

Nota Técnica

**A Importância do crédito para o
desenvolvimento social e produtivo
dos assentados**

**Brancolina Ferreira
Alexandre Arbex Valadares
Antonio Teixeira Lima Júnior
Fábio Alves, Marcelo Galiza
Bruna Sichi**

**Colaboradores:
Fábio Monteiro Vaz
Janaina Carvalho dos Santos
Lana Torres Barreto
Mariana Fernandes Teixeira Lobo**

Nº 12

Brasília, novembro de 2012

NOTA TÉCNICA: A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PRODUTIVO DOS ASSENTADOS

Coordenação de Desenvolvimento Rural – DISOC/Ipea¹

A atividade agropecuária define-se por condições de produção específicas que exigem instrumentos de apoio, creditícios ou não, adequados às suas necessidades. Por um lado, a amplitude e a rigidez dos ciclos de produção dificultam o balanceamento de despesas e receitas, visto que, enquanto as primeiras são distribuídas no decorrer de todo o período, as segundas só podem ser realizadas ao fim, com a colheita ou a comercialização de animais criados, por exemplo; além disso, o longo tempo requerido para o ciclo produtivo reduz a capacidade do produtor, que optou por uma estratégia de produção no início do processo, de responder às mudanças de mercado, tanto do ponto de vista da oferta (valores de insumos adiantados pelo fornecedor – empresa integradora, agroindústria etc. – e cobrados por ocasião da entrega do produto), quanto do ponto de vista da demanda. Por outro lado, a dependência da produção em relação a condições naturais sujeitas a flutuações imprevisíveis eleva os riscos da atividade, comprometendo a capacidade de autofinanciamento do produtor e aumentando sua dependência em relação ao crédito.

Nos estabelecimentos patronais, geralmente sediados em grandes áreas, o cálculo dos riscos associados aos custos do crédito determina as decisões de produção em termos de racionamento dos recursos em função da capacidade de endividamento e da rentabilidade esperada. Mas, nos estabelecimentos de produção familiar, como os dos assentados de reforma agrária, as decisões de produção não se pautam pela expectativa de maximização do lucro. Ou seja, dispendo de áreas menores e sendo, portanto, mais vulneráveis aos riscos inerentes à atividade agropecuária, os assentados orientam suas atividades produtivas pela necessidade de prover meios de subsistência para suas famílias. A fim de reduzir sua dependência de recursos externos, eles adotam como estratégias a diversificação da produção, o emprego mais intensivo da mão de obra familiar² ou mesmo a busca de uma ocupação externa remunerada.

Agrava essas dificuldades o fato de a maioria dos beneficiários de reforma agrária ingressar no assentamento em situação de completa vulnerabilidade econômica e desproteção social. Oriundas de um passado de expropriação ou de exploração, tendo vivido longo período sob as lonas dos acampamentos — expostas a ameaças e sofrido ações de despejo e submetidas a outras formas de violência praticadas por agentes de Estado ou a mando de fazendeiros e grileiros de terras —, as famílias dos assentados têm

¹ Equipe da Coordenação: Brancolina Ferreira (coord.), Alexandre Arbex Valadares, Antonio Teixeira Lima Júnior, Fábio Alves, Marcelo Galiza e Bruna Sichi. Colaboraram fundamentalmente para toda a parte quantitativa deste estudo: Fábio Monteiro Vaz (Coordenação de Proteção Social/Desigualdade e Pobreza), Janaina Carvalho dos Santos, Lana Torres Barreto e Mariana Fernandes Teixeira (Núcleo de Informações Sociais – DISOC/ IPEA).

² BUAINAIN, A. *Procera: impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Campinas, 1998, p. 9-10.

ainda pela frente, antes mesmo de poderem implantar uma agricultura rentável e assumir o papel “empreendedor” que a política de créditos exige delas, todo o processo de resgate de sua cidadania. Mas, embora diante desse conjunto de circunstâncias e dos riscos da atividade agrícola não seja razoável esperar que uma política de crédito — alicerçada no pressuposto da inevitabilidade e regularidade dos ciclos produtivos e da crescente capacidade de pagamento das famílias — possa por si só elevar o patamar das condições de vida dos assentados, o programa de reforma agrária não dispõe praticamente de nenhum outro instrumento, afora crédito, para buscar o alcance desse efeito.

Se está claro que a reforma agrária não se limita à distribuição de terras, é preciso sublinhar que ela tampouco pode ter seu êxito atrelado a uma política de créditos. Não se trata apenas de fazer notar que a lógica bancária tradicional, segundo a qual a taxa de juros cresce em proporção com os riscos da atividade financiada, não condiz com a situação socioeconômica dos assentados. Cumpre ainda afirmar que, para seus beneficiários, a política de reforma agrária não tem um caráter exclusivamente produtivista. Ela inclui uma política de garantia de moradia, segurança alimentar e trabalho. Desse ponto de vista, ela deve abranger outras políticas que, por definição, se situam ou fora da órbita estrita dos créditos ou são anteriores a eles.

A política de reforma agrária opera, em favor das famílias, o salto de uma situação de total exclusão social e completa invisibilidade em relação ao Estado para a condição de sujeito de direitos. As condições iniciais que caracterizam grande parte dos assentados — a instabilidade dos níveis de segurança alimentar das famílias, a baixa capacidade de investimento e a precária infraestrutura dos assentamentos, conjugadas à necessidade de acumular algum tempo de experiência no lote para conhecer fatores de produção (qualidade do solo, clima, acesso à água etc.) e a realidade socioeconômica que encontram (alternativas de comercialização, tradição agrícola local etc.) — traçam à política pública uma pauta específica e imediata de ação e demandam dos agentes encarregados concebê-la um sentido de urgência social que não pode ser menosprezado. Essa pauta deve constar da oferta de serviços públicos gratuitos, de ações de garantia da segurança alimentar dos assentados, e de uma política de créditos que ofereça condições de fixação das famílias em seus lotes e dê início à sua estruturação produtiva. Além disso, é preciso não perder de vista, para não frustrá-la, a grande expectativa que anima as famílias a engajar-se no penoso processo de luta pela terra: a busca de autonomia.

DIAGNÓSTICO CRÍTICO-COMPARATIVO: O CRÉDITO INSTALAÇÃO

1.

O crédito é visto como o instrumento central e estruturante da atual política de reforma agrária. Mas como ele se estrutura e qual é o público a que ele se destina?

O modelo de concessão de crédito instalação operado pelo Incra resumia-se, até 2004, a duas linhas principais: uma delas orientada à alimentação e à estruturação produtiva básica das famílias – o Apoio Inicial – e

outra especificamente voltada à construção da moradia – o Crédito de Aquisição de Material de Construção, ou, como é correntemente chamado, o Crédito Habitação. Após a agregação sucessiva de outras linhas nos últimos anos, chegou-se ao número total de nove modalidades de crédito disponíveis, atualmente operando com os seguintes valores: a) Apoio Inicial: R\$ 3.200; b) Apoio Mulher: até R\$ 3.000; c) Aquisição de Materiais de Construção: R\$ 15.000; d) Fomento: R\$ 3.200; e) Adicional do Fomento: R\$ 3.200; f) Semiárido: até R\$ 2.000; g) Recuperação/Materiais de Construção: até R\$ 8.000; h) Reabilitação de Crédito Produção: até R\$ 6.000; i) Crédito Ambiental: R\$ 2.400.

