

BRASIL SEM MISÉRIA NA REFORMA AGRÁRIA: AVANÇOS NA INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA

*Carlos Mário Guedes de Guedes, Carlos Eduardo Sturm,
Letícia Petrarca e Simone Gueresi¹*

O Plano Brasil sem Miséria inovou ao buscar o cumprimento do objetivo de superar a miséria articulando e potencializando políticas públicas existentes em associação com a criação de novas ações. A experiência do Plano em assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária que se encontravam em condições de pobreza extrema foi exemplo do êxito desse arranjo, permitindo que mulheres e homens que conquistaram a terra pudessem também conquistar dignidade e trilhar novos passos em sua trajetória de autonomia.

O programa de reforma agrária – reconhecido instrumento de superação da pobreza rural – enfrentava limites crescentes em sua execução, fruto da concepção, herdada do processo de colonização ocorrido nos anos de 1970 e 1980, de que competia exclusivamente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

¹ Os autores agradecem as contribuições de Analine Specht, Érika Galvani Borges, Ivonete Motta, Letícia Koepfel Mendonça e Maria Jeigiane Portela.

(Incra) prover as famílias assentadas de todos os benefícios e serviços. Em muitos casos, no passado, o Incra fora a representação única do Estado brasileiro investida de recursos e poder para garantir as condições de vida para quem teve acesso à terra, especialmente em regiões remotas do Brasil, o que justificava aquela visão.

Em 2011, a superação da miséria entra no centro da agenda governamental, com a formulação e o lançamento do Plano Brasil sem Miséria. Nesse contexto, o Incra e o programa de reforma agrária começam a ser repensados, e os assentados, como cidadãos sujeitos de todos os direitos sociais, passam a ser vistos como potenciais beneficiários de inúmeras políticas públicas que haviam sido criadas e ampliadas nos anos 2000, proporcionando conquistas a milhares de brasileiras e brasileiros. Nesse sentido, foram organizadas ações de promoção da inclusão das famílias assentadas, em dois grandes eixos.

O primeiro, de inclusão social, possibilitou que famílias já beneficiadas e famílias com perfil do programa de reforma agrária fossem incorporadas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal². Por consequência, essas pessoas começaram a contar com a rede de proteção social articulada pelo Cadastro, destacando-se os programas Bolsa Família, Brasil Sorridente, Brasil Carinhoso, Água para Todos e Minha Casa Minha Vida.

O segundo eixo foi o da inclusão produtiva, para o qual o Brasil sem Miséria trouxe instrumentos potentes como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, criado no lançamento do Plano; a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para o público em situação de pobreza; o estímulo à comercialização pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A agenda da sustentabilidade ambiental e produtiva foi potencializada pelo Programa Bolsa Verde, também criado no âmbito do Brasil

2 O Cadastro Único é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser utilizado na seleção de beneficiários para programas sociais do governo federal voltados para o público com renda familiar mensal de até três salários mínimos ou meio salário mínimo per capita (Decreto n° 6.135/2007, arts. 2º, 4º).

sem Miséria, destinado a famílias que vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados, em parceria com os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Meio Ambiente (MMA).

Os frutos dessa semente já são colhidos pelas famílias acampadas e assentadas: aproximadamente 680 mil delas estão no Cadastro Único (67% das famílias assentadas e 55% das acampadas); o Bolsa Família já faz parte da vida de 395,9 mil delas; há registro da presença de médicos do Programa Mais Médicos em 350 assentamentos de reforma agrária; 20 mil dessas famílias já têm projetos de moradia em avaliação na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil para atendimento pelo Minha Casa Minha Vida; o Água para Todos está em execução para 31,6 mil dessas famílias no semiárido.

Nas ações de inclusão produtiva, os resultados são ainda mais potentes: a assistência técnica foi ampliada para 350 mil famílias em 2014. No âmbito do Plano, realizou-se a primeira chamada pública de assistência técnica extrativista, que beneficia 26.054 famílias, em 5,3 milhões de hectares. O Programa de Fomento do Brasil sem Miséria já beneficia 12.663 famílias assentadas e o Bolsa Verde é realidade para 40,6 mil, que vivem em 11 milhões de hectares de áreas reformadas. O Programa de Aquisição de Alimentos está ajudando a ampliar a renda de mais de 35 mil famílias, e 4,5 mil famílias serão beneficiadas com ações de apoio à produção agroecológica.

A ENTRADA DO PÚBLICO DA REFORMA AGRÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA.

O Plano Brasil sem Miséria foi lançado, em junho de 2011, com a meta de atender 253 mil famílias da agricultura familiar com várias ações de inclusão produtiva rural, estruturadas em torno da articulação entre o apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos produtivos e a assistência técnica e extensão rural (Ater). Dentre elas, 50 mil deveriam ser famílias de assentados e assentadas da reforma agrária. A respeito

desse público em especial, destacavam-se duas diferenças importantes em relação ao público geral da agricultura familiar.

