos Campos**, Engenheiro Agrônomo, MST).

Por fim, a adesão ao crédito se deu com os fundos da Secretaria do Tesouro Nacional, que não renegocia as dívidas, mesmo quando problemas alheios à vontade do produtor são comprovados tecnicamente, como foi o longo período de estiagem que incidiu sobre o período do empréstimo. Os assentados estão,

individualmente, com um empréstimo de R\$9.130,00, em inadimplência e sem conseguir solicitar empréstimos complementares.

Apesar de não ser objetivo dessa pesquisa, aprofundar as questões relativas ao crédito Pronaf, cabem alguns comentários, advindos dessa experiência e que tangenciam a questão do planejamento. Primeiro, fica evidente a falta de vínculo entre PDSA e Pronaf, onde ratifica-se que a obrigatoriedade do planejamento é tratada como uma etapa na burocracia estatal. Segundo, a elaboração do projeto de crédito produtivo se dá sem uma devida apropriação pelo técnico e assentados das possibilidades de exploração para o assentamento. Muitas vezes a atividade produtiva não possui compatibilidade técnica com a região, além de não serem desconsideradas as limitações e realidade de quem vai tocar o projeto, os próprios assentados. É bem verdade que existe uma pressão do grupo social para o recebimento do crédito, mas, propor inovação tecnológica sem prévia capacitação é antecipar o fracasso gerencial do empreendimento. Por fim, no caso do PA Baixão, a liberação dos recursos não se deu com o acompanhamento técnico adequado.

As atividades produtivas, de forma geral, não tiveram um acompanhamento técnico adequado, seja na qualificação e na experiência profissional seja no tempo de assessoria em campo. Essa avaliação é constatada por representante do MST:

A falta de credibilidade que a gente tem na assistência técnica é tamanha, que, por exemplo, quando um engenheiro agrônomo ou técnico, começa a desenvolver um trabalho interno, dentro do assentamento ele sai. Dificulta a continuidade. Dificuldade de encontrar um técnico com boa formação. Quando melhoram vão embora. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST).

Recentemente, o negócio do turismo está sendo posto, pelos próprios assentados, como uma alternativa para o PA Baixão, com apoio de diversas instituições, como o INCRA, o MDA, o MST, a ONG ambientalista Gambá, entre outras. Justifica-se que o assentamento está inserido em uma região que já tem tradição para o turismo, é rica em recursos naturais e possui uma história com potencial para despertar interesse em um determinado segmento de visitantes, aliado a uma tendência de ampliar para além da agricultura as possibilidades de exploração econômica. Para Júlio César Vasconcelos Campos, Engenheiro Agrônomo do MST, o turismo é uma oportunidade de conciliar o aspecto da reforma agrária, à história e à natureza.



Dentre os atrativos naturais existentes no assentamento, a maior atração é a Cachoeira Encantada, localizada na encosta do paredão que faz divisa com o assentamento com o Parque Nacional da Chapada Diamantina. ( Ver Figura 5.17).

A cachoeira está situada em área comum e o acesso a ela pode ser efetuado por trilha, na parte de cima do canal (3 horas de caminhada), ou por baixo, sendo que, no segundo percurso, tem uma parte da trilha que é submersa, onde o rio percorre o interior de uma gruta (totaliza uma hora de percurso); como é bastante fundo e não existe ainda barco, essa travessia está sendo feita a nado.

Cabe aqui dizer que essa alternativa foi apontada na elaboração do Plano como potencialidade, mas não foi apresentado nenhum programa que desse suporte ou consequência a essa idéia, conforme declaram os próprios assentados, por conta do acúmulo de atividades paralelas à elaboração do PDSA. Arlito Santos lembra que:

Na época do Plano, sabíamos do potencial que tínhamos para o turismo, sabíamos da importância. A gente só não teve a idéia de pensar em turismo na época. Tinha algumas idéias vagas, mas sinceramente não pegamos. A preocupação da época era a habitação, os lotes, acabamos fazendo a habitação primeiro que os lotes. **(Arlito Correia dos Santos, liderança do MST, assentado no PA Baixão).**

O INCRA já possui um convênio firmado com uma outra ONG, a Cipó, que se responsabilizou para sinalização da trilha para a Cachoeira Encantada, junto com os próprios assentados, bem como para uma capacitação inicial.

Os assentados planejam hospedar turistas na casa sede – que precisa ser reformada, bem como em recebê-los em suas próprias casas e montar uma loja com o artesanato local.

Figura 5.17  
Acesso à Cachoeira Encantada  
no PA Baixão



Foto Rogério Mucugê, 2004

Ocorreu na sede do INCRA, em Salvador, um evento<sup>37</sup> que integrou todas essas entidades e outros assentamentos, tendo como propósito apresentar quatro roteiros turísticos em áreas de reforma agrária, incluindo esse, denominado roteiro da Chapada. Constatou-se que as entidades de fomentar o evento, também não fizeram uso das informações do Plano, inclusive o próprio INCRA, instituição demandadora do produto. Como exemplifica a declaração do técnico que acompanhava o assentamento.

Andei pegando os Planos, mas não tive tempo de ler. Eu até gosto de ler, mas não tem o que encaminhar. Nada. É deixar arquivado... E não são encaminhadas essas coisas, se fossem dado encaminhamentos às atividades vistas no Plano, mas não... (**Técnico do INCRA**).

Finalmente, pode-se afirmar que as estratégias econômicas e produtivas adotadas no PA Baixão não tiveram como referência o PDSA, apesar da coincidência entre muitas das escolhas.

Na Figura 5.18 tem-se o mapa do perímetro do PA Baixão com cinco percursos efetuados em campo. Esses percursos antecederam a reunião com os assentados, dando subsídio à análise e permitindo um melhor conhecimento dos recursos naturais existentes. Para sua realização, apoiou-se nos mapas de solos, de relevo, de uso e no de parcelamento do assentamento.

---

<sup>37</sup> 1ª Oficina de Trabalho: Diálogo de Saberes de Turismo em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária no Estado da Bahia, em 26/04/2006. Com a participação da CCA/BA, MST, COOPASB/ Jupará, ACVI. Prefeituras, Bahiaturisa, MDA, SEBRAE, Cipó, Gambá.

Esquema gráfico demonstrando os percursos percorridos no PA Baixão

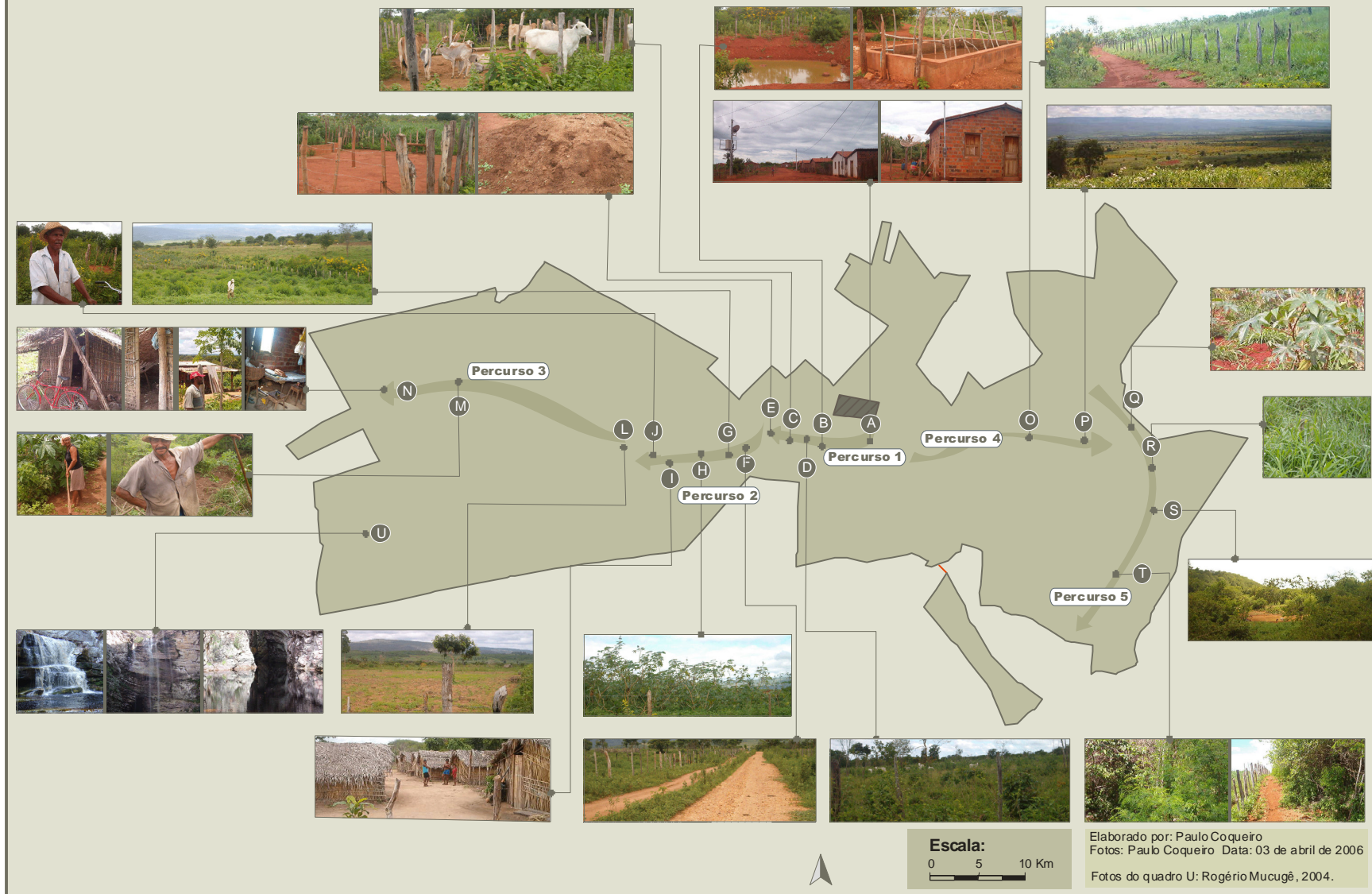


Figura 5.18

## Mapa de percursos do PA Baixão

### Legendas dos Percursos percorridos no PA Baixão

#### Percurso 1

- A Rede elétrica e antena parabólica de tv na Agrovila do PA Baixão.
- B Aguada e tanque de cimento, abastecido por sistema que capta água na Cachoeira Encantada.
- C Gado zebuino em lote, preso em curral de lote individual.
- D Lotes individuais com pasto sujo e gado.
- E Curral de cerca nos lotes individuais e esterco de curral.

#### Percurso 2

- F Estrada que os assentados denominam de Eixão que perpassa o assentamento no sentido leste/oeste.
- G Divisa de lotes individuais com trabalhador capinando o pasto.
- H Aspecto vegetativo da cultura da mamona em lote individual.
- I Barracos de sem terras, integrantes ao MST, que aguardam imóvel ser desapropriado.
- J Presidente da associação fazendo o percurso da agrovila até os Lotinhos de bicicleta.

#### Percurso 3

- L Panorama com área denominada de Lotinhos.
- M Trabalhador e trabalhadora capinando a terra no PA Baixão nos Lotinhos.
- N Casas nos lotinhos no PA Baixão, onde alguns assentados passam a semana.

#### Percurso 4

- O Aspecto da estrada e dos lotes individuais na região oeste do PA Baixão.
- P Panorama do assentamento, mirando do alto da região oeste, no sentido leste.

#### Percurso 5

- Q Cultura da mamona, utilizada em consórcio com o capim *brachiara*.
- R Capim *brachiara* demonstrando bom estado vegetativo.
- S Vista de lagoa em área de solos pedregosos.
- T Lotes 141 e 142, convertidos em área de reserva legal no PA Baixão.

#### Fora de percurso

- U Cachoeira Encantada, visto pelo acesso da parte baixa, no PA Baixão

Fotos do autor, março de 2006.

Fotos do quadro U: Rogério Mucugê, 2004.

### 5.2.5 Relevos, solos, classes de uso e parcelamento no PA Baixão

Paralelo à elaboração do PDSA do PA Baixão, a equipe do CRH/UFBA buscava elementos para discutir o parcelamento. Era muito forte a idéia de trabalhar com bovinocultura com aptidão para leite e, tais discussões foram apoiadas pelo prefeito que, na época, idealizava estabelecer uma bacia leiteira em Itaetê. Quando as propostas produtivas foram discutidas no PDSA, a equipe do CRH/UFBA defendia a idéia de uma grande área comum que serviria de criatório para o gado, associada a pequenos lotes individuais, que serviriam como áreas de cultivo. Contudo, não conseguiram aprovação. Alguns integrantes da diretoria do assentamento garantem que sempre foram favoráveis ao “coletivo”, entretanto a maioria presente na assembléia apoiou uma proposta mais individualista. Esse processo é contado por representante do movimento social e da instituição elaboradora:

Em reunião percebi que estava fechada a questão, queriam dividir, o prefeito local estava apoiando, querendo fazer uma bacia leiteira e quintal... então falei com muita franqueza... Gente não vamos dividir a área... a pequena agricultura segundo a minha origem rural, quem tem aptidão para plantar, dificilmente sabe criar, e quem tem aptidão para criar, não sabe plantar... e criatório é uma coisa muito especial... (dentre os assentados) não são todos agricultores, nem são todos pecuaristas, seria melhor vocês terem os lotes individuais e vocês contratam pessoas especializadas para tomar conta do gado... Não, cada um quer ter o seu plantel dentro do seu lote... O movimento (MST) precisa avançar mais... se a área mais politizada de vocês pensa assim, você imagina o que não vai pensar as áreas sem o movimento. (Prof. Dr. **Antonio Dias Nascimento**, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA).

O ponto de vista do Movimento na época era a discussão do gado de leite, em criatório coletivo. Estávamos com estratégia de investir em uma bacia leiteira, não era só idéia do prefeito, era também nossa. Rosali Nunes e São Sebastião de Utinga... Como a gente fracassou o processo aqui na Rosali Nunes e São Sebastião, a gente tentou reviver esse momento, com outra experiência, que era o assentamento Baixão. Só que, ao contrário da gente ter um laticínio lá em Itaberaba, como era a idéia original, a gente teve a idéia de fazer o laticínio em Itaetê. E fazer uma parceria nesse sentido com o prefeito. A gente chegou até a abrir uma cooperativa de leite em Itaetê. O Baixão tem um resfriador. Ta lá no galpão. A energia era uma energia antiga da fazenda. Não dava suporte. Se a gente tivesse colocado ela próximo ao transformador ela poderia funcionar, mas não funcionaria a energia para a agrovila. Porque a agrovila na época funcionava com a energia anterior. Tinha uma estrutura inicial na cooperativa. Tinha um convênio com a CCLB, que estavam fornecendo os resfriadores, né? (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST, liderança do MST na Região da Chapada/Paraguassu).

Assim, os assentados refutaram as idealizações do movimento social e da universidade, de estabelecer uma área coletiva. E, agregado ao histórico negativo

de Colônia, povoado vizinho ao assentamento, justificam que sua própria experiência com trabalho coletivo nos lotinhos, foi bastante profícua, mas muito desgastante, como relatado a seguir:

A idéia de ter uma área coletiva para criar gado e lotes menores...O pessoal em assembléia derrubou. Por causa da experiência do coletivo do dia-a-dia. Não adianta a gente negar se este é um fato real. Nós somos 140 assentados, mas o que aparece no coletivo é a metade. E não ia ser diferente com o gado. Da experiência que a gente tinha com as brigadas desde a época de acampamento. (**Edvando dos Santos**, assentado no PA Baixão).

E, no caso do parcelamento, o MST, através de seus representantes, optou por não entrar no embate, apoiando a decisão da comunidade:

O CRH/UFBA propôs que só os assentados definissem sobre a área coletiva, para pastagem, que seria justamente na área mais fraca dos solos, na mancha amarela abaixo da agrovila, em direção ao rio. Os assentados acharam que seria melhor individual. Como houve adesão da maioria, simplesmente nós garantimos. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

Concluído o parcelamento, a distribuição dos lotes se deu por intermédio de sorteio, transcorrido sem problemas e sem diferenciar nenhum assentado em particular. A escolha do lugar da agrovila foi efetuada pelos assentados, que optaram por um lugar onde o abastecimento de água se desse por gravidade<sup>38</sup>.

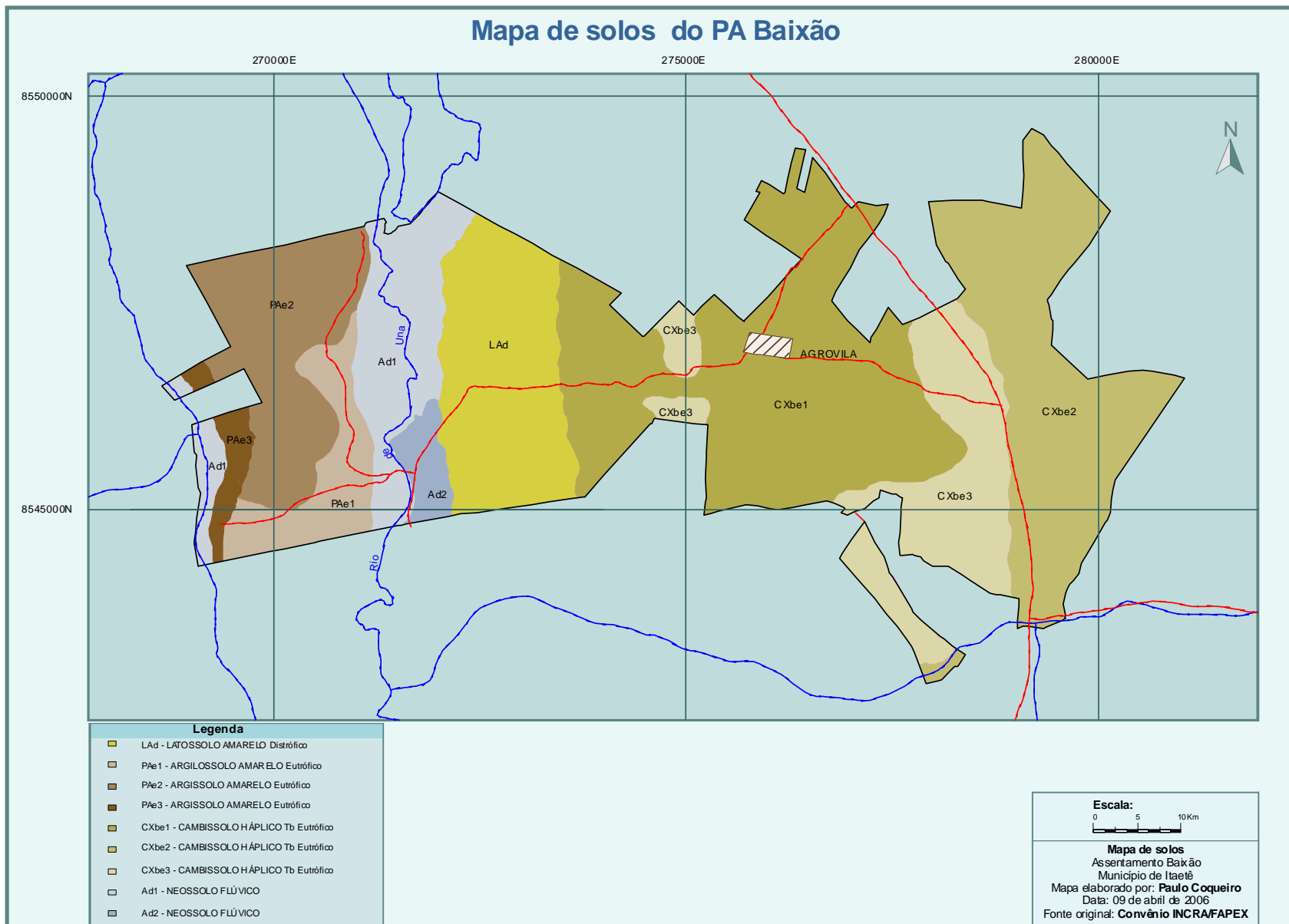
Além das áreas de reserva legal e preservação permanente, o PA Baixão possui uma área, próxima ao rio de Una, destinada à retirada de madeira para lenha, que denominam de silvicultura, apesar de não estarem explorando de forma racional. O relato que se segue esclarece melhor a questão:

As matas são raleadas, a população vai aumentar, as pessoas não possuem fogão a gás. O problema é que nós não manejamos adequadamente, tiramos a madeira de lenha e não repomos. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

Os dados do parcelamento estão dispostos na Tabela 5.9. A área média dos lotes individuais é de 15,64ha (variando entre 14 e 16 ha). Para que tivesse os 20% de reserva legal, conforme determina a legislação, deveriam ser destinado 730,93ha de área, ficando uma diferença a menor de 143,09ha. O módulo fiscal do município é de 65ha, quatro vezes superior ao tamanho médio dos lotes e a fração mínima de parcelamento é de 4ha.

<sup>38</sup> Atualmente um tanque de 20.000 litros de água abastece toda a agrovila, passando por um processo de filtração antes da distribuição nas casas.

Figura 5.19



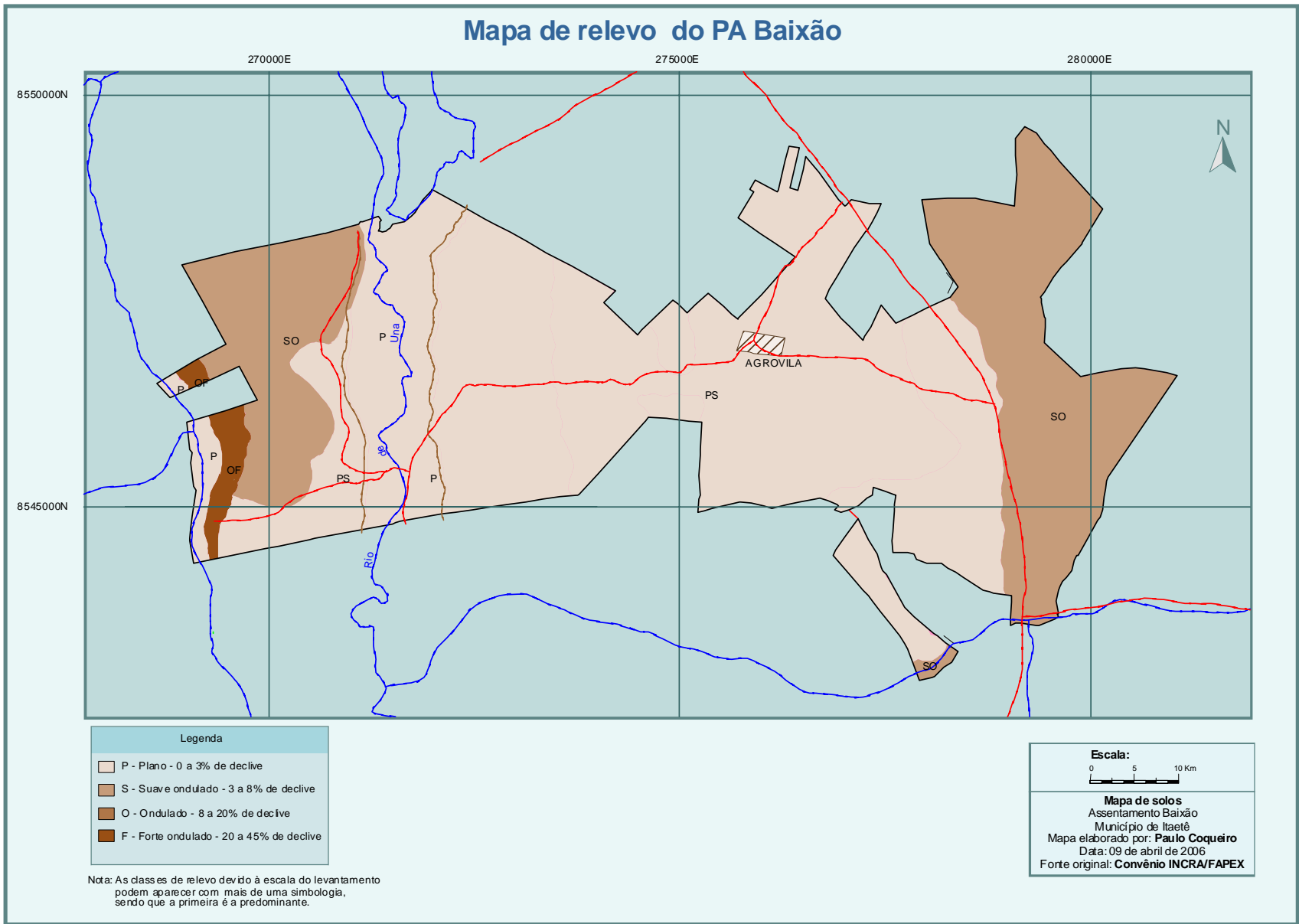


Figura 5.20



## Mapa de classes de capacidade de uso do PA Baixão

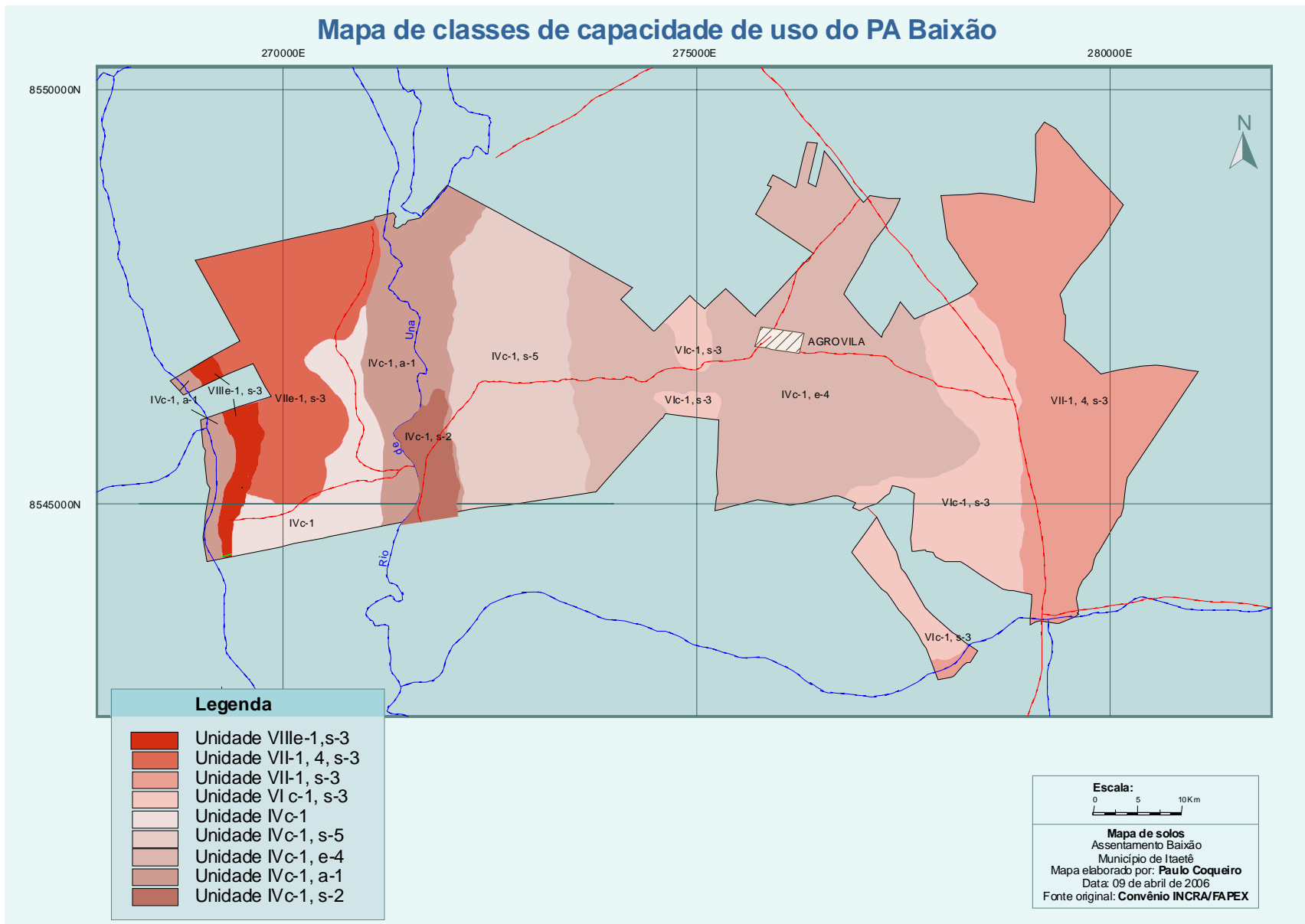


Figura 5. 21

## Mapa de classes de capacidade de uso associado com parcelamento PA Baixão

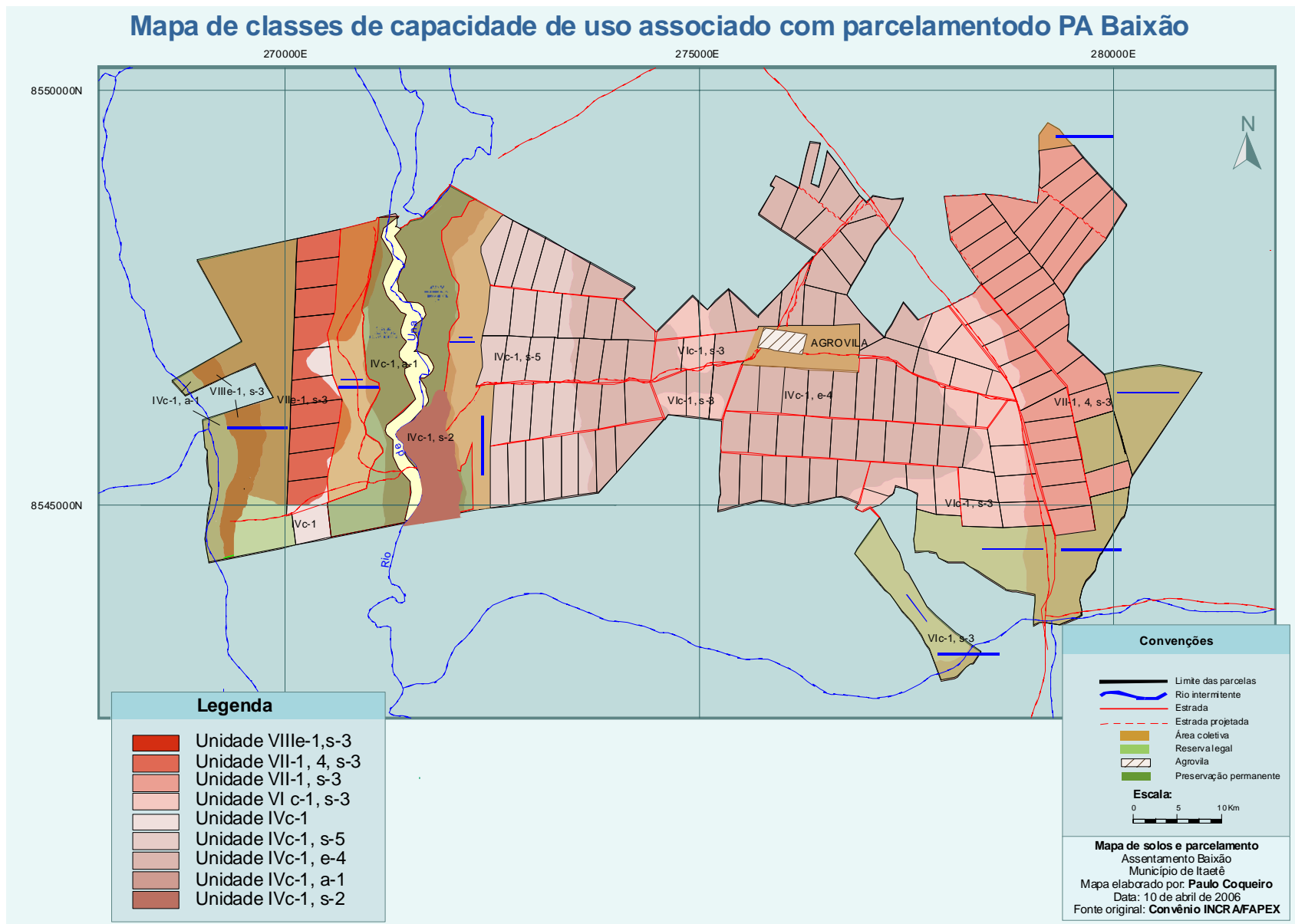


Figura 5.22

Hoje, cinco anos depois do parcelamento ter sido implantado, os assentados demonstram satisfação com o modelo adotado, manifestando que esse foi o formato mais apropriado, e afirmam não se arrepender de não terem experimentado outra proposta.