Tais linhas não são, entretanto, cumulativas. Algumas entre elas são voltadas a públicos ou regiões específicas, e outras servem apenas para nivelar a situação de assentados antigos, que tiveram acesso a modalidades que operavam então com menos recursos, à dos assentados mais recentes, já beneficiados pelo conjunto atual de linhas e valores.

O Apoio Mulher, por exemplo, criado com vista a promover a inserção das mulheres na dinâmica produtiva e econômica e contribuir para a igualdade de gênero no meio rural, deve ser concedido *exclusivamente* às mulheres titulares do lote e, até recentemente, sob a condição de que os recursos fossem aplicados em projetos de caráter coletivo (grupos de pelo menos 5 mulheres).³ A modalidade Semiárido, por sua vez, atende *apenas* aos assentados dessa região, e se destina a custear obras e serviços que ajudem a garantir a segurança hídrica das famílias.⁴ A modalidade de Reabilitação de Crédito Produção⁵ é orientada *exclusivamente* à quitação das dívidas contraídas em financiamentos do Procerá⁶ e, portanto, beneficia assentados mais antigos. Por fim, o Crédito Ambiental,⁷ de instituição mais recente, atende prioritária e preferencialmente ao público situado nos municípios da Amazônia Legal listados pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente⁸ e aos assentamentos em que a reserva de área legal seja inferior ao que estabelece a legislação ambiental para o respectivo bioma.

O Apoio Inicial, o Fomento e os créditos de Aquisição de Material de Construção e de Recuperação de moradias destinam-se a todo o conjunto dos assentados e devem ser concedidos segundo o fluxo definido pela política. O grau de cobertura dessas modalidades, embora não tenha atingido a desejável universalidade, denota um importante saldo positivo em favor da política de

³ Em dezembro de 2011 a obrigatoriedade de apresentação de projetos coletivos foi retirada, conforme Instrução Normativa/INCRA/Nº 68, de 16 de dezembro de 2011.

⁴ Artigo 17 da NE-INCRA, nº. 79, de 26 de dezembro de 2008. Deve ser apresentado, projeto técnico, que identifique a necessidade de materiais/obras/serviços para a captação, armazenamento e distribuição de água.

⁵ Artigo 19 da NE-INCRA, nº. 79, de 26 de dezembro de 2008.

⁶ O Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerá) foi criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985 com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícolas dos assentados da reforma agrária, contribuir uma plena inserção no mercado, e, assim, permitir a sua “emancipação”, ou seja, independência da tutela do governo, com titulação definitiva. Em 1999 foi extinto e substituído pelo PRONAF “A”. Ver *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 2. Brasília, Ipea, fevereiro de 2001.

⁷ NE, nº 84, de 2 de setembro de 2009.

⁸ Portaria, nº 102, de 24 de março de 2009, onde constam as áreas prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal, e cuja atualização deve ocorrer anualmente.

reforma agrária, sobretudo ante os conhecidos entraves que o Incra enfrenta nos campos político, jurídico e institucional: de acordo com a Pesquisa de Qualidade de Vida dos Assentamentos, divulgada pela autarquia em 2010, 62,6% das famílias assentadas haviam recebido o crédito básico do Apoio Inicial, número semelhante ao das que declararam haver tido acesso ao Crédito Habitação, 62,5%. Entre as outras modalidades, cuja aplicação só pode realizar-se após o cumprimento dessas etapas iniciais da política, a cobertura é bastante mais restrita: segundo a mesma pesquisa, apenas 25,6% das famílias assentadas afirmaram já ter recebido o Fomento, e 16,1% apenas obtiveram o crédito de Recuperação/Material de Construção.⁹

Os registros administrativos da Diretoria de Gestão Administrativa do Incra oferecem outro ponto de vista dessa distribuição: considerando um total de 418,7 mil operações de crédito realizadas entre janeiro de 2000 e junho de 2009, verifica-se que as modalidades Apoio Inicial (47%) e Aquisição de Materiais de Construção (47,5%), ambas de caráter fortemente estruturante, compreendem a quase totalidade das operações (94,5%), mas atendendo menos da metade das famílias até então assentadas. Em termos de recursos, de um total de R\$ 1,41 bilhão aplicado no período, o Crédito Habitação, modalidade de maior valor no conjunto da política de créditos, responde por 65,9%, cabendo ao Apoio Inicial uma participação de 30,2%. Entre as demais modalidades, o Fomento é a terceira em participação, tanto em termos de operações (5%) quanto de recursos (3%).

Contudo, pondo de parte esse desempenho financeiro e considerando a situação de exclusão social de que procede o público da reforma agrária, pode-se afirmar que, em muitos aspectos, a atual política de créditos dirigida aos assentados não se ajusta, como instrumento de política pública, nem à natureza dos objetivos a que se presta, nem às exigências que ela mesma coloca, nem ao perfil socioeconômico de seus beneficiários.

O Crédito Instalação constitui a peça fundamental da estruturação dos projetos de assentamento. É por intermédio dessa política que o Estado provê ao público de reforma agrária alguns direitos básicos, como segurança alimentar, acesso à água e moradia digna. Esse princípio de operação, entretanto, já introduz, por si só, uma contradição: tendo um caráter eminentemente social, de resgate da cidadania em favor das famílias de trabalhadores pobres que se engajam na luta pela terra, as ações realizadas por meio da política de créditos são, antes de mais, ações de *garantia de direitos* e não deveriam importar em transferência de encargos financeiros a seus beneficiários. Noutras palavras, uma política de créditos, ao substituir uma política de garantia de direitos básicos, imputa aos beneficiários uma contrapartida onerosa, vinculando-os desde o início a uma dívida. Mas não apenas isso: confrontadas com a obrigação de quitar esta dívida, as famílias se veem convertidas da condição de sujeitos de direitos, constituídos no processo coletivo de conquista e construção do assentamento, à condição de devedoras individuais perante o Estado. Se, do ponto de vista constitucional, a garantia dos direitos básicos das famílias envolve o dever do Estado, a *forma* crédito, dada a essa prestação constitucional, acaba por fazê-las assumir o caráter de

⁹ O índice reduzido explica-se também pelo fato de a modalidade atender às famílias que já possuem unidade habitacional construída.

uma prestação econômica fundada em uma relação contratual entre a família e o Estado.

Subordinar o cumprimento dessas finalidades ao instrumento do crédito tem por efeito tornar obrigatório o retorno ao Erário dos recursos aplicados ao longo do difícil processo de resgate da cidadania das famílias assentadas. Embora essa exigência legal decorra da própria natureza do crédito, não existia até recentemente nenhuma normativa que regulamentasse a cobrança do Crédito Instalação.

2.