Primeiro, a estratégia de se articular aporte financeiro com suporte técnico para orientar o início da vida nos assentamentos – e isso associado a ações de provisão de infraestrutura básica e produtiva – não era de todo novidade para o Incra. Desde o Estatuto da Terra já se enunciava como responsabilidade do então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária “prestar assistência social, técnica e fomentista” e “estimular a produção agropecuária” nas áreas reformadas, o que envolvia desde assistência técnica e creditícia até ações de educação (conforme a Lei nº 4.504/1964, art. 73).

O Crédito Instalação – ação de financiamento operada pelo Incra, exclusivamente para beneficiários que vivem em assentamentos criados ou reconhecidos pelo instituto³ – sempre visou, basicamente, a três grandes objetivos: (i) atender necessidades básicas das pessoas (alimentação, roupas, primeiros utensílios) quando da chegada ao assentamento; (ii) fomentar o início e o desenvolvimento de atividades produtivas; e (iii) prover habitação. A construção e a reforma de moradias das famílias assentadas e até mesmo a construção de cisternas no semiárido brasileiro, por exemplo, eram modalidades do Crédito de Instalação e, portanto, fiscalizadas e operadas pela autarquia agrícola⁴.

O Instituto sempre foi o responsável pela implantação de infraestrutura nos assentamentos, como estradas e obras hídricas. A Lei nº 12.188/2010, que institui a

3 O Incra cria assentamentos de reforma agrária a partir de desapropriação e aquisição de imóveis rurais ou, ainda, por destinação de terras públicas federais. Além disso, o Incra pode reconhecer como beneficiárias pessoas que vivem em assentamentos rurais criados por estados e municípios ou em unidades de conservação federais e estaduais. Atualmente, existem 961,3 mil famílias na condição de assentadas, vivendo em 9,2 mil assentamentos criados ou reconhecidos pelo Incra, em um total de 88,3 milhões de hectares (Sipra, outubro/2014).

4 Os créditos de instalação do Incra, ao longo dos anos, foram sendo detalhados em modalidades que especificavam as finalidades desse apoio socioprodutivo para assentados e assentadas da reforma agrária e expressavam a concepção de que o Incra era o provedor exclusivo de políticas públicas em assentamentos. Chegaram a existir nove modalidades diferentes, com exigências próprias para concessão e prestação de contas.

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater), destaca os assentados da reforma agrária como beneficiários da Pnater (art. 5º, I), a ser contratada pelo Incra.

Assim, a necessidade de realização de diversas ações para superação da pobreza rural era conhecida. Entretanto, essa concepção, forjada no período da colonização, estava pautada na ação do Incra como provedor exclusivo de todas as políticas públicas em assentamentos. Com o crescimento do número de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra, com frequência as ações passaram a chegar de forma extemporânea e desarticulada, tanto em razão de dificuldades operacionais e da escassez de recursos quanto da maior influência ou capacidade de pressão que representantes de um assentamento tivessem, em detrimento de outros.

Ao mesmo tempo, programas sociais e de infraestrutura do governo federal, operados por diversos órgãos e parcerias, conheceram inúmeros avanços, com aprimoramentos na gestão e ampliação substantiva na oferta de produtos e serviços. A multiplicidade de atores operando ações de governo levou a situações em que os assentados e assentadas da reforma agrária se viam excluídos de direitos e benefícios em relação a seus vizinhos e vizinhas agricultores familiares não assentados.

O Plano Brasil sem Miséria na reforma agrária não implicava, portanto, ações completamente novas. Tratava-se, antes, de uma nova forma de gestão a ser garantida. Isso justificava a inclusão de um público relativamente pequeno da reforma agrária no início do Plano. Ainda que à primeira vista parecesse lógico que todos os assentados enquadrados nos critérios de atendimento do Plano fossem automaticamente incluídos, importava que a implementação das ações de superação da pobreza extrema pela inclusão produtiva tivesse a integração como foco, e não o número de atendimentos em cada uma das ações, separadamente.

Somava-se a isso a segunda peculiaridade importante: o público da reforma agrária encontra-se distribuído em espaços territorialmente delimitados – os assentamentos – o que facilita a ação institucional integrada e significa que as pessoas que ali vivem têm pontos em comum, que devem ser considerados em uma abordagem

integrada para superação de condições específicas de pobreza. A força do coletivo, sem eliminar diferenças e especificidades, pode fortalecer as ações de inclusão.

Essas duas diferenças explicam o porquê de se ter optado pela definição de assentamentos prioritários para dar início às ações do Brasil sem Miséria junto a assentados e assentadas da reforma agrária, em vez de apenas se estabelecerem critérios de atendimento a famílias individualmente. Em 2012, foram selecionados 770 assentamentos, que reuniam aproximadamente 50 mil famílias, para a implementação integrada dos créditos do Incra e de ações de Ater, além das demais ações rurais do Brasil sem Miséria. Esses assentamentos foram indicados pelas superintendências regionais do Incra,⁵ com base nos seguintes critérios:

- (i) Assentamentos situados em municípios prioritários:
 - municípios com concentração de população rural em situação de pobreza extrema;
 - municípios em que já houvesse ações de inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria iniciadas;
 - municípios situados em Territórios da Cidadania.
- (ii) Assentamentos recentes, com pouca ou nenhuma aplicação dos Créditos de Instalação e com demanda por infraestrutura.

