



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

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

# EFETIVIDADES DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA E EFEITOS SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR DE AGRICULTORES FAMILIARES DO TERRITÓRIO DO VALE DO RIO VERMELHO-GO

## Effectiveness of land reform programs and effects on the food safety of family farmers of the Vale do Rio Vermelho-GO territory

### RESUMO

Os direcionamentos deste trabalho estão articulados com o percurso de análise das políticas públicas em contextos territoriais e seu objeto reporta-se ao processo de pesquisa das eficácias, dos entraves institucionais e organizacionais e dos aprimoramentos dessas iniciativas, tendo como recorte analítico a temática da segurança alimentar tratada de maneira ampla, a partir de elementos econômicos, sociais e culturais. O objetivo principal desta formulação não é apresentar apenas um estudo de caso, mas caminhos para investigação e comparação de duas políticas públicas: O Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa de Assentamentos Rurais, observados no Território Rural “Vale do Rio Vermelho” em Goiás, tornando-se este trabalho um esforço para preencher lacunas existentes nos ambientes gestores para a avaliação de políticas públicas de Reforma Agrária, particularmente no que tange à segurança alimentar dos agricultores familiares.

Leandro de Lima Santos  
Doutorando em Sociologia  
Universidade Federal de Goiás  
leandro.econ@gmail.com

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida  
Professor Adjunto Nível 2  
Universidade Federal de São Carlos - Campus Lagoa do Sino  
Pesquisador do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA  
manoel77@yahoo.com.br

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante  
Pesquisadora Sênior do CNPQ - Nível 1 A  
Coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da UNIARA  
vbotta@techs.com.br

Recebido em 04/05/2011. Aprovado em 25/04/2013  
Avaliado pelo sistema blind review  
Avaliador científico: Cristina Lelis Leal Calegario

### ABSTRACT

The directions of this work are articulated through public policy analysis in territorial contexts and its object refers to the process of evaluation of the efficiency, institutional and organizational barriers and enhancements from these initiatives. The analytical approach addresses the issue of food safety broadly, including economic, social and cultural aspects. The main objective is not only to present a case study, but to establish a research framework and the comparison of two public policies: The National Land Credit and Rural Settlements Program, incorporated in the Rural Territory “Vale do Rio Vermelho” in the State of Goiás, making this work an effort to fill gaps in existing management environments to evaluate public policies of agrarian reform, particularly with regard to food safety for small farmers.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de reforma agrária, segurança alimentar, agricultura familiar, crédito fundiário, programa de assentamentos.

**Keywords:** Public policies for agrarian reform, food security, family agriculture, land credit, settlements programs.

### 1 INTRODUÇÃO

O uso mais adequado dos recursos públicos tornou-se uma exigência crescente nos últimos anos e os governos, comprometidos com o cidadão, têm se esforçado na busca de padrões de eficiência, eficácia e efetividade social nas gestões públicas, através de processos de avaliação continuada, legitimada pelos seus

beneficiários. Sob essa perspectiva, a contribuição e proposição deste trabalho é avançar na agenda de pesquisa de avaliações das políticas públicas e seus efeitos para os agricultores familiares. Tem como objeto os Programas de Reforma Agrária com recorte analítico na temática da segurança alimentar numa dimensão territorial.

Objetivou-se, principalmente, neste trabalho apresentar e discorrer sobre o ambiente institucional, eficácias e entraves organizacionais<sup>1</sup> das políticas públicas de reforma agrária representadas por seus programas majoritários: Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos Rurais (nesse trabalho chamado de PA), bem como sobre os seus efeitos em elementos de segurança alimentar<sup>2</sup> dos agricultores familiares inseridos nessas políticas. Nessa perspectiva, foi escolhido como universo empírico o Território Rural<sup>3</sup> Vale do Rio Vermelho em Goiás, que apresenta as duas experiências políticas num mesmo recorte temporal, a serem tratadas de maneira comparativa.

Ao problematizar o estudo temos a seguinte indagação: os mecanismos institucionais desenvolvidos a partir de duas políticas públicas de reforma agrária podem promover diferentes patamares de segurança alimentar para os agricultores familiares delas beneficiários? Tal questionamento reforça um dos eixos centrais deste trabalho, a hipótese de que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) promove um maior nível de segurança alimentar aos agricultores familiares beneficiados do que o Programa de Assentamentos (PA), amparado por seu arranjo institucional.

Objetiva-se verificar se, em situações similares de estabelecimento, num determinado território rural, em que as interações socioeconômicas são bem parecidas, um

dado arranjo institucional, neste caso específico o do PNCF, conduz os agricultores beneficiários a condições visivelmente melhores no que se refere à cristalização de elementos de segurança alimentar, apontando tendências de sua aparente superioridade em indicadores explicativos como o autoconsumo, o acesso ao crédito e o período de dedicação à produção na gleba. Discute-se a hipótese de que as trajetórias sociais e de vida dos agricultores familiares, beneficiários dos programas, não são fatores determinantes para os resultados obtidos na avaliação de políticas públicas de reforma agrária.

A discussão proposta neste artigo pauta-se por uma comparação dos dois grupos de sujeitos beneficiários que são abarcados por institucionalidades diferentes, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos (PA), ambos inseridos na grande política pública de reforma agrária, o denominado Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ao se fazer o recorte na política pública de Reforma Agrária propõe-se um referencial comparativo mostrando que os potenciais beneficiários, mesmo em situações diferenciadas de habilitação nos programas oficiais de obtenção de terras, compõem um público com características similares, o que é historicamente explicado pelas dificuldades de acesso à terra.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, há um item metodológico e de apresentação do universo empírico. O item 3 apresenta o aparato institucional do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e os perfis dos seus beneficiários no território analisado. No item 4, apresentam-se as institucionalidades do Programa de Assentamentos (PA) e também os perfis dos assentados no mesmo território. No item 5, são colocados em prática os métodos e adequações de pesquisa, tratando-se os dados e conduzindo à avaliação comparativa dos programas PNCF e PA que compõem a política pública de reforma agrária. No item 6, apresenta-se uma análise comparativa dos principais entraves e efetividades dos programas analisados, com recorte em elementos de segurança alimentar dos agricultores familiares.

## 2 METODOLOGIA E UNIVERSO EMPÍRICO

O desenvolvimento do trabalho teve apoio na análise quantitativa e qualitativa dos dados provenientes das pesquisas de campo realizadas com a aplicação de questionários, entrevistas abertas e a partir dos registros dos diários de campo. Para a avaliação do efeito das políticas de Reforma Agrária na (In) Segurança Alimentar

<sup>1</sup>Entraves são filtros institucionais e organizacionais quando esses dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos em uma política pública. Filtros institucionais são as instituições (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado etc.) que pesam sobre as atuações dos atores e, quando se consolidam, passam a filtrar as capacidades desses em produzir, negociar, obter recursos e permanecer nos mercados (avanzando ou retrocedendo).

<sup>2</sup>Elementos de segurança alimentar abarcam variáveis ou indicadores econômicos, sociais, culturais e ambientais como: nível de segurança alimentar, saúde, escolaridade, redes de cooperação, trabalho, renda, pluriatividade, formação de redes de proteção social, autoconsumo, condições da moradia, práticas ambientais mais sustentáveis, bens duráveis, acesso ao crédito, dentre outros (ALMEIDA, 2008, p.49).

<sup>3</sup>Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2009) Território Rural se refere a microrregiões geográficas com densidades demográficas menores que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes e com grande concentração de agricultores familiares.

(IA) dos agricultores familiares foi realizada uma pesquisa pelo método de *Surveys*, através da metodologia do grupo de pesquisa *Rede Alimenta* da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), incorporando, ainda, questões específicas dos programas selecionados para análise.

A amostra estratificada foi definida com recorte apenas nos beneficiários de ambas as políticas mencionadas e cuja instalação tenha se dado no território delimitado. Para fins de nivelamento, instituiu-se que os agricultores entrevistados deveriam possuir, no mínimo, três anos de inserção no seu programa, prazo normalmente referenciado pelos órgãos governamentais gestores da Reforma Agrária para que se obtenha a consolidação da proposta produtiva do beneficiário, posteriormente aos respectivos processos de implantação.

Para mensurar o nível de segurança alimentar dos agricultores familiares foi utilizada a EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar), que é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), classificando os domicílios (ou famílias beneficiárias) em quatro níveis:

- Segurança Alimentar (SA), quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro;
- Insegurança Alimentar Leve (IAL), quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta;
- Insegurança Alimentar Moderada (IAM), quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas e;
- Insegurança Alimentar Grave (IAG), quando há redução importante da quantidade de alimentos

disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como das crianças.

Finalmente, para se avaliar quantitativamente e qualitativamente os efeitos das duas políticas, na cristalização dos elementos de segurança alimentar, foram correlacionados indicadores sociais, de produção, econômicos, tecnológicos, de acesso a créditos, dentre outros, com níveis de (In) Segurança Alimentar auferidos na EBIA.