Os principais instrumentos legais sob os quais se tem estruturado a política de reforma agrária não fazem menção à cobrança dos créditos. Até ser emendada pela Medida Provisória 1774-24, de 1999 – reeditada, em sua versão mais recente e ainda em vigor, como MP 2.183-56, de 2001 –, a Lei 8.629/93, que tratava de regulamentar os dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária, não trazia referência à quitação dos créditos e era omissa mesmo quanto à possibilidade de concedê-los aos assentados. Com a MP 1774-24, a denominação “créditos de instalação” foi, pela primeira vez, incluída na Lei 8.629 (Art. 17, V) entre os requisitos básicos para a “consolidação dos projetos de assentamento”. Foi acrescentada ainda uma previsão de amortização dos créditos (Art. 18, § 6.º), remetendo à posterior regulamentação a definição da forma com que tal pagamento deveria ser feito. Em sua forma final, o dispositivo estabelece ainda a separação da cobrança dos créditos e dos títulos – “os créditos concedidos aos beneficiários (...) serão excluídos do valor das prestações [dos títulos]” – e, quanto a estes últimos, estipula os parâmetros de cobrança até hoje vigentes – vinte anos de amortização, com três de carência; valores corrigidos pelo IGP-DI; desconto de 50% da correção monetária incidente sobre a prestação anual para adimplência realizada até a data do vencimento (Art. 18, §§ 4 e 5).¹⁰

A regulamentação da política de créditos foi tratada em um conjunto de normativos internos no Incra. A Instrução Normativa (IN) 02, de 20 de março de 2001, aludia à fixação de prazos de pagamento e formas de correção para os débitos resultantes da concessão de “créditos de apoio à instalação”, mas relegava sua regulamentação para “norma específica”. As instruções subsequentes mantiveram essa regra de postergar para normativos específicos a instituição dos critérios de cobrança. A IN 26, de 2002, indicava a forma de amortização dos créditos de instalação e propunha que o prazo começasse a decorrer a partir do ato de assinatura do recibo. Ela foi revogada pela IN 15, de 2004; editada no mesmo ano, a IN 40 atrelava o início do prazo de pagamento à efetiva liberação do crédito na conta e estabelecia subsídio total para as modalidades Apoio Inicial e Semiárido. Contudo, em 2005, a Norma de Execução 46 revogou a IN 40, abrindo um vácuo na regulação da forma de pagamento do crédito instalação que se estenderá até a NE 79/2008, a partir da qual começaram a se delinear as regras de contagem do prazo de pagamento das prestações e os procedimentos para efetivação da cobrança

¹⁰ Em seguida, foi criado um desconto de 50% sobre o valor da prestação para beneficiários do Programa Nossa Terra-Nossa Escola.

dos créditos.¹¹ A partir da NE 79, no entanto, deixou de constar nos normativos do Incra qualquer previsão para descontos ou subsídios integrais para as modalidades do Crédito Instalação.

Constatado que o primeiro instrumento a estabelecer regras contratuais para a concessão e quitação dos créditos foi a NE 79, de dezembro de 2008, pode-se notar então, retomando os dados da Diretoria de Gestão Administrativa do Incra, que, das 418,7 mil operações de contratação do Crédito Instalação ocorridas entre 2000 e 2009, 415,8 mil, ou 99,3%, se realizaram sem que as famílias assentadas pudessem ter conhecimento das regras e mesmo da exigência de cobrança a que se submeteriam depois. Como o Crédito Instalação – embora não com essa denominação e não com as atuais modalidades – é concedido desde 1985, esse contingente, em termos absolutos, deve ser maior.

Cumprir notar que, a rigor, as famílias assentadas não “contratam” o crédito, não participam de política de crédito por livre adesão. Tal vinculação tem-se realizado automaticamente, como desdobramento administrativo da própria inscrição das famílias na relação de beneficiárias da política de reforma agrária. Uma vez que a relação da política de reforma agrária com seu público se estabelece fundamentalmente por meio dos mecanismos de concessão de créditos, é a própria condição de assentadas que vincula as famílias à política de créditos. Beneficiadas pelos créditos de instalação, mas contraindo-os por uma decisão institucional e sem que lhes fossem conhecidas as condições de pagamento que teriam de cumprir, fixadas apenas posteriormente, centenas de milhares de famílias ver-se-iam de um momento para o outro reduzidas à condição de “inadimplentes” se confrontadas com as exigências de amortização de uma dívida que se foi acumulando à revelia delas. De uma parte, o próprio Estado não desenvolveu mecanismos de cobrança; de outra parte, as famílias não puderam fazer provisão de recursos para arcar com a dívida, já porque esta não havia sido regulada, já porque os próprios riscos inerentes à atividade agropecuária, sobretudo quando executada em pequena escala e em rigorosa conexão com a subsistência, nem sempre permitem essa reserva.

Além disso, a definição do crédito como instrumento de política pública destinado a garantir às famílias assentadas a satisfação de direitos básicos – segurança alimentar, acesso à água, moradia digna – acarreta outra consequência contraditória, que revela a inadequação dos meios aos fins. O Crédito Instalação tem sido empregado para financiar atividades e serviços que dizem respeito à *reprodução social das famílias*, isto é, à reprodução das condições de subsistência do grupo familiar e de estruturação mínima das condições de produção. Na medida em que é absorvido em atividades e serviços de reprodução social das famílias – cujos meios de realização são garantidos por direito –, o Crédito Instalação *não gera excedente* ou lucro que

¹¹ Em 2008, uma Ação Civil Pública do Ministério Público Federal (n. 2008.39.01.000804-0) questionou a política de crédito do Incra, acusando a autarquia de conceder “créditos ilimitados” e de tratá-los como “se benefícios fossem”. O Tribunal de Contas da União pronunciou-se a respeito (Acórdão nº 1306/2010/Decisão Normativa nº. 108 – 24 nov. 2010), reforçando a determinação de pôr em prática uma norma de operacionalização de cobrança de créditos que consista em “inscrição dos créditos vencidos na Dívida Ativa da Fazenda Nacional (...) e inscrição dos inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal”.

pudesse garantir no futuro os meios de pagamento desse mesmo crédito e seu retorno ao Erário.

Do ponto de vista econômico, em que pese à categorização do Crédito Instalação no Orçamento,¹² as modalidades de crédito compreendidas sob tal denominação, na medida em que não se vinculam às atividades produtivas e geradoras de excedentes, mas servem a assegurar, justamente, a *instalação* das famílias na parcela – propiciando-lhes meios de subsistência e condições de organização de seu trabalho –, não poderiam importar em uma obrigação onerosa aos seus beneficiários ainda na fase inicial do processo de constituição do assentamento. Uma vez que as famílias ingressam no assentamento, em regra, em condições de completa descapitalização, a política pública mais adequada às necessidades delas deveria, antes, tomar a forma de benefício ou fomento não-reembolsável, à semelhança das políticas sociais de modo geral.

3.

Outras políticas públicas, de efeito social ou de estruturação produtiva, voltadas a grupos sociais de perfil socioeconômico próximo ao das famílias assentadas, incluem, entre suas ações, a transferência de recursos a título de benefícios e fomentos não-reembolsáveis. No Programa Crédito Fundiário,¹³ por exemplo, o valor aplicado em ações de apoio à instalação das famílias é considerado não-reembolsável. As políticas de complementação de renda do Programa Brasil sem Miséria – os programas de Apoio à Conservação Ambiental (o Bolsa Verde) e de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (o Fomento) –, embora reproduzam modalidades já existentes do Crédito Instalação – Crédito Ambiental e Fomento, respectivamente –, na definição de pressupostos, objetivos e, no caso do Bolsa Verde, dos valores transferidos (R\$ 2.400), são, ao contrário dos créditos do Incra, considerados não-reembolsáveis.