Outra ação do Plano Brasil sem Miséria que priorizou o público da reforma agrária foi o Programa Bolsa Verde.⁶ Nesse caso, os critérios para

5 Além da sede em Brasília, o Incra possui estrutura descentralizada em 30 superintendências regionais, presentes em todos os estados da federação e no Distrito Federal.

6 Lei nº 12.512/2011: “Art. 3º Poderão ser beneficiárias do Programa de Apoio à Conservação Ambiental [Bolsa Verde] as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação nas seguintes áreas:

I –

II – projetos de assentamento florestal, projetos de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento agroextrativista instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra;”

indicação dos assentamentos a serem atendidos foram estabelecidos na Lei que criou o programa (Lei nº 12.512/2011) e em seus regulamentos. Basicamente, seriam atendidas famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único e moradores de assentamentos que tivessem ativos ambientais, segundo diagnóstico realizado por órgãos ambientais. Foram selecionados 956 assentamentos, onde viviam 41,8 mil famílias que atendiam os critérios, segundo mostravam os cruzamentos de dados realizados.

Essas definições iniciais colocavam a perspectiva de atendimento, pelo Plano Brasil sem Miséria, de aproximadamente 90 mil famílias que viviam em situação de pobreza extrema em assentamentos da reforma agrária. Não obstante, a atuação em rotas de integração de ações em assentamentos da reforma agrária com vistas à superação das condições de pobreza estabeleceu-se de tal forma que inúmeras iniciativas foram se multiplicando por todo o país. Ações foram desenvolvidas em vários assentamentos e outras possibilidades de integração foram sendo experimentadas, de forma que as ações de superação da pobreza extrapolaram os assentamentos inicialmente indicados, como veremos a seguir.

CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS: ESTRATÉGIAS PARA O PÚBLICO DE REFORMA AGRÁRIA

Como dito anteriormente, o Plano Brasil sem Miséria adotou o Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público e para o planejamento de suas ações. A integração do público da reforma agrária às ações do plano passaria necessariamente, portanto, pela inclusão das famílias no Cadastro Único. Isso exigiu que, a partir de 2012, se estabelecessem estratégias específicas para que famílias assentadas e acampadas da reforma agrária fossem cadastradas, garantindo-lhes o acesso a uma série de políticas e direitos decorrentes dessa ação.

Destaca-se que essa integração compreende desde a identificação e a caracterização das pessoas acampadas, que esperam pela terra e o acesso delas a políticas como o Bolsa Família e o Pronatec, dando-lhes condições de cidadania e permitindo uma estruturação mínima antes do assentamento; até o acesso de homens e mulheres já assentados a políticas de estruturação social e produtiva, como o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Luz para Todos e o Água para Todos.

Importante sinalização nesse sentido foi a publicação da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 06, de 31 de janeiro de 2013, que trata da seleção de famílias beneficiárias da reforma agrária, e determina que, após a aplicação dos critérios de preferência estabelecidos na Lei nº 8.629/1993⁷, serão priorizadas na seleção as famílias inscritas no Cadastro Único. Assim, a inserção das famílias candidatas à reforma agrária no Cadastro Único passa a ser critério diferencial para sua inclusão no programa de reforma agrária, tendo em vista a integração dessa política ao Brasil sem Miséria.

A Busca Ativa – ação de procurar, identificar e cadastrar famílias de baixa renda até então invisíveis ao Estado – assumiu assim importância fundamental para dar consequência à integração entre a reforma agrária e o Brasil sem Miséria. Os primeiros passos foram a definição de regiões prioritárias e a realização de uma estreita articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para discutir as especificidades do público da reforma agrária em relação ao Cadastro Único.

7 Situações de priorização na seleção de famílias para a reforma agrária, segundo Lei 8629/1993 (art.19): desapropriado; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário do imóvel desapropriado; ex-proprietário de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural; quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, em outro imóvel; agricultor cuja propriedade seja, comprovadamente, insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; trabalhador rural sem terra não enquadrado em nenhuma dessas situações.

No que diz respeito às famílias ainda não assentadas – acampadas ou não – partiu-se (i) do público de famílias acampadas beneficiárias da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, entendendo-se que a inserção dessas pessoas na rede de atendimento e benefícios do Plano garantiria segurança alimentar e acesso a serviços básicos de assistência; e (ii) da localização de imóveis em processo avançado de desapropriação ou aquisição, considerando-se as diretrizes de que todos os novos projetos de assentamento criados deveriam ser automaticamente inseridos na chamada “rota Brasil sem Miséria” e priorizando-se famílias situadas em dois extremos: perspectiva imediata ou próxima de assentamento, e famílias sem perspectivas de assentamento a médio prazo.

No que se refere às pessoas já assentadas, priorizaram-se os assentamentos selecionados para implementação da rota Brasil sem Miséria de inclusão produtiva⁸ ou para outras ações específicas do Plano, como o Programa Bolsa Verde.

Considerando-se esses pontos de partida para ação prioritária, bem como as características específicas do público da reforma agrária, da organização institucional do Inca e da ação de inserção no Cadastro Único, as estratégias para Busca Ativa de famílias acampadas e assentadas envolvem diferentes iniciativas e ações a serem empreendidas, especialmente por meio das superintendências regionais do Inca, descritas a seguir.