No Quadro 1, apresenta-se uma segunda etapa da pesquisa, em que foram definidas categorias de análises da política, ou seja, selecionadas variáveis macros para análise do programa específico. Tais categorias foram definidas a partir de fatores que englobam o próprio conceito de segurança alimentar, tratado de maneira ampla, abarcando dimensões qualitativas e quantitativas.

Foi tomado um indicador basilar (Nível de (In) Segurança Alimentar) como parâmetro para cada categoria de análise e delimitadas as variáveis de análise, para cada uma dessas categorias, ou seja, a definição de quais variáveis poderiam explicar o indicador e que seriam passíveis de observação na pesquisa de campo. Essa etapa foi considerada fundamental para a construção dos instrumentos para o levantamento de dados.

As etapas metodológicas para a construção e a qualificação dos indicadores e das variáveis foram conduzidas a uma análise comparativa na qual os resultados são confrontados com os obtidos pela EBIA. Para auferir indicadores a tangenciar o nível de Segurança Alimentar dos beneficiários das políticas públicas de Reforma Agrária em questão, foram utilizadas amostras de beneficiários instalados no Território Rural Vale do Rio Vermelho, no estado de Goiás. Tal território é delimitado pelo Sistema de Informações Territoriais do Ministério de Desenvolvimento Agrário, autarquia apresentada como órgão regulador de tais políticas.

**QUADRO 1** – Categorias sociais e econômicas a serem confrontadas com a EBIA e parâmetros auxiliares de análise

Indicador a ser confrontado com as variáveis de análise	Categorias de análise	Variáveis de análise
<i>EBIA</i> - Nível de (In) Segurança Alimentar	1 – Renda	1 – Renda Agrícola e não agrícola; Fatia da renda gasta com alimentação.
	2 – Escolaridade	2 – Nível de escolaridade do chefe de família
	3 – Trabalho	3 – Período de dedicação à gleba (pluriatividade)
	4 – Perfil produtivo	5 – Nível de diversificação da produção
	5 – Autoconsumo	6 – Nível de autoconsumo
	6 – Acesso ao crédito	7 – Quantidade de famílias beneficiadas e valor acessado

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Almeida (2008)

Segundo Brasil (2009), o Território Vale do Rio Vermelho abrange uma área de 12.040,50 Km<sup>2</sup> e é composto por 16 municípios: Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraíta, Heitorai, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossamedes, Sanclerlândia, Taquaral de Goiás e Uruana. A população total do território é de 148.308 habitantes, dos quais 34.650 vivem na área rural, o que corresponde a 23,36% do total, desse segmento, 8.128 são considerados agricultores familiares.

### **3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO (PNCF)**

O Banco da Terra, primeiro programa governamental de crédito fundiário, foi oriundo de um programa piloto chamado Cédula da Terra e tinha por característica principal o financiamento do acesso a glebas de terra, bem como aos investimentos em infraestrutura produtiva a trabalhadores rurais. Segundo Brasil (2008), somados, o Cédula da Terra e o Banco da Terra foram responsáveis pelo assentamento de 42.337 famílias, em 1.460.572 hectares e por um investimento total equivalente a R\$ 771.882.009. Apesar de algumas críticas, em 2003, o governo optou por retomar a proposta de crédito fundiário com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que foi apresentado como uma versão melhorada, considerando uma maior abrangência.

O novo programa de Crédito Fundiário, denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) incorporou as bases de seu antecessor, o Banco da Terra. Dentre as regras aproveitadas tem-se o teto para a liberação do crédito para a compra da propriedade que foi 40 mil reais, o prazo do financiamento fixado em 20 anos, incluídos 3 anos de carência e a alienação fiduciária da propriedade. A seguir, apresenta-se o perfil desejável dos potenciais beneficiários do Crédito Fundiário.

De acordo com o instrumento normativo, os proponentes ao crédito para compra da terra deveriam atender a alguns pré-requisitos que validariam sua inserção no programa, estando aptos a participar do novo programa: 1. Trabalhadores rurais que não sejam proprietários de imóvel agrário, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na agropecuária; 2. Agricultores proprietários de imóveis agrários, cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e que seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda e consequentemente sustento à família

residente. Sendo inapto ao programa, o pretense beneficiário que: 1. Já tenha sido beneficiado com recursos do Fundo de Terras, mesmo que liquidado o débito; 2. Já tenha sido contemplado por qualquer projeto de assentamento rural; 3. Exerça função pública, ou em atribuições para fiscais; 4. Disponha de renda anual bruta familiar superior a quinze mil reais; 5. Tenha sido, nos últimos três anos (anteriores ao pedido de inserção no programa) proprietário de imóvel agrário, com área superior à de uma propriedade familiar; 6. For promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel agrário; e 7. Disponha de patrimônio, de qualquer ordem, superior a trinta mil reais.

Um marco na gestão do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), ficou a cargo da descentralização das ações aos Estados e participação efetiva e voluntária das comunidades que detêm poder de decisão. Em primeira instância, a aprovação da indicação do beneficiário e da propriedade rural depende do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Os governos estaduais promovem o apoio técnico através das UTEs (Unidades Técnicas Estaduais), a esfera estadual faz avaliação e aprovação final de propostas de financiamento dos beneficiários qualificados e, finalmente, autorizam a realização do contrato junto ao agente financeiro público, a partir de fundos do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Em aproximadamente oito anos, o PNCF, desde sua criação em 2003, cerca de 80 mil famílias já acessaram tal programa e adquiriram seu imóvel agrário, repassando aos agricultores R\$ 2,1 bilhões para a compra de terra e para a implantação de infraestrutura básica e produtiva, foram financiados mais de 1,3 milhão de hectares de terras.

O primeiro cenário abordado foi o aglomerado rural constituído na Fazenda Sobra de Sesmaria do Uvá, conhecido na região como Agrovila Fazenda Uvá, designação considerada incorreta, pois a caracterização de Agrovilas deu-se na concepção do antigo programa de financiamento, o Banco da Terra, que pressupõe a existência de uma pessoa jurídica (Associação ou Cooperativa) para responder por todos os beneficiários. O imóvel rural foi adquirido com recursos do PNCF, para o qual a relação com o beneficiário é direta e individual.

O imóvel fica localizado no Município de Goiás-GO, na confrontação com o município de Itapirapuã-GO. O total de famílias beneficiadas foi de 36. A escrituração deu-se em junho de 2007, quando efetivamente ocuparam a

terra. Até então, os procedimentos de qualificação da fazenda e dos beneficiários estendiam-se por, aproximadamente, 1 ano. A área total do empreendimento foi da ordem de 358,03 hectares, já descontadas duas Áreas de Preservação Permanente (tais como córregos e nascentes) e 20% de Reserva Legal. Dessa sorte, a área média por gleba designada a cada família foi de aproximadamente 9,9 hectares, quantidade que não ultrapassaria a limitação financeira correspondente estipulada pelo PNCF, que é de R\$ 40.000,00, restando, dessa forma, um valor aproximado de financiamento de R\$ 39.000,00 por família, já incluídas as custas cartoriais e cartográficas.

Fazem parte deste rol de beneficiários, trabalhadores rurais em sua maioria advindos do município de Itapirapuã. No que diz respeito às condições de trabalho vividas antes da contratação do Crédito Fundiário, a grande parcela dos beneficiários alegou ter trabalhado em áreas de terceiros sob condição de arrendatários, parceiros ou ainda, como trabalhadores diaristas. Tais condições foram comprovadas por declaração do sindicato dos trabalhadores rurais ou outro órgão apto a fornecer tal certidão, atestando, no mínimo, cinco anos de trabalho no meio rural.

A pesquisa revelou que os titulares assentados pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) são, em ampla maioria, homens (89%), principalmente na faixa etária entre os 41 e 50 anos (33%). Tal cenário surge também em razão da proibição institucional de beneficiário com mais de 65 anos, ou seja, esse não poderá se candidatar a receber uma gleba, a menos que o sindicato dos trabalhadores rurais da região conceda uma declaração apontando que ele ainda possui aptidão para desempenhar atividades agrárias.

A maioria das famílias (52%) não possui filhos menores de 18 anos residindo no imóvel. Dessa proporção, foram observados aproximadamente 16% que contavam com filhos maiores de idade e que continuavam residindo na gleba e compondo a força de trabalho. As famílias são compostas majoritariamente por 2 membros (34%), divergindo dos dados correspondentes ao padrão médio dos domicílios rurais baseados na exploração familiar, elaborados pelo IBGE, que aponta para 3 membros. Em suma, as famílias beneficiadas entrevistadas contam basicamente com duas a três pessoas que se dedicam às atividades agrárias.