Contudo, acreditam que o tamanho do lote seja pequeno. E, de fato, mesmo não sendo um dado generalizado, existem lotes que não têm mais para onde avançar, o assentado o cultivou integralmente.

Fez-se uma pesquisa acerca do tempo que os assentados levam para chegar aos seus lotes, saindo da sua residência na agrovila. Para aqueles que exploram os lotes mais distantes, perfazem, 2 horas, caso façam o percurso andando, 1 hora e meia, caso se desloquem montado em animal e 35 minutos, caso façam o traslado de bicicleta.

Conforme o levantamento de recursos naturais efetuado pelo CRH/UFBA, existem no PA Baixão quatro tipos de solos, com nove variações. Ver figura 5.19. a) Os latossolos amarelos estão presentes, em uma mancha contínua, na parte central do imóvel, em direção ao rio de Una, apresentando um caráter distrófico, ácido, com pH variando entre 4,9 e 6,1, sendo um solo de baixa fertilidade, ocorrendo em um relevo plano e suave ondulado. Ver mapa de classes de relevo: Figura 5.20; b) Os argissolos (podzólicos) amarelos são predominantes em uma mancha a leste, ocorrendo em três variações, caracterizadas nitidamente pela diferenciação do relevo, de suave ondulado a forte ondulado, com profundidade variável, sendo que, os pouco profundos estão associados à presença de pedregosidade, tanto no perfil do solo quanto na superfície; c) Os cambissolos háplicos eutróficos ocupam a maior parte do imóvel, apresentando 3 variações, em todas elas observa-se uma fase erodida, o relevo de ocorrência desses cambissolos se diferenciam em dois grupos: suave ondulado e Plano, ao centro do PA Baixão, onde está localizada a agrovila, e suave ondulado e ondulado, nos limites a oeste do imóvel; d) por fim, existem duas ocorrências do tipo neossolo flúvico (solos aluviais), na parte leste do imóvel,

Tabela 5.7  
**Informações sobre o parcelamento do PA Baixão**

	<b>Área (ha)</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
Área total	3.654,66	100,00
Preservação permanente	479,7726	13,13
Reserva legal	587,8405	16,08
Área dos lotes	2.220,29	60,75
Estrada	37,514	1,03
Área coletiva	263,5645	7,21
Agrovila	65,679	1,80

Fonte: Projeto de parcelamento do convênio CRH/UFBA, elaborado pelo autor.

encontrados majoritariamente nas planícies do rio de Una, minerais, associado a um relevo Plano, não hidromórficos e pouco desenvolvidos, com baixa fertilidade natural e sujeitos à inundação.

Analisou-se o levantamento da capacidade de uso da terra do PA Baixão, efetuado pelo CRH/UFBA, com base nos critérios formulados pela Sociedade Brasileira de Ciência dos Solos – SBCS, de 1991 (Ver Figura 5.21). Observou-se que as manchas não estão com suas respectivas áreas quantificadas no Plano, o que prejudica qualquer projeção futura. Os valores apresentados a seguir foram calculados nesta pesquisa, utilizando o *software* gráfico *Microstation*, chegando às dimensões para cada uma das unidades descritas (Ver Tabela 5.10). Para as manchas de unidade VIII e1, s3 55,61ha; unidade VII e1, s3 tem-se 1.058,40ha; unidade VI c1 s3: 455,94ha; unidade IV c1 totalizou 2.144,27ha

Comparando-se essa quantificação das manchas e o parcelamento, verifica-se o quanto a proposta de uso, materializada em campo, pode coadunar, ou não, com as potencialidades dos recursos naturais. Para isso, superpõe-se ao mapa de classes de capacidade de uso, o desenho do parcelamento, conforme pode ser visto na Figura 5.22.

Observa-se que as parcelas se localizam efetivamente em toda a mancha de classe IV, que corresponde aos solos potencialmente mais aptos para o uso agrícola, entretanto, ocupam também a maior parte dos solos mais impr rios. Aproximadamente **42 parcelas** estão localizadas integralmente em solos classe VII, solos esses que apresentam limita o, por possuirem em sua constitui o pedregosidades ou/e concre es, bem como, presença ou risco de erosão, impr rios para cultivos intensivos e anuais, recomendadas apenas para pastagens e/ou reflorestamento.

Tabela 5.8  
Classes e unidades de capacidade de uso  
PA Baixão

Classe	Unidades	�rea (ha)
IV	c-1	237,41
	c-1 e-4	1035,19
	c-1 s-5	493,43
	c-1 a-1	303,08
	c-1 s-2	75,16
VI	c-1, s-3	455,85
VII	e-1, s-3	374,88
VII	e-1, 4 s-3	683,52
VIII	e-1, s-3	55,611
	<b>Total</b>	<b>3.714,13</b>

Fonte: Estudo de recursos naturais do CRH/UFBA para o PDSA do PA Baixão, com áreas quantificadas pelo autor.

Tal planejamento são pode ser concebido por conta da alternativa de investimento em pecuária como atividade.

Os assentados do PA Baixão apontam manchas de solos, cuja maior limita o   predominantemente fertilidade, em áreas que, de forma geral no mapa de

solos, não indicam tais restrições, apresentando-se como grandes manchas homogêneas<sup>39</sup>. Para exemplificar, os assentados, refutaram os dados do mapa e informaram que os lotes 74,75, 76, 77, 78, 84, 85, 86, 87 e 88, próximos à agrovila, que são classificados pelo CRH/UFBA, como unidades IVc-1, e-4, apresentam um alto valor de bases trocáveis, mas são considerados pelos assentados como solos com baixa fertilidade natural. Outros lotes, nessa mesma mancha de cambissolo háplico (cxbe1), também tidos como áreas mais “fracas” pelos assentados, são: ao norte do imóvel, o lote 62; ao leste, são os de número: 125, 126, 127, 128, 129, 141 e 142 (assentados informam ocorrência de pedregosidade nos lotes 125, 126, 127, 128 e 129). Esses últimos em outras manchas do mesmo grupo de solos, cambissolos háplicos, igualmente eutróficos, mas dessa vez, conforme levantamento do CRH/UFBA, diferenciado por conta apenas do relevo. Por fim, no oeste do assentamento, tem-se os lotes 9, 10 e 11, tidos pelos assentados como mais fracos. Nesse caso, foram inseridos pelo CRH/UFBA em uma mancha de argissolo amarelo, também eutrófico.

Assim, conforme experiência dos assentados, tem-se 25 lotes inseridos integralmente ou tendo uma parte significativa de sua área, em solos que consideram “fracos” ou pouco férteis, que, em certa medida, contradizem as informações mapeadas por parte do levantamento do CRH/UFBA. O estudo das classes de capacidade de uso é baseado nos levantamentos de solo e relevo e a escala em que está apresentado esse estudo, 1:50.000, é pequena para o planejamento agrícola, o que pode ter resultado em generalizações quanto à destinação a ser proposta. Não obstante, sabe-se que a compreensão dos assentados tende a ser mais tolerante com o uso/destino dos solos, por não terem em geral, conhecimento técnico sobre as restrições e os fatores limitantes para o uso adequado em um manejo conservacionista.

As áreas destinadas à reserva legal, além de serem segmentadas, possuem dimensões inferiores à obrigatória pela legislação ambiental, o que resulta em problemas para sua averbação. A área requerida é de 729,22ha e a área total destinada foi de 587,84ha. Tem-se sua fragmentação em seis áreas descontínuas, em um formato não recomendado, tendo em vista a impossibilidade de formação de

---

<sup>39</sup> Está disponibilizado, em anexo, o mapa de parcelamento do PA Baixão, para situar melhor o leitor quanto as parcelas citadas.

corredores contínuos para possibilitar deslocamentos por terra de espécimes da fauna local.

Essa questão é resgatada por técnico do INCRA:

Em Baixão, uns **10 lotes caíram no cascalho**. O pessoal daqueles lotes eles pegaram lote no baixio, na área de preservação permanente. Eles utilizaram área de reserva. Área significativa. Quem vai ficar nesse cascalho aqui, rapaz? Os que iam ficar naqueles lotes não ficaram não. Por isso é que eu digo que o pessoal do PDSA não tiveram esse cuidado de fazer essa amarração juntamente com a topografia. Sugerir que a topografia fosse feita em duas etapas, faz o levantamento do perímetro, o cadastramento das principais estruturas, a partir daí faz-se o aprofundamento dos estudos. (Técnico do INCRA).

Sabe-se que algumas questões que antecederam o parcelamento, entre elas, a Reserva Legal 6, conhecida pelos assentados como Chicão, era sabidamente de solos mais fracos, entretanto, na época do estudo, ela foi destinada ao parcelamento em lotes. Os assentados se rebelaram e transferiram os lotes situados no Chicão para a região oeste, próximos à área dos lotinhos, que margeiam o rio de Una.

Os assentados revelam parte desse processo, a seguir:

A reserva (Chicão) por exemplo, é horrível, não dá nada, a empresa chegou lá e dividiu. A oeste é muito boa. Chegaram a fazer o serviço. Nós fomos analisar, não seria interessante para produzir nada, invertemos o lote. Perto da área de Edvando dos Santos são os melhores lotes, o pessoal achava a princípio que não prestava. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

No remanejamento dos lotes da reserva do Chicão para depois do rio de Una, observa-se que é uma área com declive um pouco mais restritivo que dos outros lotes e que se acentua no lote 06 e no seu entorno. Aquela insatisfação de dizer que não ia aceitar se caísse em tal lugar, depois que foi sorteado se acomodou. Ele continuou lá. E, por incrível que pareça, está produzindo. Acho assim, que esta questão da insatisfação foi por questão de ansiedade. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

Os lotes 141 e 142 foram abandonados pelos assentados, alegando que eram áreas impróprias para a agricultura. Atualmente se observa neles uma vegetação de porte médio. (Ver Figura 5.18 com o mapa de percursos, Foto T). A proposta dos assentados é que sejam convertidos em área de reserva, agregando a ela 31 hectares.

A seguir, tem-se demonstrado em uma tabela síntese (Tabela 5.11) as diversas referências de área do imóvel desapropriado:

Tabela 5.9  
**Divergências entre referências de área total do PA Brasília**

Referência	Área
Escrituras em nome da Fazenda Brasília, de propriedade da Agropastoril Quatro Irmãos – respaldada na cadeia sucessória, efetuada, em 18/09/1998.	3.519,6994ha
Levantamento com GPS, ponto isolado, marca Garmim, efetuado pelo INCRA, em julho de 1998	3.648,0878ha
Certidão com registro de imóvel do Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas de Andaraí	3.519,6994ha
Consulta do Sistema Nacional de Cadastro Rural, em 08/10/1998	3.519,6000ha
Decreto de Interesse Social, para fins de Reforma Agrária, de 16/11/1998	3.519,6994ha
Laudo de Avaliação, de outubro de 1998	3.519,6994ha
Levantamento CRH/UFBA	
GPS, correção diferencial – Planta, no resumo das áreas	3.654,6634ha
GPS, correção diferencial – Planta, na legenda	3.655,0648ha
Mapas de levantamento de solos	3.648,0900ha
Plano, Volume II, pg. 4	3.646,0800ha

Fonte: Laudo de vistoria do INCRA e PDSA do PA Baixão, elaborado pelo autor.

Dois mapas do CRH/UFBA, o de solos e o de relevo, trazem uma pequena desatenção nos registros das informações nas legendas. A área ficou de 48.898,12ha e o perímetro de 3.648,09m, quando deveria ser o inverso. Esses detalhes não foram observados pela equipe de análise dos Planos, bem como o quantitativo de hectares do imóvel, que varia, no mesmo mapa, sendo que, no resumo está registrado 3.654,6634ha, na legenda, 3.655,0648ha, no mapa de solos 3.648,09ha, no Plano, volume II, página 4, 3.646,08ha. Assim, tem-se uma variação na precisão de quase 10ha.

### 5.2.6 Qualidade Técnica e política do PDSA do PA Baixão

Para subsidiar a análise das qualidades técnica e política do PDSA do PA Baixão, agregou-se às entrevistas e documentos estudados, a própria leitura deste Plano, bem como, anotações de visita a campo. A seguir são comentados os aspectos tidos como mais relevantes.

#### 5.2.6.1 Qualidade técnica do PA Baixão

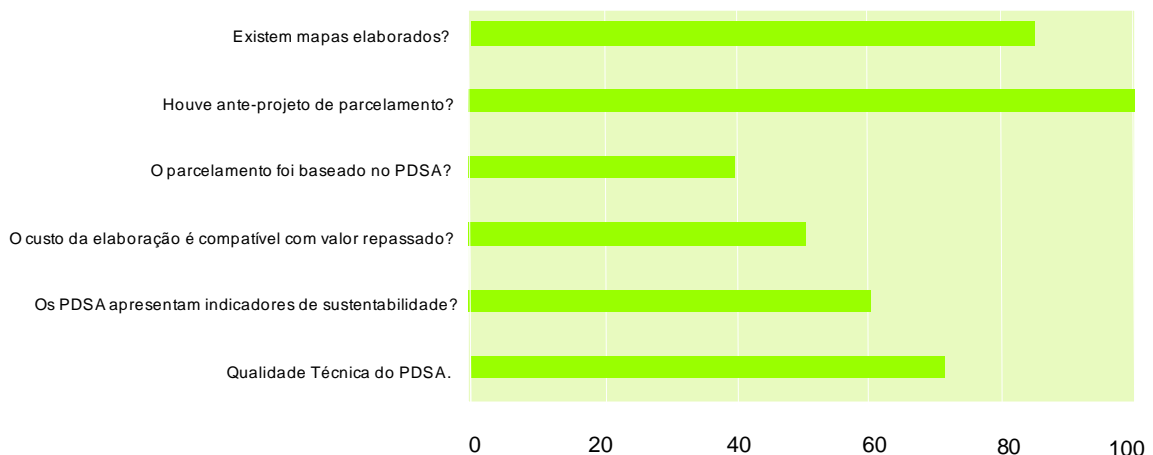
A avaliação da qualidade técnica do PDSA do PA Baixão, seguindo os critérios adotados das seis variáveis utilizados nesta pesquisa, conforme método descrito no Capítulo 4, revelou um produto com valor médio equivalente àquele obtido pelos Planos em geral, na análise dos diversos agentes – técnicos do INCRA, tanto da área de cartografia quanto da área de desenvolvimento; gestores públicos, instituições elaboradoras, movimentos sociais e assentados. Enquanto na média da

qualidade técnica, avaliada por este grupo se obtinha um total de 64,21%, a análise do autor da pesquisa o avaliou em uma média equivalente a 67,50%. As pontuações para cada variável estão dispostas na Figura 5.23.

Como os Planos do CRH/UFBA possuem uma melhor qualificação que as das demais instituições, acredita-se que, a avaliação do conjunto dos Planos, apresentado no Capítulo 4, a partir dos depoimentos dos diversos agentes apresenta um valor superdimensionado, tendo em vista que a tendência da média geral seria puxada para baixo, quando se considerasse os demais Planos.

No caso específico do PA Baixão, ficou demonstrada a existência de quase todos os mapas, excetuando-se o de uso presumido e a decodificação dos mapas em uma linguagem mais apropriada para os assentados. Constatou-se a existência do anteprojeto de parcelamento. A qualidade do levantamento de recursos naturais foi bastante superior àquela das demais instituições, e o diagnóstico, como um todo, revela-se um material de excelente qualidade técnica. Um dos pontos mais frágeis desse planejamento, conforme os seis aspectos selecionados, é o estabelecimento dos programas. Especialmente o Programa de Organização Espacial, que apresentou os problemas relatados aqui.

Figura 5.23  
Qualidade Técnica do PA Baixão



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

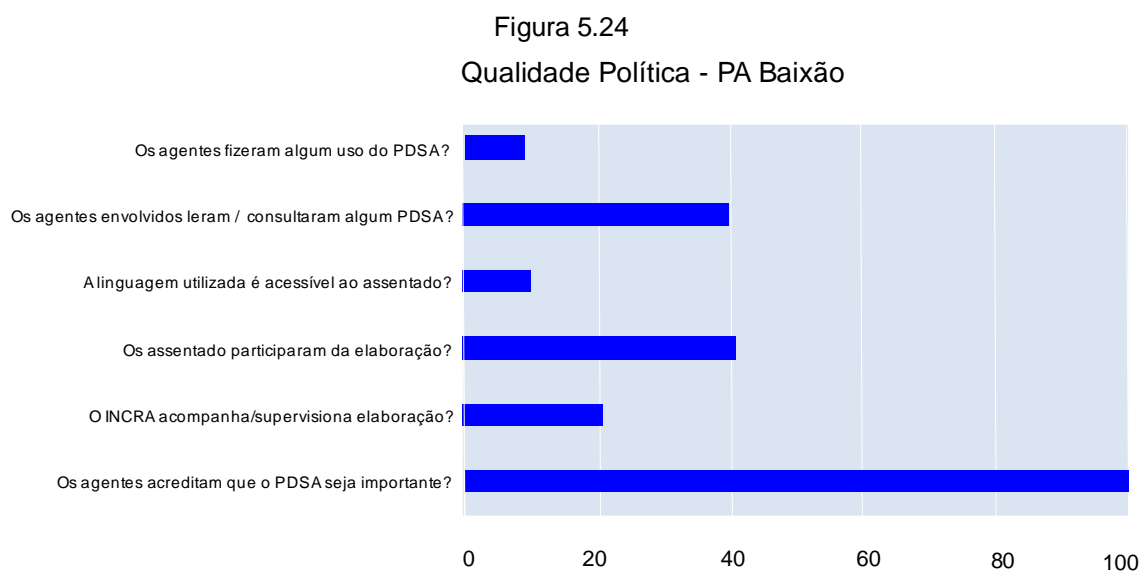
### 5.2.6.2 Qualidade Política do PA Baixão

Os técnicos do INCRA, os gestores públicos, as instituições executoras, movimentos sociais e assentados atribuíram uma média de 44,86%, à qualidade



política do PDSA de Baixão, enquanto a análise do autor da pesquisa avaliou a qualidade política com uma média equivalente a 67,50%. Verifica-se aí uma diferença superior à média geral obtida pelos Planos de 20% na análise dos diversos agentes.

Essa análise do PDSA do PA Baixão efetuada pelo autor apresentou três itens com avaliação baixa: o uso do PDSA, a acessibilidade da linguagem aos assentados e a supervisão do INCRA. Conforme pode ser visualizado na Figura 5.24.



Fonte: Pesquisa de campo. Elaboração do autor.

Vários assentados garantiram que não havia dificuldade para compreensão da linguagem utilizada no Plano. “Qualquer assentado que tenha um pouco de leitura, ele consegue entender o que está naqueles cadernos ali, no livro”, garante o atual presidente do PA Baixão, acrescentando que não lê por falta de tempo, acorda ainda escuro para ir trabalhar e dorme cedo. Entretanto, apesar de não atribuírem nenhum problema restritivo da linguagem, deduz-se que o fizeram por vergonha de serem categorizados como cidadãos incapacitados para compreender uma análise de suas próprias vidas, optando por declarar uma facilidade de acesso do conteúdo que não parece ser verdadeira.

A opinião de Arlito Correia, demonstrando seu envolvimento com o processo de elaboração do PDSA está registrado a seguir:

Foi interessante sim. Uma das questões que me chamou atenção, em participar desse Plano foi a análise de solo. A gente então não tinha noção nenhuma do que era análise de solo. A análise de solo serviu para dar suporte a produção de hoje. Porque nós sabemos que em algumas áreas que não havia possibilidade de fazer agricultura ela hoje não é feita. Então

aquelas áreas ficaram intactas, não mexemos e, fomos explorar áreas que tinha condições de se fazer. (**Arlito Correia dos Santos**, liderança do MST, assentado no PA Baixão).

E, de forma similar, na média geral de avaliação dos Planos, o único aspecto que se destacou favoravelmente e que obteve uma avaliação máxima, foi a importância que os agentes atribuem ao instrumento. E, ainda assim, essa questão precisa ser tratada de forma pragmática, porque tal valoração não contribuiu para que haja gestão das ações do PDSA.

O reconhecimento da necessidade do planejamento, bem como as dificuldades de acesso ao conteúdo estão justificadas na fala de José Luiz Serra:

Essa é uma cultura que nós não temos... A gente se bateu no Plano ... Esse é um problema nosso, cultural, (*nosso quem?*) nosso movimento, nosso militante, porque a gente não usa o Plano como uma cartilha nossa ali, a gente discute o Plano mais como uma necessidade para cortar os lotes. Porque o INCRA condicionou – esta é a metodologia que eu também condeno, o INCRA condicionou o corte dos lotes ao Plano de desenvolvimento sustentável. Então, na época, o que é que fica na cabeça de quem está ali coordenando, quem está mais ali na militância, mais ali na frente? Este Plano só tem utilidade agora, para a gente cortar os lotes. (**José Luiz de Jesus Serra**, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST).

Este depoimento traz consigo a visão de um caráter pragmático e limitado do planejamento para as organizações: a associação do seu uso à demarcação topográfica.

Foi observado um esquecimento generalizado do PDSA elaborado no PA Baixão, por parte da maioria dos assentados, em contraposição às lideranças. Especula-se que esse comportamento possa ser compreendido como a falta de importância do Plano para a comunidade. Mas, mesmo essas lideranças que lembram de sua elaboração, não citam esse documento em reuniões importantes para o assentamento, nem o utilizam como referência à gestão. Edvando dos Santos conta que não é comum falarem sobre o Plano :

A gente previu, a gente queria isso para vida da gente. Ninguém citou Plano de desenvolvimento, não. Nem as entidades que trabalham lá estão fazendo uso do Plano ... o Gambá, que está todo dia no assentamento, nem a prefeitura... (*Eles sabem que o Plano existe?*) Não sei. Devem saber. (**Edvando dos Santos**, assentado no PA Baixão).

A participação, uma das questões mais importantes no processo, é alvo de divergências entre agentes. Aqui, a análise deste item reduz a média da qualidade política do instrumento de planejamento. Os próprios assentados julgam como alta sua participação, mas, a avaliação que se faz é de que aquilo que

consideram participação não é, efetivamente, entendido como tal. O CRH/UFBA se esforçou nesse sentido, mas, o método adotado e o tempo disponível não resultaram em uma ação caracterizada como participativa.

### **5.2.6.3 Relação técnico / política**

Para o Plano do PA Baixão, tem-se um caso peculiar, o coordenador da equipe executora das ações de planejamento e dos serviços topográficos foi escolhido pelo próprio movimento que coordena o assentamento, o MST. Essa equipe apresentava um gabarito técnico, com uma diversidade de competências reconhecidas, com responsabilidade e comprometimento político, elaborando um Plano cuja qualidade técnica era muito acima da média.

Essa conjunção da competência técnica da equipe, aliada à articulação política não foi suficiente para motivar o aproveitamento do Plano em ações concretas. E, no caso do PA Baixão, o apoio político não foi desdobrado em ações continuadas, fosse pelo próprio MST, pelos assentados ou pelo INCRA.

## **5.3 O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO POÇO LONGE**

---

Da mesma forma que nos assentamentos Baixão e Santa Clara, no PA Poço Longe, foi efetuada observação em campo, bem como, uma entrevista dirigida, em reunião com os assentados (Ver figura 5.25), verificando, dentre as alterações relatadas ou constatadas pessoalmente, quais foram fruto daquela planificação para o PDSA e como a realidade atual se diferencia da pesquisada em 2000. Para a entrevista coletiva, reuniu-se 65 pessoas, em uma amostra de 16,25% da população de assentados, outras sondagens foram efetuadas para melhor compreender a realidade estudada, como os percursos em campo, a análise de todo o material recolhido sobre o lugar, de relatórios e documentos internos do INCRA.

Figura 5.25  
Participação dos assentados em reunião no PA Poço Longe.

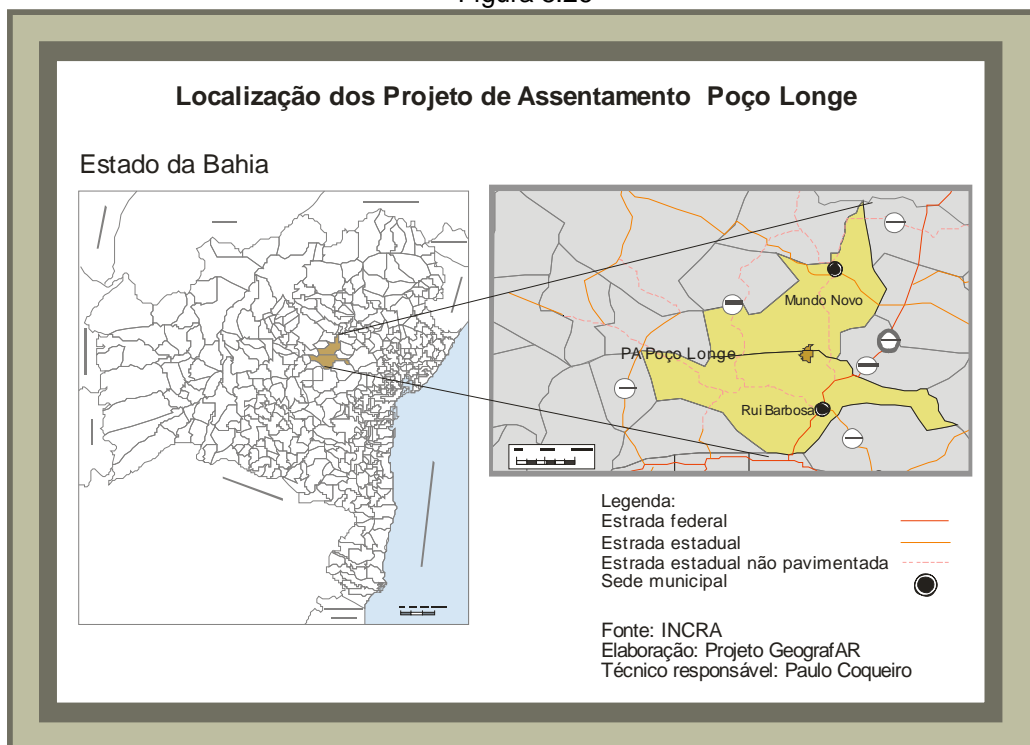


Foto do autor, março de 2006

### 5.3.1 Aspectos históricos e fisiográficos

O PA Poço Longe está situado no município de Ruy Barbosa, Bahia, a 30km da sede municipal (Ver Figura 5.26). Possui um clima do tipo BSwH, na classificação de Köppen, semi-árido, chuvoso no verão e seco no inverno, com precipitação média anual de 787,5mm.