Integração das ações de cadastramento do Sipra e do Cadastro Único:

Consiste na diretriz para cadastramento concomitante de famílias com perfil para o programa de reforma agrária, acampadas ou não, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) (cadastro próprio do Inca, feito por

⁸ Mais informações sobre a rota de inclusão produtiva rural adiante, neste texto.

servidores ou pessoas autorizadas por acordo de cooperação técnica para fazê-lo), e no Cadastro Único, competência das prefeituras municipais. Tradicionalmente, o cadastramento de famílias candidatas à reforma agrária era feito exclusivamente no Sipra. Atualmente, o registro de que a família possui inscrição no Cadastro Único compõe as regras de pontuação do Sipra para o processo sistêmico de seleção de famílias a serem beneficiadas. Essa estratégia aplica-se, prioritariamente, às áreas em que a criação do novo assentamento é iminente.

Força-tarefa conjunta

Consiste na articulação com a prefeitura municipal para realização de ações conjuntas de cadastramento *in loco*, em áreas definidas como prioritárias para o Incra, sejam acampamentos ou assentamentos já criados. A superintendência regional do Incra e a prefeitura articulam-se para otimizar as idas a campo e o contato com as famílias. Essa estratégia visa, principalmente, as áreas em que a criação de novo assentamento é iminente e os assentamentos em que já se iniciaram ações do Brasil sem Miséria (com o Bolsa Verde e o Programa de Fomento, por exemplo), com pendência de inclusão de famílias por ausência de registros no Cadastro Único .

Formalização de demanda às prefeituras

Fluxo para envio formal de demandas para cadastramento de famílias beneficiárias ou pretendentes ao programa de reforma agrária, com indicação de localização da área e estimativa de número de famílias. Ação prevista especialmente para acampamentos recém-surgidos ou para aqueles atendidos pela Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, sem perspectiva de criação do assentamento em curto prazo.

Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)

Realização da inserção no Cadastro Único nos mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e executado conjuntamente com o Incra, que leva à população rural, prioritariamente para as mulheres rurais, acesso a documentos civis e ações de apoio à produção, além de informações sobre políticas públicas.

Em março de 2013 foi firmado acordo de cooperação técnica entre MDA, Incra, MDS e Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), que instituiu a participação dos gestores municipais do Cadastro Único nos mutirões do PNDTR, garantindo a realização ou o agendamento da entrevista de cadastramento nas atividades. Em menos de dois anos, em 1.907 mutirões, foram feitos 22 mil registros no Cadastro Único (novas inclusões e atualizações) e 13,3 mil inclusões no Bolsa Família.

Para divulgação e assimilação dessas estratégias foram realizadas atividades de mobilização, capacitação e articulação institucional, coordenadas pelo Incra e pelo MDS, com destaque para as oficinas estaduais com gestores municipais, coordenações estaduais do Programa Bolsa Família e servidores do Incra. O MDS também disponibilizou às superintendências regionais do Incra acesso à ferramenta chamada Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD), que permite consulta e extração de dados do Cadastro Único, o que facilita o planejamento dos esforços de Busca Ativa.

Em novembro de 2013, 600 mil famílias assentadas estavam no Cadastro Único – 64% do total de assentados até outubro de 2013 (Sipra). Seis meses depois, esse número aumentou para 631 mil (67% do total), de acordo com cruzamento realizado, em 2014, entre as bases do Sipra (abril/2014) e do Cadastro Único.

Enquanto o cadastramento de famílias assentadas é uma tarefa finita – atingidas todas as que atendam aos critérios de inserção no Cadastro Único, as ações de Busca

Ativa para cadastramento se encerram, permanecendo as atividades de atualização cadastral –, com relação ao público de acampados, a Busca Ativa terá continuidade, tanto em razão do surgimento de novos acampamentos quanto da própria dinâmica de funcionamento desses acampamentos, com constantes dispersões e agregações de famílias. Em março de 2014, cruzamento realizado pelo MDS mostrou que de 120,4 mil famílias beneficiárias de cestas de alimentos, 66 mil estavam no Cadastro Único (55%) e 43,9 mil recebiam o Bolsa Família (36%).

Esses resultados se refletem, ainda, entre os recentes beneficiários da política de reforma agrária: das 30.239 famílias assentadas pelo Incra em 2013, 73% estavam no Cadastro Único (Tabela 1), 64% tinham renda familiar *per capita* de até R\$ 70 mensais e 60% eram beneficiárias do Bolsa Família.

Tabela 1 – Famílias assentadas pelo Incra em 2013 e inscritas no Cadastro Único, por unidade da federação

UF	Nº de famílias assentadas em 2013	Nº de famílias assentadas em 2013 registradas no Cadastro Único	%
AC	414	284	69%
AL	149	116	78%
AM	1.206	715	59%
AP	921	518	56%
BA	2.504	2.115	84%
CE	801	718	90%
DF e entorno*	820	615	75%
ES	110	87	79%
GO	777	687	88%
MA	2.702	2.261	84%
MG	822	628	76%

UF	Nº de famílias assentadas em 2013	Nº de famílias assentadas em 2013 registradas no Cadastro Único	%
MS	357	300	84%
MT	3.289	2.086	63%
PA	7.342	4.843	66%
PB	474	398	84%
PE**	1.002	834	83%
PI	488	391	80%
PR	738	578	78%
RJ	313	148	47%
RN	562	436	78%
RO	1.193	891	75%
RR	520	313	60%
RS	342	255	75%
SC	173	128	74%
SE	400	358	90%
SP	941	737	78%
TO	879	715	81%
Brasil	30.239	22.155	73%

* inclui alguns municípios de Minas Gerais e Goiás.