Também quanto ao público beneficiado, as linhas de complementação de renda do Brasil sem Miséria destinadas ao meio rural se assimilam substancialmente às linhas correspondentes do Crédito Instalação. O Bolsa Verde, por exemplo, abarca o público do Crédito Ambiental, na medida em que visa beneficiar famílias que desenvolvam atividades de conservação em

¹² O crédito instalação é proveniente do orçamento fiscal, classificado como despesa financeira, na modalidade “inversão financeira”, cuja natureza contábil/orçamentária não corresponde à de despesa não-reembolsável. Para torná-los não-reembolsáveis, bastaria modificar a natureza de tais créditos para “despesas primárias” na lei orçamentária.

¹³ O Crédito Fundiário opera linhas de financiamento para aquisição de imóveis rurais. O programa, voltado para agricultores pobres, oferta duas modalidades de crédito – Combate à Pobreza Rural, para agricultores com renda familiar anual de até R\$ 9 mil, e Consolidação da Agricultura Familiar, para agricultores com renda familiar anual de até R\$ 15 mil. O prazo de quitação pode chegar a 20 anos, incluindo 2 anos de carência. A despeito de oferecer, em relação à política de reforma agrária, a vantagem de não exigir reembolso dos recursos de instalação das famílias, o êxito do crédito fundiário é controverso: segundo o Tribunal de Contas da União, as dívidas vencidas havia mais de 360 dias com posição em 30/06/2011 (BNB) e 1/7/2011 (BB), montavam a R\$ 1.055.241.814,58. (TCU. *Matriz de Achados de Auditoria no Programa Nacional de Crédito Fundiário*. TC n.º 009.242/2011-2/ Fiscalis. n.º 435/2011). Esse dado evidencia a inadequação do crédito como instrumento de política pública de combate à pobreza.

florestas nacionais, reservas extrativistas federais e reservas de desenvolvimento sustentável federais e em projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável ou agroextrativistas, *criados pelo Incra*.¹⁴ Tal homogeneidade – de premissas, valores e público – não é plena, porém, porque subsiste entre as duas políticas uma diferença essencial, contrária a toda consideração de isonomia que deve presidir às políticas públicas: o Bolsa Verde consiste em um benefício não-reembolsável, ao passo que o Crédito Ambiental importa em ônus às famílias assentadas que o recebem. Quanto aos dois Fomentos – o do Brasil sem Miséria e o do Crédito Instalação –, à parte a diferença de valores, com o primeiro fixado em R\$ 2.400 e o segundo em R\$ 3.200, observa-se entre eles a mesma correspondência em termos de finalidade, dado que ambos atendem ao objetivo de estimular a geração de trabalho e renda e de promover a segurança alimentar dos seus beneficiários.¹⁵ No que respeita ao público atendido, suscita dúvida o fato de a Lei 12.512/2011, que regulamenta ações do Brasil sem Miséria, não citar expressamente os assentados de reforma agrária entre os beneficiários do Fomento, embora os mencione como público do Bolsa Verde. O dispositivo alude ao conceito geral de agricultor familiar, extensivo às categorias incluídas na Lei 11.326,¹⁶ mas, visto que os estabelecimentos de assentados da reforma agrária enquadram-se nos requisitos que moldam a categoria de agricultor familiar,¹⁷ é de esperar que, na execução da política de fomento do Brasil sem Miséria, eles sejam contemplados. A semelhança entre as ações, tornada ainda mais patente pelos seus nomes, parece todavia ter inspirado ao legislador o cuidado de explicitar que o Fomento do Brasil sem Miséria, à diferença do Fomento do Incra, “será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis”¹⁸.

É certo que público beneficiário do Programa Brasil sem Miséria constitui-se, especificamente, de famílias cujas rendas as colocam abaixo da linha oficial da pobreza extrema, convencionada em R\$ 70 *per capita* ao mês. O essencial dessa definição para a formulação da política pública, porém, não é o critério monetário, cuja utilidade é dotá-la de metas quantitativas e torná-la operacional. A rigor, o que determina o caráter não-reembolsável dos recursos transferidos a título de complementação de renda no Brasil sem Miséria é o reconhecimento de que a ação atende prioritariamente ao objetivo de promover o resgate da cidadania do grupo populacional beneficiado. A comparação dessa ação do programa que é carro-chefe da política social do atual governo com as modalidades semelhantes do Crédito Instalação do Incra encontra sua razão de ser precisamente no fato de que os indicadores disponíveis da renda das famílias assentadas colocam-nas em patamar muito próximo ao que define o campo de atuação das políticas sociais voltadas às famílias mais pobres.

¹⁴ Lei 12512, Art. 3º, I-IV.

¹⁵ Lei 12512, art. 9º, e IE INCRA 79/2008, Art. 8.

¹⁶ Silvicultores, aquicultores, pescadores, extrativistas, povos indígenas e quilombolas (Art. 3º, § 2º)

¹⁷ Os requisitos são: não deter, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; utilizar predominantemente mão de obra familiar; ter percentual da renda familiar originado de atividades econômicas do estabelecimento; e dirigi-lo com a família (Lei 11.326, Art. 3º). As categorias “agricultor familiar” e “assentado” podem aplicar-se ao mesmo objeto porque se referem a atributos diferentes: a primeira concerne ao modo de exploração ou regime de trabalho na terra, a segunda à condição do produtor em relação à terra.

¹⁸ Lei 12.512, art. 9º, § 3º.

Com efeito, o próprio normativo do processo de seleção das famílias a serem assentadas estabelece um corte de renda, vedando o ingresso na política de reforma agrária àquelas cuja renda domiciliar não-agrícola ultrapasse o limite de 3 salários mínimos mensais.¹⁹ Uma vez que, segundo dados do Censo Demográfico 2010, apenas 14% das famílias domiciliadas em área rural têm rendimento mensal nominal acima de tal limite – e que o índice é de pouco menos de 10% no Norte e pouco menos de 4% no Nordeste, regiões que concentram a grande maioria das famílias assentadas e projetos de assentamento –, e uma vez que esses percentuais dizem respeito a todos os rendimentos das famílias, é de supor que a proporção daquelas famílias que chegam ao assentamento com *renda agrícola* mensal superior a 3 salários mínimos (não sendo afetadas pela proibição que recai sobre as que auferem renda não-agrícola superior a tal valor) deve ser infinitesimal.²⁰ Mesmo no grupo de famílias com *renda não-agrícola* inferior a 3 salários mínimos – em que se insere, presumivelmente, a grande parte das famílias assentadas provenientes de área urbana –, o grau de pobreza é significativo: metade delas (50,5%) tem renda domiciliar *per capita* inferior a 0,5 salário-mínimo. Essas informações autorizam a concluir que, em sua generalidade, as famílias que se tornam assentadas estão, de modo geral, entre as mais pobres. Dessa maneira, o resgate de cidadania que elas se empenham em obter quando ingressam no assentamento, e a autonomia que, a partir do acesso à terra e do direito ao trabalho, elas esperam conquistar, não podem concretizar-se sobre as bases de um processo de endividamento.

