

# INFRAESTRUTURA INSTALADA E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ASSENTAMENTOS DO PONTAL DO PARANAPANEMA: O QUE OS DADOS MOSTRAM

*Luís Antonio Barone<sup>1</sup>*

*Anderson Antonio da Silva<sup>2</sup>*

*Ana Lúcia Teixeira<sup>3</sup>*

**Resumo:** Este trabalho constitui-se de uma análise preliminar dos dados coletados na pesquisa Uniara-INCRA (2011), sobretudo a partir do levantamento amostral realizado no Pontal do Paranapanema (região oeste do Estado de São Paulo). São apresentados e discutidos dados sobre a infraestrutura social e as condições residenciais nos assentamentos rurais do Pontal, assim como um conjunto de políticas públicas que buscam atender à demanda de produção, assistência técnica e comercialização dos trabalhadores assentados. As condições de infraestrutura evidenciadas apontam para aspectos mais desenvolvidos (como eletrificação residencial e moradias de alvenaria) convivendo com elementos ainda distantes de garantir boas condições de vida (como acesso à água de melhor qualidade e saneamento básico). Aponta-se, também, para a vigência de políticas públicas que atendem à produção e a comercialização, com assistência técnica. Porém, a efetividade (abrangência) e a eficácia (sucesso) desses programas são deficientes.

**Palavras-chave:** Infraestrutura social; Políticas públicas; Desenvolvimento rural;

---

<sup>1</sup>Sociólogo, Professor Assistente-Doutor da FCT/Unesp – Campus de Presidente Prudente/SP e bolsista EXP-CNPq.

<sup>2</sup>Mestre em Geografia, Professor da FATEC-Presidente Prudente/SP, membro do NEAGRO e bolsista EXP-CNPq.

<sup>3</sup>Mestranda em Geografia na FCT/Unesp – Campus de Presidente Prudente/SP e bolsista ATP-CNPq.

Reforma agrária.

**Abstract:** *This paper presents a preliminary analysis of the data collected in the Uniara-INCRA Research (2011), especially from the sample survey conducted in the "Pontal do Paranapanema" (west of São Paulo State). Are presented and discussed data on the social infrastructure and residential conditions in the rural settlements of this region, as well as a set of public policies that seek to meet the demand of production, technical support and marketing of settled workers. The infrastructure conditions evidenced pointed out more developed aspects (such as residential electrification and masonry dwellings) still living with distant elements to ensure good living conditions (such as access to improved water and sanitation). It is pointed out also to the existence of public policies that serve the production and marketing, with technical support. However, the effectiveness (coverage) and efficacy (success) of these programs are deficient.*

**Keywords:** *Social infrastructure; Public policies; Rural development; Land reform.*

## **Introdução**

O desenvolvimento dos projetos de assentamentos implica, certamente, uma série de ações públicas integradas e simultâneas, mesmo que um ideal plano de desenvolvimento<sup>4</sup> possa definir cronogramas com prioridades. É recorrente e quase de domínio público, também, a afirmação de que a reforma agrária não deve ser apenas distribuição de terras, mas sim todo um conjunto de políticas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável. Neste sentido, as condições de infraestrutura instalada e o conjunto de políticas públicas efetivadas num assentamento rural são fatores importantíssimos para seu desenvolvimento.

Este trabalho, que analisa fundamentalmente os dados colhidos no levantamento realizado pela pesquisa Uniara-INCRA (2011) – embora também lance mão de dados qualitativos dessa mesma pesquisa e de outras paralelas –

---

<sup>4</sup>Oficialmente, todo Projeto e Assentamento tem seu Plano de Desenvolvimento. Este documento técnico, geralmente constante dos processos de regularização do assentamento, muitas vezes não passa de letra morta, desobedecendo qualquer processo participativo e mais aprofundado tecnicamente (sobre este tema, cf. BARONE *et. al.*, 2000).

busca discutir, mesmo que preliminarmente, a efetividade e a eficácia das ações públicas voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema. Os dados apresentados e discutidos exploram os capítulos do questionário quantiquantitativo aplicado na subamostra do Pontal<sup>5</sup>, radiografando a infraestrutura social instalada (estradas, acesso à água e energia), as condições de moradia e as ações e programas oficiais para o desenvolvimento da produção (financiamentos, ATER, programas de comercialização), além do acesso da população assentada a outras políticas públicas de cunho social.

A problemática das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar (e dos assentamentos rurais, por extensão) tem sido discutida de diferentes maneiras nos últimos anos, denotando uma inflexão no debate da reforma agrária, que tem passado cada vez mais para a avaliação das ações de desenvolvimento econômico e social das unidades reformadas (PAs). É certo que na bibliografia especializada, avaliações do desenvolvimento dessas experiências já têm décadas (cf. GUANZIROLI et. al, 1994; SPAROVEK, 2003). Também a literatura das ciências sociais já discute há muito tempo aspectos críticos das avaliações de políticas públicas (CARVALHO e BARREIRA, 2001). A partir de perspectiva mais qualitativa, a própria produção do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR) tem se voltado para balanços e avaliações (FERRANTE e BERGAMASCO, 1995; BARONE, 2000; FERRANTE e BARONE, 1996).