** pode incluir municípios de Sergipe e Bahia, atendidos pela Superintendência Regional do Incra do Médio São Francisco.

Fonte: Incra, abril de 2014.

A ROTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

A chamada rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil Sem Miséria contempla, de forma resumida, o tripé infraestrutura básica, estruturação da produção e ampliação de canais de comercialização.

No caso da estruturação da produção, a principal inovação do Brasil sem Miséria foi a criação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que articula a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) e o repasse de recursos não reembolsáveis para agricultores e agricultoras em condições de extrema pobreza⁹.

As famílias assentadas da reforma agrária, no início do Plano, não estavam contempladas no Programa de Fomento e a rota de inclusão produtiva estruturava-se em torno da aplicação dos Créditos de Instalação do Incra – prioritariamente as modalidades de Apoio Inicial, Fomento e Fomento Mulher – em associação com Ater e infraestrutura.

Como já abordado neste texto, tratava-se principalmente de garantir: (i) a integração e a simultaneidade dessas ações, prioritariamente em assentamentos mais recentes, (ii) rapidez na estruturação produtiva dos assentamentos, e (iii) segurança alimentar e produção excedente para comercialização e ampliação da renda.

Com efeito, a implementação do Plano Brasil sem Miséria trouxe força para o planejamento das ações em assentamentos com uma abordagem integrada e voltada para o caminho de desenvolvimento a ser trilhado em cada caso, vislumbrando-se o seu futuro como comunidades rurais autônomas e integradas territorialmente às localidades em que se situam.

Essa perspectiva estimulou uma mudança da visão sobre o Incra como administrador de um eterno passivo, devedor de ações nos assentamentos – muitos deles antigos e sem ter completado o necessário aporte de recursos – para uma nova abordagem: o Incra como articulador de ações de diversos órgãos para cada assentamento segundo sua condição, priorizando parcerias institucionais e federativas. Além disso, assumiu-se a prioridade aos novos assentamentos para a

9 No Programa de Fomento cada família beneficiária recebe R\$ 2,4 mil, não reembolsáveis, divididos em três ou duas parcelas, mediante a adesão a um projeto de estruturação produtiva, desenvolvido conjuntamente com a assistência técnica. As parcelas são pagas por meio do cartão do Bolsa Família ou do Cartão Cidadão.

implementação de uma nova rota de desenvolvimento, com a chegada tempestiva e articulada das ações de apoio financeiro, habitação e assistência técnica, evitando-se, assim, o efeito “bola de neve” de ampliação do passivo.

Como consequência desses avanços conceituais sobre a gestão de políticas públicas nas áreas reformadas, em junho de 2013, assentados e assentadas da reforma agrária foram incluídos no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, por resolução do comitê gestor do Programa. Essa decisão foi determinante não apenas para a efetivação da inclusão do público da reforma agrária no Plano Brasil sem Miséria, mas por ter garantido a necessária transição entre a antiga forma de operacionalização dos créditos de instalação do Incra, suspensos por determinação da presidência da autarquia em junho de 2013, e a chamada nova rota de financiamento da reforma agrária, consolidada na Medida Provisória nº 636 de janeiro de 2014, convertida na Lei nº 13.001, de julho de 2014¹⁰.

Foram indicados para atendimento no Programa de Fomento os assentamentos prioritários do Brasil sem Miséria, definidos em 2012, que já contassem com atendimento de Ater, assim como outros assentamentos que atendessem os mesmos critérios: Ater contratada e concentração de famílias em situação de extrema pobreza cadastradas no Cadastro Único. Dessa forma, outros assentamentos passaram a integrar a rota Brasil sem Miséria da reforma agrária, ampliando o público a ser atendido.

A prestação de serviços de Ater é inerente à implementação do Programa de Fomento. Assim, contratos que já estavam em andamento foram adaptados para se adequar à metodologia do Programa. A relação já estabelecida entre as equipes de Ater e os assentamentos atendidos contribuiu muito para que os projetos individuais

¹⁰ As principais inovações da nova rota de financiamento da reforma agrária são: (i) individualização dos créditos por família (antes os créditos eram repassados via associação representativa); (ii) operacionalização por cartão magnético, o que permite que cada família escolha o que comprar e em que investir (antes os créditos eram acessados em produtos, escolhidos coletivamente em assembleia, para todos os assentados e assentadas); (iii) vinculação das modalidades de apoio à produção e assistência técnica; (iv) expressivos subsídios, especialmente para os créditos iniciais.

fossem elaborados, permitindo a adesão ao Fomento. Por outro lado, as inovações trazidas pelo Programa influenciaram o planejamento da ampliação dos serviços de assistência técnica para assentados e assentadas, fundamental para garantir a implementação das ações de estruturação produtiva e de incentivo à comercialização, ampliando a produção e a renda nas áreas reformadas.