Os titulares apresentam baixo grau de escolaridade: na ordem de 33% para os que estudaram da quinta a oitava série, 26% deles consideraram-se

analfabetos. Foi percebido ainda que todas as crianças ou jovens em idade escolar frequentam aulas na cidade de Itapirapuã, tendo como transporte um microônibus fornecido por aquele Município. Constata-se a grande participação dos beneficiários em organizações sociais, a maioria (93%) deles participa de, pelo menos, um grupo. Merece destaque a presença de uma associação de trabalhadores rurais constituída no aglomerado a fim de facilitar a busca por melhorias, seguida pela participação religiosa e sindical.

Em relação aos rendimentos, a maior parte dos beneficiários ocupam uma faixa de renda mensal que vai de R\$ 201,00 a R\$ 400,00 (45%). Há que se ressaltar ainda que a média simples de renda agrícola auferida pelos beneficiários do PNCF é de R\$ 455,19, algo próximo ao salário mínimo da época da pesquisa, em 2010, que era de R\$ 510,00. A maioria das famílias (74%) não recebe qualquer tipo de ajuda, ou seja, o sustento da família advém apenas do trabalho de seus componentes, não recebendo qualquer tipo de subsídio, governamental ou não. Os remanescentes contam com ajuda do Programa Federal Bolsa Família (19%) e do Programa Estadual Renda Cidadã, 7%.

Finalmente, delineando ainda as condições de moradia, de higiene e de saneamento identificadas, percebe-se que as casas têm, em média, 03 cômodos e são feitas de placas de concreto (correspondendo a aproximadamente 40% do total), alvenaria (34%) e madeira ou pau a pique (26%). Há de se frisar que, de acordo com as normas do programa, é facultado ao beneficiário a residência na parcela, bastando que tenha domicílio em local de fácil acesso, sendo referenciado um raio de 10 quilômetros. As casas registradas são, em sua maioria, simples, haja vista que os beneficiários não recebem nenhum tipo de subsídio para construí-las. Isso demonstra o caráter um pouco mais empreendedor do programa. A priori são criadas condições para uma produção que gera rendimentos para o sustento da família. Um exemplo disso é a disponibilização do Crédito Implantação, na ordem de R\$ 18.500 à época (PRONAF A), necessariamente após assinatura do contrato de financiamento.

#### **4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS E PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA DE ASSENTAMENTOS (PA)**

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o responsável por uma política pública de reforma agrária cujo objetivo é viabilizar o acesso das famílias à terra após a imissão de posse nas

respectivas áreas, cuja característica mais marcante é o instrumento pelo qual são adquiridas, a chamada desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ou simultaneamente, desapropriação agrária. Tal ação é prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 184, em que a União vê-se obrigada a desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel agrário que não esteja cumprindo sua função social.

O INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) dispõe de uma Diretoria de Assentamentos, cujas diretrizes pautam-se pela orientação das ações para a criação, implantação, desenvolvimento e consolidação, promovendo a organização socioeconômica dos beneficiários e o acesso aos serviços básicos de assistência técnica, ao crédito rural e à infraestrutura econômica e social vinculadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O assentamento, nesse caso, constitui uma experiência de realização da Reforma Agrária. Seu advento dá-se quando o INCRA, após a posse da terra, via desapropriação agrária, a transfere para trabalhadores rurais sem-terra, tendo como objetivo a produção agrícola. Nas palavras do órgão: “O assentamento é, portanto, razão da existência do INCRA”.

Pode ser beneficiário, entenda-se, como assentado, do Programa de Reforma Agrária Nacional do INCRA, todo trabalhador rural sem-terra e aquele que trabalha individualmente ou em regime de economia familiar indispensável à própria subsistência. Em uma área desapropriada para fins de reforma agrária, para a implantação de um assentamento, o INCRA prioriza os posseiros, arrendatários, parceiros, colonos etc., bem como outras famílias que componham o cadastro do INCRA, que perfaçam os requisitos legais de seleção.

A classificação dos beneficiários é disposta de acordo com critérios sistemáticos definidos em norma, tais como o tamanho da família; força de trabalho da família; idade do candidato; tempo de atividade agrária; moradia no imóvel; moradia no município; tempo de residência no imóvel e renda anual da família. Escolhidos os beneficiários, é convencionado que a organização do assentamento deve respeitar a forma de organização social preexistente a ser realizada de comum acordo com os interessados, quando se tratar de projeto de reforma agrária criado.

Na criação de um projeto de assentamento, os beneficiários credenciam-se facultativamente para receber o Crédito Implantação, crédito que permite aos assentados, em um primeiro momento, iniciarem as atividades

produtivas, assegurando-lhes as condições mínimas necessárias para sua fixação na terra. Essa etapa é caracterizada por um instrumental educativo, pois esse crédito tem sua aplicação baseada no planejamento coletivo, proporcionando a contribuição dos assentados à concepção de seus projetos.

A cessão de terras desapropriadas para os trabalhadores rurais é onerosa, ou seja, a lei brasileira estabelece que a terra é vendida, no prazo de 20 anos, sendo 3 anos de carência. Pela mesma Lei estabelece-se a atualização monetária das parcelas e juros de 6% ao ano. O pagamento da terra é parcelado, em prestações anuais, amortizadas em até 17 anos. O título de domínio é inegociável e intransferível por um intervalo de 10 anos.

Nos últimos sete anos, o número de projetos de assentamento criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aumentou 61%, passando de 5.184 em 2002 para 8.472 em novembro 2009, perfazendo uma área de 84,7 milhões de hectares, onde 901.823 famílias estão assentadas em mais de dois mil municípios. De 2003 até novembro de 2009 foram implantados 298 Projetos de Assentamento Agroextrativistas, abrigando 87.474 famílias; 101 Projetos de Desenvolvimento Sustentável onde moram e trabalham 26.583 famílias; seis Projetos de Assentamento Florestal, que abrigam 1.267 famílias de agricultores familiares; 46 Reservas Extrativistas, que abrigam 45.454 famílias de assentados (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA- INCRA, 2009).

A segunda realidade tomada como universo empírico foi o assentamento rural chamado Assentamento Liberdade ou PA Liberdade, com um total de 55 famílias beneficiadas. A área total correspondente do imóvel foi registrada na ordem de 2.196,25 hectares, descontadas, posteriormente, as reservas legais e APPs, em um total de 788,08 hectares, o que resultou em parcelas com áreas médias de aproximadamente 29 hectares por família. Há de salientar-se que essa área é quase três vezes maior do que a área destinada a famílias do PNCF. Terras adquiridas pelo crédito fundiário podem ser escolhidas pelos beneficiários devido ao instrumento de compra e venda, podendo, dessa forma, ser mais caras. Por isso, devido à restrição em valores liberados, tornam-se menores do que as glebas destinadas a Programa de Assentamentos, quando se utiliza o instrumento da desapropriação.

Os agricultores titulares assistidos pelo Projeto informaram que, antes de estarem acampados, com intuito de conseguir a parcela de terra, tinham, em sua maioria, por profissão, o trabalho rural na região de Itapirapuã

(aproximadamente 80%), porém, havia ainda, dentre os titulares iniciais, trabalhadores que se definiam como sendo anteriormente, artesãos, vendedores, ajudantes de serviços gerais, carroceiros, pedreiros, funcionários públicos, dentre outros, na ordem de 20%. Os chefes de família são homens em sua maioria (95%), a moda percebida em suas faixas etárias estava no intervalo que vai de 41-50 anos (32%), seguido, não muito de longe por contingentes consideráveis nas faixas de idade de 31-40 anos (27%) e 51-60 anos (27%).

Foram encontrados extremos entre composições familiares identificadas no PA, ao se considerar que, na faixa etária majoritária, que abarca pelo menos 50% dos chefes de família (41 a 60 anos), não raro é percebido que os filhos já não mantêm residência com seus pais e, logicamente não participam da força de trabalho. No entanto, encontrou-se situação em que o chefe de família é relativamente jovem e com filhos pequenos, que ainda não colaboram com a produção e sustento do grupo. Nesse caso retratado, segundo a mãe entrevistada, a família só não estava em situação de fome em virtude dos benefícios advindos do Programa Bolsa Família recebidos por manter 3 filhos na escola. As entrevistas revelaram basicamente que a força de trabalho depende, na grande maioria, do chefe de família e sua companheira.

A exemplo do que foi verificado no PNCF, existe um baixo grau de escolaridade no que se refere aos chefes de família, da ordem de 40% para os que estudaram da primeira à quarta série, seguidos por 35% deles que se consideraram analfabetos. Cabe ainda salientar, que todas as crianças em idade escolar estão matriculadas em escolas na cidade de Itapirapuã-GO, tendo como transporte um micro-ônibus disponibilizado pelo município. Porém, esse transporte não vem operando a contento, tendo em vista as frequentes falhas no atendimento aos estudantes.

Ao retratar a participação dos beneficiários em organizações ou grupos sociais, tem-se que a maioria (79%) deles participa de, pelo menos, um grupo. Existe uma associação informal que abarca a totalidade dos beneficiários. Tal participação é complementada ainda pela adesão dos mesmos ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e FETAEG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Goiás) e por movimentos religiosos.