Dialogando, sobretudo, com as noções de efetividade e eficácia (ARRETCHE, 2001), procura-se, aqui, analisar as condições infraestruturais, necessárias à qualidade de vida da população assentada, bem como o conjunto de políticas públicas (que sempre estão em interface com a infraestrutura e umas com as outras) para o desenvolvimento dos PAs, com destaque para o que Ramos (2010) destaca como as quatro frentes prioritárias, a saber, a política creditícia, a política de assistência técnica, as políticas de comercialização e escoamento e a política administrativa (entendidas neste trabalho como a execução de ações de infraestrutura social).

Reitera-se que o banco de dados produzido pela pesquisa Uniara-INCRA é um riquíssimo manancial de informações para a discussão de diferentes temas relativos ao desenvolvimento dos assentamentos rurais no Estado. A intenção

---

<sup>5</sup>A subamostra do Pontal do Paranapanema foi pesquisada pela equipe do Grupo de Pesquisa Ruralidades, Habitat e Cidadania, da Unesp de Presidente Prudente, grupo associado ao Nupedor na pesquisa Uniara-INCRA, cobrindo 62 PAs no Pontal.

neste artigo é demonstrar como uma leitura pouco aprofundada desses dados pode fornecer uma panorâmica bastante completa e atual da condição desses assentamentos, bem como dar a perceber, com clareza, os limites e perspectivas das políticas públicas em execução nos mesmos.

Dessa forma, além da presente introdução, este artigo subdivide-se em tópicos que apresentam e discutem informações sobre a infraestrutura dos PAs do Pontal, as condições de moradia das famílias da amostra e as políticas públicas desenvolvidas nesses assentamentos, sobretudo aquelas voltadas para a dimensão da produção (embora evidenciem-se, também, dados sobre os benefícios previdenciários e sociais e os incentivos para ações ambientais). Por fim, concluiu-se com uma tentativa de síntese refletindo-se sobre as políticas públicas e o desenvolvimento dos assentamentos.

### **A infraestrutura social instalada no Pontal**

As condições de infraestrutura social, no tocante às instalações edificadas e obras públicas, nos assentamentos do Pontal, apresentam uma situação desigual em relação às diferentes estruturas e suas condições. Essas instalações são, geralmente, de implantação e responsabilidade de manutenção dos governos municipais, o que em muito contribui para que a infraestrutura social seja bastante deficitária. Apesar disso, o acesso à escolarização, por exemplo, é abrangente (casos isolados não foram identificados na pesquisa), embora quase sempre dependente de transporte para estabelecimentos na zona urbana - sobretudo a partir dos anos finais do Ensino Fundamental. Depois de um momento inicial de certo apoio às escolas rurais (nos assentamentos), muitas Prefeituras acabaram fechando esses estabelecimentos, às vezes alegando falta de alunos (de fato, uma redução de população em idade escolar é verificada nesses PAs).

Ainda com relação à existência de escolas nos PAs, os números do levantamento realizado em 2011, é importante ressaltar, acabaram por superestimar a existência de escolas de ensino médio nos assentamentos. Isso porque, na subamostra do Pontal, o peso de assentamentos como Gleba XV de Novembro (localizado entre os municípios de Euclides da Cunha e Rosana e com mais de 500 lotes familiares) foi grande (mais de 40% das entrevistas). Como esse grande PA conta com escola de Ensino Médio - assim como o PA São Bento (Mirante do Paranapanema), com 15% de representação na subamostra -, há um viés que não retrata com perfeição a realidade da infraestrutura escolar nos assentamentos do Pontal.

Outras instalações e serviços nos PAs estão sintetizados na Tabela 1, abaixo:

**Tabela 1 – Infraestrutura social nos PAs.**

	Representatividade (%)
Posto de saúde	65
PSF	34
Telefone público	32
Transporte coletivo	65
Outros	3

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Destaca-se, na Tabela 1, a existência e funcionamento de Postos de Saúde, na maioria com médicos uma vez por semana, serviço apontado por 65% dos entrevistados. A síntese destaca, também, a ocorrência em separado do Programa Saúde da Família (34% de informantes disseram que há, mas esse dado não é excludente com relação ao Posto de Saúde).

Reconhecendo que a pesquisa é de percepção e o PSF é bastante disseminado nos municípios do Pontal, é possível interpretar esse dado do PSF como sendo, ao menos em parte, referente aqueles programas que não contam com uma unidade de saúde instalada no PA. Dessa forma, pode-se supor um número maior de serviços de saúde pública em funcionamento nos assentamentos (numa tabulação diferente, 17% de assentados apontam a existência apenas do PSF, elevando os serviços de saúde para 82% das respostas). Nesse caso, no entanto, cerca de 20% dos assentados ainda apontam a ausência de serviços de saúde nos seus assentamentos. Além de assentamentos recentes, que não contavam com serviços de saúde em funcionamento na época da pesquisa (como o PDS Bom Jesus, em Iepê), problemas de gestão municipal do SUS ou situações de assentamentos que têm seus territórios divididos entre municípios com diferentes posturas na gestão do sistema de saúde, ajudam a explicar esses dados.

No tocante ao transporte coletivo, 65% dos entrevistados apontaram a existência desse serviço, às vezes mantidos por veículos não regularizados (ônibus clandestinos). Já no tocante ao acesso à telefonia pública (orelhão), esse foi apontado por apenas 32% dos entrevistados. Nesse quesito, destaca-se a ampla disseminação dos aparelhos de telefonia móvel nos PAs – como de resto, em todo o país. No entanto, apesar dos assentados possuírem celulares, estes muitas

vezes "não pegam" no assentamento (ou em determinadas regiões deles). Apenas 20% dos entrevistados disseram acessar a internet (de diferentes formas, com lan houses, escolas e outras), mesmo percentual daqueles que informaram ter computadores em casa.