Figura 5.26



Fonte: INCRA  
Elaboração do autor

O assentamento foi constituído da junção de quatro fazendas contíguas, Poço Longe, propriamente dita, Nova Vista, Kágados e Cajaíba, todas desapropriadas pelo INCRA, no ano de 1998.

Ao longo daquele ano, os trabalhadores rurais da região, foram informados pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais do processo de desapropriação em curso e se organizaram para a ocupação dos quatro imóveis. Concomitantemente, a prefeitura local mobilizou pessoal no município para que o INCRA cadastrasse, sem que o Sindicato soubesse, o que gerou um conflito político local e retardou a legitimação das famílias.

O laudo de vistoria do INCRA previu o assentamento de 90, 30, 80 e 50 famílias, respectivamente às fazendas Poço Longe, Nova Vista, Kágados e Cajaíba, o que totalizava 250 famílias. Os próprios assentados optaram pela unificação das quatro fazendas<sup>40</sup>. As considerações técnicas efetuadas pelo INCRA, possibilitaram reduzir para 123 famílias a capacidade de assentamento, em agosto de 1999. E, apesar da capacidade inicial já ter sido reduzida, os assentados, sem interferência do INCRA, decidiram pela redução para 105 famílias, que constituía na época, o número de famílias selecionadas para o assentamento e, foi com esse número que o PDSA foi elaborado. Um técnico de campo do INCRA afirmou que essa “área que não deu muito trabalho, não quiseram completar a capacidade. As áreas que não me dão problema, não precisava ir lá”.

Conforme Ademilton Gomes Sampaio, que já foi padre em Ruy Barbosa, militante político na região, várias lideranças, sindicais e políticas, foram responsáveis pela conquista da terra, mas, segundo ele, não houve uma boa condução do processo e, em função da ausência de movimentos sociais permanentes, não há mais lideranças expressivas dentro do assentamento.

Irmã Terezinha, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), desconhece qual foi a organização que indicou o imóvel para ser desapropriado, mas percebeu a oportunidade de se implantar um projeto de reforma agrária no município. Como não havia nenhuma entidade tomando iniciativa, relata que foi impositiva com o sindicato de trabalhadores rurais na época, pressionando-os a uma atitude de mobilização: “Ou vocês se mexem ou falaremos com o MST”. Diverge de Ademilton Gomes, ao afirmar que o PA Poço Longe possui um bom número de lideranças preparadas, que

---

<sup>40</sup> Conforme pode ser comprovado no relatório “Considerações sobre a definição da capacidade de assentamento do PA Poço Longe”, de Domingos Nascimento, datado de 17 de setembro de 1999.

foram capacitadas pela CPT e pela Associação de Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR). Essa última entidade ministrou curso de juristas leigos, voltado para as organizações dos movimentos sociais. Entretanto, reconhece que os assentados passam hoje por um período de desgaste organizacional e que o uso do álcool entre os assentados representa um sério problema a ser resolvido.

### 5.3.2 População e nível de instrução

O levantamento quantitativo da população foi efetuado com base em entrevista dirigida, com estimativa dos moradores e da associação de produtores do PA Poço Longe, não apontando crescimento vegetativo significativo para o levantamento de 2001, quando foi realizado o Plano, calculando em 429 habitantes, preservando ainda uma predominância da população masculina.

No que diz respeito ao nível de instrução, em 2001, os dados do PDSA apontam que havia no assentamento um total de 180 estudantes, um percentual bastante expressivo para a população assentada (41,95%).

Nas informações atuais, encontrou-se uma população de 26,34% em sala de aula, o que inviabilizou comparações. Fez-se, assim, a opção de só

Tabela 5.10  
Nível de instrução da população do PA Poço Longe

Nível de instrução	Pesquisa de campo – 2006 (número de estudantes em sala de aula)
Ensino infantil e 1ª série do ensino fundamental	28 alunos (matutino)
Educação fundamental – entre 2ª e 4ª (multiseriada)	27 alunos (matutino)
Educação fundamental - Entre 5ª e 6ª (multiseriada)	18 alunos (vespertino)
Educação fundamental - Entre 7ª e 8ª	7 alunos (noturno)
Educação fundamental - Entre 5ª regular	13 alunos
Ensino médio	20 alunos (em Ruy Barbosa)

Fonte: Levantamento efetuado pelo autor, 2006.

trazer os registros da pesquisa recente, que consta de 93 alunos no ensino fundamental e 20 no ensino médio, conforme distribuição apresentada na Tabela 5.12.

A escola funciona em três salas de um dos prédios do imóvel desapropriado, nos três turnos. Três professores possuem uma relação formal com a prefeitura, recebendo um salário mínimo cada, diferente de 2001, quando as aulas eram ministradas por duas professoras voluntárias, sem vínculos contratuais. Não existe atualmente alfabetização de jovens e adultos, mas, o Programa Nacional de

Educação na Reforma Agrária (Pronea)<sup>41</sup>, chegou a ser implementado por um período de aproximadamente dois anos. Afirmam que houve melhoras na qualidade da educação dos assentados, de 2001 para hoje, deduzindo isto pela redução da taxa de analfabetismo que, em 2001, era de 15% e pela ampliação e legalização da ação da escola no assentamento.

### 5.3.3 Habitação e saneamento básico

As condições habitacionais e de saneamento foram tratadas também, comparativamente, em relação ao período de elaboração do PDSA. Observou-se, como nos casos analisados anteriormente, um grande ganho para a qualidade de vida dos assentados. Tanto no tipo do material de que a casa foi feita, quanto na quantidade de cômodos, na existência de sanitário com vaso e descarga, bem como na cobertura da casa. Como nas outras agrovilas, em outros assentamentos, a maioria das paredes dessas residências ainda não estão rebocadas. Possuem, também, um amplo quintal, muitos deles cultivados com fruteiras, feijão de corda e plantas medicinais. Como em 2001 os assentados ainda não possuíam casas, a maioria residia em barracas de lona, a diferença de padrão para 2006 foi bastante significativa (Ver Figuras 5.27 e 5.28).

Figura 5.27  
Casa de assentado com antena e televisão, cama e vaso sanitário.



Fotos do autor, março de 2006.

<sup>41</sup> PRONERA - O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é um programa de alfabetização e formação técnico-profissional continuada de trabalhadores rurais jovens e adultos em projetos de assentamento da Reforma Agrária criados pelo INCRA.



Figura 5.28  
Vista da agrovila de Poço Longe, visualizando a rede de energia elétrica.



Foto do autor, março de 2006.

Dentre os assentados, 85% moram no assentamento, sendo que desses, 15% passam a semana nos lotes individuais. Os demais 15% moram em Ruy Barbosa. Apesar dos investimentos efetuados na captação e barramento de água no assentamento, a questão do abastecimento de água não está resolvida para a população de Poço Longe. Em 1999, foram construídas três barragens de médio porte e, entre 1999 e 2000 foram efetuados mais três açudes. Todas essas obras em convênio do INCRA com a Caixa Econômica Federal. No ano de 2000, foi efetuada uma barragem, em convênio do INCRA com a Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário (CDA) e perfurado um poço artesiano, em convênio com o Governo do Estado da Bahia, através da Coordenação de Ação Regional (CAR), a qualidade da água captada do lençol freático, entretanto, não foi adequada para o consumo humano.

Em 2001, na circunvizinhança da antiga fazenda Kágados foi efetuada outra barragem, também em convênio do INCRA com a CDA. Observa-se que o assentamento, já possuidor de uma certa estrutura para reservar água, ficou bastante abastecido. Registraram-se ainda duas tentativas de elaborar convênio para abastecimento de água, com 2,5km de extensão para a agrovila, uma, através da CDA e outra pela Caixa Econômica Federal. A obra foi realizada via Caixa Econômica e está concluída; o motor-bomba capta água do rio e enche a caixa d'água (ver Figura 5.29), no entanto, apresenta pendências, não estando em funcionamento pleno até hoje. Alguns justificam a paralisação por conta da salinidade da água do rio, imprópria para o consumo humano; outros responsabilizam a falta de iniciativa dos assentados. O fato é que apenas cinco casas são abastecidas com a água desse sistema, permanecendo o acesso à água



para a maioria da população de forma primitiva, sem tratamento, com riscos de desabastecimento no período da seca, transportada por animais, no trator ou pelos próprios assentados.

Figura 5. 29  
Entorno da agrovila de Poço Longe. Tanque do sistema de abastecimento sem uso.



Foto do autor, março de 2006.

Atualmente 30 casas possuem fogão à gás, sendo constatada assim uma redução aproximada de 15% sobre o uso da lenha para cozinhar alimentos. Número esse que pode revelar uma ligeira melhora no padrão de vida, de parte dos assentados e uma menor pressão sobre às áreas destinadas ao uso de madeira para lenha.

Para melhor compreensão, os dados foram disponibilizados na Tabela 5.13.

Tabela 5.13  
Dados de habitação e saneamento básico no PA Poço Longe

Habitação e saneamento básico	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
<b>Local da residência,</b>		
Agrovila no assentamento	-	85,00%
Em Ruy Barbosa	-	15,00%
<b>Habitação</b>		
Tipo	Na época da pesquisa para o Plano os assentados moravam em barracos e nas diversas casas espalhadas pelo imóvel, com diversos tipos de materiais, tipo sopapo, adobe ou tijolo. E ainda lona ou palha.	Em casa de bloco, a maioria sem reboco. 15% dos assentados possuem casa nos lotes – esses geralmente passam a semana nelas, retornando à agrovila no final de semana.
Cômodos	Variou em função do tipo de casa ocupada. Nos barracos 1 ou 2.	Casa 6x7m e quintais 12x26m. 2 quartos, 1 cozinha, 1 sala, 1 sanitário, para 100% da população residente na agrovila.
Sanitário	Só existia nas casas ocupadas (19 casas).	Instalado para 85% da população.
Cobertura	Diversos tipos.	Telha de cerâmica

Escoamento dos dejetos humanos	Não relatado.	Fossas individuais cavadas ao fundo de cada casa pelos próprios assentados em 96 casas, mais de 91,4% possui.
<b>Abastecimento de água</b>	De tanque coletivo ou rio, transportado de forma manual.	Água de barreiros, represas e rio para o consumo humano (foi perfurado um poço mas a água apresentava teores de sódio elevados), o sistema de abastecimento não está funciona, a água é transportada em animal, carrinho de mão ou manualmente.
<b>Fogão</b>	85% usam lenha	70% usam lenha (aproximadamente 30 casas têm fogão a gás)

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

### 5.3.4 Infra-estrutura e serviços

No que diz respeito à infra-estrutura de uso comum e serviços públicos, ocorreu uma melhora significativa no fornecimento de energia elétrica. Atualmente, todos os assentados possuem eletrificação em suas residências, enquanto em 2001 o fornecimento atendia 54.1%. Foram efetuados mais 10 km de estrada, mas ainda falta divisão do assentamento em eixos através de estradas vicinais, não sendo assim possível acessar todos os lotes de carro. Existe uma frequência de transporte coletivo de, no mínimo, três vezes por dia, para a sede do município. Constatou-se que um dos assentados possui um ônibus antigo. Os assentados apresentam um retrocesso no aspecto de comunicação; possuíam um telefone rural na sede, da época da desapropriação e outro em Ruy Barbosa, mas desistiram após receber as contas do serviço. A escola continua funcionando em um dos antigos prédios da fazenda desapropriada.

Não existe posto de saúde nem agentes de saúde, o que fez os assentados manifestarem que as condições de saúde não se alteraram da época do planejamento até o momento atual.

Uma relação das infra-estruturas e serviços do PA Poço Longe pode ser vista no Quadro 5.2.

Quadro 5.2 – Infra-estrutura e serviços no PA Poço Longe

Infra-estrutura e serviços	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
Energia elétrica	Na casa sede (5km de alta tensão e 0,5km de baixa tensão) – 54,1% da população atendida.	Em toda agrovila (Inaugurada em abril de 2005), disponível em todas as casas.
Posto de Saúde	Inexistente	Inexistente.
Estradas internas	6,250km de estradas	Foram efetuadas mais 10km de estrada através do convênio INCRA/CAR em 2000.
Telefonia	Existente	Inexistente
Frequência do transporte coletivo	Sem informação	2 ou mais vezes por dia para Ruy Barbosa. Existe um ônibus dentro do assentamento, de propriedade um dos assentados.
Escola	Escola funcionava em uma das casas da antiga fazenda.	Funciona em uma das casas da antiga fazenda.

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

No cômputo geral, observa-se uma significativa estruturação do assentamento com obras e serviços, diferenciando em muitos aspectos a qualidade de vida dos assentados, quando se compara com os mesmos itens no ano de 2001.

Essas mudanças são identificadas em sua maior parte a partir de registros dos próprios assentados. Entretanto, nenhuma das obras e serviços se vinculam às propostas do planejamento elaborado naquela época. Ao contrário, conforme demonstrado pelos técnicos do INCRA, que acompanharam o assentamento, órgãos públicos de ação local ou regional, bem como os próprios assentados, quando apresentaram alguma programação para obra ou serviços, o fizeram sem se remeter ou consultar o PDSA, demonstrando agir pontualmente, sem uma visão integral do assentamento. Para agravar a situação, a orientação do próprio Plano de Poço Longe carece de clareza e de rigor técnico ao tratar de obras e serviços – excetuando-se o programa de educação. A consequência mais danosa da falta de orientação e de uma programação planejada racionalmente pode ter como exemplo, no assentamento de Poço Longe, o sistema de abastecimento de água. Mesmo tendo efetuado uma série de intervenções (barragens, poço, etc) e edificado um sistema de abastecimento, a agrovila encontra-se com riscos freqüentes de desabastecimento e a população sobrevive com água de baixa qualidade, conduzida de forma precária. A Figura 5.30 mostra um barreiro, próximo à agrovila utilizado para o consumo humano.

Figura 5.30  
**Aguada no lote 105, com barreiro de uso comum para o gado e para o abastecimento humano. PA Poço Longe.**



Foto do autor, março de 2006.

### **5.3.5 Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião**

Os assentados não possuem uma ligação forte com os movimentos sociais. Observa-se que alguns poucos assentados demonstram possuir uma maior politização, mas não conseguem animar o grupo para se engajar em um determinado movimento. Já houve atuação da Diocese e a Escola Família Agrícola apresenta uma relativa proximidade. A CPT, bem como a CETA também já estiveram mais presentes. Houve uma eleição no primeiro semestre do ano de 2006 para que os assentados optassem pela continuidade da assistência da EBDA ou aderissem à proposta de assistência técnica através da CETA em convênio com o INCRA (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES). A EBDA venceu com três votos de diferença.

Pelos registros contidos no Plano, essa ligação múltipla e frágil com os movimentos sociais e organizações no campo datam da origem do assentamento, sem que eles tivessem uma opção continuada por uma determinada entidade.

Ademilton Gomes Sampaio, militante político, atual integrante da Cooteba e padre da paróquia de Ruy Barbosa por mais de dez anos, atribui fragilidade ao processo de organização social do PA Poço Longe e a justifica, relatando a alternância de líderes sem respaldo e sem articulação com os movimentos sociais. Acredita que o seu próprio trabalho, o da Irmã Terezinha, da CPT, ou da Escola Agrícola, do Sindicato ou o da Fetag, apesar de importantes, não os qualificaram politicamente.

A maioria dos assentados é sindicalizada e existe uma adesão de 100% à associação, que promove reuniões com os filiados mensalmente. Possuem grupo de jovens, de mulheres e afirmam que utilizam práticas coletivas. Entretanto, a visita a campo comprovou que tais áreas não estão conservadas, como no caso das pastagens reservadas para uso comum. Concluiu-se que não há adesão suficiente ao trabalho coletivo ou que, apenas uma vez por mês, não tem sido suficiente para a manutenção necessária.

Ademilton Gomes Sampaio lembra que, no Plano, se mencionava a constituição de grupos de famílias. “Eram 10 e fiz reuniões para ajudar a formar. Andaram funcionando... Faziam trabalhos comunitários às terças”. Esse depoimento demonstra uma perda para organização atual dos assentados, já que, os mutirões de trabalho têm sido mensais e com resultado insatisfatório.

Não existe uma consciência do assentamento enquanto unidade de produção, nem da cidadania dos assentados ou de sua força e inserção no contexto sócio-político, seja em escala local ou regional. Os assentados demonstram isso ao falar das ações pouco consistentes da associação e atestam que, por conta da frágil organização interna, não influenciam objetivamente na política local.

A estimativa atual previu que a religião católica possui 75% da população. As religiões evangélicas perfazem o restante, 25%. Não revelaram em público haver preconceito religioso.

### 5.3.6 Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Poço Longe

O número de aposentados dobrou. Isso se deu em função da facilidade de acessar à previdência a partir do INCRA e da faixa etária propícia para esse benefício. Atualmente, cerca de 40 pessoas são aposentadas. Das demais transferências governamentais, 85% das famílias são beneficiárias, dentre essas, existe uma diferença nos vencimentos, conforme pode ser observado no Tabela 5.14, 20% recebem R\$95,00 e 65% recebem R\$50,00.

Tabela 5. 11

Transferências governamentais	PDSA - 2001	Pesquisa de campo – 2006
Bolsa Família	-	15% não recebem Bolsa Família 20% recebem R\$95,00 e 65% recebem R\$50,00
Aposentadoria	21 pessoas	40 pessoas

Fonte: Levantamento sócio-econômico do PDSA de 2001 e pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Existe um problema crônico no assentamento, relacionado ao trabalho e à geração de renda. Apenas 30% dos assentados conseguem se manter, ao longo de todo o ano, sem precisar trabalhar fora do seu lote. Por conta dessa ocupação adicional e da falta de crédito, em média, 75% dos lotes não estão sendo trabalhados. Da parte cultivada, 19% está com pasto e 6% com culturas anuais.

As principais atividades agrícolas dos assentados apresentam coerência com o eixo produtivo, definido no planejamento em 2001: a produção de culturas tradicionais, como mandioca, feijão e milho, registrado nas páginas 12 e 13 do segundo volume do PDSA. Destoam apenas os plantios da cultura da mamona, proposta no Plano para uma área de 30% e de uma horta, que se apresentam inexpressivos no assentamento.

No PDSA, propõe-se que 29% da área cultivável seja utilizada para pastagem e, assim, define-se como o segundo eixo produtivo, a exploração da caprinocultura, “como é o desejo dos assentados” a ser explorado em pastagens individuais e coletivas. Entretanto, a mesma página 13, apresenta uma tabela com o programa produtivo do assentamento, onde são destinados 500ha à bovinocultura, não mencionada anteriormente. Na página 14, o Plano menciona 4 cabeças por família, mas não informa de que tipo de gado (caprino ou bovino), apresentando informações genéricas em dois parágrafos. Na página 20 e na página 24, são apresentadas tabelas que tratam, respectivamente, sobre custo e receita, dessa vez relacionada à pecuária bovina.

Dentre os equipamentos coletivos, com suporte para a produção, tem-se toda a estrutura da propriedade que era destinada à pecuária: curral, cocheiras, reservatórios, aguadas, cercas, cancelas, depósitos, baias, galpão e um resfriador adquirido com recursos do Pronaf (Caso idêntico ao do PA Baixão e do PA Santa Clara) que se encontra desativado (Ver Figura PL-AG-5); e um trator, adquirido com o crédito fomento, disponibilizado pelo INCRA, que se encontra em precário estado de conservação (Ver Figura PL-AG-6).

Figura 5.31

**Resfriador de leite sem uso adquirido pelos assentados do PA Poço Longe, através do crédito Pronaf. Tanque de abastecimento sem uso**



Foto do autor, março de 2006.

Figura 5.32

**Vista da agrovila de Poço Longe. Trator comunitário com pneu furado e postes de energia elétrica.**



Foto do autor, março de 2006.

Os produtos agrícolas mais cultivados no assentamento são, respectivamente, em ordem de importância: mandioca, feijão e milho. Os assentados estimam uma média de 0,84ha de área plantada de mandioca, com produtividade média, já convertida em farinha, de 80,76 sacos por família, a cada 18 meses. Estima-se uma área plantada com mandioca de 88,33ha. Observou-se que há uma variação nas parcelas individuais, o que possibilita classificar os produtores em quatro grupos distintos. A esses quatro grupos se presumiu, a partir das experiências dos próprios assentados, uma produção média de 96 sacos por hectare, resultando em uma produção anual do assentamento de 5.653,33 sacos. A Tabela 5.15 ilustra esse raciocínio:



Tabela 5.12

**Área plantada e renda estimada com produção de farinha no PA Poço Longe**

<b>Número de famílias por grupo</b>	<b>Área média cultivada (ha) por indivíduo em cada grupo de família</b>	<b>Percentual estimado de participação de cada grupo (%)</b>	<b>Área total cultivada com mandioca/por grupo de famílias (ha)</b>	<b>Quantidade de farinha produzida por indivíduo em cada grupo de famílias a cada 18 meses (sacos)</b>	<b>Renda bruta individual em cada grupo de famílias (média a cada 18 meses, em reais)</b>
12	0,21	11,43	2,50	20	400,00
31	0,42	29,52	12,92	40	800,00
45	0,83	42,86	37,50	80	1.600,00
17	2,08	16,19	35,42	200	4.000,00
<b>105</b>		<b>100,00</b>	<b>89,06</b>		
Média de área cultivada por família (em hectares)					0,84
Média de farinha produzida a cada 18 meses por família (em sacos)					80,76
Média da renda bruta a cada 18 meses por família (em reais)					1.615,24
Média da renda bruta mensal por família (em reais)					89,74

Fonte: Pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Observou-se que existe uma grande concentração de assentados (42,86%) com renda bruta individual, mesmo sendo não monetária, oscilando em torno de R\$89,65 mês, com fabrico de farinha. A aproximação dos valores da média da renda bruta (R\$1.615,24) dos valores da mediana (R\$1.593,60) indica uma regular distribuição dessa atividade, declarada em assembléia como a atividade econômica agrícola mais importante. Apesar dessa simetria, o intervalo entre os valores máximo (4.000,00) e mínimo (400,00) aferidos, apresenta uma diferenciação interna acentuada que vem caracterizar, na prática, diversos perfis de produtor. Em campo, foi mais freqüente uma maior área cultivada para aqueles assentados que possuía menor atenção efetiva à pecuária.

No caso específico da farinha, coletou-se alguns exemplos relacionados ao custo de produção, de forma a compreender que, os valores obtidos como receita bruta, descritos anteriormente, serão subtraídos dos valores correspondentes do seu fabrico, a depender do tipo de beneficiamento, mais rústico, arrendando casa de farinha no próprio assentamento, pertencente a um determinado assentado, ou com uso de tecnologias mais modernas, alugando casa de farinha fora do assentamento, em local denominado Covão. É importante salientar que, nos custos apresentados pelos assentados não são discriminados os gastos com o plantio e colheita da mandioca, nem com a venda. No primeiro caso, a farinha é mais grosseira e de preço inferior (Tabela 5.18), no segundo, a farinha é de melhor qualidade e melhor preço, demonstrado na Tabela 5.16.



Tabela 5.13

**Custo para beneficiamento de 30 sacos de farinha (em reais)**  
**Produção em casa de farinha com estrutura moderna (casa de farinha do Covão)**

Transporte de lenha (reboque de trator)	Custo para raspagem da mandioca (em reais)	Custo para transportar mandioca do assentamento até o Covão (2 viagens de caminhão)	Carreto para o assentamento com farinha (uma viagem)	Mexedor da farinha	Custo do aluguel da casa de farinha (12,5% da produção bruta: 3,75 sacos)	Total
20,00	144,00	140,00	40,00	50,00	93,75	487,75

Fonte: Pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Nesse exemplo, associado aos cálculos contidos na Tabela 5.17, tem-se que os custos de produção equivalem a 65,03%, sem considerar os custos relativos ao cultivo. Em um outro exemplo de experiência, correspondente à atividade no mês de março de 2006, há o relato de um filho de assentado de que produziu 49 sacos, na casa de farinha do Covão, gastando R\$904,00 nas despesas de produção, separando 2 sacos para o consumo e apurando R\$1.025,00 com o restante. Esse processamento foi custeado com 83,8% do valor da produção.

Tabela 5.14

**Receita estimada de 30 sacos de farinha (em reais) - não contabilizando os gastos culturais em casa de farinha de estrutura moderna (Covão)**

Produto (quantidade em sacos)	Valor de venda por saco da farinha de melhor qualidade (em reais)	Receita bruta (em reais)	Receita líquida (em reais)
30	25,00	750,00	262,25

Fonte: Pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Para Roque Pereira da Silva, assentado e secretário do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ruy Barbosa, a casa de farinha do Covão resulta em prejuízo para os agricultores, porque se constitui de diversos custos, como o do reboque de trator, que não teria se a casa fosse no próprio assentamento. Para ele, mesmo quando se otimiza todos os gastos, utilizando a cooperação de outros assentados, como é o exemplo para descascar a mandioca, não resta valor significativo. Para utilizar a casa cobram o equivalente a 10 litros de farinha para cada saco de 80 litros (12,5%).

Alguns assentados têm preferido deixar na roça, aguardando melhor preço, ou tirando apenas para dar para os animais.

Em casa de farinha rústica, dentro do próprio assentamento, obteve-se o exemplo apresentado na Tabela 5.18:

Tabela 5.15

<b>Produção em casa rústica</b> Custo/receita para beneficiamento de 5 sacos de farinha				
Produto (quantidade em sacos)	Valor de venda de saco da farinha de qualidade inferior (em reais)	Receita bruta (em reais)	Custo para utilizar a casa de farinha (20% da produção bruta)	Receita líquida (em reais)
5	18,00	90,00	18,00	72,00

Fonte: Pesquisa de campo, elaboração do autor, 2006.

Mesmo recebendo um valor inferior pela farinha produzida pela casa de farinha rústica, o custo de produção de 20% (uma quarta, como eles designam), aparenta ser mais vantajoso financeiramente do que aquele produzido fora do assentamento, em casa de farinha mais moderna. Boa parte dos serviços são absorvidos cooperativamente. Observa-se que a farinha produzida nessas circunstâncias é mais freqüentemente destinada ao autoconsumo, a alimentação de animais domésticos e à permuta com outros assentados.

Entretanto, existem discordâncias. Alguns assentados alegam que, para beneficiar duas cargas de mandioca no tipo de casa de farinha rústica existente em Poço Longe, passa-se quase dois dias inteiros, produzindo apenas um saco e meio. Acreditam assim que fica ainda mais caro produzir nessas condições porque a perda de tempo é maior.

Figura 5. 33

**Casa de farinha no lote 105, de propriedade do assentado. Arrenda para o uso de outros assentados. Detalhe com o forno, a prensa e com o assentado.**



Foto do autor, março de 2006.

A alternativa que apontam é a construção de uma casa de farinha mais moderna no próprio assentamento, gerando inclusive empregos para filhos de assentados. Declaram que, quando há estímulo externo, como preço ou crédito, a área cultivada tende a aumentar. Em 2004, chegaram a cultivar o equivalente a 126 hectares de mandioca (42% superior a área cultivada em 2006).

Em Poço Longe, estima-se que o consumo médio de farinha por família, é de um saco a cada três meses, padrão considerado razoável pelos assentados, para alimentar a família e seus animais domésticos (porco, cachorro, galinha), resultando em uma demanda a cada ano de 420 sacos.

Além a mandioca, os produtos tidos como mais importantes são o feijão, seguido pelo milho. O feijão é plantado numa área média equivalente àquela ocupada pela cultura da mandioca: 0,83ha. Essa área resulta em uma produção média anual de 16 sacos, sendo que, três deles são destinados usualmente ao consumo e o restante é posto à venda. A oscilação de preço do feijão deixa os produtores inseguros, tendo em vista as necessidades de vender em circunstâncias de mercado nem sempre favoráveis<sup>42</sup>. Fez-se uma média do valor do saco, em intervalo de um ano, conforme dados da Secretaria da Agricultura do Estado, baseados na cotação do município de Irecê, chegando a um valor de R\$67,00. De posse desse valor, tem-se uma projeção de renda bruta de R\$1.072,00/ano. Tais dados permitem aferir que o feijão colhido assegura a alimentação para os assentados durante o ano e o excedente é comercializado, perfazendo uma renda monetária bruta mensal de R\$ 72,58 por família<sup>43</sup>.

O milho é plantado em cerca de 0,41ha por família, resultando em uma produção, estimada anualmente em 6 sacos por assentado, atingindo uma receita média anual de R\$107,00<sup>44</sup>, destinada quase que em sua totalidade para o consumo humano e animal. Os produtores que cultivam quase 1 ha, perfizeram nessa safra 15 sacos, venderam 5 ou 6 e armazenaram o restante para o consumo.

Quando os assentados experimentam comercializar diretamente o milho ou o feijão, usualmente encontram dificuldades de negociar preço, por conta do volume de produção e da intermediação do negócio por atravessadores. Esse problema é inclusive apontado na página 11 do segundo volume do PDSA.

Apesar dos dados não terem sido levantados por essa pesquisa, sabe-se que existe uma conversão do milho e da mandioca em proteína animal, seja ela em pequenos animais ou em ovos, conforme a conveniência de mercado. Esses outros

---

<sup>42</sup> No mês de março, o preço do saco de 60kg atingiu R\$90,00, no mês de agosto recuou, com a chegada da safra, a R\$40,00.

<sup>43</sup> A FAO apresenta em seu "Diagnóstico de Sistemas Agrários" a possibilidade de levantar a renda na propriedade familiar e na reforma agrária a partir de rendimentos que podem ser obtidos pela venda de serviços ou produtos (renda agrícola monetária) ou a partir dos sistemas de produção no imóvel rural, que denomina de renda agrícola não monetária.