No PA, o cenário percebido é o de que a maioria (45%) dos beneficiados ocupa uma faixa de renda agrícola que vai de R\$ 201 a R\$ 400. Como parâmetro auxiliar, cabe informar que a média simples da mesma renda auferida pelos agricultores é da ordem de R\$ 370,88, abaixo do rendimento mínimo estipulado pelo governo, que era de

R\$ 510,00 na data da pesquisa em 2010. Nesse sentido, percebe-se um cenário de redes de proteção social, pois a maioria das famílias tem alguma modalidade de ajuda, 40% contam com Bolsa Família, 14% Renda Cidadã e, ainda, 2% (uma família) recebem ajudas regulares de organizações comunitárias, perfazendo um total de 56% de famílias que contam com algum tipo de benefício de programa social, dentre os citados.

Finalmente, ao se retratarem as condições de moradia encontradas, foi constatado que todos os beneficiários tiveram disponibilizado um crédito de R\$ 10.000,00 para construir suas casas. Excluem-se desse rol apenas aqueles que já dispunham de moradia construída em suas parcelas, os chamados *retiros* da antiga fazenda desapropriada e aqueles que não quiseram contrair tal financiamento. Um fato que precisa ser observado é o de que o recurso liberado proporcionou aos beneficiados a construção de casas feitas com tijolos, com no mínimo 04 cômodos amplos, representando um avanço quando contraposto ao PNCF, mas isso se deve à caracterização do próprio programa, que obriga o beneficiário a estar presente na gleba, sob pena de ser autuado pelo INCRA e se houver reincidências, poderá ter a concessão de uso suspensa. A situação de obrigatoriedade da presença do beneficiário na gleba, por um lado, mostra-se favorável, pois estimula o trabalho e um maior envolvimento com a produção na terra adquirida.

## **5 SEGURANÇA ALIMENTAR E PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Dentro da perspectiva metodológica, objetivava-se, neste item do trabalho, dar bases a essa comparação entre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos (PA), a partir do recorte na temática da Segurança Alimentar, sob as categorias de análise e dos indicadores descritos anteriormente.

Pelo Gráfico 1, demonstra-se uma situação em que, de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), as famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) se reportam a duas situações: Segurança Alimentar (SA), em que não apresentam nenhuma restrição alimentar e nem incertezas quanto à alimentação futura, e Insegurança Alimentar Leve (IAL), em que, em suma, não há nenhum tipo de privação de alimentos, na ordem de 44% e 56% das famílias pesquisadas, respectivamente.

Aspecto diverso apresentou o Programa de Assentamentos (PA), conforme Gráfico 2, que demonstrou



Segurança Alimentar (SA) em apenas 14% da amostra, e o restante em escalas de 42% para Insegurança Alimentar Leve (IAL), 37% de Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e 7% de Insegurança Alimentar Grave (IAG). Esses dois últimos níveis expressam cenários respectivos de restrições quantitativas na alimentação e redução significativa de alimentos disponíveis a adultos e crianças, sugerindo uma situação de fome.

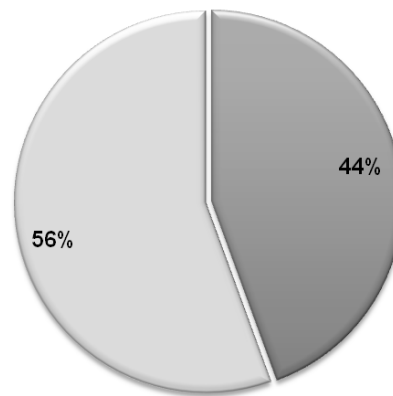
Nos Gráficos 3 e 4, apresentam-se cruzamentos de dados do indicador de referência (EBIA) com escolaridade, em que tomou-se o nível de escolaridade do representante da unidade familiar junto aos programas de reforma agrária, no caso os chefes de família. Esse fator merece ser comentado, pois em termos comparativos constatou-se a similaridade dos resultados referentes aos dois programas.

A exposição dos tópicos anteriores indica que, coincidentemente, em ambos os programas, as escolaridades dos chefes de família apresentam uma moda estatística idêntica em 52% das amostras, o chefe de família só estudou no máximo até o final do ensino fundamental (8ª série) e para os que se consideram analfabetos (ou sem escolaridade) o percentual é de 26% no PNCF e 35% no PA, indicando uma relativa proximidade também nesse quesito.

A análise acima desmistifica a especulação da existência de públicos diferenciados, quanto ao grau de instrução escolar, para os dois programas, pois a crítica residia no fato de que o PNCF, por apresentar alguns procedimentos burocráticos que pressupunham um maior envolvimento do candidato, acabava por segregar beneficiários em potencial, prejudicados por sua falta de instrução (ou escolaridade). Logicamente, tem-se a refutação de tal hipótese à luz dos dados encontrados pela pesquisa de campo que apoia este trabalho.

Nos dois gráficos que se seguem, é reiterada a ideia exposta acima. É expressa uma relação de proporcionalidade direta ou, ao menos, sugere uma tendência de que quanto maior o nível escolar do chefe de família, menor o nível de insegurança alimentar (ou maior o nível de segurança alimentar) em ambos os programas. Entretanto, os programas não apresentam as mesmas escalas encontradas através da EBIA, haja vista que a situação mais crítica é apresentada pelo PA, no segmento cujo chefe não possui escolaridade alguma, em que se percebe o percentual de 60% de famílias que se encontram nos níveis de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

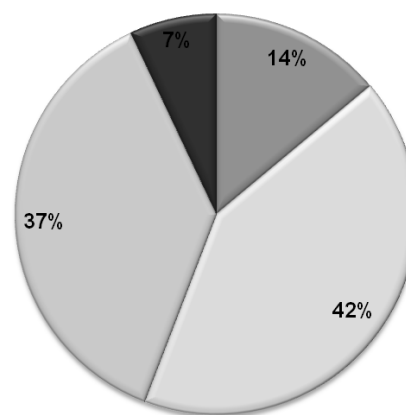
A análise a seguir envolve a categoria referente ao tempo de dedicação do beneficiário à produção na parcela de terra adquirida. No Gráfico 5, a relação esperada foi



■ Insegurança Alimentar Leve (IAL) ■ Segurança Alimentar (SA)

**GRÁFICO 1** – Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA – P.N.C.F.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

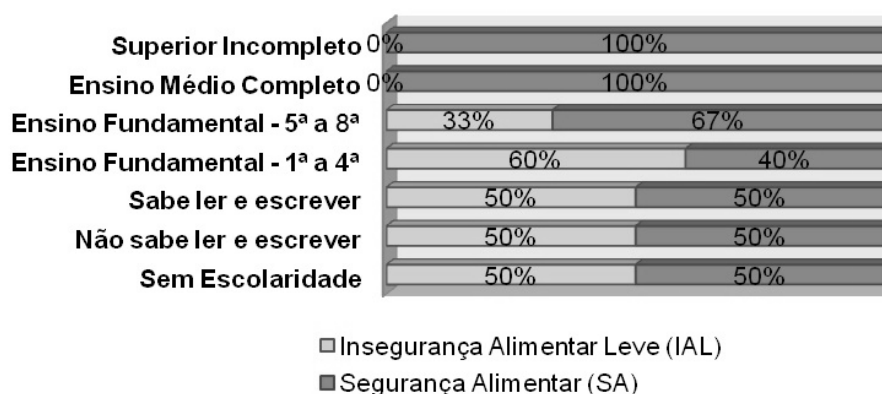


■ Segurança Alimentar (SA)  
■ Insegurança Alimentar Moderada (IAM)  
■ Insegurança Alimentar Leve (IAL)  
■ Insegurança Alimentar Grave (IAG)

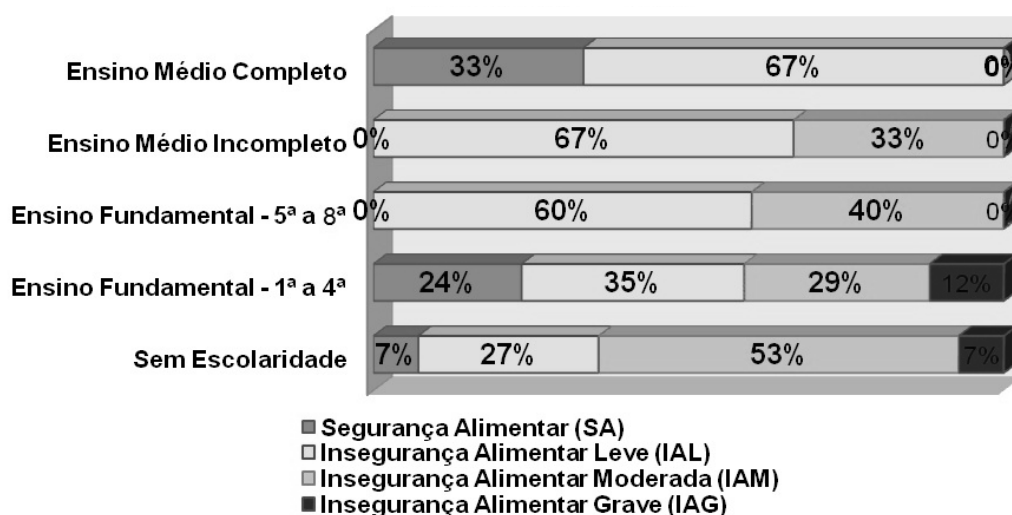
**GRÁFICO 2** – Discriminação das famílias beneficiárias segundo a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA – P.A.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

confirmada, pois foi constatado que quanto maior o tempo de dedicação ao trabalho, menores os níveis de insegurança alimentar (ou maior o nível de segurança alimentar). Salienta-se ainda que o PNCF é tolerante à pluriatividade, ou seja, é permitido ao beneficiário realizar outras atividades fora de sua gleba, desde que essa esteja