No caso das estradas, por outro lado, elas apresentam-se em mau estado, com muita reclamação dos moradores de que na época das chuvas, geralmente de dezembro a março, elas ficam intransitáveis (quase metade dos entrevistados indicaram que as estradas são ruins nessa época, contra quase 40% que disseram que as estradas são "ruins sempre"). Este é um problema recorrente, não apenas nos territórios dos assentamentos, mas em toda a imensa área rural do Pontal. Mesmo estradas pavimentadas acabam por ficar semanas interditadas na estação chuvosa, devido a buracos e desbarrancamentos. Nas muitas estradas rurais, pontes ficam abaladas, aterros são levados pelas chuvas e comunidades ficam isoladas por semanas. Como exemplo dessa condição ruim das vias de acesso – dentro e fora dos PAs – cita-se o caso de um assentamento, fora da amostra da pesquisa Uniara-INCRA, mas que é acompanhado há tempos pela equipe de pesquisadores da Unesp de Presidente Prudente.

No PA Primavera, em Presidente Venceslau, durante anos uma represa estourada impediu um acesso mais rápido à área comunitária e à escola local. Depois de muita mobilização da comunidade e apoio da Prefeitura, a Codasp, sob orientação do ITESP, refez o talude da represa, sobre o qual voltou a transitar veículos (inclusive os ônibus escolares). Duas estações chuvosas depois, novamente a represa estoura, inviabilizando esse acesso. Em 2013 completou-se três anos desse ocorrido, sem que nada tenha sido feito para retomar-se esse trajeto. Os veículos devem fazer um desvio (também precário) que aumenta o trajeto da cidade até à escola do assentamento. Não há previsão de reforma dessa área da represa e a própria comunidade já não crê (e não se mobiliza para) que os órgãos responsáveis façam algo.

O caso evidencia não só a condição geral da infraestrutura viária nos assentamentos, como também ajuda a explicar um pouco sobre a dificuldade administrativa em garantir a manutenção da mesma. O órgão responsável pela implantação do assentamento é, primeiramente, responsável por essa infraestrutura. No entanto, independente do órgão (ITESP ou INCRA), outra autarquia é que executa as obras de construção e manutenção das estradas (no caso em tela, a executora foi a Codasp). Soma-se a isso o fato de que essas estradas – mesmo sendo internas aos assentamentos – também são de corresponsabilidade das Prefeituras, que acabam sendo as agências mais

frequentes nessa necessária manutenção (90% da manutenção das estradas dos PAs, segundo os dados da amostra, é feita pelas Prefeituras), deslocando suas máquinas da patrulha rural para fazer alguma pequena manutenção - sobretudo para evitar danos nos veículos de transporte escolar.

Para obras de maior envergadura, no entanto, é requerida uma verdadeira orquestração de interesses e agendas de vários órgãos públicos, às vezes, envolvendo as três esferas governamentais. Não é difícil imaginar a dificuldade no encaminhamento de obras de reparação e manutenção geral das estradas nos assentamentos, devido a essa sobreposição de responsabilidades.

Acerca de outras estruturas de uso comunitário nos assentamentos pesquisados, temos a seguinte configuração (Tabela 2):

**Tabela 2** – Estruturas de uso coletivo no assentamento.

	Representatividade (%)	
	Sim	Não
Salão de reuniões	83	17
Cozinha ou padaria comunitária	25	75
Esqr. ou sede da associação/cooperativa	18	82
Campo de futebol	72	28
Quadra poliesportiva	43	57
Capela Católica	35	65
Salão/Templo evangélico	77	23

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Chama a atenção a forte presença de salões e/ou templos evangélicos nos assentamentos, em número muito maior que capelas católicas (77% contra 35%). No entanto, é importante destacar que as reuniões religiosas da igreja católica muitas vezes ocorrem nos salões de reuniões, que é a estrutura de uso coletivo mais presente nos assentamentos (83% dos respondentes afirmaram existir no seu PA). Depois desses dois espaços coletivos, o campo de futebol (72% de ocorrência) e as quadras poliesportivas (43% de respostas afirmativas para

existência) são as estruturas mais recorrentes. Uma informação complementar importante é que, na imensa maioria dos casos, as quadras esportivas estão instaladas nas escolas. Essas, geralmente atendendo apenas os primeiros anos do Ensino Fundamental, contam com quadras usadas pela comunidade.

### **As condições de moradia nos assentamentos: outros aspectos da infraestrutura**

Com relação às residências dos assentamentos visitados pela pesquisa UNIARA/INCRA, a amostra aponta para 100% de casas de alvenaria, o que acaba por esconder situações – claramente minoritárias, mais presentes nos assentamentos novos e em casos especiais nos demais – de casas de madeira, algumas inclusive em precárias condições. No entanto, pode-se afirmar com segurança que a imensa maioria dos assentados do Pontal vivem em edificações de tijolos e cimento, com mais de 90% com banheiros dentro de casa (o que não exclui a manutenção da "casinha", como um segundo banheiro fora de casa).

Embora 71% dos informantes tenham apontado morar em casas com piso cerâmico, mais 11% que têm casas com piso de cimento queimado (o popular "vermelhão"), as moradias dos assentamentos do Pontal exibem uma aparência de inacabadas, com paredes sem reboco (mais por fora, mas também dentro das casas) e cômodos sem portas internas. Essas moradias, segundo seus ocupantes, tiveram melhorias recentes (89% dos informantes apontam essa situação) e sua construção foi realizada mais por mão-de-obra contratada (em 55% dos casos) que pelo próprio morador (segunda opção de força de trabalho utilizada na construção, com 26% de respostas). Ainda sobre essa questão da mão-de-obra utilizada, são baixos os índices de realização de mutirões, sendo mais frequente um tipo de mutirão envolvendo sobretudo familiares.