<sup>44</sup> Também considerando a variação anual de preços, conforme dados coletados da SEAGRI, para a praça de Irecê/BA. Destes dados coletados foi tirado uma média, que resultou em R\$17,02 utilizada neste cálculo.

produtos, por sua vez, entram no ciclo do autoconsumo ou é comercializado, também em função das oportunidades e dos preços.

Aliado à aptidão regional para a pecuária bovina, as fazendas desapropriadas, que originaram o assentamento, foram todas estruturadas pelos proprietários originais como fazenda de criação, com cercas, currais, aguadas e pastagens. Entretanto, conforme a vivência de Ademilton Gomes Sampaio, a aptidão dos assentados era majoritariamente para o plantio de feijão, milho e mandioca. Para o entrevistado, no máximo, 10% tinha vocação para criação de gado, por já terem sido vaqueiros.

E, apesar do projeto de crédito do Pronaf para pecuária leiteira, elaborado pela EBDA, coincidir com as propostas do PDSA e com os protocolos regionais de produção, esse investimento apresentou um nível de especificação para sua operação e uma exigência de qualificação técnica que os assentados não possuíam fosse para aquisição das matrizes, fosse para a adequação das boas práticas de manejo do gado. Dessa forma, o empreendimento vem passando por uma série de percalços, não apresentando as respostas econômicas desejadas. Uma evidência material do desacerto da EBDA na proposta e no acompanhamento do projeto é um resfriador, adquirido na época do projeto do Pronaf, que fica guardado em uma antiga garagem (Figura 5.31).

Gado misturado. Houve precipitação de alguns deles, não esperaram a exposição. Creio que alguém influenciou a compra desse gado. Má fé. A EBDA é a grande responsável por não estar produzindo leite. (Ademilton Gomes Sampaio, **membro da Cooteba**).

A escolha inadequada do gado foi um problema inicial que repercute na qualidade do plantel atual, atingindo 999 reses em campo, conforme atesta o técnico da Adab de Ruy Barbosa, Halice de Oliveira Ribeiro, e pode ser detalhado no Tabela 5.19. Esse número é expressivo, mas de um gado sem

Tabela 5.16  
**Levantamento do gado bovino do PA Poço  
Longe em março de 2006**

Idade	Macho	Fêmea	Total
0 a 4 meses	11	29	40
4 a 12 meses	101	63	164
12 a 24 meses	64	72	136
24 a 36 meses	32	163	195
Mais de 36 meses	47	417	464
Totais	255	744	999

90 criadores

Fonte: Adab, técnico responsável pela informação Halice de Oliveira Ribeiro.

aptidão, nem manejo adequados para a produção leiteira. Esse quantitativo, entretanto, esconde uma desigualdade na distribuição desse gado. Mesmo a média sendo de 9,5 cabeças por família, existem assentados com mais de 20 cabeças e

outros sem nenhuma. E, dentre as conseqüências dessa diferença, com repercussões francamente espaciais, está a falta de zelo com as áreas coletivas destinadas à pastagem, quando alguns assentados chegam a alegar que não vão ficar “limpando manga para gado dos outros”.

Havia um interesse na pecuária, demonstrado na aquisição de 50 reses com recursos do crédito de fomento, liberado no primeiro ano do assentamento pelo INCRA. E, constatou-se entre os próprios assentados e os técnicos da EBDA que alguns produtores já possuíam gado antes de irem para o assentamento. Segundo o técnico da EBDA, José Zacarias, o gado que não faz parte do projeto do Pronaf é predominantemente indubrasil e nelore. A escolha de um gado zebuino, de matriz mais adaptada ao clima local, indica que os assentados, quando fizeram sua própria opção, preferiram colocar em segundo plano o gado de origem européia e de padrão leiteiro. Nos percursos em campo foi identificada uma maior proporção de gado zebuino branco, de vocação para carne, conforme pode ser visualizado no mapa de percursos, foto N, e uma tendência a substituir o padrão leiteiro por reprodutores zebuínos.

Todos os assentados tomaram o crédito Pronaf, sendo que a maioria (cerca de 75%) utilizou o valor aproximado de R\$13.000,00. O projeto foi elaborado pela EBDA e contemplava principalmente a aquisição de 4 vacas por família, 20 touros para serem utilizados coletivamente e mais inversões em cerca, palma forrageira e pastagem. O assentado e ex-presidente, Roque Pereira da Silva, atualmente trabalhando como secretário no Sindicato de Trabalhadores, ratifica que esse gado era mestiço de holandês e pardo suíço, com aptidão regular para leite, adquirido sob orientação da EBDA. A compra foi feita na própria região e não garantiu a qualidade esperada do gado. Segundo o técnico da EBDA local, José Zacarias, o gado foi adquirido em diferentes proprietários da região, não garantindo uniformidade ou qualidade genética às matrizes, tendo como conseqüência, uma produção inferior à expectativa prevista de 6 litros/vaca/dia.

Por outro lado, os assentados que produzem leite não conseguem comercializar o produto *in natura*, mas acabam por aproveitá-lo para a alimentação da família ou para a criação de porcos. Dados da EBDA local apontam que, um ano após a contratação do projeto no Banco do Nordeste, a cooperativa de leite da região faliu, prejudicando não somente os assentados, mas todos os produtores de leite na região.

Roque da Silva avalia que a perda do gado por venda, por conta das estiagens prolongadas ou questões de natureza pessoal, atingiu apenas cerca de 5% dos assentados, que, inclusive, por ficar sem o gado, acabaram por abandonar o assentamento, sendo substituídos por outras famílias. Nos registros da Adab, entretanto, constam 90 criadores. Dessa forma, ou tem-se 15 assentados inadimplentes com a vacinação semestral contra aftosa, ou não possuem gado. Acreditando que a segunda possibilidade seja mais plausível, tem-se que a média de 11 cabeças de gado distribuídos por 90 assentados.

O próprio Roque Pereira da Silva, possui 6 vacas, 5 bezerros e um touro, se diferenciando dos demais pela quantidade de leite produzida. No mês de julho de 2006 conseguiu uma produção média diária de 30 litros, que aproveitou para fazer requeijão e vender na cidade de Ruy Barbosa.

Os assentados enfrentaram um problema de gestão com os touros adquiridos coletivamente. Nem sempre sabiam o período adequado para a cruza das vacas, acontecendo de levarem o touro quando o cio já havia passado. Optaram posteriormente pela aquisição individual de touros, o que reduziu mais ainda o padrão genético leiteiro das matrizes, tendo em vista o projeto inicial.

Não obstante, com o vencimento da primeira parcela do crédito, a maioria dos assentados pagaram regularmente, com o descarte de dois bezerros, restando mais seis parcelas.

### **5.3.7 Relevo, solos, classes de uso e parcelamento do PA Poço Longe**

Conforme levantamento de recursos naturais, efetuado pelo CRH/UFBA, os solos no PA Poço Longe são compostos, basicamente, por uma mescla, ao longo de todo o assentamento, de argissolos, em quatro variações, e de planossolo háplico, em duas variações. Os argissolos ocorrem com mais predominância e, particularmente, os argissolos vermelhos coincidem com as áreas de maior limitação quanto ao relevo, que apresentam declives entre 45 e 75%, caracterizando-os como montanhosos. A tais áreas foram atribuídas a classe VIII, que correspondem ao grupo C, terras inaptas para culturas anuais, perenes, pastagens ou mesmo reflorestamento, sendo apropriados apenas para a proteção ambiental.

Os mapas de solo, relevo e classes de capacidade de uso, apresentadas no PDSA, foram reestruturados e apresentam-se a seguir, respectivamente como Figuras 5.33, 5.34 e 5.35.

Observou-se que as manchas relativas às três principais ocorrências de unidades de classes não estão com suas respectivas áreas quantificadas no Plano, o que prejudica qualquer projeção. Os valores apresentados a seguir foram calculados nesta pesquisa, utilizando o *software* gráfico *Microstation*, chegando às dimensões de classes de capacidade de uso, desconsiderando as subclasses (Ver Tabela 5.20). Em todos esses solos é comum as limitações climáticas que estão associadas às secas prolongadas.

Para as manchas de unidade VIII, tem-se 750,82ha. Nesse caso, a limitação decorre de um único fator, a declividade de solo. Essa ocorrência foi levantada tanto para os argissolos vermelhos, quanto nos argissolos vermelho-amarelos, ambos eutróficos e equivale a 16,50% do imóvel. Por conta da limitação apresentada, toda essa área deveria se destinar à preservação permanente, mas, isso não se deu.

As limitações inerentes à unidade VI inviabiliza o uso das terras para culturas anuais. Estão aí os argissolos vermelho-amarelos, bem como os planossolos háplicos, esses últimos, localizados em regiões de drenagem do terreno, observando-se uma alta saturação por sódio, limitando os cultivos dessas terras. Nessas manchas de unidade VI, tem-se 2.244,01ha, ou 49,33% do imóvel.

Tabela 5.17

**Unidades de classe de uso do PA Poço Longe**

Unidades	Área (hectares)	Percentual
Unidade de classe VIII	750,82	16,50
Unidade de classe VI	2.244,01	49,33
Unidade de classe IV	1.554,59	34,17
<b>Total</b>	<b>4.549,42</b>	<b>100,00</b>

Fonte: PDSA Poço Longe, CRH/UFBA

Cálculo das Elaborado por Paulo L. Coqueiro Andrade

Tabela 5.18

**Distribuição das áreas em Poço Longe**

Distribuição	Área (ha)	Percent. (%)
Preservação permanente	não identificada	
Reserva Legal 1	111,67	
Reserva Legal 2	123,18	
Reserva Legal 3	76,83	
Reserva Legal 4	450,97	
Reserva Legal 5	141,12	
Reserva Legal 6	36,05	
Reserva legal total	939,82	20,66
Área dos lotes	3.481,79	76,53
Área média dos lotes	33,1299ha	
Estrada	não identificada	
Área coletiva 1	29,72	
Área coletiva 2	24,09	
Área coletiva 3	2,7	
Área coletiva 4	6,19	
Área coletiva 5	3,81	
Área coletiva total	66,51	1,46
Agrovia	61,2956	1,35
Área total	4.549,42	100

Fonte: PDSA Poço Longe, CRH/UFBA

Elaborado pelo autor.

Para a unidade de classe IV, observa-se restrições que estão relacionadas à erosão e à pedregosidade, ocorrendo apenas nos argissolos vermelho-amarelos. Totaliza 34,17% da área do imóvel, ou 1.554,59ha.

O parcelamento foi efetuado em todo o centro do imóvel, mesmo nas manchas de solo VI e, pelo menos 10 lotes estão integralmente inseridos ou contêm parte de suas terras na mancha de solo com classes VIII, completamente inapta para uso agrícola, pastagem ou mesmo para silvicultura (Ver Figura 5.37).

Pode-se simplificar o cálculo, para visualizar melhor essa relação entre classes de capacidade de uso e parcelamento. Para isso, apóia-se na Tabela 5.20. Como foi visto, 3.481,79ha do imóvel foi destinado ao parcelamento. Sabendo-se que existe uma forte tradição, além de uma indicação formal no planejamento para o emprego de culturas anuais, tem-se, segundo as orientações do próprio levantamento do CRH/UFBA, que apenas a unidade de classe IV, nesse imóvel, apresenta condições para tal uso, equivalendo a 1.554,59ha, ou 34,17% do assentamento. Assim, 42,36% da área onde os assentados cultivam pessoalmente estão inseridas em uma unidade de classe VI.

Os lotes variaram de 25,93ha e 37,19, apresentando uma área média de 33,12ha. O módulo fiscal do município é de 60ha, perfazendo um valor 1,8 superior ao tamanho médio dos lotes; a fração mínima de parcelamento é de 4ha.

Observa-se que a opção de separar seis reservas pode ter sido operacional e, pode ter garantido a preservação das área de mata pré-existente, mas, não permite a criação de corredores para que os animais tenham melhores condições de reprodução. -

O tempo que os assentados levam para chegar aos lotes mais distantes, saindo da sua residência na agrovila, perfaz, 2,5 horas, caso façam o percurso andando, 1,5 hora e meia, caso se desloquem montado em animal e 40 minutos, caso façam o traslado de bicicleta. Considera-se o Lote 04, próximo à reserva 04 como o mais distante.



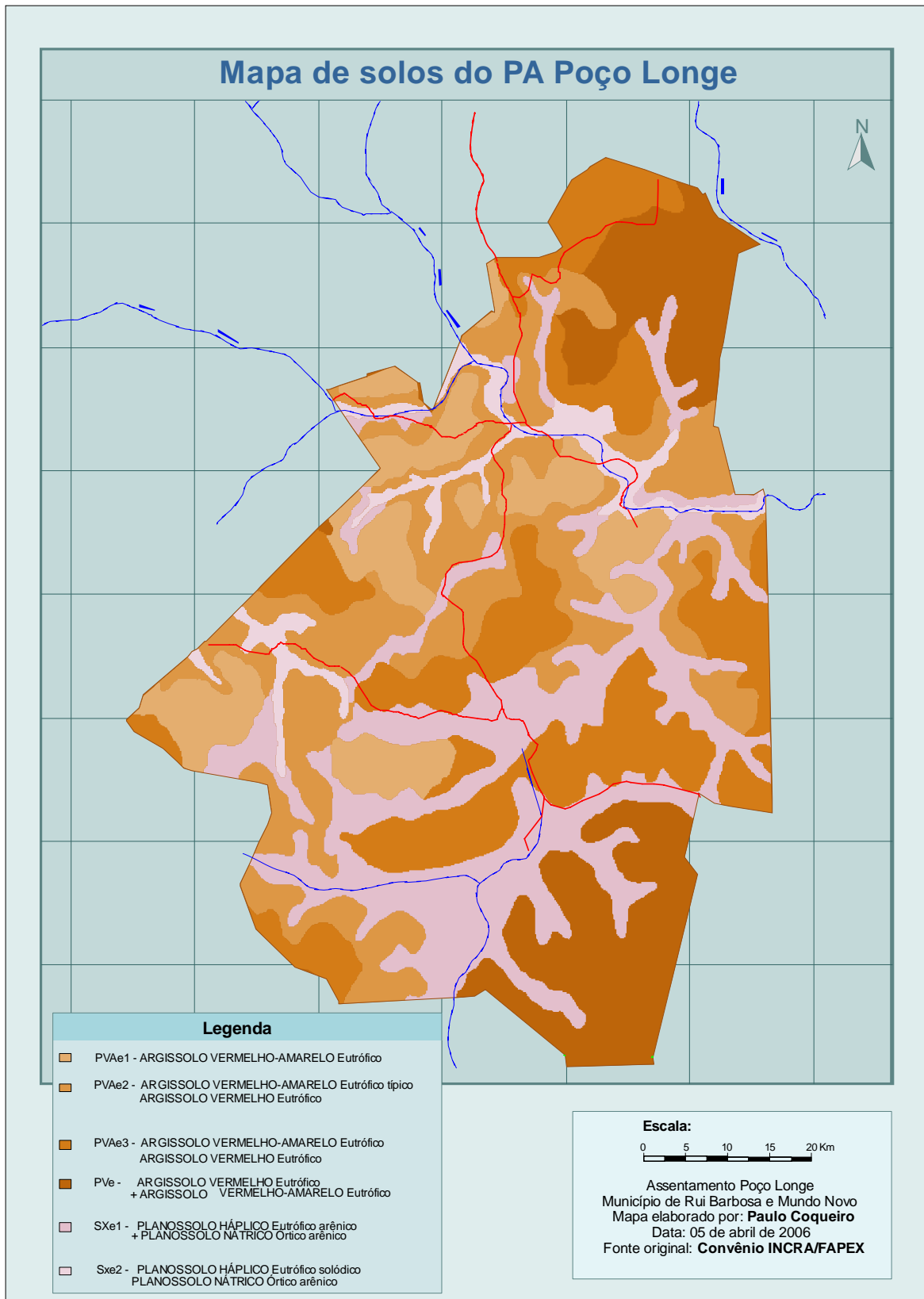


Figura 5.34

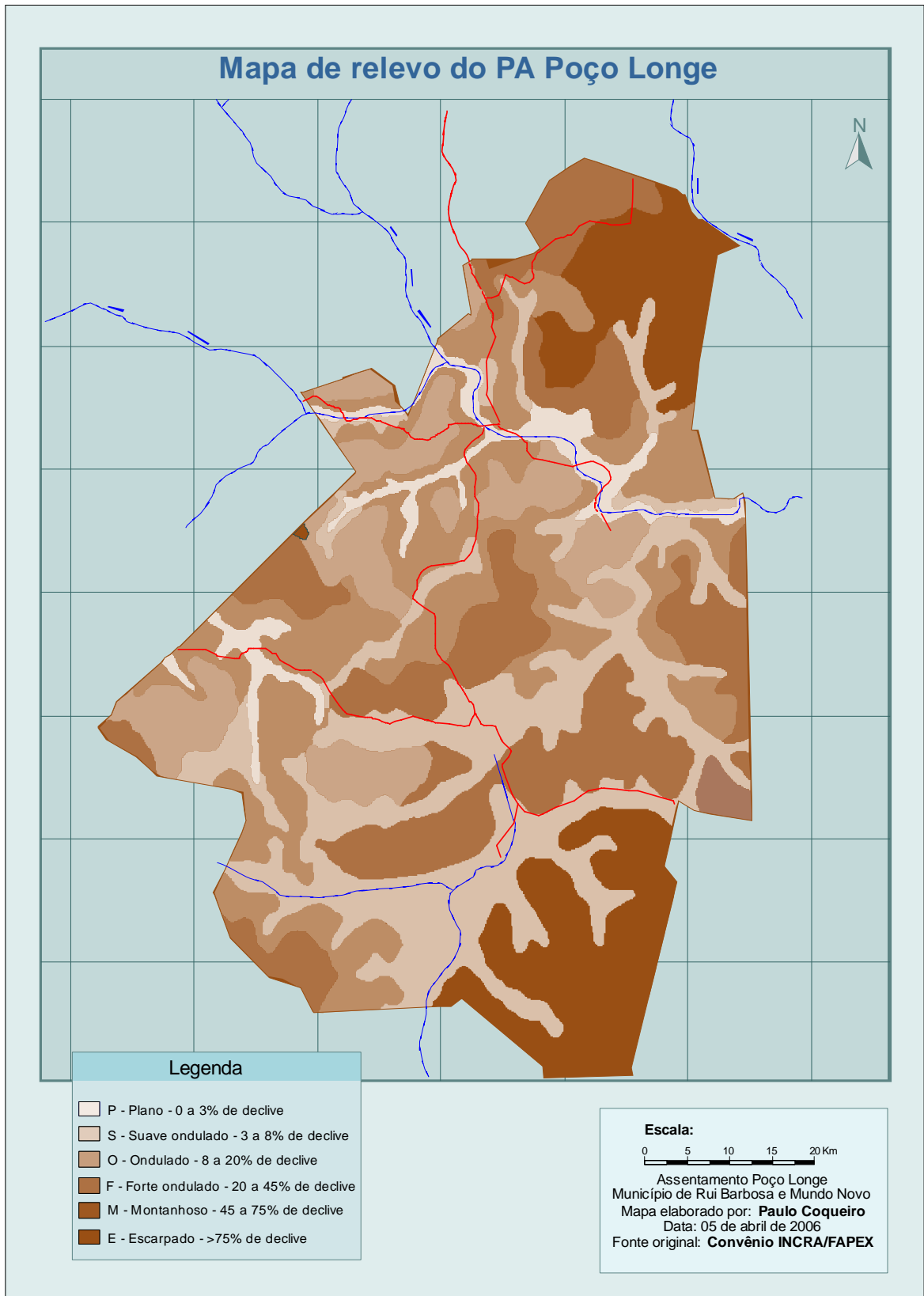


Figura 5.35

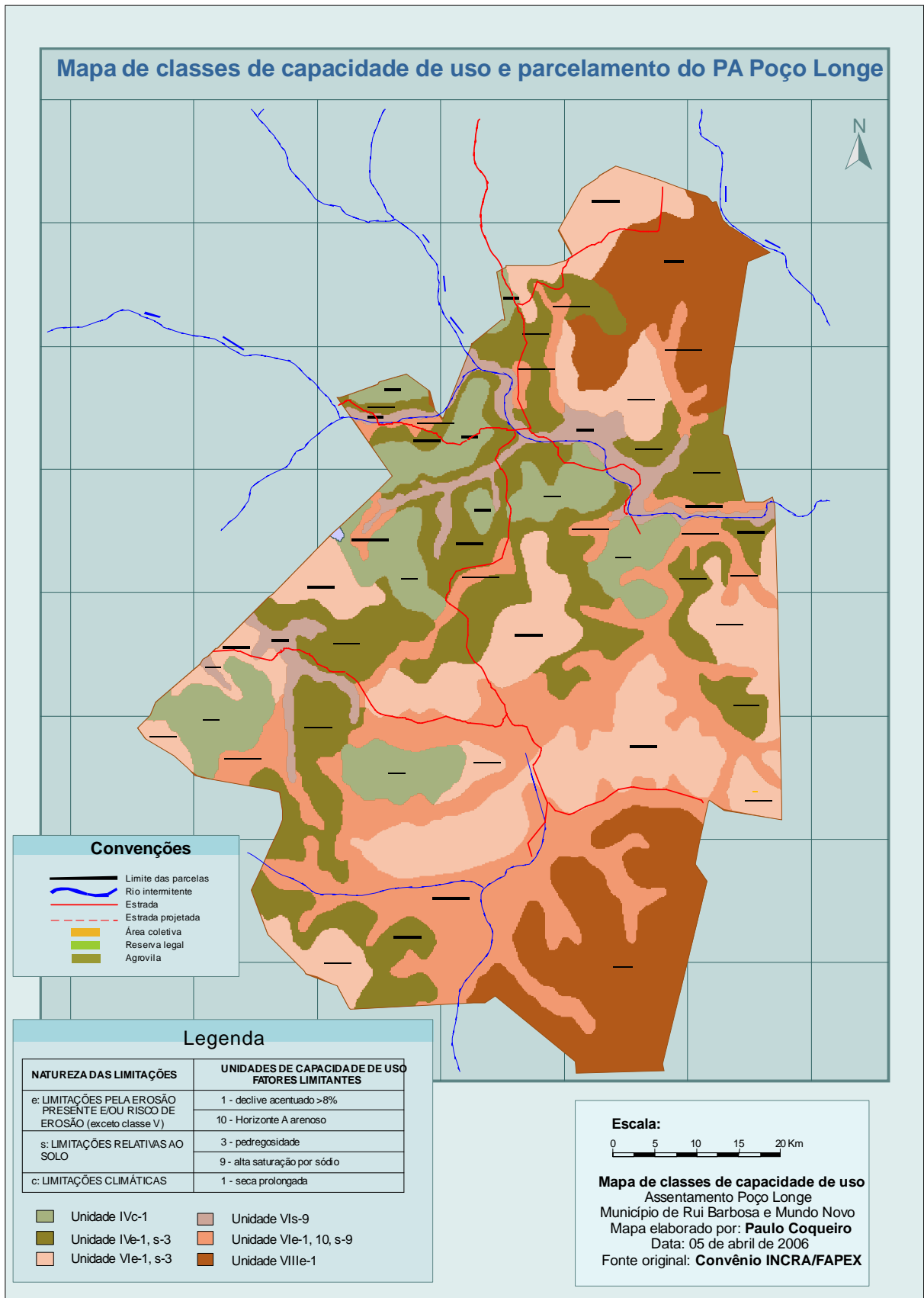


Figura 5.36

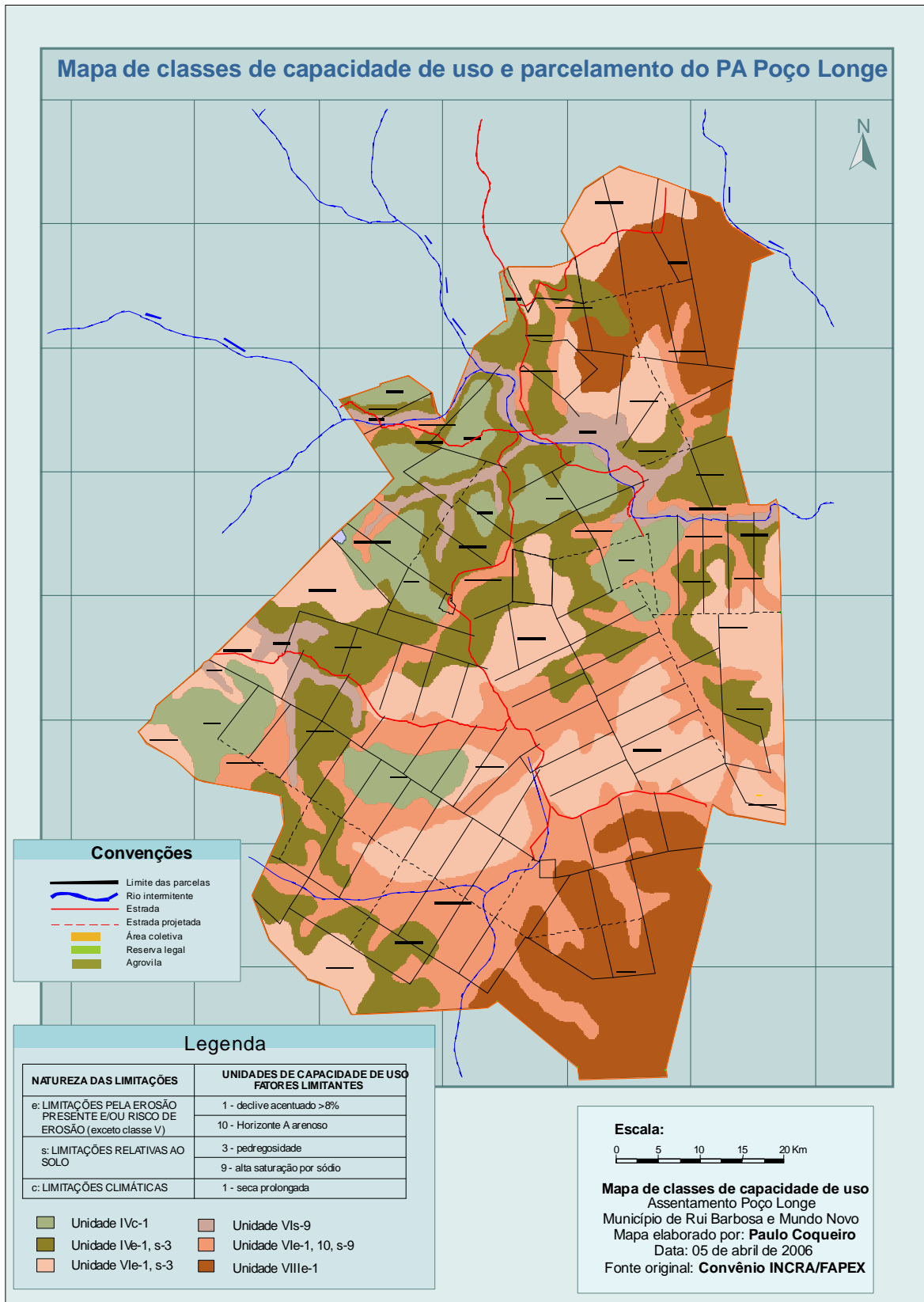


Figura 5.37

### 5.3.8 Percursos

Como forma de explorar o imóvel, foram efetuados cinco percursos no PA Poço Longe (Ver esquema gráfico da Figura 5.37). Esses percursos antecederam a reunião com os assentados e permitiram uma visão geral do imóvel, comparando os dados levantados pela equipe elaboradora do PDSA e os dados encontrados. Tinha-se em mãos os mapas de solos, de relevo, de uso e o de parcelamento<sup>45</sup>.

Tendo em vista que essa visita se deu na estação chuvosa, todo o projeto apresentava uma vegetação exuberante, roças sendo abertas para plantio e água acumulada nas barragens e barreiros.

No Percurso 1, efetuado na antiga fazenda, pôde-se avistar e fotografar as margens do rio D'Água Branca, de curso intermitente, e a área de preservação permanente. Em suas margens, os lotes 10, 18, 51, 9, 5, 2, 4, 2 e 1, além das reserva 1 e da área coletiva 1.

Dessa passagem, observou-se, que foi materializado em campo, ao longo de todo rio D'Água Branca, um distanciamento do fim do lote ao início do rio, indicando, que o uso desses locais foram delimitados, definindo essa área como de preservação permanente. Ao longo do rio, observou-se vegetação isolada em franco estágio de regeneração, como demonstra a fotografia A, que consta do mapa de percursos. Entretanto, por conta dos danos a que essa área já fora submetida, antes da desapropriação, os oito anos posteriores não constituíram tempo suficiente para restaurar uma vegetação de porte mais arbustivo, que pudesse ser caracterizada como mata ciliar.

Nas imediações dos trechos observados, as margens do lado direito encontravam-se menos preservadas que as do lado esquerdo.

Seguindo o percurso 1 em direção à Área Coletiva 1 foi sendo observada uma gradativa alteração de classe de relevo plano, junto ao rio e em parte do lote 18 e 10, alterando para suave ondulado, até um relevo com características de ondulado a forte ondulado, entre os lotes 10, 51, 9 e área coletiva. Conforme pode ser visto nas fotografias B e C, que são representadas no mapa de percursos.

---

<sup>45</sup> O apoio de campo dos assentados para efetuar esses percursos foi dado por Raimundo Silva dos Santos, que tinha sido vaqueiro para os proprietários anteriores e Noélio Santos.