O crédito, tal como funciona hoje, não propicia geração autônoma de renda: além de atender a objetivos que não são suscetíveis de gerar excedentes, o Crédito Instalação não promove a ampliação da capacidade de custeio e de investimento dos assentados. Decompostos os seus valores ao longo do tempo em que se distribui sua concessão, verifica-se que o resultado, em termos de acréscimo à renda das famílias, é equiparável ao que se observa nas políticas de complementação de renda voltadas à população mais pobre. Noutros termos, a política do Crédito Instalação incorre na dupla desvantagem de, por um lado, aportar valores mínimos às famílias e, por outro, exigir delas a contrapartida onerosa que qualquer operação creditícia requer. Um exercício pode ilustrar essa afirmação.

Se se quiser considerar qual seria o impacto dos recursos do Crédito Instalação sobre a renda das famílias assentadas, presumindo que elas não têm rendimento por ocasião de sua entrada no projeto de assentamento, ver-se-á que o valor mensal médio recebido por cada família giraria em torno da linha oficial da pobreza extrema, estabelecida em R\$ 70 *per capita*/mês.

Deixando de parte os recursos destinados à construção de moradia – o chamado Crédito Habitação²¹ – e admitindo que *em um prazo máximo de 4 anos* as famílias assentadas têm acesso a todas as modalidades do Crédito Instalação a que fazem jus –, pode-se constatar que a soma dos recursos do Apoio Inicial (R\$ 3.200), do Fomento (R\$ 3.200), do Adicional do Fomento (R\$

¹⁹ INCRA, NE 45/2005, artigo 6º., II.

²⁰ Pela PNAD 2009, constata-se ainda que o rendimento médio mensal do trabalho agrícola no país era, então, de 0,7 salário mínimo.

²¹ As famílias não têm acesso direto a esse recurso, que fica retido em conta para abatimento automático de despesas feitas exclusivamente com aquisição de materiais de construção.

3.200) e do Apoio Mulher (computado o valor máximo de R\$ 3.000)²² renderia, em média, R\$ 262,50 por mês para cada família. Caso se divida tal valor por um número médio de 4 pessoas por família,²³ chegar-se-á a uma renda média domiciliar *per capita* de R\$ 65,62, abaixo, portanto, da linha de pobreza extrema. Ainda que se adicionem a esse total, alternativamente, os valores do Crédito Ambiental (R\$ 2.400) e do Crédito Semiárido (R\$ 2.000) – que, em virtude de seus critérios de concessão, não podem beneficiar a uma mesma família –, alcançar-se-iam, no prazo de 4 anos, os totais mensais por família de R\$ 312,50 e R\$ 304,16, que corresponderiam, respectivamente, à renda média domiciliar *per capita* (sempre contando 4 pessoas por família) de R\$ 78 e R\$ 76.

Convém advertir que tais valores consentem com algumas premissas otimistas: (a) cada família tem acesso a todas as modalidades de crédito,²⁴ (b) no seu valor integral, (c) dentro do prazo de 4 anos. Além disso, essas estimativas não põem em evidência algumas especificidades regionais importantes: examinados à parte, por exemplo, os casos do Maranhão e do Pará (contando as três SRs), estados onde está o maior número de famílias assentadas e nos quais é maior o número médio de moradores por domicílio, constata-se que a renda média mensal domiciliar *per capita*, somados os recursos do Crédito Ambiental, seria de R\$ 68 e R\$ 71, respectivamente. O fato de tais valores estarem próximos à linha da pobreza extrema, ou de apenas a superarem ligeiramente, ganha a dimensão de um espantoso contrassenso da política pública quando se tem presente que eles dizem respeito a uma *política de crédito, isto é, quando se tem em mira que esses valores deverão ser restituídos ao Estado*.

Está claro que os rendimentos das famílias não se limitam aos valores do crédito. Uma vez assentadas, as famílias tratam de empreender de imediato o primeiro esforço de estruturação de suas atividades produtivas com o objetivo de assegurar sua subsistência e alguma provisão de renda a partir da comercialização de excedentes. Outras rendas, além da auferida com a venda da produção, podem contribuir para a composição do orçamento familiar: de acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2006,²⁵ 12% dos estabelecimentos agropecuários de assentados contabilizavam recursos de aposentadorias e/ou pensões em suas receitas e cerca de 20% deles declaravam receber então auxílio financeiro proveniente de programas

²² Como, antes da recente alteração normativa, tal crédito era investido em atividades associativas externas ao núcleo familiar, é difícil precisar quanto do total foi, até então, acessado individualmente por cada mulher e revertido para a renda da sua família.

²³ Pela Pesquisa Qualidade de Vida nos Assentamentos, do Incra, podemos, com algumas correções, estimar esse número em 3,86. Optou-se por arredondá-lo para 4 com o intuito de tornar o exemplo mais factível.

²⁴ A hipótese destoa francamente, por exemplo, dos dados colhidos pela Pesquisa Qualidade de Vida nos Assentamentos, do Incra, quanto à cobertura do Apoio Inicial (62,2%) e do Fomento (25,6%), referidos no início desta seção.

²⁵ Há uma disparidade acentuada entre o número de estabelecimentos agropecuários de assentados indicado pelo Censo Agropecuário 2006 do IBGE – cerca de 190 mil – e o número registrado naquele ano pelo Incra – cerca de 600 mil. Em virtude disso, todas as informações deste texto cuja fonte é o Censo estão referidas a essa base de 190 mil estabelecimentos, a qual, conquanto não possa equivaler ao universo dos assentamentos existentes, pode, para efeitos práticos, ser tomada como uma amostra desse universo.

especiais dos governos – federal, estadual ou municipal. Em relação ao principal programa social do governo federal – o Bolsa Família –, os dados de 2011 do Cadastro Único apontam para uma cobertura bastante restrita: do total de famílias assentadas, apenas 4% estão cadastradas e somente 3% recebem o benefício.²⁶ A informação, no entanto, carece de exatidão: a pesquisa do Incra *Qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil* (INCRA, 2010), realizada junto à população dos assentamentos e constituída de dados declaratórios, levantou que 337,3 mil famílias assentadas recebiam o benefício, número equivalente a cerca de 37% do total de assentados.

Mas, junto a essa eventual receita suplementar, advêm frequentemente despesas suplementares. Dada a urgência da tarefa de organizar a produção, não é raro que as famílias se vejam obrigadas a utilizar recursos do próprio crédito para suprir problemas de infraestrutura no assentamento: perfurando poços para abastecimento de água, montando precários sistemas de saneamento e de distribuição de energia elétrica, demarcando por vezes seu próprio lote e mesmo efetuando reparos nas vias de acesso, as famílias se antecipam à prestação desses serviços por parte do Estado para que as condições mínimas de sua permanência na terra sejam asseguradas. Os dados preliminares da Pesquisa de Qualidade de Vida nos Assentamentos tornam visível a dimensão dessas carências: 21% das famílias declaram não dispor de água em quantidade suficiente para as necessidades ao longo do ano; apenas 1% delas usam sistemas de saneamento ligados à rede (e 86% recorrem a fossas simples, negras e outras formas precárias de evacuação de dejetos); 23,5% não têm acesso à energia elétrica e 32,6% recebem energia apenas com intermitência; 58% avaliam como ruins ou péssimas as estradas de acesso ao lote.²⁷ Embora, por lei,²⁸ os valores dispendidos com obras de infraestrutura de interesse coletivo e com os custos decorrentes do plano de desenvolvimento dos assentamentos sejam considerados não-reembolsáveis, quando as famílias assentadas usam seus recursos do crédito instalação para, à falta de uma prestação de serviços tempestiva por parte do Estado, fazer frente a despesas desses tipos, esse dispêndio se integra à sua dívida particular futura.