Essas moradias tiveram, em 65% dos casos, algum financiamento - sendo o mais citado, o Crédito Habitação oferecido pelo INCRA (em 67% das respostas afirmativas para algum apoio financeiro para a construção da casa). Esse apoio financeiro, em mais de 60% dos casos em que ocorreu, não ultrapassou 5 mil reais, o que explica que cerca de 90% dos assentados tenham utilizado, também ou exclusivamente, recursos próprios nessas obras.

A infraestrutura dessas moradias garante amplamente energia elétrica residencial (100% dos casos), fato que esconde a situação de que toda a eletrificação instalada nos assentamentos via programas oficiais tem apenas essa destinação. O assentado ou grupo que quiser um montante de energia para uso produtivo deve custear um transformador próprio. Dessa forma, a energia elétrica



para a produção tem uma incidência bastante pequena nos assentamentos. Ainda sobre a energia elétrica, sua instalação segue mais ou menos um cronograma próximo ao de implantação dos assentamentos. Embora cerca de metade dos entrevistados não souberam afirmar o ano de chegada da energia, nem o programa oficial que disponibilizou a energia nos assentamentos, o monitoramento contínuo desses assentamentos aponta para essa quase coincidência. Há situações em que assentamentos de 2002 (último ano do governo FHC) vão receber essa infraestrutura apenas no governo Lula – caso do PA Roseli Nunes, em Mirante do Paranapanema. Mas a eletrificação, eminentemente residencial, conforme citado acima, foi fortemente implantada nos PAs do Pontal desde os anos 1990 (década de maior incidência de assentamentos na região).

Com relação ao acesso à água, a situação é bem mais complexa. Mais de 50% dos assentados têm acesso à água de poços artesianos (geralmente encanada até em casa). No entanto, quase um quarto dos entrevistados ainda depende de poços cacimba, com situação que oferece risco à saúde. Mas, há situações piores, que reúnem mais de 10% dos assentados, que buscam água em nascentes, córregos, açudes e carros pipa (sendo esta opção indicada pelos moradores do PDS em Iepê). A qualidade da água para consumo humano, portanto, varia muito, sendo que, em alguns casos, a saúde é claramente posta em risco, haja vista que não é feito, no geral, nenhum tratamento dessa água de uso doméstico.

Completando um quadro nada positivo, a destinação do esgoto residencial é amplamente feita de forma inadequada (apenas 16% apontaram ter fossas sépticas, tijoladas, em casa), além da deposição de lixo plástico e de vidro ser fundamentalmente a queima e o enterramento – em apenas 3% dos casos registrou-se algum tipo de coleta regular de lixo no assentamento. Some-se a isso o fato de que o enterramento e/ou a queima ser a destinação de mais de 60% dos recipientes de agroquímicos porventura utilizados nos lotes.

### **Políticas públicas para o desenvolvimento: a produção, comercialização e assistência técnica**

A reconhecida afirmação de que a reforma agrária não é só distribuição de terras, mas todo um conjunto de medidas para promoção do desenvolvimento rural sustentável cobra, na verdade a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades dos produtores assentados. Dessa forma, crédito, assistência técnica, programas de comercialização e outras ações devem ser avaliados no contexto dos assentamentos rurais.

No tocante à política creditícia, a tabela 3 explicita os dados sobre acesso a

financiamentos produtivos pelos assentados do Pontal. Destaca-se, nesse tipo de política pública, a informação de que o PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária), extinto na virada do Século, aparece como acessado por 53% dos informantes (certamente a parte mais antiga da amostra), chegando a ser quase o dobro da citação do PRONAF em sua modalidade "A" (29%) e mais que o dobro na modalidade "A/C" (23%) - ambas específicas para assentados. Além desses programas federais de crédito para a reforma agrária, a pesquisa registrou a informação acerca do FEAP, programa de crédito produtivo desenvolvido pelo governo estadual - com 13% de adesões registradas na amostra.

**Tabela 3** – Acesso a financiamentos.

	Representatividade (%)	
	Sim	Não
Procera	53	47
FEAP	13	87
PRONAF A	29	71
PRONAF A/C	23	77
Outros	6	94

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Informações colhidas de forma qualitativa, tanto no contexto da pesquisa Uniara-Incra, quanto em outras investigações realizadas há mais de uma década no Pontal acabam por explicar em muito a lembrança do PROCERA por parte dos entrevistados. Em primeiro lugar, a forte presença de assentamentos mais antigos – implantados ainda na vigência do programa – é um fator causal importante. Além disso, a alta inadimplência alcançada pelos assentados no acesso ao PROCERA impediu que essa maioria tivesse acesso ao PRONAF, instituído a partir dos anos 2000-2001. Enquanto a inadimplência do PRONAF (nas duas modalidades citadas) e do FEAP atingiu 15% dos informantes, a inadimplência do PROCERA foi quase o triplo.