**GRÁFICO 3** – Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.  
Fonte: Pesquisas de campo, 2010

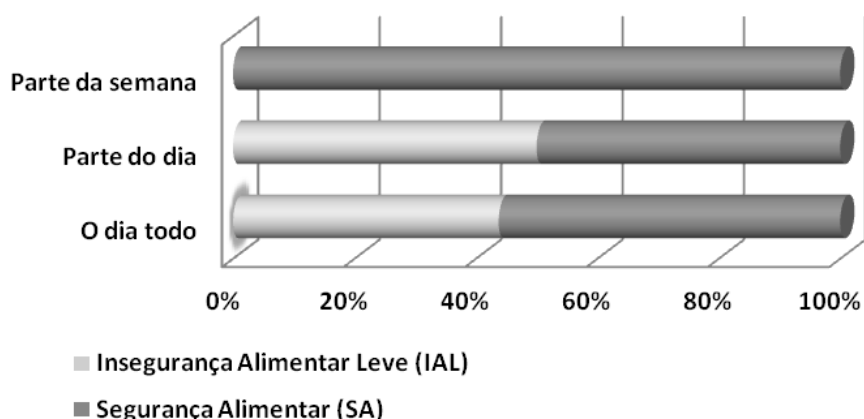


**GRÁFICO 4** – Relação entre escolaridade dos chefes de família e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.  
Fonte: Pesquisas de campo, 2010

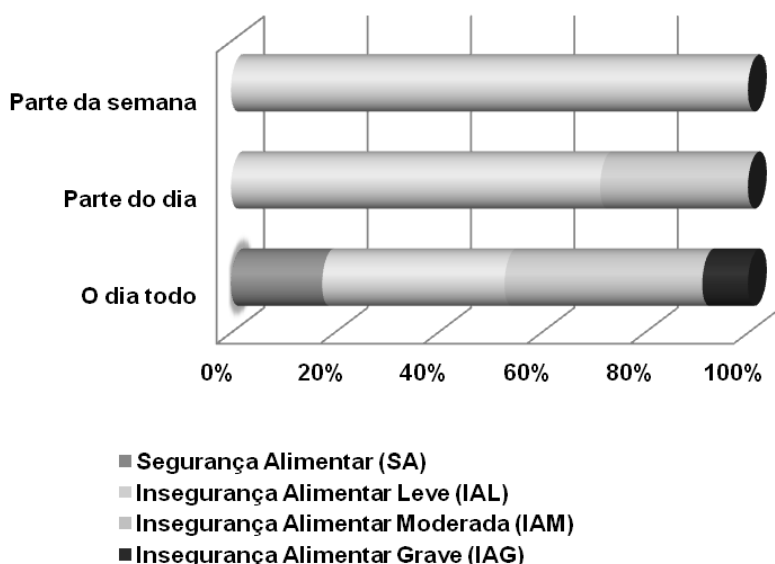
sendo aproveitada corretamente.<sup>4</sup> Entretanto a pesquisa de campo captou a informação de que 74% dos chefes das famílias entrevistadas encontravam-se na parcela, no momento da visita, ou seja, tal fato aponta indícios de que com a dedicação majoritária à produção na gleba são desencadeadas situações de maior segurança alimentar.

<sup>4</sup>O aproveitamento adequado da parcela é fiscalizado sistematicamente pela UTE. Segundo informações obtidas junto ao coordenador da unidade no estado de Goiás, o ideal é que sejam feitas, no mínimo 3 (três) visitas técnicas anuais, sendo que a alegação é de que essa meta está sendo cumprida.

Pelo Gráfico 6, mostra-se que esta categoria apresenta resultados ambíguos quando referentes aos programas. Diferentemente do PNCF, para o PA, é sugerida uma relação inversamente proporcional entre período de dedicação à produção no lote e segurança alimentar, em que, por exemplo, em situações de dedicação integral à gleba, tem-se aproximadamente 45% de famílias em Insegurança Alimentar Moderada ou Grave. Esse percentual muda em cenários de dedicação parcial, em que é percebida queda substancial no número de famílias em Insegurança Alimentar Moderada, aproximadamente 25%, e desaparece a faixa de Insegurança Alimentar Grave.



**GRÁFICO 5** – Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.  
Fonte: Pesquisas de campo, 2010



**GRÁFICO 6** – Relação entre o período de dedicação às atividades na gleba e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.  
Fonte: Pesquisas de campo, 2010

A constatação anterior reporta à ideia de que o assentamento rural não corresponde satisfatoriamente à geração de renda pela produção, mal aproveitada ou mal estimulada. O fato é que os beneficiários estão buscando alternativas fora do empreendimento para escapar de condições alimentares deficitárias. Tal fato é ainda mais crítico, pois no Programa de Assentamentos é imposta a condição de dedicação do beneficiário à produção na parcela adquirida, sob pena de suspensão da concessão de uso. Foram encontrados 89% dos chefes de família em suas glebas. Porém, desses

beneficiários, aproximadamente 10% afirmaram, mesmo contrariando o dispositivo supracitado, que realizam trabalhos e captam rendas fora do assentamento, pois, segundo eles, não existem condições e nem estímulos à produção no local e essa seria uma alternativa para suas famílias não sofrerem mais ainda com a privação de alimentos.

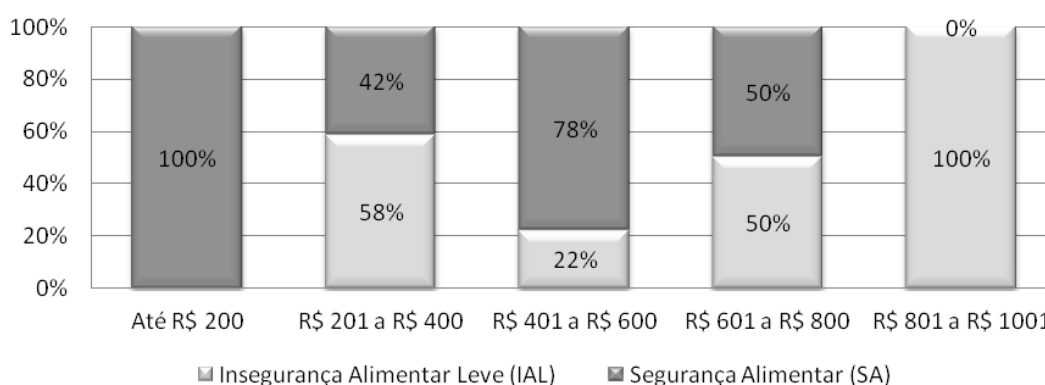
Na categoria de análise de renda a ser comparada com resultados da EBIA, foi escolhido o indicador renda agrícola como sendo explicativo, haja vista que, em ambos os programas, tal renda é considerada primordial

para o sustento do agricultor familiar escolhido, ou seja, a existência desse tipo de renda é objetivada como sendo fator fundamental para a emancipação econômica dos beneficiários. A percepção do rendimento conseguido através de atividades desenvolvidas no lote que satisfaça às necessidades do agricultor familiar pressupõe o sucesso da política pública de reforma agrária, ou seja, a desconcentração da propriedade da terra é condição necessária, mas pouco significativa, caso não haja viabilidade econômica dos projetos implantados.