²⁶ As informações do Cadastro Único podem estar subestimadas: é possível que assentados que recebem o benefício estejam cadastrados nas categorias “agricultores familiares”, “extrativistas” e “ribeirinhos”, uma vez que elas não são mutuamente excludentes.

²⁷ Não cabe referir aqui os limites que o Estado enfrenta para cumprir a oferta desses serviços. O Incra, em particular, vê-se hoje constrangido em sua atuação pelo desequilíbrio existente entre, de um lado, o numeroso conjunto de suas competências e a relevância estratégica da sua missão de enfrentar a questão fundiária brasileira, e, de outro lado, o sucessivo contingenciamento de seu orçamento e a subvalorização de seu quadro funcional, que inibem uma necessária expansão institucional. Alguns números ajudam a ilustrar esse problema: em 1985, para 67 projetos de assentamento, que cobriam 9,8 milhões de hectares, o Incra dispunha de cerca de 9 mil servidores; em 2011, quando o número de projetos mais que centuplicara, chegando a 8.792 mil e abrangendo 85 milhões de hectares de área, o Incra contava com apenas 5,8 mil servidores. Vale lembrar que a autarquia acumula hoje outras funções, além do ordenamento da estrutura fundiária: regularização fundiária, titulação de áreas remanescentes de quilombolas, desintrusão de não-índios em áreas indígenas, desintrusão de posseiros em unidades de conservação, reassentamento de famílias atingidas por barragens, acompanhamento de obras do PAC e implementação ou intermediação de praticamente todas as políticas públicas que se destinam às populações dos assentamentos.

²⁸ Artigo 18, § 6, da Lei 8629.

4.

O Incra, por meio da Instrução Normativa n. 69, de 2011, *ampliou de três para oito anos o prazo de carência* para o início do pagamento, por parte das famílias assentadas, dos valores concedidos a título de Crédito Instalação.²⁹ Tal extensão tem efeitos positivos em relação à antiga regra, que impunha às famílias um encargo financeiro ainda no início do processo de implantação do assentamento. Ao longo desse período, o assentado não pode engajar-se integralmente no processo produtivo. É preciso que se cumpram ações que são pré-requisitos para a produção e dizem respeito à etapa de estruturação do projeto – com a implantação de infraestrutura básica comum – e de estruturação da parcela do assentado – com a demarcação e a medição da área, a construção da moradia e outros serviços. Além disso, é nesse período também que devem ter lugar o processo de levantamento dos recursos naturais do assentamento e a contratação da assistência técnica. A ampliação do prazo de carência vem ao encontro dessas necessidades e responde, a princípio, a duas constatações práticas: ao fato de a concessão de Crédito Instalação desdobrar-se por um período de quatro a cinco anos, ao longo do qual seria incoerente interpor obrigações onerosas às famílias, e ao fato de, em geral, os assentados avançarem tanto mais no processo de sua estrutura produtiva quanto mais tempo e experiência de assentamento tiverem acumulado.

Por outro lado, ao estabelecer parâmetros para a cobrança dos Créditos Instalação em seu Artigo 2º, § 3º, a IN vincula ao valor dos créditos a serem pagos a taxa de correção praticada no Pronaf A – fixada em 0,5% a.a. –, além de, para os casos de pagamento realizado após o vencimento, prever, em seu § 4º, a cobrança de multa de mora de 0,33% ao dia (limitada a um percentual de 20%) e de juros de mora equivalente à taxa Selic, acumulados mensalmente. Pondo de parte essas sanções, que culminam com a inscrição do devedor na Dívida Ativa e cujos efeitos seriam social e economicamente devastadores – e considerando que os assentados quitariam em dia a dívida referente ao Crédito Instalação –, é importante observar como a efetivação dessa cobrança pode afetar os rendimentos da produção familiar.

Uma vez que toda política de crédito presume, por definição, que o financiamento a uma atividade produtiva cria, pelo incremento desta, os seus próprios meios de pagamento, é possível estimar como a obrigação de arcar com as prestações relativas a esse pagamento viria a influir, quantitativamente, sobre o resultado operacional das receitas obtidas pelas famílias em sua atividade produtiva.

Em uma primeira análise, podem-se tomar em conta apenas os atuais valores e as regras de cobrança referentes ao Apoio Inicial, ao Fomento e ao Adicional de Fomento, concedidos, respectivamente, no Ano 1, no Ano 2 e no Ano 3 de assentamento. Dado esse intervalo inicial, nota-se que, dos 17 anos ao longo dos quais se distribuem as suas respectivas prestações, estas incidem cumulativamente em, pelo menos, 15. Isso significa dizer que, em cada

²⁹ IN 69, art. 2º.

um desses 15 anos, as famílias têm de arcar com três prestações sobrepostas. Visto que o valor desses créditos é o mesmo (R\$ 3.200), essas prestações apresentam um mesmo valor médio anual, que, considerando a taxa de correção de 0,5% a.a., gira em torno de R\$ 200. Com isso, *as famílias teriam um encargo financeiro total de R\$ 600 por ano, ou, em média, de R\$ 50 por mês.*

Não é supérfluo registrar que as famílias assentadas não contam com qualquer rebate sobre a dívida correspondente aos Créditos de Instalação. Essa circunstância encerra outra contradição da política pública. Embora se situem em estágios diferentes, os beneficiários do Crédito Instalação são os mesmos do Pronaf A. Este último destina-se a cobrir ora as despesas normais dos ciclos produtivos (na modalidade Custeio), ora os investimentos em bens ou serviços cujo uso se estenda por vários períodos de produção (na modalidade Investimento). O Pronaf é um crédito produtivo em sentido estrito, aplicado a atividades de produção das quais se espera um rendimento monetário, à diferença portanto do Crédito Instalação, destinado a atender às necessidades básicas da família, que não são, em si mesmas, geradoras de renda. A despeito disso, o Pronaf prevê a concessão de um rebate de 40% para os pagamentos efetuados até a data do vencimento (“bônus de adimplência”), ao passo que o Crédito Instalação não prevê nenhum desconto sobre o valor total da dívida, mesmo que sua regulação o vincule explicitamente ao objetivo de garantir a segurança alimentar das famílias e outros provimentos essenciais à subsistência delas.

Mas qual seria, afinal, o impacto dessa cobrança nas condições econômicas das famílias assentadas? A confrontação dos dados do Censo Agropecuário 2006, relativos à Receita e à Despesa dos estabelecimentos agropecuários de assentados, pode oferecer uma resposta inicial a essa questão.