Como os financiamentos federais são sucessivos e, no caso da substituição

do PROCERA pelo PRONAF, a dívida do primeiro bloqueava o acesso ao segundo, muitos assentados ficaram privados do acesso ao programa atualmente em vigor. Novamente, é preciso especificar mais essa realidade auferida pelo levantamento de 2011. Em primeiro lugar, o alto índice de inadimplência do PROCERA teve uma decisiva contribuição do malgrado projeto da COCAMP (cooperativa fundada pelo MST em 1998). Isso porque, cerca de dois mil assentados-cooperados, tiveram créditos do chamado "teto 2" do PROCERA, destinado à organizações produtivas dos assentamentos, tomados para investimento na cooperativa sediada em Teodoro Sampaio. Com a paralisação das obras do projeto agroindustrial, mais as denúncias de malversação de recursos, os cooperados se viram numa situação de devedores de recursos que a direção da COCAMP geriu.

Além da falência/bloqueio judicial da cooperativa (BARONE, FERRANTE e BERGAMASCO, 2005), mesmo com renegociações havidas nos anos 2000, poucos conseguiram ou quiseram aderir às suas propostas, preferindo manterem-se à margem do sistema creditício oficial (cerca de 30% dos que estavam inadimplentes renegociaram, segundo dados do levantamento de 2011). Já com relação ao FEAP, sua maior adesão ocorre antes de 2003, o que corrobora dados qualitativos de que esse programa estadual foi bastante apoiado nas gestões Covas-Alckimin (1995-2002), perdendo, gradativamente, sua efetividade e importância como política pública nos últimos anos, inclusive por conta da privatização (Banespa) e federalização (Nossa Caixa Estadual) das instituições financeiras do governo paulista, operadoras desses créditos.

Com relação aos créditos de instalação, que são os fomentos iniciais que os assentados recebem, estes foram mais acessados na modalidade "apoio inicial", geralmente sem necessidade de contraprestação, atingindo 57% dos informantes. A modalidade "fomento" dos créditos de instalação foram pouco lembrados como acessados, com 17% de menções. Baixíssimos foram os números dos que acessaram o "Adicional Fomento" e o "Apoio Mulher" – com 2% de informações positivas de acesso para cada modalidade.

Essas respostas obtidas no levantamento questiona a efetividade de políticas públicas, como o "apoio mulher" – bastante citado em propagandas oficiais. Esse baixíssimo índice de adesão ao programa, aponta bloqueios e limites na efetivação dessa política de gênero. A pesquisa qualitativa registrou reclamações de que técnicos, com apoio de lideranças assentadas, desdenham e secundarizam o recurso do "apoio mulher", em detrimento de projetos não afirmativos – para homens, portanto. Além de sua pouca efetividade, a eficácia do programa também

pode ser questionada a partir de dados qualitativos, já que foi muito comum a opinião de que o "apoio mulher" não atenderia às demandas das assentadas, limitando em muito, nas suas instruções normativas, as possibilidades de investimento derivadas desse recurso.

A assistência técnica tem sido, sem dúvida, um verdadeiro calcanhar de Aquiles nas políticas públicas para a reforma agrária. Em São Paulo, em que pese a manutenção de problemas estruturais relativos a essa modalidade de apoio às comunidades de assentados, sublinha-se o fato de existir um sistema próprio de ATER, mantido pelo governo estadual: a Fundação ITESP. A trajetória desse órgão, ligado atualmente à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado, é um importante indicador dos ciclos de maior e menor apoio aos assentamentos (e, por extensão, à temática da Reforma Agrária) em São Paulo (BARONE, 2000).

Essa mediação, embora "ineficiente" (MARTINS, 2004) é estratégica, pois além de incrementar a produção, potencializa a força e o empoderamento político dos assentados, via assessoria e apoio político. No entanto, a pesquisa continuada junto aos assentados do estado de São Paulo demonstra que essas possibilidades – a de incremento econômico e de empoderamento cidadão – são fortemente bloqueadas. A mediação política o é devido ao jogo de forças que atuam no interior do estado, seja nos órgãos promotores da ATER, no ITESP ou no INCRA (este garantindo uma assistência técnica contratada via terceirização). A partidarização parece prevalecer sobre uma visão coesa e consensual sobre os caminhos para o fortalecimento dos assentados enquanto atores políticos relevantes no espaço público (BARONE e FERRANTE, 2012).

A pesquisa UNIARA/INCRA resvalou essa problemática, buscando levantar prioritariamente a participação da ATER no incremento econômico dos assentamentos. Nesse sentido, a Tabela 4, registra o recebimento ou não de assistência na tomada de créditos produtivos. Conforme é demonstrado, os informantes responderam majoritariamente que não receberam apoio dos técnicos nas diferentes modalidades de créditos oficiais, com um comportamento diferenciado em relação ao PROCERA, que teve algum acompanhamento de ATER em mais de 1/3 dos que acessaram esse programa. Nos demais financiamentos, a ATER teria atuado abaixo de 20% (no caso do PRONAF A, com 16%) e abaixo dos 15% (PRONAF A/C e FEAP, ambos com 11%).

**Tabela 4** – Assistência técnica para financiamento.

	Representatividade (%)	
	Sim	Não
Procera	35	65
FEAP	11	89
PRONAF A	16	84
PRONAF A/C	11	89
Outros	5	95

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

A pesquisa qualitativa que foi realizada paralelamente ao levantamento amostral ajuda a qualificar esses números da tabela 4. Isso porque a montagem dos projetos de investimento (sejam eles do antigo PROCERA ou do PRONAF) necessita da participação da ATER, na medida em que um técnico obrigatoriamente "assina" o projeto. Os assentados apontam, quando indagados especificamente, a participação dos técnicos nessa fase de montagem do projeto de financiamento. No entanto, todos reclamam do não acompanhamento da execução dos projetos. Numa resposta genérica, como a estimulada pelo levantamento, muitos assentados acentuaram essa "orfandade" na execução, característica dos projetos de investimento e custeio nos assentamentos.