Pelos Gráficos 7 e 8, conclui-se, desconsiderando os *outliers* (situações atípicas) verificados nos resultados

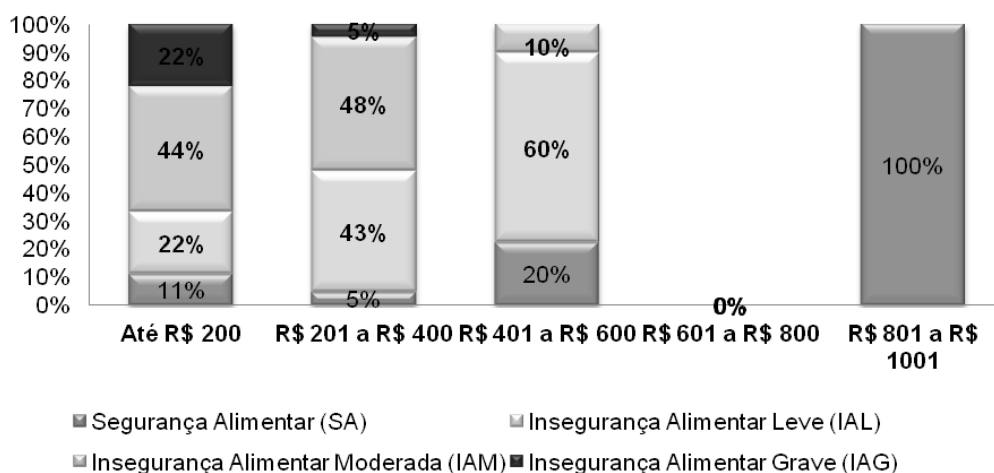
do PNCF para esta categoria, que a insegurança alimentar é menor, quando se tem uma maior renda obtida através das atividades na parcela de terra. No PA, por exemplo, para a faixa de renda agrícola de até R\$ 200, verifica-se um percentual de 66% das famílias em níveis de insegurança alimentar moderada ou grave, já na faixa de renda agrícola de R\$ 401 a R\$ 600, tem-se o percentual de 10% de famílias no nível de Insegurança Alimentar Moderada e nenhuma no nível Grave.

Nessa categoria, há que se fazer uma ressalva, como demonstrado anteriormente. Tem-se que a média simples de renda agrícola auferida pelos beneficiários do PNCF é de, aproximadamente, R\$ 455,19, sendo que, para essa faixa



**GRÁFICO 7** – Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de renda agrícola auferida e nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010



**GRÁFICOS 8** – Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de renda agrícola auferida e nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

de renda haveria uma correspondência de 78% de Segurança Alimentar (SA). Em análise similar contida nas discussões para o PA, a renda média agrícola percebida é da ordem de R\$ 370,88, integrando uma faixa de renda em que se encontram apenas 5% das famílias em condições de Segurança Alimentar (SA).

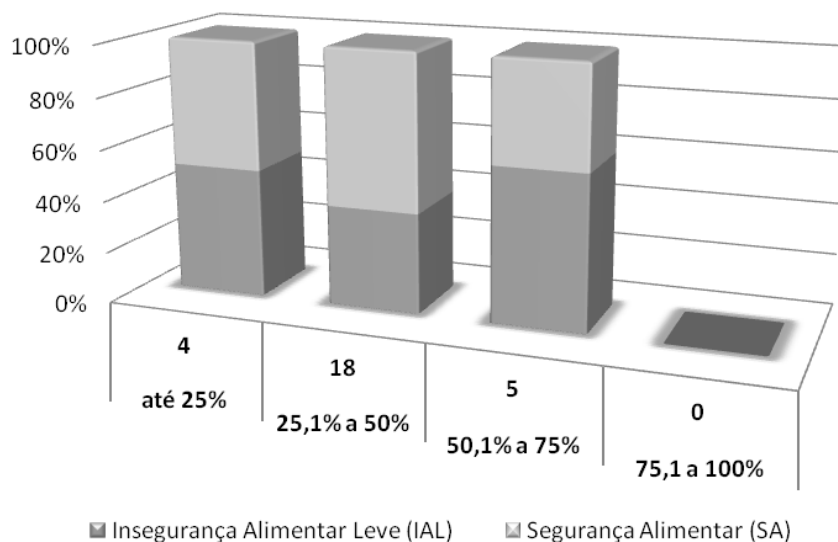
Aproveitando o rumo tomado nesta análise, cabe fazer uma observação quanto aos resultados encontrados até este ponto. Aproximadamente, metade (49%) dos beneficiários do PA encontram-se na faixa de renda que vai de R\$ 201 a R\$ 400; pelo gráfico 12, mostra-se que, para esta faixa de renda tem-se 5% das amostras em situação de Segurança Alimentar. Certamente, essa proporção está ligada às situações de pluriatividade, ou seja, para alcançar esse nível, os beneficiários tiveram que captar rendimentos em atividades realizadas fora de suas parcelas.

Complementando a categoria de análise anterior, tomou-se um indicador, em que foi abordada a SA em relação à renda total, somando-se as rendas agrícolas e não agrícolas, sendo que, para essa última, foram considerados inclusive os auxílios recebidos através de mecanismos de assistência social, tais como Bolsa Família e Renda Cidadã. Essa inferência mostra-se bastante importante, pois para algumas famílias, o sustento advém de fontes externas ao âmbito de suas parcelas.

Nos gráficos 9 e 10, demonstram-se claramente, que quanto maior o comprometimento da renda total

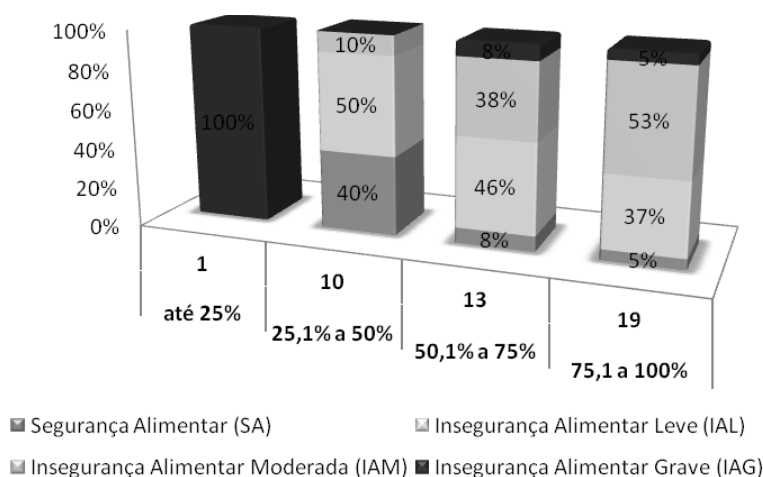
para a aquisição de alimentos, maiores são os níveis de insegurança alimentar em ambos os programas. A diferença específica registrada nessa categoria reside na quantidade majoritária de famílias por faixa de comprometimento da renda: enquanto no PNCF, a maioria das famílias (18) *encontra-se* na faixa que vai de 25,1% a 50% de renda utilizada, no PA percebe-se que a maior parte delas (19) ocupa a faixa que vai de 75,1% a 100% de renda comprometida com alimentação, indicando uma situação de subsistência de seus beneficiários.

Essa inferência foi colocada em meio às análises que envolvem a categoria renda, a fim de fazer uma comparação direta entre os programas de reforma agrária no seguinte sentido: é percebido que os beneficiários do PNCF, mesmo sem contar com a quantidade de auxílios recebidos, como os que foram percebidos no PA, apresentam um cenário de Segurança Alimentar (SA) e, na pior das hipóteses, Insegurança Alimentar Leve (IAL), ou seja, tudo indica que houve pouca influência dos poucos benefícios recebidos para esse resultado. Enquanto que para os beneficiários do PA, é dedutível que se não fossem tais auxílios, possivelmente os percentuais que envolvem famílias em níveis de insegurança alimentar em seus estágios mais críticos seriam substancialmente majorados, pois, para muitas delas, é um complemento de renda extremamente considerável.



**GRÁFICO 9** – Classificação das famílias beneficiárias segundo percentual da renda total gasto com alimentação e nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.

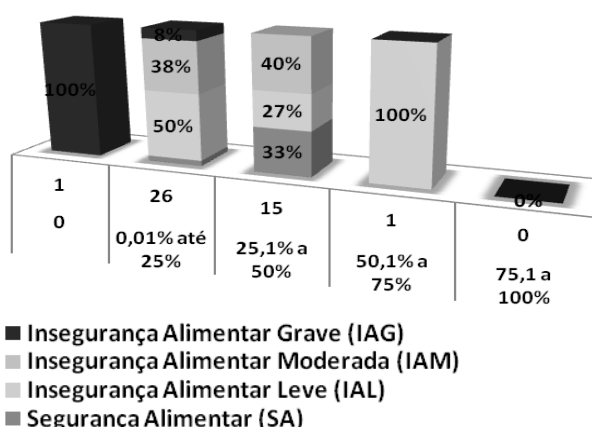
Fonte: Pesquisas de campo, 2010



**GRÁFICO 10** – Classificação das famílias beneficiárias segundo percentual da renda total gasto com alimentação e nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.