Em dezembro de 2013, a primeira folha de pagamento do Fomento para assentados e assentadas beneficiou 7,5 mil famílias (em dez estados brasileiros) que receberiam recursos no valor de aproximadamente R\$ 18 milhões, em três parcelas. Hoje, são 12.663 famílias beneficiadas e o Programa de Fomento do Brasil sem Miséria é ação complementar à nova rota de financiamento da reforma agrária, contemplando famílias em situação de extrema pobreza que não preenchem os requisitos para os novos créditos de instalação, notadamente aquelas situadas em assentamentos mais antigos que já haviam tomado algum dos créditos do Incra, mas que, por diferentes razões, não conseguiram se estruturar suficientemente para superar a pobreza.

Finalmente, deve-se destacar que o incentivo à comercialização é ponto fundamental para o incremento na renda das famílias incluídas no Plano, como fruto da sua produção. Nessa tarefa, destaca-se a importância que têm os programas de compras governamentais: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Ao fim de 2012, o Incra assumiu a meta de ampliar o número de assentados e assentadas que vendiam seus produtos ao PAA. Várias estratégias foram implementadas, em parceria com o MDS e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para mobilização das equipes estaduais do Incra e da Conab, assim como dos profissionais das equipes de assistência técnica que atuam em assentamentos. Tais ações permitiram que, de 2012 a 2014, o número de famílias que acessaram o Programa passasse de 15 mil para mais de 35 mil.

INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PACTUAÇÃO FEDERATIVA PARA PROVISÃO DE INFRAESTRUTURA EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

A ausência de infraestrutura adequada para receber a nova comunidade rural, criada a partir do projeto de assentamento, e a dificuldade de acesso a políticas como educação e saúde se transformam em limitadores para a permanência no assentamento e a continuidade das famílias como beneficiárias da reforma agrária. Nesse sentido, assume centralidade o atendimento das pessoas assentadas da reforma agrária com ações de infraestrutura, indo além dos investimentos previstos no orçamento do Incra.

O primeiro passo nesse sentido foi a prioridade dada às famílias assentadas para se tornarem beneficiárias do Programa Luz para Todos, criado em 2003, que levou energia elétrica a mais de 200 mil famílias da reforma agrária¹¹. Essa experiência com o Luz para Todos foi determinante para demonstrar que é possível inserir o público da reforma agrária no planejamento de políticas públicas rurais financiadas e executadas por outros órgãos de governo, viabilizando a ampliação de investimentos em assentamentos da reforma agrária e incrementando a qualidade de vida das famílias assentadas.

A partir de 2011, mais programas começaram a se integrar às áreas da reforma agrária. O Programa Água para Todos, concebido para garantir água para populações de baixa renda residentes em comunidades rurais, e que conta com ações dos ministérios da Saúde, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Fundação Banco do Brasil, Petrobras e Banco Nacional

11 O Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que instituiu o Programa Luz Para todos, estabeleceu: “Art. 5º O Programa Luz para Todos observará as seguintes prioridades: (...) V – projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais”.

de Desenvolvimento Econômico e Social, chegou aos assentamentos. Destacam-se, por exemplo, a parceria firmada entre o Incra e o Ministério da Integração Nacional no valor de R\$ 84 milhões, com aporte de 50% de cada parceiro, para construir sistemas simplificados de abastecimento para aproximadamente 30 mil famílias assentadas no semiárido brasileiro, em cooperação com os governos estaduais. No âmbito das ações do MDS, foi firmada parceria com o Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo R\$ 15 milhões, o que garantiu a universalização do acesso à água nos assentamentos gaúchos.

Outra iniciativa relevante na integração de ações governamentais para a melhoria das condições de vida das famílias assentadas foi a inclusão de assentamentos no Programa Minha Casa Minha Vida, em fevereiro de 2013. Até então, era vedado o atendimento de assentadas e assentados pelo Programa, uma vez que as modalidades “Aquisição Material de Construção” e “Recuperação Material de Construção” do Crédito Instalação do Incra contemplavam a construção e a reforma de moradias. Entretanto, as condições do Minha Casa Minha Vida eram mais vantajosas para os beneficiários.

Vale ressaltar que a Portaria¹² que regulamentou a inclusão dos assentados no Minha Casa Minha Vida manteve a coordenação da demanda aos cuidados do Incra, que fornece a relação de beneficiários aptos a serem atendidos e define áreas prioritárias para atendimento. Ficou estabelecido, ainda, que os projetos habitacionais serão atendidos pelos agentes financeiros que operam o Programa na medida em que o Incra comprovar o encaminhamento das iniciativas para garantir acesso, abastecimento de água e energia elétrica às famílias.¹³

12 “Art. 1º – Ficam incluídos os agricultores familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.” (Portaria Interministerial MCid/MPOG/MDA nº 78, de 8 de fevereiro de 2013).

13 No caso de energia elétrica, apresenta-se a documentação referente à solicitação de instalações da rede de energia junto ao Programa Luz para Todos.