A avaliação da Assistência Técnica continua no levantamento com essa tendência crítica e ambígua. Quando a ATER é avaliada através da participação nos programas institucionais de comercialização, aparece uma divergência nas entrevistas dos assentados do Pontal. A Tabela 5, abaixo, apresenta o percentual de participantes em programas de comercialização institucional (PAA, PNAE etc.). Apenas 19% dos entrevistados participam do que consideram programas oficiais/institucionais de comercialização (PNAE, PAA ou outros programas da CONAB ou de base municipal). O PAA é o mais acessado, chegando a cobrir 13% dos entrevistados, contra 10% que fornecem produtos para o PNAE (outros 2% apontaram que participam de programas diferentes, ou da CONAB ou de Prefeituras).

**Tabela 5** – Participação em programas de comercialização.

	<b>Representatividade (%)</b>
Participa dos dois	6
Participa somente do PAA	7
Participa somente da Merenda	4
Não participa de nenhum	81
Participa de outro programa	2

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Considerando esses números da Tabela 5, pode-se analisar, na Tabela 6, a presença da ATER atuando nos programas de comercialização. A maioria dos participantes desses programas (cerca de 17% da amostra) recebeu assistência técnica na execução dos projetos de comercialização. No entanto, quase 1/3 dos que participam de programas de compras institucionais reclamou que não recebeu nenhuma assistência.

A Tabela 6, em seguida, já aponta apenas 10% dos respondentes (de todos os entrevistados) como tendo recebido assistência no acesso aos programas de comercialização institucional (5% sendo do INCRA e outros 5% do ITESP), parcela menor do que aqueles que acessam esses programas, o que novamente aponta para uma crítica à ATER, mesmo daqueles que estão participando dos programas institucionais de comercialização.

**Tabela 6** – Participação da ATER nos programas institucionais.

	Representatividade (%)
PAA	6
MERENDA	8
PAA e MERENDA	53
PAA/MERENDA e OUTROS	2
OUTROS	2
NENHUM PROGRAMA	29

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

O percentual de atendimento igual, atribuído tanto ao ITESP quanto ao INCRA, embora sofrendo um viés advindo da seleção dos assentamentos (uma amostra muito maior de assentamentos estaduais, mais diretamente atendidos pelo ITESP), não deixa de ser irônico. Isso porque, nas entrevistas qualitativas, foi detectada pouca diferença na atuação dos dois conjuntos de técnicos, informação significativa de que o simples aumento quantitativo, coisa que a atuação mais presente do INCRA garantiu nos anos Lula, não redundava imediatamente em melhora na ATER.

**Tabela 7** – Agência de ATER nos programas de comercialização.

	Representatividade (%)
INCRA	5
ITESP	5
Não recebeu	90

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Continuando uma análise dos dados referentes à ATER – e ainda tendo uma comparação possível entre INCRA e ITESP como referência, a Tabela 8

apresenta, vis-à-vis, a frequência dos técnicos de ambas as instituições nos assentamentos. Sempre considerando a diversidade de situações dos assentamentos da amostra, há uma ligeira tendência de uma maior presença dos técnicos do INCRA no cotidiano dos assentamentos (eles têm uma frequência semanal maior do que a dos técnicos do ITESP). Mas é significativo que "visitas semestrais" sejam as de maior opção (28% para o INCRA e 41% para o ITESP) – desconsiderando, devido a contaminação provocada pela instituição promotora do assentamento, a opção "nunca", tanto para ITESP quanto para INCRA<sup>6</sup>. Novamente, independente de ser assentamento federal ou estadual, a soma total das visitas dos técnicos com periodicidade semanal ou mensal é idêntica: 15% de respondentes recebem visita semanal ou mensal seja do INCRA ou do ITESP.

**Tabela 8** – Periodicidade das visitas da assistência técnica.

	Representatividade (%)				
	Semanal	Mensal	Semestral	Nunca	Não respondeu
INCRA	11	4	28	57	0
ITESP	5	10	41	44	0
Outros	0	0	0	89	11

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

A dificuldade em avaliar a ATER a partir dos dados da pesquisa Uniara-INCRA não é diferente de outros levantamentos, que também apresentam opiniões ambíguas sobre a ATER. Concluindo essa análise da ATER, quando chamados a atribuir conceitos – que variam de bom a péssimo – à assistência técnica, 51% dos respondentes a julgaram boa ou regular, contra 47% que a avaliam como ruim ou péssima (Tabela 9).

<sup>6</sup>Essa contaminação pode existir devido ao fato de que muitos assentados em projetos federais possam não ter recebido, por motivo de não haver convênio interinstitucional para ATER, qualquer visita de técnico do ITESP. O mesmo problema pode ter existido, nas respostas "nunca" para o INCRA, em assentamentos implantados pelo governo estadual.



**Tabela 9 – Avaliação da assistência técnica.**

	<b>Representatividade (%)</b>
Boa	27
Regular	24
Ruim	29
Péssima	18
Não sabe	2

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Retornando aos números da Tabela 5, que trata do acesso aos programas de compras institucionais, percebe-se que essa política pública, que tem se mostrado muito adequada na melhoria da produção e da renda das famílias assentadas, ainda sofre limitações de efetividade. Apenas 13% dos entrevistados participam do PAA, o programa mais antigo. A participação no PNAE chega a 10% da amostra, revelando o quanto ainda é preciso caminhar na abrangência e no estímulo a esses programas (e, aí, a importância da ATER volta a ser lembrada).