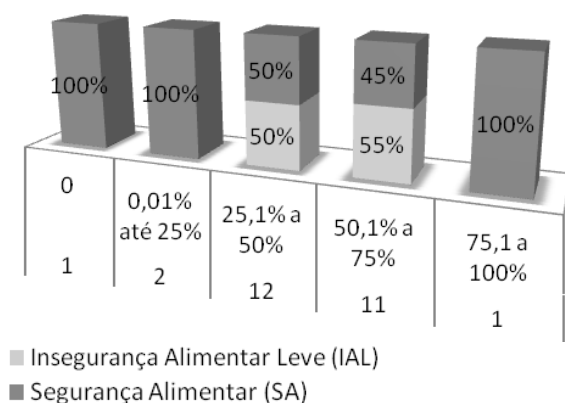
Fonte: Pesquisas de campo, 2010

A categoria de análise autoconsumo, vem representada a seguir pelos Gráficos 11 e 12, que demonstram a relação entre as faixas percentuais de consumo de produtos produzidos no próprio lote, frente ao consumo total e à (in) segurança alimentar verificada. Nessa perspectiva, é notória a tendência à diminuição de níveis mais críticos de insegurança alimentar (ou aumento do nível de segurança alimentar) quanto maior for o percentual de autoconsumo.



**GRÁFICO 12** – Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de autoconsumo total e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010



**GRÁFICO 11** – Classificação das famílias beneficiárias de acordo com o percentual de autoconsumo total e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

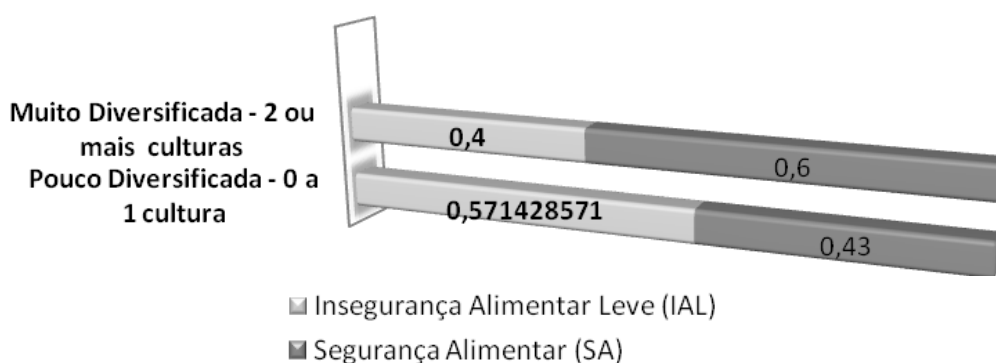
Esse quesito mostrou-se invariavelmente importante, uma vez que foi constatado nesse estudo que as famílias que estrategicamente produziam para o seu autoconsumo (a exemplificar hortaliças, frutas, aves e suínos) apresentavam condições melhores de segurança alimentar e, nesse sentido, os beneficiários do PNCF mostraram-se mais abastecidos. A faixa percentual que mais abarcou famílias (12 no total) do PNCF foi a que trouxe a informação de que parte da alimentação familiar, de 25,1% a 50% provém de produtos

oriundos da própria gleba, enquanto no PA, a moda está contida na faixa que vai de 0,01% a 25% da mesma análise (contando com 26 famílias). Comprovadamente, há uma estreita relação entre segurança alimentar e autoconsumo. O que exige uma atenção especial aos hábitos alimentares das famílias, a sua qualidade nutricional, elementos que interferem na saúde humana.

A próxima categoria de análise trata do perfil produtivo dos beneficiários, com recorte no nível de diversificação da produção. Esse indicador reforça que a ideia de que diversificar a produção vai além da criação de oportunidades de venda de produtos. Majoritariamente, as famílias atestaram não trabalhar com o monocultivo,

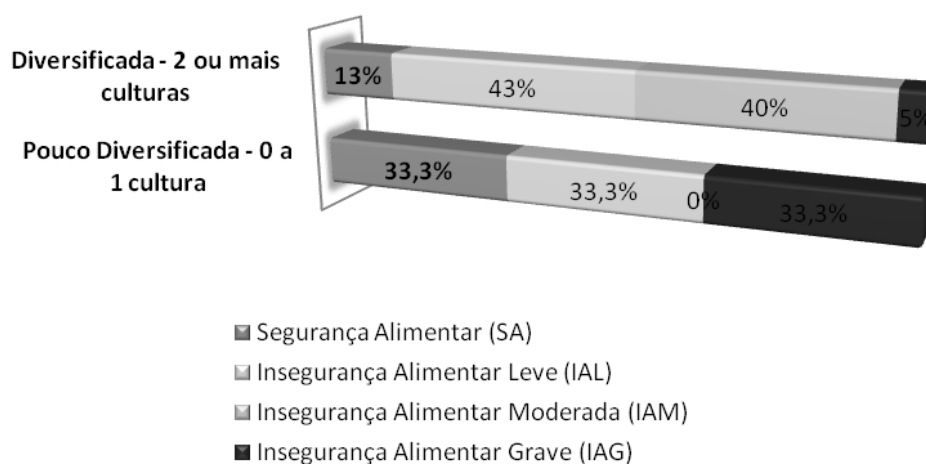
pois existe a preocupação com a garantia, dentro da própria parcela, da produção dos alimentos consumidos e este anseio passa pela diversificação produtiva a fim de balancear o cardápio diário. O cruzamento exposto nos Gráficos 13 e 14 mostrou que quanto mais diversificada a produção, menores os índices de (in) segurança alimentar.

A quantidade de famílias que alegam ter a produção pouco diversificada é considerada pequena: para o PNCF apenas 7 famílias alegaram ter a produção pouco diversificada. Dessas, 5 famílias concentram-se apenas na produção de leite e 2 apenas na produção de pimenta. Em ambas as situações a produção é entregue a uma única empresa compradora. No PA, a relação de famílias que



**GRÁFICO 13** – Classificação das famílias beneficiadas segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.N.C.F.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

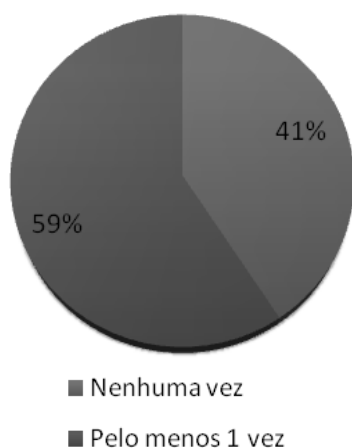


**GRÁFICO 14** – Classificação das famílias beneficiadas segundo escalas de diversificação da produção e o nível de (In) Segurança Alimentar – P.A.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

consideraram ter seu perfil produtivo pouco diversificado pode até ser considerada insignificante diante do total observado. Apenas 3 das 43 afirmaram empenho em apenas uma cultura e dessas, somente 1 alcançou uma segurança alimentar. No entanto, nem mesmo a diversificação da produção das famílias restantes (40) proporcionou estágios mais favoráveis quanto a sua segurança alimentar, apresentando um percentual de 45% em condições de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave.

Finalmente, os Gráficos 15 e 16 alinham-se à categoria de análise Acesso a Crédito e foram colocados apenas como parâmetro auxiliar, haja vista que não houve quaisquer liberações de créditos do PRONAF aos beneficiários do PA, o que impossibilitou comparação. Por outro lado, 59% dos beneficiários do PNCF já haviam acessado tal apoio financeiro e, em, 44% dos casos, constatou-se uma retirada dentro da faixa que vai de R\$ 25.001 a R\$ 30.000, o que indica que os beneficiários acessaram pelo menos duas vezes o programa de crédito.

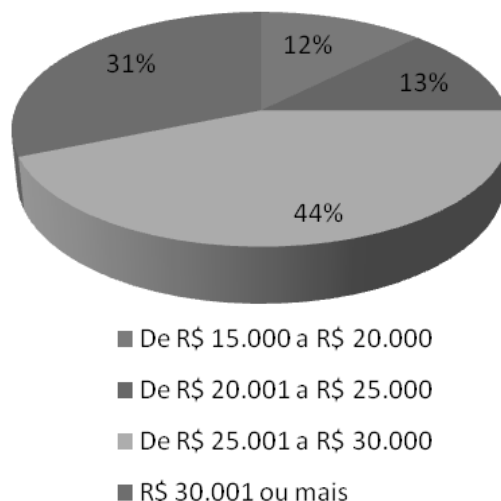


**GRÁFICO 15** – Classificação percentual das famílias do PNCF beneficiadas com crédito do PRONAF e discriminação de acordo com o valor acessado pelas mesmas – P.N.C.F.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

Tem-se que o crédito a fomentar a produção inicial é de suma importância. Apesar de terem praticamente o mesmo tempo de inserção na gleba do que os beneficiários do PNCF, os beneficiários do PA obtiveram apenas créditos considerados como apoio (R\$ 2.400), enquanto ainda estavam acampados e crédito com destinação específica para a construção de suas moradias (R\$ 10.000). Não foi liberado nenhum crédito com destinação direta ao plantio

ou à formação de rebanhos, por exemplo, o que compromete o desempenho produtivo e conseqüentemente, a segurança alimentar.



**GRÁFICO 16** – Classificação percentual das famílias do PNCF beneficiadas com crédito do PRONAF e discriminação de acordo com o valor acessado pelas mesmas – P.A.