## Percursos

### Percurso 1

- A Panorama visto da estrada de acesso a agrovila. Barragem no rio D'Água Branca, nas proximidades dos lotes 104 e 19.
- B Lote 10. Limpeza da área para o plantio de mandioca.
- C Área coletiva. Pastagem suja. Barragem coletiva utilizada para gado beber água.
- D Aguada e divisa entre os lotes 3 e 2. Rês bebendo água e, ao fundo, área cultivada para o plantio de feijão, milho e capim.
- E Estrada que dá acesso ao lote 1 e a reserva legal 1.

### Percurso 2

- F Margens do rio D'Água Branca, nas imediações do lote 19.
- G Proximidade do rio D'Água Branca, nas imediações do lote 17.
- H Área individual tomada por vegetação invasora, nas proximidades dos lotes 104 e 38.
- I Vista da reserva legal 2.

### Percurso 3

- J Perfil do solo. Proximidades do lote 39.
- L Lagoa do Rancho, na área coletiva 3. Divisa dos Assentados Manoelito Rocha (lote 25) e Roberto (26).
- M Lote 62, trecho com afloramento de rochas.
- N Lote 63, gado nelore em pasto de *brachiara decumbens*.
- O Lote 72, gado pastando em pasto de *brachiara decumbens*.
- P Gado em aguada do lote 64. Pasto de *brachiara decumbens*.

### Percurso 3

- Q Imediações dos lotes 55 e 56.
- R Pasto em frente a casa sede da área coletiva 05, com vista para o lote 68.
- S Sede da antiga fazenda Kágados. Atual área coletiva 05.

### Percurso 4

- T Vista do alto da área coletiva 05, mostrando o lote 61.
- U Estrada de acesso ao PA

Fotos do autor, março de 2006.

Figura 5. 39

Raimundo Silva dos Santos, um dos assentados que trabalharam como guia, orientando, a partir do mapa, os passos para o percurso 2, nas proximidades da barragem do rio D'Água Branca.



Foto do autor, março de 2006.



Observou-se que as áreas coletivas encontravam-se abandonadas, já tendo sido utilizados recursos do Pronaf para sua manutenção. Como as aguadas para o gado ficam, usualmente, em áreas coletivas, pôde-se observar gado de diversos proprietários nos seus arredores.

No lote 3, observou-se uma área roçada, preparada para o plantio de milho, feijão e capim. Na divisa entre os lotes 3 e 2 foi constatada a existência de uma aguada, de uso comum entre as parcelas – foto D. No fim do percurso, foi vista a paisagem de relevo forte ondulado e montanhoso, que caracteriza o lote 1 e a reserva legal 01, também denominada de serra do Caetano – foto E.

No percurso 3, que perfaz o sentido da agrovila, passando pela antiga sede da fazenda Cajaíba, e seguindo no sentido sudoeste, ficou evidente a exploração majoritária de pecuária de corte. E, em alguns lotes, observa-se um padrão de manejo superior às demais áreas, tanto pelo tipo de gado quanto pelo estado fitossanitário do capim. Segundo os assentados, essa era a área mais bem cuidada da antiga fazenda.

No percurso 4, se percorreu a estrada que dá acesso à sede da antiga fazenda Kágados, sendo observada a área de reserva legal ao fundo, também denominada por eles de Carrinho ou do Carrapateiro. No percurso 5, foi observada uma região de relevo ondulado, com áreas de pastagens encapoeiradas.

### **5.3.9 Qualidade Técnica e política do PDSA do PA Poço Longe**

Para subsidiar a análise das qualidades técnica e política do PDSA do PA Poço Longe, agregou-se às entrevistas e documentos estudados, uma leitura mais aprofundada desse Plano, bem como, anotações de visita a campo, sendo comentados aqui os aspectos tidos como mais relevantes.

#### **5.3.9.1 Qualidade técnica**

A avaliação da qualidade técnica do PDSA do PA Poço Longe, assim como dos demais Planos do CRH/UFBA, analisados nesta pesquisa, revela um produto com valor bem acima da média geral obtida pelos Planos em conjunto, na análise dos diversos agentes. O diagnóstico apresenta um aprofundamento e uma consistência bem superior à parte de programação.



### **5.3.9.2 Qualidade Política**

Novamente, a qualidade política surge como um limitador de maior peso do que a qualidade técnica. Principalmente por exigir uma mobilização permanente e uma certa coerência na gestão, e por se constatar a fragilidade organizativa desse assentamento.

A situação é agravada, no caso de Poço Longe, pelo fato de que os assentados nunca receberam o volume dois do PDSA elaborado. É conveniente lembrar que esse segundo caderno que contém os aspectos de proposição, o planejamento propriamente dito.

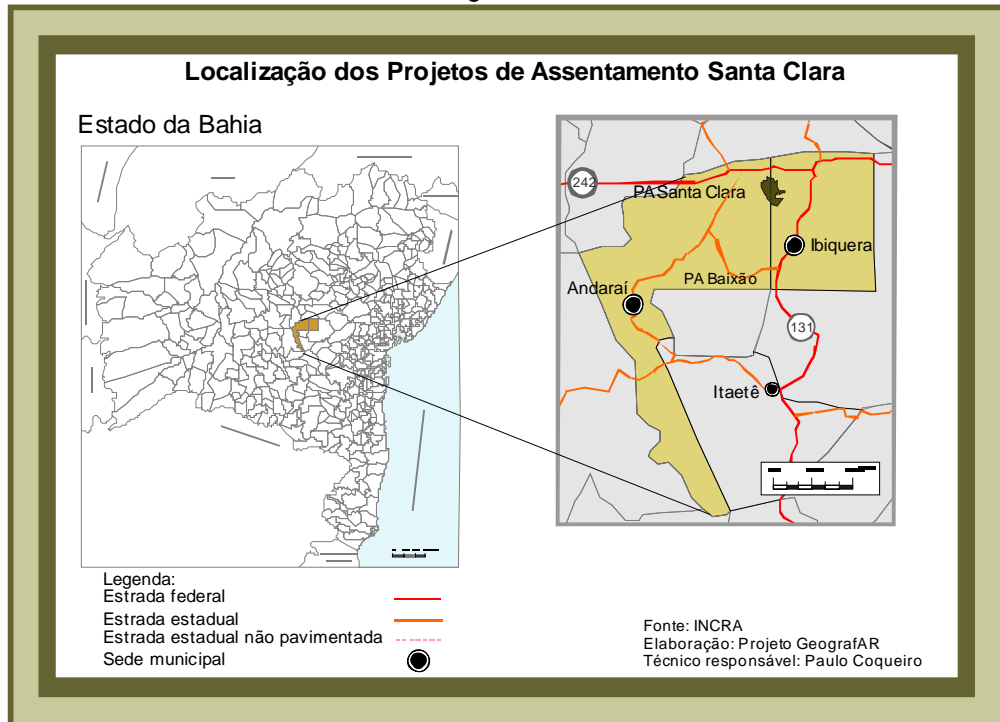
Percebeu-se o equívoco por parte do INCRA que não o encaminhou, ou, em caso de extravio do documento, não teve o cuidado posterior de acompanhar os desdobramentos. Por outro lado, sendo uma peça importante para o assentamento, os assentados não reclamaram sua falta, optando por uma passividade que caracteriza o desinteresse pelo material elaborado. E, por fim, a omissão do sindicato e da CPT, que não utilizaram o documento elaborado como referência para suas ações, nem cobraram dos órgãos públicos a implementação da programação, contida no PDSA.

## **5.4 O PDSA E O PROJETO DE ASSENTAMENTO SANTA CLARA**

---

O PA Santa Clara está situado nos municípios de Andaraí e Ibiqüera e possui 206 famílias assentadas. A Figura 5.40 apresenta localização do assentamento no estado da Bahia. Esse assentamento se diferencia do PA Baixão e do PA Poço Longe em sua organização interna por apresentar duas agrovilas e duas associações independentes, a de Tanquinho, com 141 famílias assentadas e a de Floresta, com 65. Apesar de juridicamente se constituir em um único assentamento, na prática são tratados separadamente pelos entes públicos, inclusive o INCRA. Cada associação encontra-se mais vinculada ao município onde geograficamente está situada, Tanquinho em Andaraí e Floresta em Ibiqüera.

Figura 5.40



Fonte: INCRA  
Elaboração do autor

A entrevista dirigida, utilizada para a pesquisa, foi efetuado também de forma coletiva, mas em dois diferentes momentos. A associação de Floresta foi representado por 15% da população assentada, enquanto a de Tanquinho reuniu cerca de 10%. As Figuras 5.41 e 5.42 registram os dois eventos.

Figura 5.41

**Reunião no PA Santa Clara, na Associação Tanquinho, do município de Andaraí.**



Foto de Jucimar de Oliveira Alves, março de 2006.

Figura 5.42  
**Reunião no PA Santa Clara, na Associação Floresta, do município de Ibiqüera.**



Foto do autor, março de 2006.

Os depoimentos e as entrevistas dirigidas foram utilizados para traçar um perfil do assentamento Santa Clara a partir das duas associações, comparando-os, quando possível, com aqueles dados apresentados no PDSA.

#### **5.4.1 Aspectos históricos e fisiográficos**

O PA Santa Clara foi desapropriado através decreto de 13 de novembro de 1997 e o INCRA se imitiu na posse em 7 de maio de 1998. Seu proprietário original era o ex-banqueiro Ângelo Calmon de Sá e a desapropriação dessa área visava transferir ocupantes de um outro imóvel seu, situado em Feira de Santana. Segundo declaração da Irmã Terezinha, da Comissão Pastoral da Terra (CPT), a indicação para o INCRA foi efetuada por um ex-vereador da região, João Mandinga, antigo membro das Comunidades Eclesiais de Base. Informados pelos prefeitos municipais e por integrantes da Igreja Católica, trabalhadores sem terra dos municípios de Ibiqüera e Andaraí, ocuparam a fazenda antes que fossem transferidos aqueles outros trabalhadores. Foram esses moradores que constituíram, conforme registra o próprio Plano, dois núcleos de acampados na fazenda, sendo que, aquele formado por trabalhadores provenientes de Andaraí constituía 38,3% da população e o outro, formado por trabalhadores oriundos de Ibiqüera congregava 50,8% da população.

Apesar de não ter sido caracterizada por tensões com o proprietário, usuais na luta pela terra, os conflitos entre as lideranças das associações, conduzidas e exacerbadas pelas lideranças políticas municipais na disputa por espaços de poder dentro do assentamento, acompanharam todo o processo de planejamento dos professores/pesquisadores e dos consultores do CRH/UFBA,

refletindo-se principalmente no Programa de Organização Espacial proposto no PDSA e executado em campo.

Essas querelas resultaram no rompimento definitivo entre assentados e na formalização de duas associações, com um domínio territorial demarcado em campo pela equipe do convênio e reconhecido pelo INCRA.

Atualmente, cada agrovila é dotada separadamente de infra-estrutura própria e estabelece relações rotineiras de prestação de serviços com a sede municipal mais próxima.

#### **5.4.2 Processo de elaboração do PDSA**

A Portaria de Criação do Projeto de Assentamento Santa Clara data de 29 de maio de 1998 e estabeleceu uma capacidade de assentamento para 220 famílias. Durante a elaboração do PDSA, a equipe do CRH/UFBA enfrentou alguns problemas relativos às ingerências políticas dos respectivos prefeitos municipais na população assentada e conduziu de forma criteriosa o primeiro trabalho na parceria que se estabelecia com o INCRA, entendendo a natureza do conflito identificado e buscando alternativas para sua superação. Esses problemas foram, de certa forma, intensificados pela baixa vivência política dessa população, que na época totalizava 1.132 pessoas.

Dentre as relações institucionais com o INCRA, registra-se o encaminhamento de documento, em agosto de 2001, pelo Coordenador Técnico da Execução do Projeto PDSA Santa Clara, solicitando a adequação da capacidade de assentamento, que, inicialmente era de 220 famílias, para 206 famílias.

Todo o esforço, tanto para efetuar o levantamento dos dados de diagnóstico, como na programação, observado na equipe do CRH/UFBA, contrastava com a instabilidade organizativa dos grupos, que voltava atrás nas decisões tomadas em assembléia. Essa tensão era observada, de forma ainda mais intensa nas questões relativas ao parcelamento. Algumas reuniões foram realizadas em campo, envolvendo técnicos do INCRA, prefeitos dos dois municípios e ficou evidente o controle político dos assentados pelas autoridades locais, pressionando para que o imóvel fosse dividido ao meio.

O objeto desse contrato foi concluído em 19 de Julho de 2002, dois anos e meio após ter sido firmado, quando enfim, o setor de Cartografia do INCRA deu como finalizado os serviços topográficos no PA Santa Clara.

Estamos informando que as peças técnicas dos trabalhos topográficos, executados pela FAPEX, no PA Santa Clara, municípios de Andaraí e Ibiquera/ BA, estão dentro das normas técnicas conforme manual de Cartografia do INCRA e que as mesmas encontra-se nos arquivos deste Núcleo. Peças entregue - 206 parcelas, 02 agrovilas, 06 áreas de reservas, 02 áreas comunitárias. Área total demarcada 5.130,7798ha.

Algumas falas do engenheiro agrimensor que acompanhou este assentamento são úteis para compreender o processo de parcelamento, como a que se segue, em que se refere ao técnico que inicialmente acompanhou os trabalhos em campo:

O topógrafo que estava realizando o serviço fez com GPS de navegação. Pegou alguns pontos e georeferenciou aquelas coordenadas de navegação. Aí, com certeza, nada iria bater. (**Juvenil F. Brito Jr.**, engenheiro agrimensor, CRH/UFBA).

O CRH/UFBA acatou as críticas ao trabalho em curso, afastou o topógrafo que efetuara o serviço até então, tendo que refazer toda a medição com a nova equipe.

Por fim, o profissional declara que a fiscalização do INCRA, nas ações de topografia eram muito rígidas, o que dificultava ainda mais um processo tão árduo de ser conduzido, como foi o de Santa Clara:

A fiscalização do INCRA para os serviços topográficos foi muito severa. Tive que retornar a campo para replantar marcos (eram mais de 200 famílias – mais de 1.000 marcos). Este trabalho durou quatro meses. Tive que abrir todas estas picadas para fazer estes lotes. Nós empreitávamos as picadas com os próprios assentados. (**Juvenil F. Brito Jr.**, engenheiro agrimensor, CRH/UFBA).

Essas declarações refletem o caráter experimental do trabalho para todos os envolvidos na época, agravado pela influência dos prefeitos locais e pela ausência de um movimento social atuante. Esse foi o primeiro ano de aplicação da IN 34, o próprio INCRA não possuía orientações claras, e o CRH/INCRA, dentre as equipes contratadas em 1999, era a que gerava mais expectativas por conta da qualificação profissional de seus integrantes.

### **5.4.3 O PDSA e o impacto na qualidade de vida no PA Santa Clara**

#### **5.4.3.1 População**

A população do assentamento em 2000, na época de realização do diagnóstico foi estimada em 1.132 pessoas. A estimativa realizada por essa pesquisa, nas duas agrovilas aponta para um número próximo a 1.250 pessoas.

### 5.4.3.2 Nível de instrução

No que diz respeito ao nível de instrução, observa-se uma significativa melhora. O índice aproximado de 30% de analfabetismo entre adultos, diagnosticado em 2.000 pelo PDSA vem sendo reduzido com a alfabetização à noite, tanto na agrovila da associação de Floresta como na de Tanquinho. Apesar disso, aquilo que se denomina como analfabetismo funcional, onde o indivíduo sabe assinar, mas não sabe ler, declarado por eles próprios é bastante elevado, estimado em 40%. É preciso, portanto, avaliar assim o aproveitamento dos cursos voltados para esses adultos.

Em Tanquinho, a escola é improvisada em uma casa, cujo assentado mora na cidade, onde são ministrados os cursos de alfabetização, primeiro e o segundo anos do ensino fundamental. Em Floresta, aproveitaram as instalações de uma antiga sede, sem contudo apresentar condições adequadas para as atividades educativas.

A prefeitura de Tanquinho disponibiliza duas kombis, para os estudantes que estudam em Ubiraitá e a de Floresta, uma camionete, onde os estudantes viajam na cabine.

Dentre os programas contidos no PDSA do PA Santa Clara, o de educação detém o maior aprofundamento. Isso, entretanto, não gerou nas entidades que tratam dessa questão, de forma direta ou indireta, o aproveitamento do rico material elaborado.

### 5.4.3.3 Habitação e saneamento básico

Nas duas agrovilas, a média de famílias que moram no próprio assentamento é bastante próxima, 70% em Tanquinho e 65 % na Floresta (Ver Figura 5.43). A maioria declarou que possui barracos simples nos lotes.

Figura 5.43  
PA Santa Clara – Visões da agrovila de Floresta.

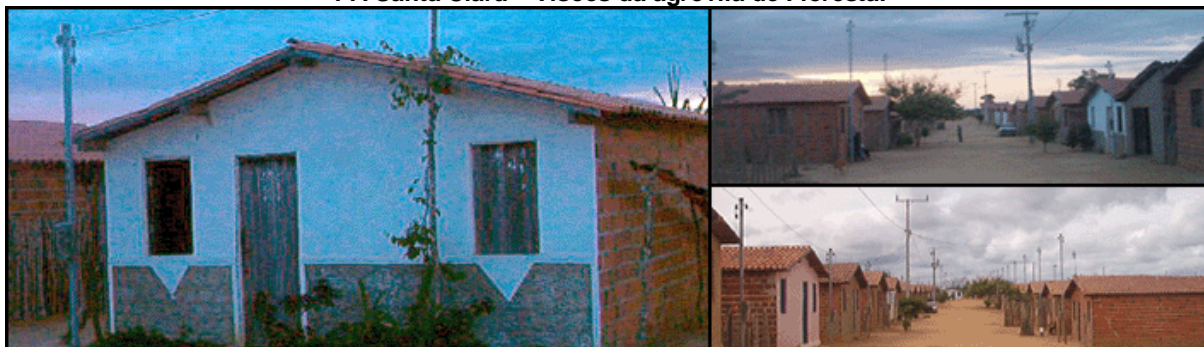


Foto do autor, março de 2006.



As condições habitacionais e de saneamento nas duas agrovilas em relação ao que essas dispunham anteriormente, na época da elaboração do PDSA, apresentou um ganho relevante. As casas foram construídas com bloco, cobertura de cerâmica, possuindo ainda, sanitário e fossa comum. A maioria dessas residências ainda não se encontram rebocadas. Os assentados reclamam da pequena dimensão dos quintais e não conseguem vislumbrar uma forma de ampliá-los.

#### 5.4.3.4 Infra-estrutura e serviços

As duas agrovilas apresentam dificuldade com o abastecimento de água. Em Tanquinho há um poço artesiano, mas não existe serviço até as casas. O INCRA está concluindo um sistema de abastecimento de água, previsto para 5,5km, em convênio com a CDA. Já havia sido perfurado outro poço, sem que se conseguisse água em vazão suficiente para o abastecimento humano. A Figura 5.44 mostra poço artesiano, tanque para abastecimento e tanque circular, esse último sem uso.

Em Floresta, apenas duas pessoas possuem tanque de água nas casas. A água para o consumo humano é trazida por carro de mão ou animais de carga. Normalmente, a partir do mês de agosto, com o agravamento da seca, a prefeitura de Ibiçuera manda dois caminhões de água por semana.

Figura 5.44

PA Santa Clara – Tanque circular, poço artesiano e tanque com água do poço para abastecimento da agrovila da associação Tanquinho



Foto de Jucimar de Oliveira Alves, março de 2006.

Sobre a questão da água, uma assentada no PA Santa Clara, integrante do grupo de Andaraí comenta:

Chuvvas agora, para fazer água nos tanque, só para o final do ano... Então, água para esse pessoal é difícil, principalmente a água de beber, eles vão pegar água dos vizinhos, então é uma situação que a gente não sabe o quê fazer... Chega para a pessoa e diz: É seu Zequinha, é dona Nenê, é seu Pedro ou seu Arlindo. Me dá uma carga d'água... O quê que a gente vai fazer? Nossa aguada é pequena, mas nós tem que dá. (Assentada no PA Santa Clara, associação de Tanquinho).

Essa declaração foi contemporizada pelos que acreditam na normalização dos serviços de água após a conclusão do sistema de abastecimento.

Em 2005, as duas agrovilas foram contempladas com instalação de energia elétrica. A de Floresta atende à casa antiga que serve como escola e à agrovila. A prefeitura de Ibiçuera prometeu puxar a energia até a casa de farinha. Em Tanquinho, atende a agrovila, mas nem mesmo o poço artesiano é suprido com energia elétrica.

A agrovila de Floresta não possui serviços de telefonia. A de Tanquinho possui um posto telefônico, conforme pode ser visto na Figura 5.45, entretanto, os assentados não se mostram satisfeitos com esse serviço, comentam que já houve casos de ratearem as contas para evitar que a linha fosse cortada. Acreditam que o telefone público com cartão seria uma solução mais adequada e prática para o lugar.

Figura 5.45  
PA Santa Clara – Panorâmica da agrovila com posto telefônico na associação Tanquinho.



Foto do autor, março de 2006.

Nas duas agrovilas não existe posto de saúde, mas existem filhos de assentados, que são agentes de saúde, atendem os casos mais simples e prestam os socorros iniciais aos acidentados. Segundo eles, a grande dificuldade é transportar para a cidade uma pessoa doente no período chuvoso.

Nas duas comunidades os assentados dispõem de caminhão para levá-los para a feira, uma vez na semana.

Em nenhuma das obras se observou o plano como referência. Sejam aquelas realizadas pelo convênio de órgãos estaduais com o INCRA ou das feitas pelas prefeituras municipais. Também não se identificou, na parte de prognósticos do Plano, nem relação de infra-estruturas, nem seu dimensionamento, seja para apoiar as atividades produtivas, seja para apoiar os projetos de natureza social. Como nos outros dois, realizados pela equipe do CRH/UFBA, as obras não foram



identificadas nem projetadas em mapa, também não se detalhou as especificações para que pudessem ser realizadas.

### 5.2.3.5 Organizações de apoio, organizações internas, lazer e religião

As duas associações não constituíram uma vivência política ao longo do processo de assentamento das famílias, e, mesmo a adesão à CETA, não é reconhecida pela totalidade dos integrantes. Entretanto, um dos assentados, vinculado à atual diretoria da Associação Tanquinho alegou que todas as questões discutidas por eles são encaminhadas para a CETA e citou a escola noturna como um ganho intermediado por aquela organização.

Observa-se uma forte presença dos prefeitos locais, que detêm, em ambos os agrupamentos, um reduto eleitoral expressivo. A casa de farinha, construída em Floresta, com intermediação da prefeitura de Ibiçuera, junto à CAR, representa essa política clientelista, de concessões de benefícios aos grupos alinhados com as forças locais. A Figura 5.46 mostra a estrutura da casa de farinha citada.

A Irmã Terezinha, da CPT, reconhece que o grupo residente em Tanquinho, no município de Andaraí é mais organizado e que, o atual presidente da associação de Floresta reduziu a ação dos movimentos sociais na área.

Figura 5. 46  
PA Santa Clara – Casa de farinha da agrovila de Floresta.



Foto do autor, março de 2006.

Os assentados em Tanquinho informaram que lançaram candidato na “época dos barracos”, quando eles possuíam maior força política, mas que não se elegeu. Atualmente, a forma mais explícita de atividade organizativa é a assembléia dos associados, que em ambas as associações ocorrem normalmente, de 30 em 30 dias.

Uma forma solidária e freqüente de organização se dá nos mutirões de trabalho, observados, principalmente, no beneficiamento da mandioca, como pode ser visto na Figura 5.47, no povoado de Floresta.

Figura 5. 47  
**PA Santa Clara – Trabalho em mutirão na casa de farinha da agrovila de Floresta.**



Foto do autor, março de 2006.

Figura 5.48  
**PA Santa Clara – Lotes individuais coberto por pastagem. Destacando os licurizeiros e murundus PA**



Foto do autor, março de 2006.

Figura 5.49  
**PA Santa Clara – Panorâmica dos lotes individuais da associação de Floresta.**



Foto do autor, março de 2006.

### 5.2.3.6 Estratégias econômicas e produtivas atuais do PA Santa Clara

No levantamento em campo, identificou-se que cerca de 12 pessoas são aposentadas em toda a área. Estimou-se também, para toda a população, que cerca de 80% recebem o benefício do programa de transferência de renda do governo federal, o bolsa família. Dentre os beneficiários, a maioria recebe o valor de R\$90,00 por mês.

Os produtos extrativistas não apresentam destaque significativo. Os assentados pescam na barragem da Baliza, onde é mais comum a tilápia e a piaba, utilizadas para o consumo da própria família. Mencionaram o mel extrativista, explorado em baixa intensidade. E declararam também que a mata está muito raleada, que têm dificuldade até de extrair morões e estacas para cerca.

Dentre os bens e equipamentos coletivos que possuem, destacam-se três currais e a área de pasto, dividida em cinco mangueiros, no lado de Tanquinho e em três, no lado de Floresta – Gambá, Providência e Baliza. Em Tanquinho, o trator, adquirido associativamente, está quebrado, com problemas na bomba de injeção de combustível. Também possuem um resfriador de leite, entretanto, assim como nos assentamentos Poço Longe e Baixão, igualmente sem uso. São detentores, ainda, de uma casa de farinha. Em Floresta, também se destaca uma casa de farinha e uma roça de palma forrageira.

A quase totalidade dos assentados trabalha fora do assentamento quando existem atividades nas regiões circunvizinhas, como a coleta de café, a limpeza de pasto e, para alguns, até mesmo serviço de pedreiro.



Figura 5.50  
PA Santa Clara – Lotes individuais plantados com caju e mamona. Assentado mostra praga do cajueiro na associação Tanquinho.

Foto do autor, março de 2006.

Nos dois agrupamentos, Tanquinho e Floresta, obteve-se uma ocupação média familiar dos lotes de forma similar: 2 tarefas de mandioca e 1 a 2 de mamona. Citam em seguida o feijão e o milho, em menor proporção, para o autoconsumo. Na pecuária tem-se uma média de 5 a 6 reses de gado bovino, por assentado, com aptidão predominante para corte.

#### **5.4.1 Relevo, solos, classes de uso e parcelamento do PA Santa Clara**

Conforme informações levantadas no diagnóstico de recursos naturais do PDSA, existe no PA Santa Clara cinco tipos de solos, com onze variações. Os latossolos predominantes na área, apresentam cinco variações, com acidez oscilando entre 4,1 a 5,3, são distróficos e com níveis elevados de alumínio trocável, se constituindo, portanto, de solos com baixa fertilidade; existe uma ocorrência do tipo podzólico, na parte sul do imóvel, associado a um relevo suave ondulado a ondulado; duas ocorrências do tipo Planossolos, que ocuparam a área central do imóvel, em um relevo plano e suave ondulado, de cota baixa, que margeiam os riachos, apresentando variação de manchas com teores elevados de sódio trocável enquanto outras não mostram tal caráter solódico, ocorrendo assim uma clara heterogeneidade; duas variações de cambissolo, em relevo plano e suave ondulado, representam, onde ocorrem, o maior potencial agrícola deste imóvel; e uma variação de aluvial, com ocorrência ao sul do imóvel, apresentando drenagem imperfeita, presença localizada de pedregosidade e risco de inundação. A Figura 5.51 ilustra os tipos de solos e a 5.52 relevo do PA Santa Clara.

No entorno dos córregos Boa Sorte e Baliza, que cruzam o assentamento no sentido leste oeste, ocorrem os solos mais férteis. Tais solos se encontram em níveis de cota mais baixa das imediações, mas parte deles foi salinizado no processo de formação, sendo observado no leito seco do riacho e em suas imediações a deposição de sais, fruto da evaporação exacerbada no período de estiagem. Em verdade, o excesso de sais caracteriza a abundância de nutrientes, que torna o solo mais fértil, mas limita seu uso para a agricultura, por conta da pressão osmótica exercida sobre as plantas.

Para o professor da Universidade Federal da Bahia, André Rodrigues Netto, que participou da fase inicial do levantamento de solos neste assentamento, os

solos do entorno dos córregos precisavam ser melhor estudados, para separar as manchas férteis, não salinas, que pudessem ser destinadas ao uso agrícola. Entretanto, toda ela foi posta como área coletiva, destinada a pastagem. Para ele, essa indicação é resultado de uma escala inadequada no levantamento.

O mapa de classes de capacidade de uso está representado pela Figura 5.53. Observa-se que a distribuição das manchas mais aproveitáveis não se dá de forma homogênea, mas que, a principal porção se encontra ao norte. Qualquer idéia para o parcelamento nesse imóvel apresenta uma dificuldade a ser transposta: a maior parte da área, ao centro do imóvel apresenta restrição para o uso agrícola. Mesmo sabendo que a área com manchas de solo de classe IV ultrapassa a área com classe VI em 626,44ha, a distribuição das manchas com classe IV dificulta o planejamento para um parcelamento. Adotando critérios de fertilidade dos solos e viabilidade de manejo para culturas anuais, a indicação para o assentamento de famílias deveria estar associada exclusivamente à classe IV.

Tendo como fonte de informações os mapas elaborados pela equipe do CRH/UFBA, efetuou-se uma readequação para que as informações pudessem ser aqui discutidas. Elaborou-se um mapa de classes de capacidade de uso mais simplificado, onde foram desconsideradas as unidades de capacidade de uso, objetivando compreender apenas as possibilidades e limitações do uso agrícola, independente de mencionar quais eram as restrições para seu uso. Dessa sistematização, tem-se que, dos 5.130,78ha do imóvel, 2.878,61ha são de solos de classe IV, com uso possível para culturas anuais, perenes, pastagens, reflorestamento ou para vida silvestre e 2.252,17ha são de terras normalmente impróprias para cultivos intensivos, mas adaptadas para pastagens ou reflorestamento; apenas em casos especiais, com culturas protetoras dos solos, se admite seu uso.