Quando indagados sobre os valores recebidos pela participação nos programas de comercialização, a imensa maioria (70%) apontou a faixa de até um Salário Mínimo mensal (contra 20% que indicou a faixa de 1 a 2 SM-mês). No entanto, quando se abstrai esse valor monetário e se indaga acerca da significância dessa renda no orçamento doméstico (Tabela 10), os participantes indicaram 85% de impacto significativo ou muito significativo do PAA nas famílias e 92% de impacto dessas mesmas dimensões no caso do PNAE, cuja renda pode ser bem maior que a do PAA. Outro aspecto de avaliação captado pela pesquisa Uniara-INCRA diz respeito ao tempo para recebimento dos pagamentos dos programas. Neste caso, a imensa maioria (75%) dos participantes aponta que o tempo de espera é de até 2 meses.

**Tabela 10** – Avaliação do PAA e da Merenda escolar.

	Representatividade (%)	
	PAA	Merenda Escolar
Significativo	46	54
Pouco significativo	15	8
Muito significativo	39	38

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Embora não ligados diretamente à produção, as políticas previdenciárias (aposentadorias e benefícios sociais) estão longe de ser desimportantes no desenvolvimento das comunidades rurais do país (e dos PAs em particular). No Pontal do Paranapanema, 60% dos entrevistados afirmaram que suas famílias são beneficiárias da previdência (aposentadorias por idade ou rural ou Benefícios de Prestação continuada), assim como 25% recebem apoio via Programa Bolsa Família (Tabela 11). Enquanto as aposentadorias são um direito universal, o Bolsa Família atinge aqueles definidos como mais pobres. A incidência de 25% de beneficiários desse último programa de combate à pobreza pode ser interpretado de duas formas – parafraseando-se a ideia do copo "meio cheio ou meio vazio": A imensa maioria dos assentados não necessita (ou não se enquadra nos critérios sociais) do Programa Bolsa Família, significando que uma condição de pobreza extrema é minoritária nos PAs do Pontal. Por outro lado, a existência de um quarto das famílias que são beneficiárias do Bolsa Família revela que ainda há um segmento, no interior dos projetos de reforma agrária na região, que, mesmo tendo acesso à terra, ainda não superou o estágio mais básico da carência. Esse percentual indica que as políticas públicas de desenvolvimento dos PAs precisa ser mais efetiva (ampliação dos atendidos) e mais eficiente (induzir melhorias sociais e econômicas).

**Tabela 11** – Benefícios Sociais.

	Representatividade (%)	
	Pos sui	Não Possui
Previdência	60	40
Bolsa Família	25	75
Outro	12	88

**Fonte:** Pesquisa UNIARA/INCRA, 2011.

Concluindo essa panorâmica sobre a efetividade das políticas públicas para desenvolvimento dos assentamentos, é importante citar que pouco é o apoio a ações de preservação ambiental, quesito fundamental quando se discute a sustentabilidade dessas experiências. Apenas 14% dos entrevistados receberam algum apoio/projeto para a área ambiental, o que revela pouca incidência de ações dessa natureza no contexto dos PAs do Pontal.

### **Por uma conclusão**

Realizar uma síntese e um balanço desses dados, a fim de se avaliar o estágio do desenvolvimento das experiências de reforma agrária no Pontal do Parnapananema, não deve ser exatamente o objetivo dessa conclusão. Lançar mais luz sobre o encaminhamento das ações públicas fundamentais para o desenvolvimento dos PAs, a partir dos números auferidos pelo levantamento amostral, parece ser mais adequado, dada a própria origem da pesquisa Uniara-INCRA.

A avaliação de políticas públicas pode oferecer diferentes abordagens, mas as correlações entre efetividade de sua aplicação e a eficácia de seus resultados (ARRETCHE, 2001) sempre compõem os esquemas de avaliação desse tipo de ação pública voltada para o atendimento de demandas sociais (CARVALHO e BARREIRA, 2001). Neste sentido, considerando esses dois termos – eficiência e eficácia – pode-se refletir sobre os dados apresentados, tentando conceber uma avaliação, mesmo que preliminar, a partir da abrangência (efetividade) de cobertura e de resultados (eficácia) de sua aplicação.

Um primeiro exemplo para essa reflexão pode ser a questão da energia elétrica nos assentamentos do Pontal. Tal benefício apresenta-se como uma ação pública

de infraestrutura bastante abrangente, mas apenas se for reduzido ao fornecimento residencial (com 100% de moradias atendidas na amostra). Quando se buscou levantar o acesso produtivo à energia elétrica constatou-se baixíssima abrangência e limitação da ação pública, já que esse fornecimento específico não consta de qualquer programa oficial (quem o tem o fez de forma privada).

Da mesma forma, o apoio oficial à instalação de moradias nos assentamentos, com distintas ações ao longo do período de implantação dos diferentes PAs, embora tivesse relativa abrangência, sempre se mostrou insuficiente para prover o assentado de uma moradia adequada. Novamente, o recurso próprio foi – e tem sido – usado para a construção de casas nos assentamentos. No aspecto de infraestrutura social, no entanto, o abastecimento de água – mesmo para consumo humano – ainda é bastante problemático, com quase metade da amostra usando água de fontes pouco seguras (considerou-se que a água de poços profundos é a mais adequada em termos de consumo humano, em oposição à de poços cacimba e superficiais). O mesmo pode-se dizer dos dejetos humanos, cuja correta deposição tem baixíssimo índice e não é contemplada por nenhum programa oficial específico.