Fonte: Pesquisas de campo, 2010

O fato dos beneficiários do PA não terem acessado qualquer tipo de crédito para a produção explica-se por um travamento essencialmente institucional, pois no momento de criação do assentamento, em outubro de 2006, não foi exigido o licenciamento ambiental completo junto ao órgão competente. Dessa sorte, o Assentamento Liberdade acabou por ser penalizado pela promulgação, em dezembro de 2006, da resolução CONAMA n° 387, que reafirmou e conduziu à necessidade do licenciamento ambiental para projetos de assentamento, porém, permitindo apenas a apresentação de um relatório ambiental simplificado contendo ainda um laudo agrônômico, a ser protocolado no órgão ambiental.

O referido licenciamento tornou-se exigência ao acesso de qualquer tipo de crédito rural, inclusive PRONAF. Fato diverso ocorre diante do arranjo institucional do PNCF, pois, desde a criação de seu antecessor, o Banco da Terra, tal documentação é exigida no momento de consolidação do financiamento, o que contribui para que a disponibilização do crédito para a produção para os novos beneficiários seja rápida. Acredita-se que o acesso ao crédito foi importante para a



condução dos beneficiários a situações de segurança alimentar, porém, o que foi percebido, ainda, é o fato de que 41% dos beneficiários não acessaram o PRONAF e nem por isso alcançaram patamares críticos de insegurança alimentar, buscando sustento em sua própria produção sem recorrer ao endividamento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a dimensão de análise comparativa deste trabalho, fez-se necessária a exposição dos aspectos institucionais de cada programa, ficando atestado que, ambos os programas acabam atingindo o mesmo público e estipulam condições e contrapartidas similares à candidatura de seus beneficiários, porém foram identificadas algumas eficácias e entraves organizacionais. Para essas considerações, foram elencados alguns aspectos tratados neste trabalho e considerados cruciais diante da vertente de análise escolhida.

O PNCF mostrou-se mais participativo, pois sustenta-se em Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como envolve órgãos em todos os níveis da Federação, descentralizando as ações estatais. Acredita-se que esse arranjo conduz às melhores escolhas de beneficiários, pois o processo é avaliado por todos os segmentos envolvidos, com o intuito de evitar o beneficiamento de indivíduos que não possuem perfil para tanto. Exemplo disso é a verificação de que, aproximadamente 20% dos beneficiários do PA não tinham experiência agropecuária anterior, alegando funções diversas que não o trabalho agrícola, algo que é condição de elegibilidade para o PNCF.

No PA existe uma centralização das ações junto ao INCRA, o que, por vezes, atrasa o processo de escolha e a condução das famílias à área. Relatos de atraso nos procedimentos foram identificados junto aos seus beneficiários, atestando fragilidade na gestão do INCRA. A questão da participação do potencial beneficiário na escolha da terra mostra-se um tanto quanto importante ao passo que foi identificado que, no assentamento rural, diferentemente do aglomerado do PNCF, as terras são obtidas através de instrumentos que nem sempre são eficientes em termos de fertilidade ou ainda se mostram incompatíveis com as culturas almejadas. Tal indício foi apontado pela exposição das características dos imóveis referentes aos dois programas, sendo que as terras do PNCF, segundo relatos técnicos, mostram-se superiores em termos de fertilidade e de condições de plantio ou criação proporcionadas também pelo seu relevo, mesmo sendo menores em tamanho.

Outro fato que mostrou-se um entrave organizacional ao Programa de Assentamentos (PA) foi o fato de que o trabalhador rural beneficiário do programa de assentamentos, na maioria dos casos, tem a falsa impressão de gratuidade na aquisição da terra, dado o grande período de carência para se reembolsar o erário. Acredita-se haver um desestímulo à produção na gleba, que geraria o próprio sustento e recursos para o reembolso do valor da terra ao Estado (conduzindo inclusive às condições de segurança alimentar). Algo diverso acontece no PNCF, pois há a conscientização do pagamento e acompanhamento da produção nas parcelas de terra entregues através de vistorias.

Diante das categorias de análises, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) mostrou-se um sério e contundente instrumento de avaliação, ao revelar que, parte dos beneficiários do PA encontra-se em estágios de insegurança alimentar com restrições quantitativas de alimentos. Para o PNCF foram detectadas, em grande parte, situações de segurança alimentar e cenários onde existiam apenas restrições qualitativas ou preocupações quanto à falta de alimentos.

Tomando esse ponto de partida, foi dado início a uma série de cruzamentos de indicadores que buscaram auferir a consolidação de elementos de segurança alimentar e, nessa perspectiva, passando por categorias de análises que nortearam a comparação entre os programas. Abaixo resumiu-se o que foi considerado mais relevante nesses resultados:

- **Escolaridade:** A despeito de os beneficiários de ambos os programas estarem no mesmo patamar de instrução escolar, no PA, para a faixa de analfabetismo, foi observado que a maioria das famílias apresentava condições de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave;
- **Trabalho:** Diferentemente do PNCF, no PA foi percebida uma situação em que quanto maior a dedicação à produção no lote (ou permanência no local) maior a insegurança alimentar, apontando para déficits do assentamento rural quanto à criação de condições de sustento, conduzindo beneficiários à pluriatividade;
- **Renda:** Foi percebida a superioridade quanto à renda de origem agrícola dos beneficiários do PNCF. Fazendo uma correlação com a categoria anterior, sugeriu-se que os beneficiários do PA, para alcançarem situações de segurança alimentar têm de buscar renda através de atividades fora de sua gleba. No PA, considerando a renda total, foi percebido um maior número percentual de famílias que a comprometem, em grande parte, com a compra de alimentos, dessa sorte, encontrando-se a grande maioria em insegurança alimentar;

• **Perfil Produtivo:** As análises mostraram que quanto mais diversificada a produção, menores os índices de (in) segurança alimentar, porém, mesmo as famílias do PA detentoras de produção considerada diversificada, apresentaram um percentual de 45% em condições de Insegurança Alimentar Moderada ou Grave;

• **Autoconsumo:** Constatou-se que no PNCF, a maior parte das famílias têm um razoável nível de autoconsumo, em que o resultado modal indicou que de toda a alimentação familiar, 25,1% a 50% provêm de produtos com origem na própria gleba, enquanto no PA, a maior parte das observações vai de 0,01% a 25%.

• **Acesso a crédito:** Foi constatado um entrave institucional pelo fato dos beneficiários do PA não terem acessado qualquer tipo de crédito rural para custearem o início de suas produções, o que influencia o cenário de segurança alimentar. Porém essa não é a única explicação para condições de insegurança alimentar, haja vista que há beneficiários do PNCF que não acessaram o referido crédito e se encontram em situações mais confortáveis na EBIA.

No início deste trabalho foi levantado o problema de se afirmar que os mecanismos institucionais desenvolvidos a partir de políticas públicas de reforma agrária poderiam ou não promover diferentes níveis de segurança alimentar para os agricultores familiares beneficiados. Acredita-se que os resultados obtidos apresentam fortes indícios dessa relação, gerando a aceitação da hipótese de que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) conduziu, amparado por seu arranjo institucional e demonstrado pelos indicadores, seus beneficiários a um maior nível de cristalização de elementos de segurança alimentar, quando comparados aos beneficiários do Programa de Assentamentos (PA).

O principal produto deste trabalho foi o desenvolvimento de caminhos de investigação sobre o ambiente institucional, eficácias e entraves organizacionais e eficiência relativa das políticas públicas de reforma agrária representadas em seus mais significativos programas: Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Assentamentos Rurais (PA) e suas possíveis

influências em elementos de segurança alimentar dos agricultores familiares inseridos nessas políticas. Tais elementos, como o nível de segurança alimentar, escolaridade, cooperação social, trabalho, renda, proteção social, autoconsumo, acesso ao crédito, dentre outros, foram representados por indicadores, respeitando-se alguns procedimentos metodológicos, mas se adequando às especificidades desta pesquisa.

É bem claro que no conflituoso cenário que envolve a questão agrária, que não só é influenciado por preceitos econômicos, mas que envolve fortes vertentes sociais, políticas e jurídicas, faz-se importante a execução de outros projetos e estudos que visem avaliar e aprimorar a articulação e os diálogos entre os programas de reforma agrária e os atores/instituições, dada a complexidade de suas diferentes facetas.

## 7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de governança e gestão das redes e programas de segurança alimentar:** análise comparativa entre municípios paulistas. Campinas: UNICAMP, 2008. Relatório técnico-científico de bolsa de pós-doutorado no país.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desenvolvimento territorial.** Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/arquivos/1602516123.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Recuperação e regularização dos projetos financiados pelo fundo de terras (programas banco da terra e cédula da terra):** princípios e diretrizes. Disponível em: <<http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>>. Acesso em: 10 out. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **O Incra e o assentamento.** Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/index.php>>. Acesso em: 8 out. 2009.