A Tabela 5.22 detalha o parcelamento efetuado pelo CRH/UFBA. A área média dos lotes individuais foi de 7,5765ha, variando entre 6 e 8 hectares. Fazendo uma leitura mais gráfica desse problema, tem-se, no mapa da Figura 5.54, uma associação de duas camadas de informação, uma com as classes de uso, outra com o parcelamento, possibilitando-se contabilizar visualmente, a partir do cruzamento dos dados da própria equipe elaboradora, 62 lotes integralmente inseridos na mancha de solo de classe VI. Pode ser utilizado o mapa de classes de unidade, mais completo, associado ao parcelamento.



O módulo fiscal do município de Andaraí é de 65ha e o de Ibiqüera, 60ha. Esses valores superam o tamanho médio adotado para os lotes individuais no assentamento em cerca de 8 vezes. O tamanho médio dos lotes representa quase o dobro da fração mínima de parcelamento.

O mapa de parcelamento é apresentado em anexo.

Entretanto, ao analisar o trabalho executado pelo CRH/UFBA, observa-se que toda a área do imóvel, acima do rio, onde se concentra a maior quantidade de solos mais indicados para o uso agrícola, inclusive a maior mancha do solo mais fértil (ver mapa de solos, Figura 5.51), a recomendação de uso foi para pastagem. Uma grande área coletiva para exploração pecuária.

E, por outro lado, as áreas mais suscetíveis a danos ambientais foram destinadas ao parcelamento, que, naturalmente foram aproveitadas pelos assentados como terras cultiváveis, sendo em sua maioria, áreas que apresentam restrição de uso. À exceção dos solos próximos aos córregos, todos os demais desse grupo apresentam riscos de erosão (Ver mapa com classes de relevo, Figura 5.3.SC.RN). Conforme, dados do próprio Plano e da literatura técnica sobre a questão, esse tipo de terra é normalmente imprópria para cultivos intensivos, mas adaptadas para pastagens e/ou reflorestamento, podendo ser cultivadas em casos especiais com algumas culturas protetoras dos solos. Existe o alerta de adotar práticas conservacionistas de manejo, uma vez que, mesmo sob culturas permanentes, são medianamente suscetíveis de danificação. A unidade VI c p e, que corresponde a 1.380ha, além dos riscos de erosão, apresenta restrições ao plantio impostas pela pedregosidade do solo. Na unidade VI c e r, que representa 332ha da área, além do risco moderado de erosão, apresenta um relevo movimentado. Na unidade VI c e f, tem-se apenas 46 ha, distróficos, que

Tabela 5.19

**Parcelamento do PA Santa Clara**

	<b>Área (ha)</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
Preservação permanente	100,21	1,95
Reserva legal	1.345,53	26,22
Área dos lotes	1.560,76	30,42
Estrada projetada	10,70	0,21
Estrada vicinal	17,63	0,34
Área coletiva	2.032,92	39,62
Horta comunitária	13,049	0,25
Área comunitária	5,99	0,12
Agrovila I	28,38	0,55
Agrovila II	15,61	0,30
Área total	5.130,78	100,00

Área situada no município de Andaraí 2.506,3316 há

Área situada no município de Ibiqüera 2.624,4482 há

Na área total já se encontra deduzidas 26,81ha referente fazenda Norato

Fonte: Levantamento topográfico do PA Santa Clara. CRH/UFBA/INCRA

apresentam, de forma complementar ao risco de erosão, baixa fertilidade. Os solos da unidade VI c s i, não apresentam riscos de erosão, mas possuem elevada saturação por sódio, o que é altamente restritivo para uso agrícola, além do risco ocasional de inundação; essas terras correspondem a 486ha.

Dentre os solos mais propícios para o cultivo agrícola, possibilitando uso mais intensivo do solo, tem-se: 543ha correspondente à unidade IV, que basicamente representa a melhor mancha de solos do imóvel, destinada em sua maior parte a manutenção de pastagem e parte da área ao noroeste, separada para formação de reserva legal. A unidade IV c f é composta de solos que apresentam limitação imposta pela baixa fertilidade, entretanto, se prestam ao cultivo e correspondem a 1.364ha. A unidade IV c i ocorre em 195ha do imóvel e, apesar de cultivável, apresenta riscos de inundação. A unidade IV c e f compreende 770ha de solos e possui baixa fertilidade e risco moderado de erosão.

Tabela 5.20

<b>Classes de capacidade de Uso do PA Santa Clara</b>		
<b>Classe</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
Classe VI	2.252,17ha	43,90%
Classe IV	2.878,61ha	56,10%

Fonte: Levantamento topográfico do PA Santa Clara. CRH/UFBA/INCRA

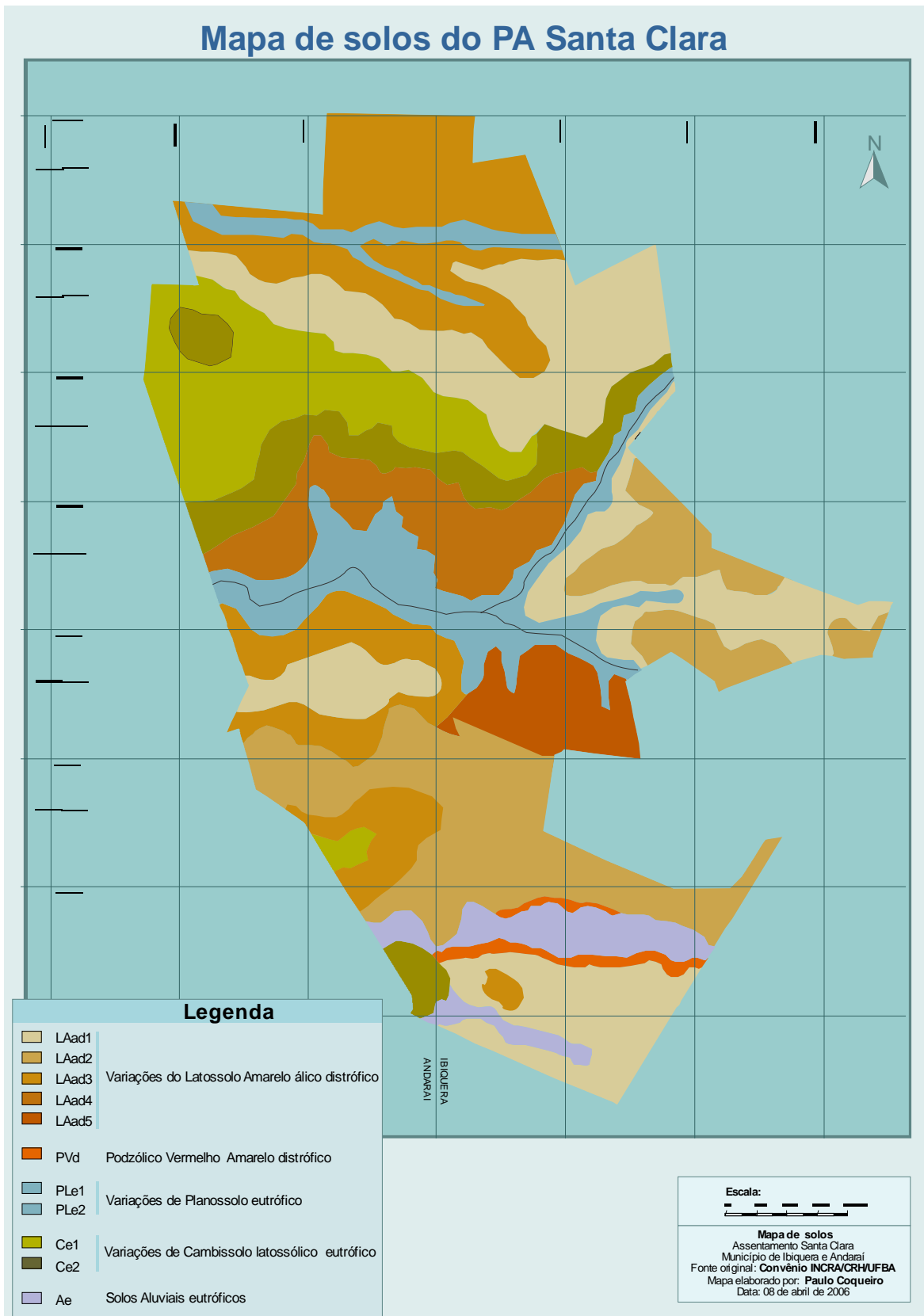


Figura 5.51



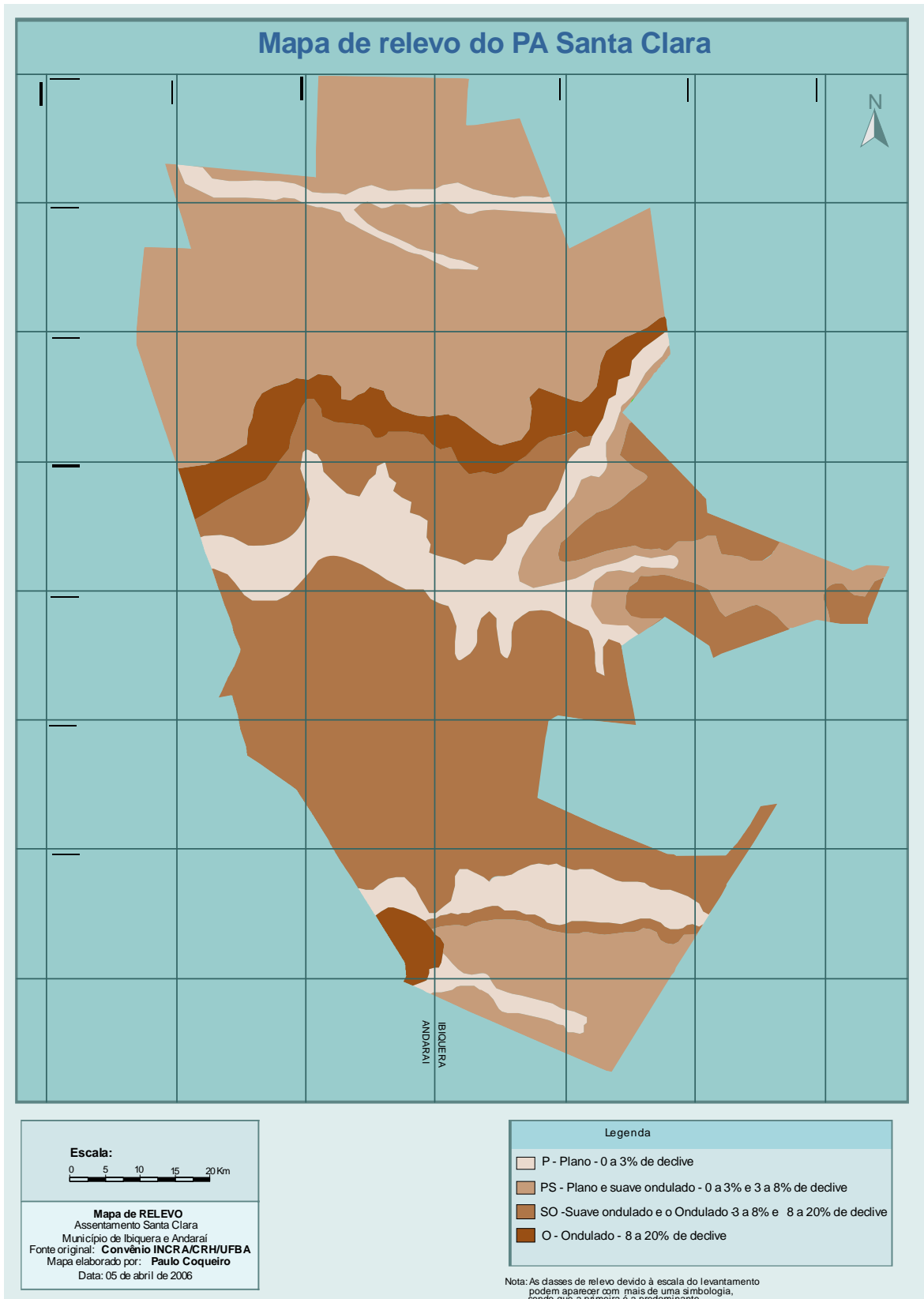


Figura 5.52

### Mapa de classe de capacidade de uso do PA Santa Clara

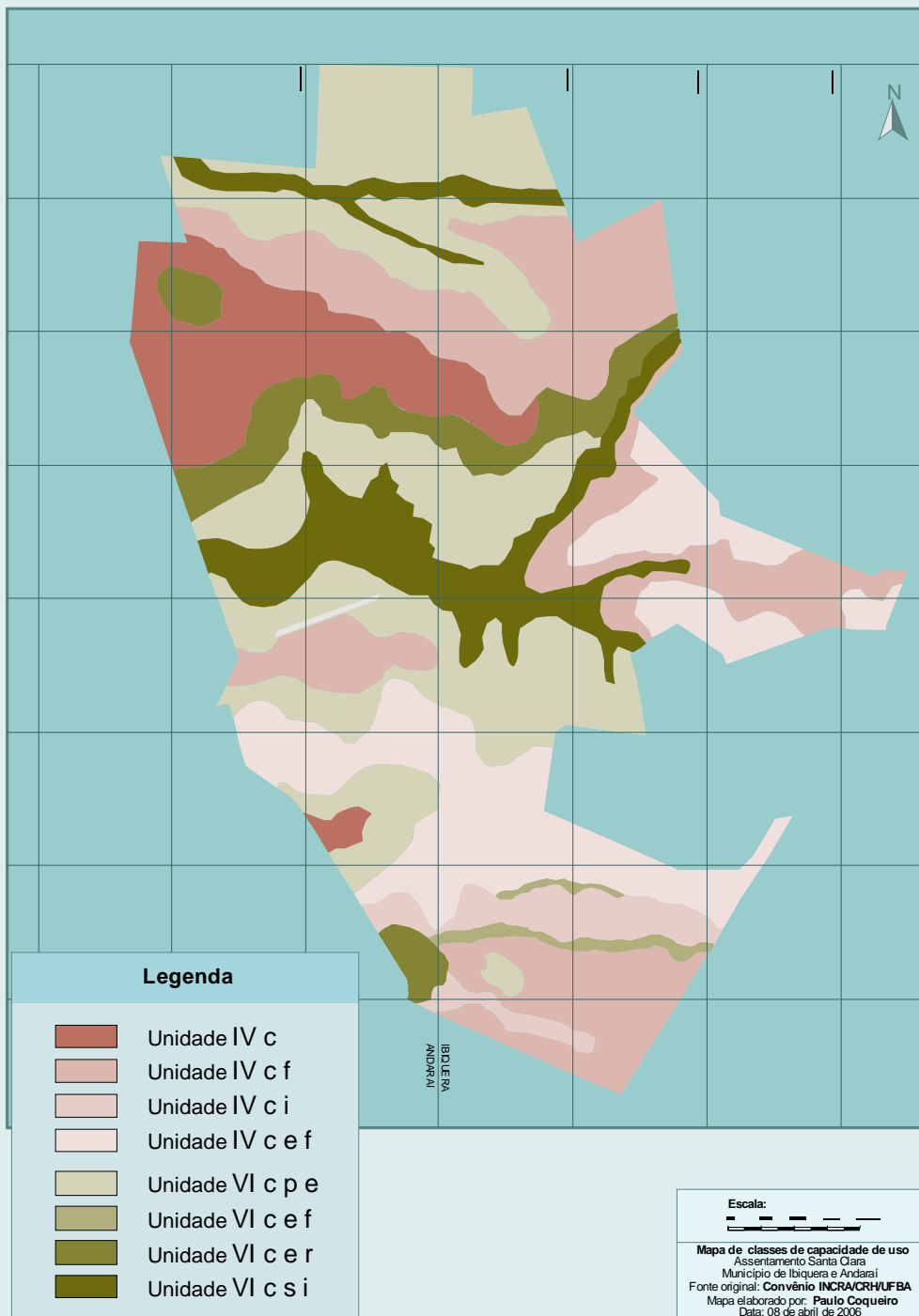


Figura 5.53

Mapa de classe de capacidade de uso e de parcelamento do PA Santa Clara

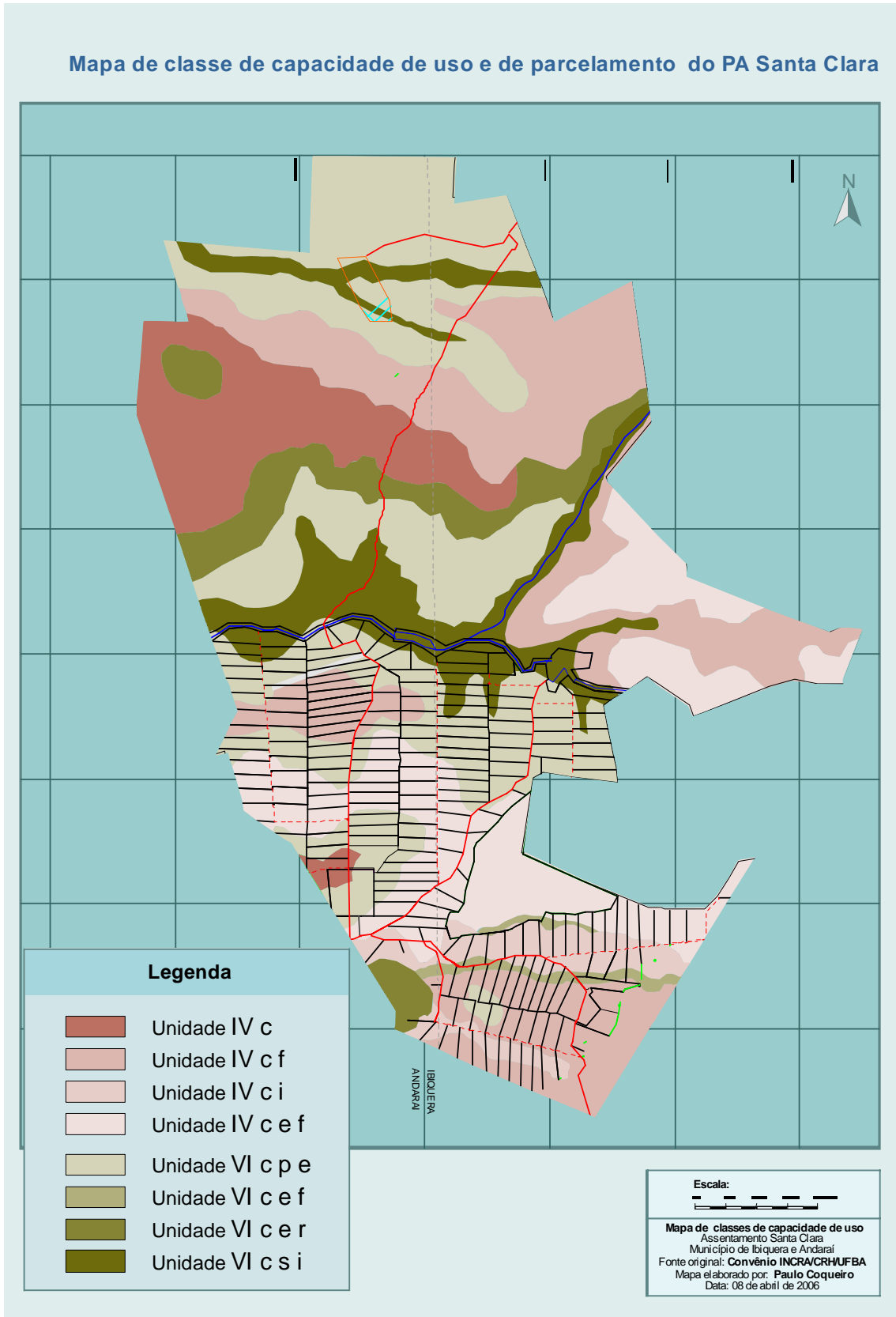


Figura 5.54

Apesar de efetuar aqui esse raciocínio, fundado nas potencialidades e limitações do uso agrícola, sabe-se que adoção de critérios para considerar as potencialidades naturais, identificadas na classificação de uso solos, nem sempre serão utilizadas em sua totalidade, porque pode se esbarrar na existência anterior de exploração que não fazia um uso racional do seu aproveitamento. Da mesma forma, o conhecimento empírico, a localização da infra-estrutura já implantada no imóvel, pode apontar para outros desdobramentos no planejamento, que não o aproveitamento mais adequado de seus recursos agronômicos. Além disso, o grupamento assentado pode não optar pelo caminho mais racional, não se deixando convencer por argumentações técnicas. E é preciso esclarecer que o INCRA, embora não possua critérios consistentes para o cálculo da capacidade de assentamento de famílias, é a instituição que define o número de famílias a serem assentadas, mesmo antes da realização do PDSA.

Ainda assim, cabe aqui um ligeiro comentário, sobre o uso mais apropriado dos recursos. A pastagem, por exemplo, acredita-se que deveria ser direcionada para solos mais pobres e os lotes onde teria produção de alimentos, deveriam ser em solos mais férteis – seja em uso coletivo ou individual – isto é tradicional na recomendação do uso agrícola das terras.

O engenheiro agrimensor que acompanhou o trabalho comenta o que ocorreu em campo:

Pastos: mais ao norte. Por conta disto se resolveu aproveitar a área. Ao sul, seria os lotes por conta também do acesso a Ibiquera, por parte do grupo desta cidade, na parte mais ao norte ficariam muito distantes. E, no lado do projeto, pertencente ao município de Andaraí, tem-se um povoado chamado Ubiraitá, que fica a 5km, dava para eles irem andando do povoado para o projeto de assentamento. O acesso foi um aspecto determinante na locação das agrovilas. (**Juvenil F. Brito Jr.**, engenheiro agrimensor, CRH/UFBA).

Foram registrados os depoimentos dos assentados da associação Tanquinho, sobre a organização espacial do imóvel e sobre a situação particular dos seus lotes, descritos abaixo:

Para o povo ficar sem trabalhar, com os lotinho desse tamaninho... Por quem trabalha todo o lote não mais nada para trabalhar... Meu lote já acabou todo. (**Assentada no PA Santa Clara**, Associação Tanquinho).

Nóis trabalha, nós faz um mutirão para trabalhar, 50, 60 trabalha, nunca passou de 80... aí todo mundo quer usar... conserta uma cerca, um chega passa e deixa aberto.... (**Assentado no PA Santa Clara**, Associação Tanquinho).

O meu tem pedra na frente. Pedra no fundo e o campo de aviação no meio. (**Assentada no PA Santa Clara**, Associação Tanquinho).

O meu tem 4 tarefas de pedra... É uma cascalheira desgraçada.  
(Assentada no PA Santa Clara, Associação Tanquinho).

Caso a propriedade integrasse uma unidade produtiva onde as diversas famílias interagissem organicamente e as culturas fossem adotadas para cada mancha, poderia se adotar uma configuração espacial que aproveitasse melhor os recursos. Mas, para um assentamento operar como uma unidade de produção, os assentados precisariam gerir as atividades a partir de regras e disciplinas condominiais, adaptadas para tal, com gestão diretamente vinculada à proposta de uso diferenciado do imóvel, que não fosse a mera exploração individual das parcelas.

#### **5.4.2 Qualidade Técnica e Política do PDSA do PA Poço Longe**

Para subsidiar a análise da qualidade técnica e política do PDSA do PA Santa Clara, efetuou-se, como nos dois outros assentamentos, uma leitura mais aprofundada do Plano, agregando-se as anotações de visita a campo às entrevistas e documentos estudados, sendo comentados aqui os aspectos tidos como mais relevantes.

##### **5.4.2.1 Qualidade técnica**

Como já mencionado para os PDSAs do PA Baixão e Poço Longe, este Plano apresenta uma qualidade técnica bem superior à média dos Planos das demais instituições.

Também é coerente trazer para análise uma sistematização, a quantidade de páginas destinadas aos principais itens descritos no Plano (Ver Tabela 5.25). Observa-se uma primazia das ações dos programas sociais sobre os demais, e dentre os programas sociais, a temática de educação ocupou 82,69%, demonstrando um desequilíbrio na elaboração do PDSA.

A análise elaborada pelo INCRA e encaminhada para o CRH/UFBA, em janeiro de 2002, apresentou algumas questões destacadas aqui: Diversas planilhas com necessidade de ajustes e de diferenciação entre o que era destinado à preservação permanente e à reserva legal.

É importante salientar que, dentre os três assentamentos em estudo, apenas para esse foram apresentados os mapas de uso atual, bem como o mapa de solos, com nomenclatura utilizada pelos assentados. Esse mapa, importante para se discutir potencialidades e usos programado em uma linguagem acessível, entretanto, não foi utilizado ao longo do tempo pelos moradores, nem de Tanquinho, nem de Floresta. E, como nos demais Planos, não foi apresentado o mapa de uso programado.

Apesar da resistência cultural, da necessidade de alocar o trabalho em atividades de retorno significativo econômico, não se deve negar a necessidade de corrigir práticas inadequadas e de reeducar os assentados com propósito conservacionistas. E, como exemplo disso, Dias lembra que no PDSA de Santa Clara foi proposto um processo de educação ambiental a partir das crianças. E essa idéia está no Plano, até mesmo na parte de educação. Foi sugerido que as crianças fossem os sementeiros, incluindo o tema da consciência ambiental nas atividades escolares, entretanto, demonstra incredulidade, pois julga que a própria professora, que lecionava em 2000, não acreditava nesses princípios.

#### 5.4.2.2 Qualidade Política

Também no PDSA do PA Santa Clara, a qualidade política do processo para sua elaboração e implementação, despontou como um limitador de maior peso do que a qualidade técnica. Entretanto, aqui havia um elemento adicional que fomentou a divisão do assentamento ao meio. A polarização do poder político municipal pelos prefeitos de Andaraí e de Ibiquera resultou na manipulação e no esfacelamento da comunidade. Como o assentamento é praticamente dividido ao meio, com 2.506,33ha e 2.624,44ha, a pressão de cada grupo repercutiu de forma muita intensa e enfraqueceu a organização comunitária. Atualmente o assentamento é atendido pelo INCRA como duas áreas distintas.

Tabela 5.21

**Quantidade de página e percentual na elaboração da parte programática do PDSA do PA Santa Clara - Volume 2**

Área de estudo	Páginas	Percentual (%)
produtivo e análise econômica	7	8,33
Programa social	52	61,90
Programa ambiental	8	9,52
Programa organização e modelo de gestão	13	15,48
Habitação	2	2,38
Organização territorial	2	2,38
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100</b>

Fonte: PDSA do PA Santa Clara, analisado pelo autor.

E, aliado a isso, os movimentos sociais não demonstraram poder de mobilização que suplantasse essa influência e viesse a apoiar ações de planejamento para o imóvel, acentuando a fragilidade política do processo, que é narrada aqui por integrante da equipe de elaboração do PDSA:

Assentamento onde vi a maior divergência entre assentados. Um grupo de um lado, um grupo de outro, não acatavam sugestões, polarizado pelos prefeitos de Ibiquera e Andaraí. Todas as reuniões lá foram conduzidas por Antonio Dias, que é muito talentoso para isto. Resolveram tudo – o pessoal mudava tudo a cada decisão tomada. (**Professora Maria José Marinho do Rêgo**, Coordenadora do Estudo de Recurso Naturais do CRH/UFBA).

O parcelamento coletivo em Santa Clara remete ao distanciamento entre a visão política do técnico, que, nesse caso buscou ousar na adoção de práticas de gestão mais solidárias, e a tradição da cultura popular, fundadas no patrimonialismo. Entretanto, os assentados não foram devidamente qualificados, após a demarcação do imóvel, em como utilizar a área coletiva para pastoreio do gado, adquirido com o crédito. Não houve um acompanhamento adequado à gestão dos recursos comuns, que poderia ter ocorrido por intermédio da assistência técnica. Como resultado, os lotes individuais, dimensionado, em média, para 7,5ha, têm demonstrado ser pouco viáveis para o desenvolvimento dos assentamentos, pois, boa parte dessas áreas já se encontram utilizadas, não com cultivos agrícolas, mas com forrageiras para o gado, subutilizando a área coletiva prevista para tal, comprometendo a renda e até mesmo a segurança alimentar.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DIVERGÊNCIAS E CONVERGÊNCIAS SÓCIO-ESPACIAIS**

---

Nesta dissertação foram discutidas as implicações espaciais do planejamento de Estado em áreas de reforma agrária através do instrumento denominado PDSA. O problema de pesquisa foi abordado de forma escalar, partindo de três questões de cunho instrumental: o processo de planejamento frente aos propósitos (discurso) e práticas do Estado, contrapondo-os com as expectativas e interesses dos assentados e da vertente da sociedade civil mais diretamente relacionada com as lutas no campo; o Plano elaborado; e as intervenções ocasionadas por esse planejamento, identificando, por fim, a espacialidade resultante. E, perpassando essa investigação, estruturou-se uma metodologia de análise dos Planos elaborados, do processo de planejamento e de sua implementação, fundamentada nas dimensões técnica e política, estudando o fenômeno sob pontos de vista distintos, com interesse de tornar mais evidente o processo e seus resultados, sem contudo pretender esgotar as possibilidades para sua explicação.

A experiência da Bahia foi utilizada como referência, dando ênfase ao período dos mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso e optando por estudar em campo três Planos da região Paraguaçu, elaborados pelo CRH/UFBA para os assentamentos Baixão, Poço Longe e Santa Clara.