Com relação à esfera econômica, a tríade assistência técnica, crédito produtivo e programas de comercialização, importantes para o desenvolvimento dos PAs (RAMOS, 2009), embora contemplada em programas oficiais (como o PRONAF, a PNATER e os programas da CONAB), têm sua efetividade e eficácia muito variáveis. Nesse sentido, o PRONAF – principal política creditícia em vigor para os assentamentos - acaba por ser pouco acessado e, quando o é, oferece muitos riscos de inadimplência. Pode-se supor, então, que sua efetividade e sua eficácia são baixas – o que abre espaço para uma reflexão acerca da correção desta política pública no contexto dos assentamentos rurais de reforma agrária.

Mesmo com baixa efetividade (avaliada em termos de adesão), os programas de compras governamentais (PAA e PNAE) parecem ser bastante eficientes no sentido de impactar significativamente o incremento de renda dos produtores participantes. A ampliação de sua abrangência parece ser bastante correta em termos de oferecer oportunidades de renda e de desenvolvimento dos assentamentos rurais.

AATER, talvez a mais estruturante de todas as políticas públicas estudadas, é a que se apresenta como de mais dificuldade de avaliação, na medida em que os números mostram-se divergentes, além do fato - considerado fundamental – de que a complexidade que envolve sua aplicação e sua gestão são patententes. Nesse sentido, vale reiterar as avaliações inconclusivas sobre a ATER feitas

pelos respondentes. Quando chamados a atribuir conceitos – que variam de bom a péssimo – à assistência técnica, 51% dos respondentes a julgaram boa ou regular, contra 47% que a avaliam como ruim ou péssima. Essa ambiguidade possibilita várias frentes de análise, desde a irregular assistência prestada nos projetos de financiamento (com bastante presença da ATER na montagem do projeto para o banco e bastante ausência no acompanhamento da execução), até o acompanhamento da ATER nos programas de comercialização, de presença mais efetiva, mas mesmo assim criticada.

Ainda sobre esse tema, também parece relevante que tanto o ITESP quanto o INCRA (este através de organizações contratadas) são ineficientes na prestação da ATER. A pesquisa qualitativa revelou que (pelo menos até 2011) um quantitativo maior de técnicos esteve atuando no Pontal, graças ao trabalho de organizações a serviço do INCRA. No entanto, seu desempenho não foi superior aos técnicos do ITESP, órgão há mais tempo no serviço de ATER. Tal dado indica a necessidade de se repensar de forma bastante profunda esse fundamental serviço pró-desenvolvimento das experiências de reforma agrária.

Finalmente, sempre que inquiridos sobre se houve melhora ou piora nos últimos anos, os assentados majoritariamente apontaram melhorias recentes – em diferentes dimensões de suas condições materiais. A concorrência das políticas públicas aqui estudadas parece ter pouca incidência nessa melhoria, exceção talvez dos programas de comercialização (PAA e PNAE), inovação que atende a essa demanda fundamental para o desenvolvimento dos assentamentos e – sobretudo no caso do PAA – com um grande papel estruturante, abrangendo temas como renda monetária, autoconsumo e segurança alimentar.

## Referências

ARRETCHE, M.T.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M.C.B. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

BARONE, L. A. Assistência Técnica aos assentamentos de reforma agrária: da política reativa ao vazio de projeto – o caso do Estado de São Paulo. **Retratos de Assentamentos**, n.º 08 - ano VI, 2000.

BARONE, L. A. et. al. Assentamentos Rurais e desenvolvimento: notas de

uma atividade de intervenção. **Retratos de Assentamentos**, n.º 08 - ano VI, 2000.

BARONE, L. A., FERRANTE, V.L.S.B., BERGAMASCO, S.M.P.P. 20 anos de assentamentos rurais em São Paulo: dilemas e contrapontos regionais. **Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS (GT: A Ruralidade Contemporânea e as Ciências Sociais: desafios e perspectivas teórico-metodológicas)**. Caxambú/MG, 2005.

BARONE, L. A., FERRANTE, V.L.S.B. Assentamentos rurais em São Paulo: estratégias e mediações para o desenvolvimento. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Vol. 55, no. 3, 2012.

CARVALHO, M.C.B. e BARREIRA, M.C.R.N. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001.

FERRANTE, V.L.S.B. e BARONE, L.A. Assentamentos rurais: uma alternativa à geografia da fome? in GALEAZZI, M. A (org.) **Segurança Alimentar e cidadania – a contribuição das Universidades Paulistas**. Campinas, Ed. Mercado de Letras, 1996.

FERRANTE, V.L.S. B. e BERGAMASCO, S.M.P.P. (orgs). **Censo de Assentamentos Rurais do Estado de São Paulo**. Araraquara, FCL/Unesp, 1995.

GUANZIROLLI, C. A. et. al. **Reforma Agrária: Produção, emprego e renda**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1994.

MARTINS, J. S. **O sujeito Oculto**. Petrópolis, Vozes, 2004.

RAMOS, P. Expansão agropecuária e agricultura familiar no Brasil: o que os dados do Censo de 2006 revelam? **Retratos de Assentamentos**, n.º 13, 2010.

SPAROVEK, G. **A qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária**. São Paulo, Páginas e Letras, 2003.