Essa medida potencializou muito o planejamento integrado de ações nos assentamentos: o orçamento destinado a obras de infraestrutura do Incra passou a ser prioritariamente aplicado nas áreas que tinham demanda por habitação. Além disso, busca-se ampliar esses recursos por meio de parcerias com outros órgãos do governo federal, com prefeituras e governos estaduais, a fim de garantir a um número cada vez maior de beneficiários da reforma agrária a chegada articulada de casas, estradas, água e luz.

Nos últimos quatro anos, o Incra investiu em mais de 13 mil quilômetros de estradas, beneficiando aproximadamente 96 mil famílias assentadas. Foram estimuladas parcerias com municípios que receberam doação de máquinas (retroescavadeiras e motoniveladoras) no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Equipamentos), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, otimizando recursos para a recuperação de estradas vicinais. Desde 2013, a autarquia deu início a outra inovação: a realização de chamamentos públicos para convênios com municípios com vistas à execução de obras de infraestrutura em assentamentos, prioritariamente em articulação com projetos habitacionais. No primeiro chamamento, para utilização de recursos do orçamento 2014, já em execução, foram selecionadas 59 prefeituras, que farão obras de estradas para beneficiar 29,3 mil famílias assentadas, que também receberão moradias pelo Minha Casa Minha Vida rural.

Com essas iniciativas e articulações estima-se que, em 2014, estão disponíveis mais de R\$ 1 bilhão para investimento nas áreas da reforma agrária, no âmbito de programas executados por outros órgãos, o que significa quase dobrar o orçamento discricionário que seria proporcionado pelo Incra.

O PROGRAMA BOLSA VERDE EM ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

O Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde, foi criado pela mesma Medida Provisória que instituiu o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, editada quando do lançamento do Plano Brasil sem Miséria, em junho de 2011¹⁴. O Bolsa Verde tem como objetivo beneficiar famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação ambiental em unidades territoriais geridas pelo governo federal, entre as quais os assentamentos de reforma agrária e as unidades de conservação ambiental.

Para dar início à implementação do Programa, o Incra selecionou 74 assentamentos, com base no percentual de cobertura vegetal existente nessas áreas e na concentração de famílias que cumpriam os chamados critérios sociais: nesses assentamentos, foram identificadas 11.264 famílias potencialmente beneficiárias, a partir do cruzamento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) com o Cadastro Único.

Cabe destacar que, embora o Programa tenha sido inicialmente implantado em assentamentos ambientalmente diferenciados da Amazônia Legal, já em 2012, na segunda etapa de implementação, foi estendido para outros assentamentos que também atendessem critérios para entrada no Programa: critérios ambientais (diagnóstico ambiental da área), e critérios sociais (renda e inscrição no Cadastro Único), no caso das famílias. Em outubro de 2012, um ano após a realização dos primeiros pagamentos, o Programa Bolsa Verde beneficiava 18.308 famílias em assentamentos da reforma agrária, de um total de 30.590 famílias em todo o Brasil (60%).

¹⁴ Medida provisória n° 535/2011, convertida na Lei n° 12.512/2011.

O ano de 2013 foi marcado pela ampliação do atendimento para assentamentos localizados no semiárido brasileiro, pelas estratégias de Busca Ativa para inclusão de novas famílias na região Amazônica e pela contratação de serviços de assistência técnica diferenciada para as áreas com perfil extrativista.

A expansão do Bolsa Verde para assentamentos situados no semiárido e em outras áreas do Nordeste integrou as ações do Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014 específico para a região semiárida. Em estreita cooperação com o Ministério do Meio Ambiente, 356 assentamentos localizados no Nordeste brasileiro e em Minas Gerais, sendo 213 no semiárido, foram indicados para integrar o Programa. Os assentamentos foram selecionados considerando-se critérios como localização em áreas prioritárias de conservação da biodiversidade, conforme a Portaria MMA nº 9, de 23 de janeiro de 2007, e assistência técnica contratada.

Atualmente, o Bolsa Verde alcança 156 assentamentos naquela região, beneficiando 4.013 famílias do semiárido. Outros 115 assentamentos possuem o diagnóstico ambiental favorável, de forma que há expectativas de ampliação do atendimento até o fim de 2014.

A contratação de serviços de assistência técnica adequada à realidade das famílias beneficiadas pelo Bolsa Verde na Amazônia, em sua maioria extrativistas, foi importante inovação incorporada durante a implementação do Programa. A chamada pública para contratação de Ater a famílias residentes em unidades territoriais atendidas pelo Bolsa Verde refletiu a atuação institucional integrada e articulada entre o MDA, por meio da Coordenação Geral de Políticas Para Povos e Comunidades Tradicionais (CGPCT); o Incra, pelas diretorias de Desenvolvimento de Assentamentos, de Obtenção de Terras e equipes técnicas das superintendências regionais envolvidas; e o MMA, juntamente com suas vinculadas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e o Serviço Florestal Brasileiro.

A chamada conjunta foi anunciada e discutida durante o “I Chamado dos Povos da Floresta”, realizado em novembro de 2013, e levou à contratação de serviços de Ater para 26.597 famílias extrativistas de unidades de conservação e Projetos de

Assentamento Agroextrativistas em situação de vulnerabilidade social, situadas em municípios dos estados do Acre, Amazonas e Pará, em 11 reservas extrativistas e 90 projetos de assentamentos agroextrativistas. Atualmente, 449 projetos atendidos com Bolsa Verde estão cobertos pela rede de assistência técnica contratada pelo Incra, beneficiando 38.610 famílias, em uma área de mais de dois milhões de hectares.