Nos estudos sobre a questão agrária, constatou-se um padrão predominantemente conservador de atuação do Estado brasileiro, comumente utilizado para legitimar os latifúndios e sua classe proprietária. Demonstrou-se ainda que a modernização do campo foi promovida nesse mesmo processo, através de subsídios estatais, implicando no estabelecimento de uma maior competitividade no negócio rural brasileiro, nos mercados internacionais. Tal modelo de desenvolvimento não prescindiu de uma ampla reforma agrária, tornando mais vulnerável a dimensão social e a soberania alimentar nacional.

Por sua vez, a transgressão surgiu como estratégia das categorias sociais não contempladas, ao longo da história, com o crescimento econômico nacional. Entretanto, tais formas de manifestação política, apesar de importantes para



constituírem um acervo de referências das lutas populares, não implicaram em alterações espaciais significativas. Apenas na década de 1980, a partir do fortalecimento das lutas camponesas e da criação do MST, essa perspectiva se modificou. Esse e outros movimentos sociais no campo, apoiados pela igreja, sindicatos e entidades da sociedade civil relacionados à temática, conquistaram em suas investidas um canal de comunicação nunca visto antes com o governo no encaminhamento de suas demandas.

O governo FHC implantou então um novo marco político administrativo, caracterizado de Novo Mundo Rural, que propunha uma série de reformulações, apostando na inserção da agricultura familiar e da reforma agrária ao mercado. Convergiam nessa vertente muitos intelectuais, adeptos do paradigma do capitalismo agrário.

Durante o referido governo, o MDA estabeleceu um grande número de políticas, muitas das quais nem se efetivaram na prática, gerando uma forte reação crítica em alguns movimentos sociais, que vislumbraram nessas ações de governo uma estratégia para fragmentar a luta pela terra e desmobilizar as organizações no campo.

Nesse contexto, foi estabelecida, como uma dessas políticas, a planificação dos assentamentos de reforma agrária, denominada de Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDSA) a ser implementada pelo INCRA. Inicialmente, os movimentos sociais demonstraram dúvidas quanto aos seus propósitos, não a diferenciando das demais ações de governo, prevendo que, posterior ao planejamento, se efetuaria a demarcação das parcelas, e, concluída essa etapa, se viabilizaria a titulação e a emancipação do assentamento, tida até então como a perda de vínculos com as ações de Estado. Agregado a isto, não havia, por parte da sociedade civil, uma demanda de planificação dos assentamentos, demonstrando ser essa uma imposição governamental.

Sem dúvida, ao propor a intervenção nos assentamentos, a partir dos PDSAs, o Estado estava cumprindo seu papel, e, a produção do espaço, advinda dessa ação, seria tanto mais conseqüente quanto mais a mediação governamental contemplatesse uma racionalidade direcionada para o uso dos recursos e a participação dos diversos agentes sociais diretamente envolvidos. Afinal, indiferente do caráter formal da ação, o espaço está sempre sendo produzido.

Todavia, o planejamento se deu sem maiores resistências em todo o Brasil<sup>46</sup>, e, particularmente na Bahia, as primeiras entidades contratadas foram vinculadas ou indicadas pelos movimentos sociais.

A planificação em projetos de assentamento foi uma atividade pioneira para as nove instituições elaboradoras, apoiando-se em várias dimensões para sua elaboração, o que a dotava de uma certa complexidade, compreendendo aspectos físicos do imóvel (solo, relevo, clima, vegetação), aspectos sociais, produtivos, econômicos e organizacionais. Ela gerou produtos sem um padrão uniforme entre as diversas instituições elaboradoras bem como para assentamentos diferentes elaborados por uma mesma instituição.

Ratifica-se que os resultados apontados nessa pesquisa são conseqüentes do método adotado na investigação, que privilegiou uma abordagem de contraposição entre os discursos e as versões dos fatos apresentados nos depoimentos, ampliando-se a consciência sobre os problemas estudados. Entretanto, reforça-se aquilo que já foi afirmado anteriormente, esse esforço não pretendeu, em momento algum, negar o instrumento PDSA como forma de planificar as ações nos assentamentos. Ao contrário, demonstra uma defesa contundente à racionalidade e à negociação como fundamentos da ação de Estado, onde a crítica surge para subsidiar novas estratégias e correções para um rumo desejável.

Nestas considerações finais se pontuará aquilo que foi considerado mais relevante pelo autor, enfatizando os aspectos analíticos na abordagem do fenômeno estudado, conforme se verá a seguir.

## 6.1 DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO À SUA IMPLEMENTAÇÃO: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO

Registra-se aqui o esforço desta pesquisa em elaborar um método de análise para compreender o fenômeno na perspectiva das questões posta, sejam os

---

<sup>46</sup> “Não se percebeu resistência dos Movimentos Sociais ao processo de elaboração dos Planos, exceto quando havia um maior envolvimento das prefeituras ou entidades ligadas aos governos estaduais na sua formulação. Mas nada que inviabilizasse o processo de elaboração.” Afirma em entrevista Alberto Adib, entrevistado nesta pesquisa, que esteve a frente desse processo desde 1997 tanto no INCRA sede, como em trabalhos de campo, por várias regiões do país, por intermédio do PCT INCRA/IICA.

planos propriamente ditos, bem como o processo de planejamento e o de sua implementação em campo. Nesta análise, não se nega as diversas dimensões do fenômeno, entretanto, ao priorizar critérios de natureza técnica e política, as demais deixaram de ser abordadas com o mesmo afinco. Assim, apesar de não inviabilizar sua aplicação, se reconhece aqui as limitações do método proposto.

A busca de uma visão abrangente do fenômenos não impediu, entretanto, que fossem observadas diferenciações e que, no decorrer do processo de sua elaboração e implementação, um tipo de qualidade tenha se destacado sobre a outra. E essa relação técnica/política mostra uma conjunção entre dimensões, imprescindível ao desenvolvimento. Ser mais técnico não exclui a necessidade que o Plano tem de manifestar sua qualidade política. Muito menos o inverso. As duas atribuições, em verdade, validam-se mutuamente, reforçam-se, ampliam em sentido e consistência. Majoritariamente, a consistência técnica dos Planos elaborados foi superior à política, embora, em ambos os indicadores escolhidos, detectou-se um desempenho abaixo das expectativas.

Citando Ratnner<sup>47</sup>, o problema fundamental na planificação, não se resume na elaboração de Planos “melhores” e mais complexos, mas na abertura de vias de comunicação e de participação política e cultural. Essa abertura não se deu nos moldes idealizados, constatando-se que, as populações diretamente interessadas não foram instigadas a encontrar as soluções mais apropriadas para seus próprios problemas, para adquirirem autoconfiança e senso de responsabilidade nas ações futuras do assentamento. Dessa forma, mesmo sabendo quão complexos os Planos são, a maioria das instituições elaboradoras não buscou, efetivamente, a ampliação da consciência e do envolvimento dos assentados, nem houve uma adequação do instrumento às condições culturais da população ou não se teve condições para tal. Essas condições dizem respeito, predominantemente, aos recursos disponíveis e ao tempo estipulado para serem realizados os trabalhos.

Dentre os aspectos gerais, pode-se afirmar que as a maioria das instituições elaboradoras dos Planos não têm cumprido, em sua totalidade, as atribuições prescritas no Termo de Referência que acompanhou os

---

<sup>47</sup> RATNNER, Henrique. **Planejamento e Bem-Estar Social**. Coleção Debates, Ciências Sociais. Editora Perspectiva. São Paulo, 1979. 234p. 112.

contratos/convênios, tanto naquilo que se refere ao modo de como fazê-los, quanto na sua apresentação escrita e seus respectivos produtos (texto, mapas, demarcação topográfica) nem nos prazos assumidos.

Dentre aqueles critérios selecionados para avaliar a qualidade política dos Planos, o único aspecto que se destacou favoravelmente foi a importância que o conjunto dos agentes atribuíram ao PDSA. Todos o consideraram fundamental para o desenvolvimento do assentamento, entretanto, tal valoração não contribuiu para que houvesse gestão das ações nele contidas. Assim, a importância declarada precisa ser relativizada. Foi observado, inclusive, um desconhecimento generalizado do próprio Plano, bem como das questões nele tratada por parte da maioria dos assentados, que o relacionava apenas às discussões do parcelamento, em contraposição às lideranças, que retinham mais informações em suas memórias. Mas, essas mesmas lideranças, não citaram o Plano em reuniões importantes para o assentamento, não o promovendo nem internamente, nem fora do assentamento.

E, a efetividade da ação é mais relevante na avaliação da qualidade política dos Planos que sua intenção aparente. Nesse sentido, essa pesquisa apontou como precário o apoio institucional à elaboração e gestão dos Planos por parte das entidades que atuam na reforma agrária, fossem elas públicas ou movimentos sociais. Como já foi mencionado, nenhum dos agentes diretamente interessados na implementação dos Planos interveio de forma ativa, mesmo reconhecendo sua responsabilidade no processo.

Além disso, o planejamento não foi um processo pedagógico de aprofundamento na própria realidade e nas alternativas de superação das suas limitações. Mesmo o CRH/UFBA, que apresentou um esforço maior nesse sentido, se esbarrou nas limitações de tempo, recursos financeiros, bem como com o baixo nível de escolaridade e com a reduzida convivência em práticas de planejamento da própria população estudada<sup>48</sup>. Constatou-se, dessa maneira, que o CRH/UFBA possuía um método de trabalho que buscava conquistar a motivação e adesão de

---

<sup>48</sup> Os cuidados com o método de abordagem são imprescindíveis, de forma que a ação de campo não seja geradora de imposições. Isso porque o Estado tende a ser massificador em suas ações, mesmo não sendo homogêneo, conforme afirma o professor Antonio Dias. Quando encontra uma população tradicionalmente silenciosa, tende a negligenciar as diferenças e especificidades do lugar. Também, porque a cultura, ao estruturar os indivíduos, deixa marcas profundas, como no contexto do Nordeste, onde a escravidão influenciou toda uma cultura de silêncio, quando se dizia que quanto mais quieto, melhor o escravo. Assim, foi verificada a necessidade de qualificar o corpo técnico que assessora os assentamentos de reforma agrária, para que possa contribuir de forma mais adequada nas intervenções de planejamento, com o objetivo de garantir um maior conhecimento técnico, bem como evitar que a incorporação de novas tecnologias seja um ato impositivo.

toda a comunidade para contribuir no levantamento de diagnóstico e na formulação da programação, entretanto, as restrições citadas limitaram a aplicação do método, tendo como consequência um menor envolvimento da comunidade e um agravamento na elaboração da programação. Nem sempre as soluções apontadas nos prognósticos possuíam um devido aprofundamento com os assentados.

Evidenciou-se, assim, a necessidade de que as soluções apontadas no PDSA devam ser revestidas por um pragmatismo técnico e por uma habilitação política. Entretanto, tal ocorrência não foi observada na prática. Por exemplo, no que diz respeito ao parcelamento, no geral prevaleceu o empirismo dos assentados, e, os estudos realizados nos Planos, contribuíram muito pouco para estruturar os assentamentos de forma diferenciada. Quando os assentados foram provocados a discutir um parcelamento que vislumbrasse aspectos político-organizacionais mais solidários, como no caso do PA Santa Clara, onde prevaleceu uma grande área coletiva para o uso com pecuária, os assentados não a assimilaram como sendo uma proposta deles, e, tanto em Tanquinho quanto em Floresta, foram, no dia-a-dia negligenciando a área, deixando-a abandonada, embora sobrevivendo em lotes de dimensões bastante reduzidas para aquele ambiente.

Defende-se então um ponto de encontro entre saberes, um lugar da convergência do possível entre o saber técnico e o empírico, de forma que bases conceituais diferentes tenham no diálogo seu ponto de referência.

No que diz respeito à formulação dos programas, pode-se simplificar, afirmando que o processo de planejamento visa adequar os meios aos objetivos enunciados. E, conforme Ratnner (1979)<sup>49</sup>, a formulação de objetivos propicia um estímulo para a ação, ainda que esses mesmos objetivos tenham que ser modificados à luz dos resultados parciais do processo. E é evidente que, da forma como foi proposto e conduzido, o PDSA tornou-se uma peça estática, não se estabelecendo, em sua elaboração e gestão, um formato flexível, acabou sendo tratado como produto. E, sem essa função de estimular a ação continuada, ou a formulação de novos objetivos para o assentamento, a inovação foi impedida e o Plano se tornou estéril, um objeto de prateleira.

---

<sup>49</sup> RATNNER, Henrique. **Planejamento e Bem-Estar Social**. Coleção Debates, Ciências Sociais. Editora Perspectiva. São Paulo, 1979. 234p. P. 8 e 9.

E, como se viu, não houve gestão posterior à elaboração dos Planos por parte dos assentados, movimentos sociais ou órgãos públicos. Não houve uma adaptação do conteúdo do documento em uma linguagem mais acessível à população alvo da planificação. Também não se constatou a presença de uma assistência técnica que viesse a apoiar as decisões estabelecidas.

O Plano foi concebido como produto, não como um processo, o que refletiu, por exemplo, na opção do INCRA em atuar mais ao fim dos serviços, como um fiscalizador do trabalho elaborado, em detrimento de uma ação orientadora, durante sua elaboração.

O tempo estabelecido para a elaboração dos PDSAs mostrou-se insuficiente. Avaliou-se, todavia, que o alargamento desse período, ocorrido na prática pelo aditamento dos convênios, atinge as instituições e os assentados de maneira bastante diferenciada. Enquanto as instituições elastecem para melhor estruturar seu trabalho, os assentados têm seus direitos de acessar os créditos postergados, gerando insegurança inclusive sobre a posse da terra. Além do mais, mesmo ampliando os prazos dos convênios, não se identificou melhoras significativas no trabalho final.

A avaliação da qualidade técnica dos Planos dos PA Baixão, Poço Longe e Santa Clara, analisados isoladamente pelo autor, revelou um produto com valor bem acima da média geral obtido pelo conjunto de Planos, na análise dos diversos agentes. Justifica-se aqui esse diferencial, principalmente em função do melhor nível dos serviços do CRH/UFBA, que possuía uma melhor qualificação que as demais instituições. Especialmente o levantamento de recursos naturais e sócio-econômico foram bastante superiores àqueles das demais instituições. Nesses Planos ficou demonstrado a existência de quase todos os mapas, excetuando-se o mapa de uso presumido e a decodificação dos mapas em uma linguagem mais apropriada para os assentados, mapas, aliás, apresentados no PDSA do PA Santa Clara, referente ao primeiro ano de contrato do CRH/UFBA. Também se constatou a existência dos anteprojetos de parcelamento, no convênio com o CRH/UFBA.

## 6.2 A MATERIALIDADE RESULTANTE DAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO

A materialidade das ações previstas no PDSA é um indicador importante da dimensão política do planejamento e demonstra o quanto a intervenção estatal foi conseqüente. Tal indicador representa o trajeto de um discurso, que, nascido nos gabinetes, se impôs como política pública para ganhar concretude nos assentamentos.

Comprovou-se, de forma geral, um uso muito restrito do planejamento. As decisões contidas nos PDSAs pouco orientaram a implantação das infra-estruturas físicas e do crédito produtivo, o Pronaf.

Outra questão aqui analisada foi a relação entre o desenho do parcelamento, materializado em campo, e a racionalidade técnica dessa proposta. E, para o parcelamento, o aproveitamento do estudo contido no PDSA se deu de forma mais complexa, sendo registrada uma grande diversidade de situações, variando muito, tanto para cada instituição conveniada, quanto para cada assentamento alvo da ação. Pode-se assegurar que houve muitas falhas nas formulações das propostas de parcelamento quando as relacionava aos respectivos modelos produtivos propostos, sendo encontradas, em campo, contradições entre os princípios estabelecidos e seu resultado prático.

No INCRA, o setor de cartografia foi responsabilizado pela supervisão e aprovação dos serviços de topografia, tanto em suas peças técnicas impressas, quanto em sua materialização em campo. Por sua vez, o setor técnico, relacionado ao desenvolvimento do assentamento, buscou conferir coerência ao Plano, adequação à realidade. Entre um e outro setor, observou-se uma clara vacância, onde poucos se deram conta de que, de forma geral, inexistiu um ante-projeto de parcelamento, pautado em uma amarração entre o que se diagnostica no PDSA e seu conseqüente planejamento. As instituições elaboradoras, que já não foram supervisionadas a contento, tinham nesse aspecto uma total ausência de acompanhamento técnico do INCRA.

De forma geral, observou-se que as instituições contratadas/conveniadas lançaram mão de técnicas avançadas tanto no diagnóstico do meio físico (levantamento e análise de solos, mapeamento do relevo e das classes de capacidade de uso dos solos), quanto nos serviços topográficos (uso de GPS e confecção das peças técnicas do parcelamento). Para se ter uma idéia sobre a

precisão dos dados de cada parcela demarcada, utiliza-se quatro casas decimais após a vírgula; por exemplo, o lote de número 1 (um) do PA Santa Clara mede 7,5436ha. Essa sofisticação confirma os assentamentos como parte de um fenômeno moderno, inseridos em um mundo que dispõe de um alto padrão tecnológico, onde, o uso da tecnologia demonstra o quanto as instituições e seus técnicos detêm um saber importante, revelando, dessa forma, que já existem no estado da Bahia, instituições que operam o trabalho topográfico com tecnologia recente, de monitoramento por satélite. Não obstante, nos assentamentos, sem maiores pudores, se convive com seu oposto: a pobreza, e a falta de perspectiva de desenvolvimento. Esse contraste expõe o atraso a que esses cidadãos são acometidos.

Nesta análise, evidencia-se que o Estado prioriza os aspectos formais e quantitativos em detrimento dos aspectos qualitativos. E essa opção nem sempre é visível ou coerente com o discurso vigente. Conforme já abordado, toda a fundamentação que orienta a ação do planejamento para os assentamentos, em muitos aspectos se aproxima dos anseios dos movimentos sociais, contudo, a alocação de recursos, o valor proposto e as condições operacionais do próprio INCRA evidenciam uma outra opção.

Ratifica-se aqui que não se está condenando o uso de tais técnicas, mas que a demarcação das parcelas em campo foi efetuada a partir de critérios que não referendaram a promoção humana e social. Assim, lançou-se os assentados (eles próprios foram os que mais pressionaram para uma argumentação empiricista, por falta de conhecimento) em solos com classes inadequadas ao seu uso. Trata-se, sobre outro ponto de vista, de uma nova dimensão da exclusão, considerando que os critérios de sustentabilidade não foram utilizados adequadamente no parcelamento adotado. Aqueles que, antes, poderiam se auto-designar de “sem terra”, após a conquista da terra, passariam a ser os “sem sustentabilidade”, ou seja, sem condições de se manter da terra e por conseguinte, na terra. O que se denota é, na verdade, uma ausência de políticas, ou a falta de seriedade em implementá-las. É como acreditar simplesmente que a destinação da terra resolveria a questão agrária do país. Sabe-se que um parcelamento conseqüente não é fator único responsável pelo desenvolvimento do assentamento, mas, sua falta, pode apresentar severas restrições.



E, retoma-se aqui as implicações da capacidade de assentamento de famílias para o planejamento. Este quantitativo é fixo, fornecido pelo INCRA, e, compete aos elaboradores do Plano a adequação desse número de famílias ao imóvel, independente das limitações que o estudo dos solos venha a apresentar. O planejamento fica assim, refém de dois aspectos condicionantes pré-estabelecidos: a quantidade de trabalhadores e os recursos naturais. As alternativas encontradas nem sempre foram as mais adequadas, refletindo-se no parcelamento de áreas inadequadas para o uso agrícola, conforme foi demonstrado. Algumas soluções, como a proposta no PA Santa Clara, onde se reservou uma grande área coletiva, por ser mais exigente em gestão, acabou por reduzir a área efetivamente utilizada pelos trabalhadores, isto sem tratar de questões futuras como o impacto ambiental e a manutenção de gerações futuras. Em nenhum assentamento, procurou-se adequar o tamanho da parcela à sua capacidade produtiva e, no geral, prevaleceu o empirismo dos assentados como orientação para o parcelamento e não os estudos de recursos naturais e de atividades produtivas.

Dessa forma, ao fim do processo de elaboração, mesmo envoltos em um conhecimento sofisticado, os PDSAs não se constituíram em peça técnica plenamente confiável, e, como se viu de forma simultânea e complementar, o respaldo político à sua gestão tem uma base política frágil, reduzindo o aproveitamento desses Planos como peças de utilidade para o desenvolvimento dos assentamentos.

### 6.3 O PDSA E O PENSAMENTO MÁGICO

O planejamento se apóia na dissecação da realidade e na pertinência instrumental para a realização de mudanças. A essência do planejamento busca negar o imprevisto e a ingenuidade na gestão, racionalizando recursos. Entretanto, permeou entre os diversos agentes interessados em atuar favoravelmente em prol da reforma agrária, uma espécie de pensamento mágico, que vislumbrou no Plano uma espécie de mecanismo automático para a realização dos programas. As instituições públicas, os movimentos sociais e os assentados acreditavam numa espécie de nexos causal direto entre elaboração do Plano e sua implementação. Nessa ótica, cada agente citado no PDSA se responsabilizaria, naturalmente, por

aquilo que lhe coubesse, independente de gestão, do ambiente político, das conjunções de forças, dos interesses adversos e da escassez de recursos.

Esse tipo de pensamento ingênuo, em verdade, caracterizou um *laissez faire* gerencial, uma certa displicência administrativa, que não poupou nem o Estado, nem a sociedade civil. Contribuiu para compor, mais ainda, esse padrão, o sentimento de frustração que acometeu os agentes, quando as ações planejadas não ocorriam na realidade. À frustração com pouco uso do Plano, se agregaram as justificativas para rejeitá-lo, inclusive afirmando-se que os recursos utilizados para sua elaboração significavam desperdício de dinheiro público.

#### 6.4 O PDSA COMO CERNE DE UMA GEOPOLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O assentamento é um espaço social produzido a partir de relações entre agentes. E o Estado é o principal produtor desse espaço. Se ausente, está sendo omissos em seu papel, se presente, está demonstrando uma racionalidade que precisa ser avaliada todo o tempo.

O planejamento surge como um instrumento de intervenção do Estado, atuando como produtor e regulador dos demais produtores (Teerán, *in* Germani, 1993). Por sua vez, a sociedade civil brasileira cristalizou uma desconfiança das políticas dos diversos governos e, embora esse instrumento de planejamento tenha nascido dentro do Estado, sem que houvesse reivindicação dos movimentos sociais, não se pode negar sua potencialidade em favor das próprias organizações populares e dos assentados. Também é evidente que os movimentos precisam deter conhecimento sobre o imóvel para assegurar o domínio dos recursos e utilizá-lo como cerne de uma geopolítica que viabilize o desenvolvimento. Parte da ação do Estado na produção dos assentamentos está prevista no PDSA, entretanto, as representações dos assentados o vêem como um documento meramente burocrático, sem função dentro das estruturas das suas organizações.

As representações dos assentados aparentaram ignorar que o conhecimento é a essência do poder e apresentaram um desleixo com o planejamento e com o processo, refletindo, em certa medida, a velha opção por uma política focada em questões circunstanciais, que podem até, em sua estratégia cega, alterar conjunturas, mas não garantem ações duradouras, nem transformações de caráter estrutural.

No assentamento, o simples fato de reter o Plano, por força do cargo ocupado, garantiu aos presidentes das associações um magnetismo sobre os demais assentados. Entretanto, por conta da baixa motivação para consultá-lo e pela dificuldade em compreendê-lo, isso não proporcionou acúmulo de conhecimento, sendo apenas ostentado como símbolo de um poder local.

O Estado, por sua vez, também não operou de forma a motivar, simplificar o acesso e aproximar os assentados do conhecimento produzido. Ao INCRA coube a justificativa verdadeira, porém evasiva, da reduzida capacidade operacional. Também não disponibilizou uma assistência técnica que acompanhasse os assentados e intermediasse a implementação do Plano junto aos órgãos públicos.

E assim, quando tem sido mais pertinente e atual a necessidade de conhecer para intervir racionalmente, e, de forma mais ampla, conhecer para dominar, observou-se uma negligência dos agentes públicos e da sociedade civil na elaboração e no uso do planejamento. Esta pesquisa desvelou a probabilidade desses PDSAs já elaborados e daqueles que ainda o serão, se firmarem nessa geopolítica de fundamentação agrária, como instrumento efetivo para o desenvolvimento.

## 6.5 AUSÊNCIA SIMBÓLICA E MATERIAL DO PLANO

Os últimos governos têm visto a reforma agrária como uma estratégia de compensação social, estabelecendo, na escala nacional, a seguinte contradição: como planejar o desenvolvimento se existe uma questão política posta, que não valoriza a inserção econômica da reforma agrária? Uma análise do discurso político do Estado – em seus governos recentes (FHC e Lula) demonstra uma atualização gradativa das demandas sociais, uma incorporação crescente de políticas que visam reduzir desigualdades. Segundo Vitor de Athayde Couto<sup>50</sup>, tais ganhos, apesar de serem ainda pequenos, foram trazidas pelos movimentos sociais e, graças a eles, tais políticas chegaram aos orçamentos destinados a esses novos setores.

É preciso ressaltar que muitos princípios utilizados na elaboração do PDSA apresentam um alinhamento a essas questões tidas como ganhos políticos dos

---

<sup>50</sup> Entrevista com o professor Vitor de Athayde Couto em fevereiro de 2006.

movimentos sociais<sup>51</sup>, mas deve-se afirmar que, na prática, são negadas pela programação e pelo orçamento de governo. O valor estabelecido para a execução do Plano<sup>52</sup> mostrou-se insuficiente para cobrir os custos da sua elaboração, da mesma forma, a alocação de recursos para a programação orçamentária também não foi suficiente para efetuar o serviço em todos os assentamentos.

De mais a mais, o Plano não se constituiu como peça visível para os diversos agentes. É mencionada, por técnicos e gestores do próprio INCRA, como uma peça ausente.

Como já mencionado, esta pesquisa atesta que houve uso dos Planos, mas de forma incipiente e localizada, não condizendo com os esforços, nem com os recursos empregados. Nem pelas diversas instâncias de gestão do INCRA, nem pelos movimentos sociais, muito menos para os assentados. Não que os Planos fossem posto de lado intencionalmente. Não. Todos os agentes envolvidos com a questão agrária demonstravam saber da sua existência e da sua importância, mas não se encontravam motivados a utilizá-los como material de referência e consulta, para que as decisões fossem tomadas.

Assim, como não é usual, a prática de planejamento nas diversas instituições de apoio à reforma agrária e a ação permanente de gestão, que considere estratégias, realize diagnósticos e prognósticos conseqüentes para a estrutura das organizações, não se constituíram em uma ação natural, incorporada às rotinas administrativas.

De forma sistemática, pode-se falar em um ciclo vicioso, o recurso é insuficiente para a elaboração, os assentados não vêem no PDSA uma possibilidade concreta de mudanças e não compreendem seu alcance, o que os torna indiferentes aos resultados; os técnicos o acreditam academicista, inacessíveis ou mesmo de base técnica ruim, por isso não o consultam; enquanto os gestores não o estimulam pois, além dessas questões, têm consciência do quanto tal instrumento poderia ser utilizado na disputa pelos recursos orçamentários, tornando mais transparente a relação de dependência e subordinação a que são submetidos na execução das ações.

---

<sup>51</sup> Pode-se considerar como ganhos a incorporação de princípios como da participação, gênero, combate à pobreza, segurança alimentar e emprego.

<sup>52</sup> Alberto Adib, que assessorou o INCRA, através do IICA, e, em entrevista alegou não saber como foi calculado o custo de R\$100,00 por família, estabelecido na IN 29/99.

Têm-se observado uma tendência ainda mais grave nesse planejamento para as áreas de reforma agrária. Se antes o Plano estava ausente, dizia-se isso de forma figurada, uma espécie de crítica ao pouco uso de suas informações, tanto na gestão dos órgãos públicos, quanto nos pleitos da sociedade civil. Todavia, sua ausência agora é material: há dois anos, não foram repassados mais recursos para sua elaboração. Em verdade, pouco se comenta sobre o PDSA. E essa é uma evidência de que as questões postas não possuíam uma ocorrência apenas regional, da Bahia. Oficialmente, a política existe, continua sendo obrigatória, mas na prática, está sendo posta de lado.

Conforme Germani<sup>53</sup>, é comum, que o Estado não complete o circuito em suas ações de investimento. Dito em outras palavras, interrompe suas ações programáticas, negando portando o processo de planejamento.

Mais uma vez, ao detectar problemas, o Estado busca o caminho mais curto, o da supressão da política e não aquele do seu ajustamento, da superação das dificuldades. Condena-se a política sem que ela tenha sido aplicada convenientemente, sem ter efetuado um acompanhamento sistemático ao longo de sua elaboração, sem o ajuste de valor e tempo adequados para sua execução.

## 6.6 OS ASSENTAMENTOS E A ANTECIPAÇÃO DO FUTURO

Um plano é uma visão de futuro e aponta para aquilo que necessita ser reformado, diagnosticando onde o presente não está bom o suficiente, ou ainda, onde o presente representa um afastamento daquilo que se concebe como parâmetro ideal.

É preciso assim, a partir do PDSA, vasculhar nas diversas concepções dos agentes promotores da reforma agrária, as ações factíveis, aquelas idéias que podem ser trazidas para o campo do concreto, considerando os recursos existentes, sejam eles humanos, naturais ou financeiros e respeitando a cultura e a tradição da população.