A composição das Receitas, segundo as categorias do Censo, abrange a receita proveniente da produção vegetal e da produção animal – que, juntas, correspondem, no país, a mais de 92% do total de receitas desses estabelecimentos (sendo sempre superior a 90% em todas as regiões) –, além da receita advinda da produção para agroindústria, da prestação de serviço de beneficiamento para integradoras ou terceiros, da produção de húmus e esterco e de atividades não-agrícolas. A composição das Despesas envolve principalmente os custos de produção agrícola, custos de produção animal e gastos com energia e combustíveis – as três modalidades somam, em média 72% do total de despesas –, além de gastos com contratação de serviços, máquinas, armazenamento e transportes e outros dispêndios de menor monta.³⁰

Considerando, com base no Censo, as variações desses valores e percentuais por UF, pode-se atribuir às famílias, em cada UF, uma renda média mensal equivalente ao resultado da subtração das Receitas pelas Despesas. Ou seja: pode-se estimar a *renda média mensal de uma família assentada na respectiva UF*. Convém frisar que essa aproximação, em certo grau, superestima a renda das famílias na medida em que não supõe, por exemplo, a

³⁰ O quadro geral das Despesas e Receitas por tipo e por região será apresentado na seção deste estudo destinada a discutir a adequação dos valores do crédito e de suas modalidades às realidades regionais.

depreciação dos meios de produção – cuja reposição é necessária para que o assentamento siga produzindo –, nem engloba a parcela de recursos que deveria ser reservada para reinvestimento na atividade. Por outro lado, não contabilizamos, para a determinação dessa renda, outras receitas adquiridas pelas famílias e captadas pelo Censo Agropecuário 2006, como as provenientes de aposentadorias e pensões (que contribuía para a renda de menos de 12% das famílias), de salários externos (declarados por 15%) e de programas sociais municipais, estaduais e federais (que, no total, beneficiavam 20%). Esta opção justifica-se, em primeiro lugar, por essas rendas, conforme se vê, representarem pouco em termos de cobertura – mesmo considerando que não há nenhuma sobreposição,³¹ a maioria das famílias não tem acesso a nenhuma delas –, e, em segundo lugar, porque, se distribuíssemos o total dessas outras receitas pelo total de famílias assentadas (incluindo essa maioria que não declarou nenhuma dessas receitas), chegaríamos a uma média³² que, atribuída indistintamente a todas as famílias, dissimularia exatamente aquela cobertura desigual que acabamos de assinalar, falseando, em especial, a situação socioeconômica das famílias mais pobres.

Computam-se, portanto, apenas as receitas e as despesas do processo produtivo. Tal correlação faz sentido: mesmo que o Crédito Instalação atenda a objetivos de cunho social, não suscetíveis de gerar excedentes, ele é cobrado como se efetivamente gerasse meios de pagamento.

Na **Tabela 1**, constam, por UF, os valores médios da Receita anual, da Despesa anual, do Resultado operacional (Receita menos Despesa) anual e do Resultado médio mensal dos estabelecimentos agropecuários de assentados da reforma agrária. Os valores se relacionam à safra de 2006: as receitas dizem respeito à safra daquele ano, ao passo que as despesas se referem à preparação da safra seguinte, de sorte que o cálculo de sua diferença – o resultado operacional médio –, implica considerar que os gastos de um ano a outro tendem a ficar estáveis. Tendo em vista os problemas de coleta dos dados observados no Censo Agropecuário, será prudente desconsiderar, nessa análise, resultados francamente destoantes da média nacional (R\$ 500,55) do Resultado Médio Mensal, como os do Piauí (R\$ 13,91), do Mato Grosso do Sul (R\$ 61,90) – ambos muito abaixo dessa média – e do Distrito Federal (R\$ 6.494) – muito acima dela. As linhas correspondentes a essas UFs aparecem, por isso, riscadas na Tabela. Outros resultados, em que pese à sua discrepância com outras referenciais de pesquisa, podem ser mantidos como estão, feita esta ressalva: é o caso de Alagoas, que, embora figure na PNAD-IBGE com o mais baixo rendimento domiciliar *per capita* para a área rural, comparece, no Censo Agropecuário, com o segundo maior Resultado Médio Mensal do NE, R\$ 773, 60. As causas disso podem estar, em parte, no fato de, para a elaboração dessa Tabela, *não terem sido considerados os estabelecimentos agropecuários que declararam receita nula.*

³¹ Por exemplo, famílias com dois aposentados ou pensionistas ou nas quais um dos membros trabalhe fora e outro seja beneficiário de programa social.

³² Equivalente, para efeito de média *nacional*, a uma quantia R\$ 165 mensais, em valores de setembro de 2011.

Tabela 1: Receita Anual, Despesa Anual e Resultado Médio Mensal por UF.

Brasil e UFs	Receita Anual* Média com Atividades Agrícolas (A)	Despesa Anual* Média com Atividades Agrícolas (B)	Resultado Operacional Médio (A) – (B) = (C)	Resultado Médio Mensal (C)/12
Brasil	9.438,94	3.432,32	6.006,61	500,55
Rondônia	4.687,34	2.568,89	2.118,45	176,54
Acre	6.609,77	2.222,42	4.387,35	365,61
Amazonas	8.508,31	4.010,68	4.497,63	374,8
Roraima	12.425,93	1.709,72	10.716,20	893,02
Pará	9.664,22	2.759,44	6.904,78	575,4
Amapá	12.028,66	2.610,80	9.417,86	784,82
Tocantins	7.231,81	2.214,03	5.017,78	418,15
Maranhão	5.805,75	1.201,89	4.603,86	383,65
Piauí	4.484,27	4.317,37	166,91	13,91
Ceará	7.741,86	1.767,39	5.974,46	497,87
Rio Grande do Norte	5.022,40	1.941,30	3.081,10	256,76
Paraíba	5.742,59	1.574,78	4.167,80	347,32
Pernambuco	11.563,03	2.015,33	9.547,70	795,64
Alagoas	10.696,91	1.413,74	9.283,17	773,6
Sergipe	5.256,09	1.387,12	3.868,97	322,41
Bahia	11.238,12	2.111,37	9.126,75	760,56
Minas Gerais	7.875,93	3.085,37	4.790,56	399,21
Espírito Santo	5.895,76	1.818,96	4.076,80	339,73
Rio de Janeiro	10.836,47	3.804,42	7.032,06	586
São Paulo	20.020,15	4.823,81	15.196,35	1.266,36
Paraná	11.436,84	3.833,65	7.603,19	633,6
Santa Catarina	13.136,73	5.728,38	7.408,35	617,36
Rio Grande do Sul	12.879,52	5.656,17	7.223,36	601,95
Mato Grosso do Sul	8.328,55	7.585,74	742,81	61,9
Mato Grosso	8.733,01	5.503,84	3.229,17	269,1
Goiás	10.721,98	5.301,34	5.420,64	451,72
Distrito Federal	480.604,94	402.668,43	77.936,50	6.494,71

Fonte: Censo Agropecuário 2006

De posse da informação do Resultado Médio Mensal, que equiparamos, nesta análise, ao rendimento mensal médio da atividade produtiva das famílias, podemos propor uma estimativa do que seria o rendimento mensal domiciliar *per capita* das famílias, parâmetro atualmente empregado para a definição dos critérios oficiais de pobreza. Para essa operação, apresentamos, na **Tabela 2**, o Resultado Médio Mensal já atualizado para valores de setembro de 2011, e o dividimos pelo Número Médio de moradores por lote ou domicílio em assentamento, segundo os índices levantados pela Pesquisa Qualidade de Vida dos Assentamentos de Reforma Agrária, do Incra. Podemos verificar, então, que das UFs consideradas (excluídos PI, MS e DF), *10 apresentam renda média mensal per capita abaixo da linha oficial de pobreza*, fixada em R\$ 140 (em Rondônia, o índice fica abaixo mesmo da linha de pobreza extrema, R\$ 70). Outras quatro – PA, TO, MG e GO – acusam rendas médias mensais *per capita* muito próximas da linha oficial de pobreza, o que efetivamente significa que a situação econômica concreta das famílias desses estados pouco se diferencia da daquelas cujas rendas são inferiores à linha.