Tabela 2 – Quantidade de assentamentos e famílias atendidos pelo Programa Bolsa Verde e por serviços de assistência técnica e extensão rural, por unidade da federação

UF	Nº de Assentamentos	Nº de famílias beneficiárias	Área (ha)
AC	11	845	170.042
AL	7	348	4.474
AM	1	1.200	76.107
AP	1	360	37.058
BA	157	11.286	408.884
GO	29	2.612	105.096
MA	2	114	5.991
MG	115	5.612	299.373
PA	90	13.418	1.119.803
PB	22	1.078	31.284
PR	9	1.478	35.582
RO	1	48	31.644
SE	2	124	3.423
SP	2	87	3.479
Total	449	38.610	2.332.239

Fonte: Incra, 2014.

O Programa Bolsa Verde contou, ainda, com outra inovação: a realização de mutirões de Busca Ativa específicos, com estrutura e metodologia adaptadas à realidade e às distâncias características da Amazônia. No período de julho a dezembro de 2013, foram realizados mutirões em 27 municípios do Pará. O objetivo era incluir novas famílias de áreas já atendidas pelo Programa, diretamente nas comunidades onde vivem, buscando solucionar pendências que as impediam de participar, a exemplo da inscrição no Cadastro Único. Como resultado, 8.699 novas famílias assentadas da reforma agrária foram incluídas no Programa Bolsa Verde a partir dos mutirões, em 202 projetos de assentamentos.

Até setembro de 2014, os assentados da reforma agrária correspondiam a 60% do público beneficiário do Bolsa Verde. Das 68.638 famílias que atualmente recebem o benefício, 40.595 residem em 879 assentamentos, em quase 11 milhões de hectares, distribuídos em 17 unidades da federação.

Tabela 3 – Quantidade de assentamentos, famílias e área atendidos pelo Programa Bolsa Verde, por unidade da federação

UF	Nº de projetos de assentamento	Nº de famílias beneficiadas	Área (ha)
AC	22	754	463.638
AL	22	546	17.938
AM	33	4.785	4.955.144
AP	4	567	636.380
BA	164	3.908	429.889
ES	3	61	2.983
GO	62	961	185.764
MA	4	48	31.491
MG	196	2.151	542.723
PA	242	23.631	3.139.015

UF	Nº de projetos de assentamento	Nº de famílias beneficiadas	Área (ha)
PB	26	600	42.435
PI	6	142	12.904
PR	9	544	35.582
RO	3	75	168.701
SE	4	97	5.409
SP	2	5	3.479
TO	77	1.718	296.476
Total	879	40.593	10.969.951

Fonte: Incra, 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil sem Miséria contribuiu para melhorar a vida de milhares de famílias de assentados da reforma agrária, seja diretamente, por meio dos instrumentos como a Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único e no Bolsa Família, o Bolsa Verde e o Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e pelo direcionamento e articulação de políticas pré-existentes que foram fortalecidos pelo Plano, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Minha Casa Minha Vida, o Água para Todos e o atendimento pela rede de proteção social.

Mais que isso, o Brasil sem Miséria permitiu que a reforma agrária começasse a viver um novo momento no Brasil. Para além do acesso à terra e dos instrumentos e recursos mobilizados pelo Incra, o Plano criou as condições para se intensificar a integração entre diversos órgãos, nas três esferas de governo, estimulando a convergência de políticas públicas nas áreas reformadas.

O Brasil sem Miséria e as alternativas encontradas em sua implementação contribuíram, ainda, para o início da reavaliação do desenho das próprias políticas de reforma agrária: o processo de seleção das famílias a serem assentadas e as ações junto aos acampados; o desenvolvimento dos assentamentos, incluindo desde o papel da assistência técnica, a discussão de projetos produtivos de mulheres e homens que vivem em assentamentos, até o desenho do apoio financeiro (crédito e fomentos à produção); e as estratégias de ampliação da provisão de infraestrutura (abastecimento de água, estradas, energia elétrica e habitação).

Os desafios de implementar a reforma agrária no Brasil continuam. A democratização do acesso à terra, missão do Incra, é indissociável do acesso a outros direitos. Tais direitos contam com políticas públicas específicas sob responsabilidade de diversos órgãos federais e dos outros entes da federação, que devem ser mobilizados e articulados pelo Instituto.

A entrada dos assentados da reforma agrária no Brasil sem Miséria contribuiu não apenas para promover avanços na inclusão social e produtiva dos beneficiários diretamente atendidos pelo Plano, mas também abriu caminho para um processo, ainda em construção, de requalificação da política nacional de reforma agrária, que melhora a vida de todas as agricultoras e os agricultores assentados, para que possam viver com dignidade, ampliar a produção e a produtividade, conservar os recursos naturais e produzir alimentos para um país que tem orgulho de afirmar ao mundo que saiu do mapa da fome.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n. 6135*, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 4504*, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 31 out. 2014

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 8629*, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 12512*, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 31 out. 2014.