Os assentamentos representam uma promessa de antecipação do futuro, ou significam uma idealização que se concretizou no presente. Mas os assentados, por si só, constituem ainda uma base frágil para garantir que outros desejos saiam

---

<sup>53</sup> Entrevistada em 01/2006

da eterna distância temporal, e se instalem também no presente. É preciso convergir as influências, as forças da maior quantidade possível de instituições públicas e da sociedade civil no uso adequado dos recursos.

Planeja-se para forjar o futuro. Entretanto, a apropriação do futuro é mais complexa e mais árdua quando inexistente ação política no presente.

Então, pergunta-se: haverá um lugar no futuro para os assentados da reforma agrária? A planificação proposta pelo Estado, conduzida pelo INCRA, através de convênios ou contratos, possui base técnica de referência consistente, é representativa dos anseios da população a que se destina e se constitui em um fórum onde a ação política se dá para antecipar tal futuro?

A resposta, com base na experiência estudada, pode ser sim e pode ser não. E uma condicionante limita que haja resposta diferente dessa: só haverá lugar no porvir se houver lugar no aqui e no agora. E esse lugar no futuro não pode prescindir de ação política no presente.

E, definitivamente, o PDSA não vem se constituindo nesse elo de ligação entre tempos e realidades distantes e distintas. O Estado ainda não convenceu, nem a si próprio, que esse instrumento pode balizar o futuro. As instituições conveniadas / contratadas para realizar tal empreitada ou não possuíam condições e tempo suficiente em seus trabalhos com os assentados, para motivá-los e envolvê-los participativamente ou não possuíam quadros em condições de estruturar seu trabalho nessa direção. Os movimentos sociais e as representações dos assentados, por sua vez, não aproveitaram a possibilidade de ampliar o espaço político através da apropriação de conhecimento técnico sistematizado sobre o assentamento. E os assentados, enfim, não compreenderam as possibilidades de acessar uma realidade diferente da atual.

A geografia “se faz” a todo tempo e a produção do espaço dispensa o planejamento formal. Também, pode-se afirmar, categoricamente, que esse fazer geográfico, que é um fazer social, poderá agravar desigualdades e até mesmo injustiças, quando estiverem ausentes os critérios que contemplem uma racionalidade, direcionados para o uso e o envolvimento dos diversos agentes diretamente interessados na sua produção.

Esses movimentos sociais, sindicatos, ONGs, pastorais, entidades prestadoras de assistência técnica, agentes financeiros, órgãos públicos, maiores responsáveis pela produção do espaço nos assentamentos, se distanciam, se

ausentam da construção de um projeto comum, desperdiçando uma oportunidade concreta de construir convergências. Bem verdade que não devem haver expectativas de consensos, porque os consensos são a negação da política. E consenso não há sequer dentro dos assentamentos. Não se deve trabalhar em seu encaixo, mas na possibilidade e necessidade de se estabelecer direção, projetos comuns, se não transformadores de uma estrutura, ao menos, responsáveis pelo enfrentamento dos desafios postos na busca de sua superação.

Enquanto isso não se dá, um tempo pretérito insiste em se reproduzir no presente. São tempos que se sucedem sem mudanças, como se estendessem, monotonamente, sobre uma parcela da população, mantendo-a alheia aos ditames da modernidade. Uma realidade que teima em ser igual e uma história que se arrasta lenta, como atesta Martins (1994). A reforma agrária se insinua como diferente, mas precisa rever seu *modos operandis*, para não estar simplesmente reproduzindo nos assentamentos as práticas do seu entorno.

O planejamento pode ser uma importante ferramenta de conhecimento e mudança da realidade, mas isso não ocorre sem a participação efetiva dos principais interessados. Não se dá, se for tratada como elemento pontual em um processo e nem sem gestão continuada entre os agentes.

O momento presente estará sempre carregado de contradições e contrastes, sempre precisando ser revisto e redirecionado. E é no presente que o embate se dá, que a ação emancipadora se torna mais contundente e necessária. Mas, como promover enfrentamentos sem clareza de direção? Torna-se evidente a necessidade de elaboração de diagnósticos freqüentes, de apropriação contínua de conhecimento, de orientação e reorientação das ações. Tanto para os movimentos sociais, como para entes governamentais e para os assentados.

Afinal, sem apropriação das condições objetivas e subjetivas para que o processo de planejamento seja estabelecido, o futuro almejado fica mais distante.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão**. Estudos Rurais, ANPOCS, 1991, (Prêmio “Melhor tese de Doutorado” VII Concurso ANPOCS de Teses Universitárias e Obras Científicas, 1991). 131 p.

ADIB, Alberto Renault; FERREIRA FILHO, Raimundo. **Orientações básicas para formulação de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos da Reforma Agrária**. PCT INCRA/IICA. Brasília, julho 1998. 20 p.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Lutas camponesas no nordeste**. Série Princípios, Editora Ática. São Paulo. 1986. 64 p

BARRIOS, Sonia. A produção do Espaço *in* **A construção do espaço**. Organizadores Maria Adélia de Souza e Milton Santos – São Paulo: Nobel, 1986 (Coleção Espaços) 149p.

BOGO, Ademar. **Lições da Luta pela Terra**. Memorial das Letras. Salvador. 1999. 160p.

BRASIL. **Estrutura Regimental (Decreto 3.509/2000) e o novo Regimento Interno (Portaria MDA 164/2000)**. Brasília – DF, julho de 2000. 53p.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA 29/1999**. Publicada no Diário Oficial da União, em 20 de Abril de 1999.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA INCRA 34/1999**. Publicada no Diário Oficial da União, em 09 de julho de 1999.

BRASIL. LEI N. 4.504 - DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. **Estatuto da Terra**, TÍTULO II, Da Reforma Agrária, CAPÍTULO I, Dos Objetivos e dos Meios de Acesso à Propriedade Rural, Art. 16.

BRASIL. **Medida Provisória 2.027**, editada em maio de 2000.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA 02/2001**. Editada em 20 de março de 2001.

BRASIL. **PORTARIA INCRA/P/Nº 365** de 17 de maio de 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica PCT/INCRA-IICA, junho de 1998. 104p.

CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. **Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro**: Incorporando a Noção de Desenvolvimento Local. 1999. Disponível em: <http://



[www.eco.unicamp.br/nea/urbano/textos/congrsem/sober8-99.html](http://www.eco.unicamp.br/nea/urbano/textos/congrsem/sober8-99.html)>. Acesso em 15 de junho de 2004.

CARNEIRO, Maria José. **Camponeses, Agricultores e Pluriatividade**. Contra Capa Livraria LTDA. Rio de Janeiro. 1998. 228 p.

CARVALHO FILHO, Manoel Vital de. **Assessoria ao Processo de Desenvolvimento Local**. Projeto de cooperação técnica - INCRA/IICA. Natal - Rio Grande do Norte. Abril de 1999.

CASTRO, Iná Eli de. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro, 2005. 299 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, Um Conceito-Chave da Geografia *in* **Geografia: Conceitos e Temas**. Org. Castro, I. E.; GOMES, P.C.C.; Corrêa, R.L. Editora Bertrand do Brasil S.A. Rio de Janeiro, 1995. Pg.24.

CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Geográfico: Algumas considerações. In: SANTOS, Milton. **Novos rumos da Geografia Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1982.

DIAS, Antonio *et all*. **PDSA do Assentamento Baixão**. 2000.

DIAS, Antonio *et all*. **PDSA do Assentamento Poço Longe**. 2000.

DIAS, Antonio *et all*. **PDSA do Assentamento Santa Clã** ra. 2000.

Fernandes, Bernardo Mançano, **ESPAÇOS AGRÁRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO SOCIAL: novas configurações do campo brasileiro**, Currículo sem Fronteiras, v.3, n.1, pp. 11-27, Jan/Jun 2003 ISSN 1645-1384 (online) [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org) – consultado em 17 de janeiro de 2005

Fernandes, Bernardo Mançano. **M.S.T.: Movimento dos trabalhadores rurais sem terra: formação e territorialização em São Paulo**. Segunda edição, São Paulo. Editora Hucitec, 1999. 275p.

Fernandes, Bernardo Mançano. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In **Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil**, editado por Antônio Márcio Buainain. EDITORA DA UNICAMP, São Paulo. 2005.

Folha de S. Paulo *on-line*, 07 de setembro de 2005, <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u112798.shtml>>. Acesso em 08/02/2006.

Folha de S. Paulo *on-line*, 28 de março de 1999. Acesso em 08/02/2006.

FREIRE, Paulo, **A Pedagogia do Oprimido**, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 43ª edição, 2006. 213 p.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia Editora Nacional, 32ª edição. São Paulo. 2003. 256p.

GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários: Guia Metodológico**. Convênio INCRA/FAO. 1998. 65 p. <http://www.rlc.fao.org/proyecto/brazil/agrario.pdf>. Consultado em 10 de setembro de 2004.

GERMANI, Germani. **Cuestión agraria y asentamiento de población en el area rural: la nueva cara de la lucha por la tierra.. La práctica de los asentamientos de población em la área rural: la nueva cara de la lucha por la tierra**. Segunda Parte. Tese de Doutorado em Geografia Agrária. 1993.

GERMANI, Germani. **O MST e a Legitimidade da Reforma agrária**, artigo apresentado no V Encontro Baiano de Geografia, realizado em Ilhéus/BA, em outubro de 1997.

GERMANI, Guiomar. **Assentamentos de Reforma Agrária: Produção de novos espaços de vida e de conflitos**. Cultura Vozes número 6. Novembro-dezembro de 2001.

GERMANI, Guiomar. **Expropriados Terra e Água: o Conflito de Itaipu**. EDUFBA, Editora da ULBRA. 2003 266p.

GERMANI, Guiomar; LAGE, Creuza dos Santos. La experiencia de desarrollo rural em Brasil in **Espacios y desarrollos rurales: Uma vision múltiple desde Europa y Latinoamérica**. González, Román Rodríguez; Correa, Edelmira Pérez (coordenadores). Ediciones Trea, S. L. Spain. 2004. 186 p.

GERMANI, Guiomar. **A Geografia (da) (e) Reforma Agrária**. Trabalho apresentado em 11/01/1998.

GRAZIANO, Francisco. **A Tragédia da Terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP. 1991, São Paulo. 115 p.

GRAZIANO, Francisco. **Qual Reforma Agrária? Terra, Pobreza e Cidadania**. Geração Editorial, São Paulo. 1996. 115 p.

GRAZIANO, Francisco. Recolocando a questão agrária. In **A questão Agrária na década de 90**, coordenado por João Pedro Stédile, 4ª edição. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2004. p 238-254.

GUANZIROLI, Carlos E. *et al.* **Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI**. Garamond Universitária. Rio de Janeiro. 2001. 283p.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Editora Paz e Terra, 6ª edição. Rio de Janeiro. 255 p.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução: Carlos Szlak. Annablume editora, São Paulo. 2005. 251 p.

INCRA, Laudo de Vistoria da Fazenda Brasiléia, 1998a.

INCRA, Laudo de Vistoria da Fazenda Poço Longe, 1998b.

INCRA. 1ª Oficina de Trabalho: Diálogo de Saberes de Turismo em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária no Estado da Bahia, em 26/04/2006. (Com a participação da CCA/BA, MST, COOPASB/ Jupará, ACVI. Prefeituras, Bahiatursa, MDA, SEBRAE, Cipó, Gambá).

INCRA. [http://www.incra.gov.br/\\_estrut/ativ9599.htm](http://www.incra.gov.br/_estrut/ativ9599.htm). Acessado em setembro de 2004a.

INCRA. **Manual dos Assentados e Assentadas da Reforma Agrária**, INCRA, 2001a.

INCRA. **O Novo Mundo Rural.**, 1999a. Publicado em: [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/pubs/pubs.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/pubs.htm).

INCRA. Processo 34160.000760/98-45. **Processo de desapropriação do imóvel Poço Longe**. Aberto em 10 de junho de 1998c. Superintendência Regional do INCRA da Bahia.

INCRA. **Processo 54160.001255/98-18**. Interessado Superintendência Regional do INCRA da Bahia. 1998d.

INCRA. **Projeto Lumiar**. INCRA/PNUD. Brasília. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/pubs/lumiar/lumiar.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/pubs/lumiar/lumiar.htm). Acesso em 10 de junho de 2004b.

INCRA. Relatório “Considerações sobre a definição da capacidade de assentamento do PA Poço Longe”, de Domingos Nascimento, datado de 17 de setembro de 1999b.

INCRA. **Relatório da Comissão Revisora do Projeto Lumiar**, na Bahia. 2000a.

INCRA. **Relatório da Divisão de Assentamento do INCRA da Bahia**, 1998e.

INCRA. **Relatório da Divisão de Assentamento do INCRA da Bahia**, 1999c.

INCRA. **Relatório de Atividades – INCRA 30 anos**. Publicado pela Presidência do INCRA, em 2000b, referente ao período 1985 a 1994.

INCRA. **Relatório de Atividades – INCRA 30 anos**. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. 2000c. 24 p.

INCRA. **Relatório de Atividades – INCRA 30 anos**. Publicado pela Presidência do INCRA, em 2000d, referente ao período 1970 a 1984.

INCRA. **Relatório de Atividades – INCRA 30 anos**. Publicado pela Presidência do INCRA, em 2000e, referente ao período 1995 a 1999.

INCRA. **Relatório de Atividades do INCRA na Bahia, ano 1999**. 1999d.

INCRA. **Relatório de Realizações 1998/1999. Projeto de Cooperação Técnica - PCT-BRA/IICA.** BRASÍLIA – 1999e.

INCRA. **Relatório: Considerações sobre a definição da capacidade de assentamento de Brasília.** Domingos Nascimento e Laudêncio Passos de Almeida, de 17 de setembro de 1999f.

INCRA. Relatório: **Considerações sobre a realidade do INCRA-BA**, documento elaborado pelos servidores em greve do INCRA em 06 de junho de 2000d.

KAUTSKY, Karl. **A Questão Agrária.** Tradução de C. Iperoig. Proposta Editorial, São Paulo, 3ª edição. 1980. 329 p.

LANGE, Oskar. **Ensayos sobre planificación economica.** Ariel quincenal. Barcelona. 1977. 174p.

LEITE, Sérgio... [ *et al.*]. **Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Editora Unesp. São Paulo. 2004. 392p.

MARTINS, José de Souza, **O poder do atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**, Editora Hucitec, São Paulo, 1994. 174 p.

MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo sobre a História Possível.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, 2000, 42p.

MARTINS, Mônica Dias (org). **O Banco Mundial e a Terra, Ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** Rede de Pesquisa e Ação Sobre a Terra. São Paulo. Viramundo. 2004. 223 p.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável.** Pedro Sisnando |Leite *et alli* (orgs). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento – Nead. 2000. 382 p.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Historicidade, consciência e construção do espaço: notas para um debate *in* **A construção do espaço**, organizado por Maria Adélia de Souza e Milton Santos – São Paulo: Nobel, 1986 (Coleção Espaços), 149 p.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia crítica: A valorização do Espaço.** Hucitec, 4ª edição. São Paulo. 196 p.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dórea, edição revista e ampliada pelo autor. Bertrand Brasil, 9ª edição. Rio de Janeiro, 2005. 350 p.

NEAD - Núcleo de estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. **A Reforma Agrária brasileira: concepções e controvérsias**. <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=89>. Consultado em janeiro 2004.

NUNES, Débora. Por uma Pedagogia da participação Popular. **Revista Organização e Sociedade v. 6**, nº 16. Setembro/dezembro – 1999. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia. P. 115-127.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de, **A geografia das lutas no campo**. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo. Contexto. 1988. 101 p.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O campo brasileiro no final dos anos 80. In **A questão Agrária na década de 90**, coordenado por João Pedro Stédile, 4ª edição. Editora da UFRGS, Porto Alegre. 2004a. p.45-67.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re(li)gião. Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes. 2ª Edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978, 137p.

Oliveira, Nelson. **Reforma agrária na transição democrática. A abertura dos caminhos à submissão institucional**. CEAS. Edições Loyola. São Paulo. 2001. 298 p.

PINHEIRO JÚNIOR, Vital Jonas. **Alguns aspectos da reforma agrária no semi-árido baiano: O caso do assentamento Mucambinho em Santa Luz/BA**. Cruz das Almas, BA: Universidade Federal da Bahia, Escola de Agronomia, 1999. 120p.

PRADO Jr., Caio. **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 3ª edição, 1981, 188p.

PSDB. Assessoria Técnica da Executiva Nacional do PSDB. Informe 11 – Ano 2003. **REFORMA AGRÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR: Balanço dos Anos FH e perspectivas para o governo Lula**. Site - [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br), acessado em 15 de janeiro de 2006.

RANGEL, Ignácio. **Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil**. UFRGS Editora. 2004. 266p.

RATTNER, Henrique. **Planejamento e Bem-Estar Social**. Coleção Debates, Ciências Sociais. Editora Perspectiva. São Paulo, 1979. 234p.

REZENDE, Sérgio. **Planejamento Participativo e Desenvolvimento Sustentável em áreas de Reforma Agrária do INCRA**. O caso do PA Dandara dos Palmares. Dissertação de Mestrado de, Cruz das Almas. Outuro de 2004.

RUA, João. A resignificação do rural e as relações cidade-campo: uma contribuição geográfica. **Revista da Anpege**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. São Paulo. N.º 2/2005.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Projeto Idéias Sustentáveis. 3ª edição. Rio de Janeiro. Editora Garamond. 2002. 95p.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. Tradução Magda Lopes. Studio Nobel. Fundap – Fundação do desenvolvimento administrativo. São Paulo. 1993. 102 p.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço** 4a ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma nova geografia**. Publicado pela primeira vez em 1978.

SCHMIDT, Benício Viero; MARINHO, Danilo Nolasco C.; ROSA, Sueli L. Couto (Organizadores). **Os Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 1998. 306p.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e industrialização: Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Editora da Universidade. Rio Grande do Sul. 1999. 205p.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2000. 412 p.

SILVA, José Gomes da. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio**. ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária. Campinas, SP. 1996. 246p.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: A Reforma Agrária na Virada do Milênio**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, RJ. 1989. 223p.

SILVA, José Graziano da. **A Modernização Dolorosa – Estrutura Agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Zahar Editores. 1982, 192 p.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: Sobre Espaço e Poder: Autonomia e Desenvolvimento. In **Geografia: Conceitos e Temas**. Org. Castro, I. E.; GOMES, P.C.C.; Corrêa, R.L. Editora Bertrand do Brasil S.A. Rio de Janeiro, 1995. p 77-116.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos de reforma agrária – USP**, através da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ, do IBGE e FAO. Páginas & Letras Editora e Gráfica. São Paulo. 2003. 204 p.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e Filosofia: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. Editora Unesp. São Paulo. 2004. 214 p.

STÉDILLE, João Pedro; Görden Frei Sérgio Antônio. **Assentamentos: a Resposta Econômica da Reforma Agrária**. Vozes. Petrópolis, RJ. 1991. 184p.

STIGLITZ, Joseph. Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas in **Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico**. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, Brasília. 2000

TEIXEIRA, Gerson (responsável); PEDROSO, Maria Thereza (colaboração). **A Realidade das Metas e o Fracasso da Estratégia Política do Programa de Reforma Agrária do Governo FHC**. Assessoria Técnica da Liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados. Brasília, 03 de fevereiro de 2002.

TEIXEIRA, Gerson; HACKBART, Rolf. **A Regulamentação da 'Nova Reforma Agrária'**. Nota Técnica do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre pela Instrução Normativa/INCRA/nº 29/99, que Dispõe sobre a implantação de projetos de assentamento em terras obtidas pelo Programa de Reforma Agrária. Brasília, 26.04.99. 10 p.

VEIGA, José Eli da, **A reforma Que virou suco**. uma introdução ao dilema agrário do Brasil. Petrópolis-RJ. Vozes, 1990.

VEIGA, José Eli da. Fundamentos do Agroreformismo, In **A questão Agrária na década de 90**, coordenado por João Pedro Stédile, 4ª edição. Editora da UFRGS, Porto Alegre. 2004.

## Palestras e reuniões

Anotações do autor, a partir de fala do professor Antonio Dias na banca examinadora, durante a apresentação e defesa do projeto para realizar esta pesquisa.

Entrevista com o professor Sérgio Leite em fevereiro de 2006.

Entrevista com o professor Vitor de Athayde Couto em fevereiro de 2006.

Palestra de José Eli da Veiga, na FLEM, em 06/12/2004.

Palestra do cientista político Sérgio Paulo Rouanet no Seminário Silêncio dos Intelectuais.

Palestra proferida pelo professor Ângelo Serpa em palestra proferida em 15 de fevereiro de 2005 à disciplina SEMINÁRIOS GERAIS - GEO-673, no Mestrado em Geografia, da Universidade Federal da Bahia, organizado pela professora Guiomar Germani.

Palestra proferida pelo professor Antonio Dias em palestra proferida em 15 de fevereiro de 2005 à disciplina SEMINÁRIOS GERAIS - GEO-673, no Mestrado em Geografia, da Universidade Federal da Bahia, organizado pela professora Guiomar Germani.

Palestras de Doreen Massey no **VI Encontro Nacional da ANPEGE** em Fortaleza, em 28/09/2005.

Reunião realizada no Centro de Treinamento de Líderes, em Itapuã, sobre Legislação Ambiental, onde estavam presentes, INCRA, MDA, Ibama, CRA, Movimentos Sociais, ONGs ambientalistas



## Relação dos entrevistados

### Técnico INCRA

1. Alberto Viana de Campos Filho
2. Ciro Maia,
3. Cristiane
4. Domingos Nascimento Silva
5. José Guimarães
6. Elias Fernando Lucas, Engenheiro cartógrafo do INCRA
7. Margarete Gandara Cardoso
8. Maria Jocélia Muritiba
9. Neviton Rodrigues da Silva
10. Sérgio Ricardo Rezende
11. Luiz Fernando
12. Paulo Cunha Melo
13. Sandra Regina Pereira
14. Jussara Brito de Moraes

### Gestor INCRA

1. Edmundo Barbosa da Silva
2. José Vieira Leal
3. Luiz Eduardo Chagas Barreto
4. Luiz Gugé dos Santos Fernandes
5. Vanda Argolo
6. Vital Jonas Pinheiro Júnior

### Demais entrevistados

1. Ademilton Gomes Sampaio, membro da Coateba.
2. Alberto Adib, IICA
3. Amenair Moreira Silva, Coordenação Pangea
4. André Rodrigues Netto, professor da UFBA
5. Antonio Dias Nascimento, Coordenador Geral do Convênio do CRH/UFBA
6. Arlito Correia dos Santos, liderança do MST, assentado no PA Baixão.
7. Edvando dos Santos, assentado no PA Baixão
8. Halice de Oliveira Ribeiro, técnico da Adab de Ruy Barbosa,
9. Irmã Terezinha
10. José Luiz de Jesus Serra, Vereador em Itaetê, Membro da Direção regional do MST na Chapada
11. José Zacarias, técnico da EBDA de Ruy Barbosa
12. Júlio César Vasconcelos Campos, engenheiro Agrônomo do MST
13. Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor, contratado pelo CRH/UFBA
14. Leonio Oliveira dos Santos, presidente da associação do PA Baixão
15. Lourival Gusmão, Coordenador da Coateba e integrante do MLT em 1999 e atual delegado do MDA
16. Maria José Marinho do Rêgo, Coordenadora do Estudo de Recursos Naturais do CRH/UFBA
17. Marta Pinto dos Anjos, advogada, assessora da CPT na Bahia
18. Roque Pereira da Silva, assentado do Poço Longe e secretário do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ruy Barbosa
19. Sérgio Leite, Professor da URRJ
20. Vanderlei Almeida de Souza– Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte
21. Vitor Ataíde, Professor da Escola de Economia da UFBA

## APÊNDICE

### Exemplos de parcelamento

Os entrevistados trouxeram diversos exemplos de situações conflituosas ou de difícil resolução em campo, das diversas instituições elaboradoras, durante a execução dos serviços topográficos. Algumas dessas situações foram selecionadas e são transcritas aqui de forma breve e ilustram parte dessa temática abordada nesse capítulo.

a) **PA Pau Peba:** Assentamento situado no município de Utinga, criado em 2000, com capacidade de assentar 55 famílias. O convênio de execução de PDSA e serviços topográficos foi firmado em 2001. Esse serviço foi executado pela Desagro e ainda se apresenta sem conclusão. Os técnicos do INCRA que foram a campo ficaram sem condições de promover ajustes. Um engenheiro agrimensor do INCRA comenta: “Os lotes, vamos supor, medem 200 metros de largura por 2 quilômetros de extensão... No meio tem uma agrovila, seccionando os lotes.” E Vanderlei Almeida de Souza – Coordenador Estadual e Coordenador Regional do Ceta na Chapada e assentado no PA Novo Horizonte acrescenta: “Como em Pau Peba a topografia é acidentada, tem uma mancha de terra mais plana e agricultável, cada assentado acabou ficando com um pedaço dessa baixa. Os lotes ficaram estreitos, bem cumpridos. Segundo eles (os técnicos), essa divisão era necessária, e cada um já tinha uma estrutura ali. Esse formato inviabiliza a questão da agricultura”.

b) **PA Rio Branco:** Assentamento situado no município de Riachão das Neves, criado em 2000, com capacidade de assentar 250 famílias. O convênio de execução de PDSA e serviços topográficos foi firmado com a Desagro em 2001. Para um topógrafo do INCRA esse é um típico trabalho efetuado na prancheta, sem consultar o levantamento em campo. Os lotes possuem de 150metros a 80metros de largura, beirando o rio e, do rio até o pé da serra, uma extensão de 400 metros. Conforme suas próprias palavras, são tiras estreitas de terra.

c) **PA Engano:** Situado no município de Caem, criado em 1998, com capacidade de assentamento de 30 famílias. O convênio para a execução dos serviços de PDSA e demarcação topográfica foi firmado em 2000. O serviço topográfico foi terceirizado para a Antares. Conforme engenheiro agrimensor do INCRA, o assentamento possuía estradas largas que eram usadas pelos assentados (podendo passar com

60 – 70 Km/h), quando a Antares foi efetuar o parcelamento a estrada ficou dentro dos lotes. Apesar da associação ter entrado em acordo, no mapa a estrada está em um lugar, em campo está em outro.

d) **PA Euclides Neto:** Assentamento situado no município de Mata de São João, criado em 1999, com capacidade de assentar 76 famílias. O convênio de execução de PDSA e serviços topográficos foi firmado com a Fundesf em 2002. O depoimento do técnico do INCRA esclarece sobre o parcelamento efetuado: “Me parece que a equipe técnica estava em um tempo e a equipe de topografia estava em outro. Aqueles corredores ali é coisa de louco. Gente, vocês vão fazer corredores em área de preservação para criar gado. São corredores da largura dessa sala”.

e) **PA Macaco Seco:** Assentamento situado no município de Itaetê, criado em 2000, com capacidade de assentar 35 famílias. O convênio de execução de PDSA e serviços topográficos foi firmado com a Desagro em 2001. Segundo topógrafo do INCRA, o topógrafo contratado pela Desagro estava cobrando dos assentados para efetuar o serviço.

f) **PA Moçambique (Paraguaçu):** Assentamento situado no município de Itaetê, criado em 2000, com capacidade de assentar 50 famílias. O convênio de execução de PDSA e serviços topográficos foi firmado com a Desagro em 2001. Conforme depoimento de um topógrafo do INCRA, nesse serviço, um topógrafo, contratado pela conveniada, cobrou dos assentados para apontar as picadas dos lotes individuais. Colocavam marco na frente e no fundo. Para abrir cada picada, tinham que dar R\$50,00 ao topógrafo. Quando a Desagro foi avisada trocou o topógrafo.

g) **Desagro:** Para engenheiro agrimensor do INCRA, a Desagro, selecionava topógrafos práticos, mas sem formação profissional, sem conhecimento dos serviços a serem executados, pagando R\$50,00 por semana. “Chico Adriano botava o pessoal em campo e não dava apoio. O topógrafo ficava na cidade, aí pegava o ônibus na cidade para ir para dentro dos projetos. Era um barato que saía caro. Deixou um cidadão lá em Barreiras, com uma estação total para pegar um ônibus para ir para o assentamento. Passou muito tempo, achando que o trabalho estava todo ok, aí eu falei, não, o trabalho lá não está concluído não, pois até o aparelho do cara estava penhorado num cabaré na região próxima de Barreiras, porque o cara tomou umas cachaças lá e não tinha dinheiro. Por aí você vê como é que funcionava. A gente ia falar com ele, ele olhava para gente meio enviesado”. O mesmo técnico presta outro depoimento sobre a Desagro: “Quando cheguei para

fiscalizar já estava implantado . Era para a gente ter acompanhado, nós não acompanhamos. O pessoal da associação queixando. A gente só recebia bronca. O lote de um tinha caído no cascalho... outro que não valia nada”.

h) **Cooteba:** Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor, contratado pelo CRH/UFBA, informou que um topógrafo faria o trabalho de campo a R\$100,00 e ficou sem realizá-lo por dois anos.

j) **Antares:** “Eles eram bem aparelhados, a dificuldade era o corpo técnico. Entrou eu e mais 5 ou 6 técnicos.” Juvenil F. Brito Jr., engenheiro agrimensor, contratado pelo CRH/UFBA.

## **ANEXOS**

- 1- Mapa de parcelamento do PA Baixão, elaborado pelo convênio do INCRA com o CRH/UFBA;
- 2- Mapa de parcelamento do PA Poço Longe, elaborado pelo convênio do INCRA com o CRH/UFBA;
- 3- Mapa de parcelamento do PA Santa Clara, elaborado pelo convênio do INCRA com o CRH/UFBA;

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)