Tabela 2: Renda média mensal *per capita* por UF

Brasil e UFs	Resultado Médio Mensal (A)	Nº. Médio de Pessoas por Família (B)	Renda Média Mensal per capita (A)/(B)
Brasil	650,06	3,89	167,11
Rondônia	229,27	3,31	69,27
Acre	474,82	4,42	107,42
Amazonas	486,75	4,31	112,94
Roraima	1159,77	3,13	370,53
Pará	747,27	4,37	171,00
Amapá	1019,25	4,39	232,17
Tocantins	543,05	3,41	159,25
Maranhão	498,25	4,58	108,79
Piauí	48,06	3,85	4,69
Ceará	646,58	4,63	139,65
Rio Grande do Norte	333,45	2,96	112,65
Paraíba	451,06	4,23	106,63
Pernambuco	1033,30	3,88	266,31
Alagoas	1004,68	4,21	238,64
Sergipe	418,71	3,16	132,50
Bahia	987,74	3,89	253,92
Minas Gerais	518,45	3,67	141,27
Espírito Santo	441,21	3,85	114,60
Rio de Janeiro	761,04	3,74	203,49
São Paulo	1644,62	2,52	652,63
Paraná	822,86	4,08	201,68
Santa Catarina	801,77	3,92	204,53
Rio Grande do Sul	781,75	3,41	229,25
Mato Grosso do Sul	80,39	1,36	59,11
Mato Grosso	349,48	3,47	100,71
Goiás	586,65	3,34	175,64
Distrito Federal	8434,69	3,64	2336,48

Fonte: Censo Agropecuário 2006 e Pes. Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil (INCRA, 2010).

Agora, para retomar a proposta anterior, vejamos que impacto as prestações relativas a três modalidades do Crédito Instalação – Apoio Inicial, Fomento e Adicional de Fomento – teriam sobre esses rendimentos. Recordemos que, juntas, as prestações anuais desses créditos somam R\$ 600 por ano, ou, em média, R\$ 50 por mês. A **Tabela 3** mostra como ficariam a Renda Média Mensal *per capita* caso fosse subtraído do Resultado Médio Mensal esse valor mensal total de R\$ 50, correspondente a tais prestações. Como é possível ver, Minas Gerais passa a entrar no grupo das UFs com renda média *per capita* inferior à linha de pobreza de R\$ 140. Mas não apenas isso: a distância média das UFs desse grupo em relação à linha da pobreza extrema (R\$ 70) cai, em média, 30,4%, o que significa dizer que, além de Rondônia, que já apresenta esse indicador inferior à linha da pobreza extrema, as rendas das famílias assentadas em Acre, Amazonas, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Espírito Santo e Mato Grosso, que já estão abaixo da linha da pobreza, diminuem em quase 1/3 a distância que as separa da pobreza absoluta. Quanto às demais UFs, a distância média delas em relação à linha de pobreza cai, em média, 22%.

Tabela 3: Renda Média Mensal *per capita* por UF, subtraída do valor das prestações Apoio Inicial, Fomento e Ad. Fomento.

Brasil e UFs	Resultado Médio Mensal	Res. Médio Mensal menos Créd. Instal.	Nº. Médio Pessoas/Família	Renda Média Mensal per capita (1)
Brasil	650,06	600,06	3,89	154,26
Rondônia	229,27	179,27	3,31	54,16
Acre	474,82	424,82	4,42	96,11
Amazonas	486,75	436,75	4,31	101,33
Roraima	1159,77	1109,77	3,13	354,56
Pará	747,27	697,27	4,37	159,56
Amapá	1019,25	969,25	4,39	220,79
Tocantins	543,05	493,05	3,41	144,59
Maranhão	498,25	448,25	4,58	97,87
Piauí	48,06	-31,94	3,85	-8,29
Ceará	646,58	596,58	4,63	128,85
Rio Grande do Norte	333,45	283,45	2,96	95,76
Paraíba	451,06	401,06	4,23	94,81
Pernambuco	1033,30	983,30	3,88	253,43
Alagoas	1004,68	954,68	4,21	226,76
Sergipe	418,71	368,71	3,16	116,68
Bahia	987,74	937,74	3,89	241,06
Minas Gerais	518,45	468,45	3,67	127,64
Espírito Santo	441,21	391,21	3,85	101,61
Rio de Janeiro	761,04	711,04	3,74	190,12
São Paulo	1644,62	1594,62	2,52	632,79
Paraná	822,86	772,86	4,08	189,43
Santa Catarina	801,77	751,77	3,92	191,78
Rio Grande do Sul	781,75	731,75	3,41	214,59
Mato Grosso do Sul	80,39	30,39	1,36	22,35
Mato Grosso	349,48	299,48	3,47	86,31
Goias	586,65	536,65	3,34	160,67
Distrito Federal	8434,69	8384,69	3,64	2322,63

Fonte: Censo Agropecuário 2006 e Pesq. Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil (INCRA, 2010).

A cobrança dos créditos de instalação colocaria a renda média mensal das famílias assentadas em Minas Gerais abaixo da linha de pobreza (R\$ 140), e aproximaria muito desse nível a situação das famílias do Tocantins (com renda média mensal de R\$ 144,59). Com isso, o conjunto de estados com rendas médias mensais familiares abaixo ou muito próximas da linha de pobreza reuniria 12 UFs.

Se quisermos ainda debitar da renda média das famílias assentadas o valor correspondente às prestações relativas ao crédito de Aquisição de Material de Construção, devemos acrescentar R\$ 78 às despesas familiares mensais, quantia equivalente à anuidade média de R\$ 937 com que, por 17 anos, as famílias assentadas teriam de arcar para quitar a moradia. Como ao longo de 15 anos essas prestações vão sobrepor-se às de outras modalidades de Crédito Instalação, podemos partir já das rendas médias resultantes do desconto de R\$ 50 a título de pagamento do Apoio Inicial, do Fomento e do Adicional de Fomento, e subtrair delas agora o valor R\$ 78 referente ao Crédito Instalação. Dividindo o novo resultado pelo número médio de pessoas por família, conforme se vê na **Tabela 4**, verificamos então que, em 14 estados, as famílias passam a apresentar uma renda média mensal abaixo ou no limite da

linha de pobreza de R\$ 140 per capita/mês.³³ Desse grupo, ao menos cinco estados apresentam situação mais preocupante: em três deles – Rondônia, Rio Grande do Norte e Mato Grosso –, a renda média mensal familiar fica abaixo de R\$ 70, valor que define a linha de *pobreza extrema*; em outros dois – Paraíba (R\$ 76) e Acre (R\$ 78) –, as rendas estacionam em patamar muito próximo a esse limite.

Tabela 4: Renda Média Mensal *per capita* por UF, subtraída do valor das prestações do Apoio Inicial, Fomento, Ad. Fomento e do Crédito Habitação.

Brasil e UFs	Res. Médio Mensal (menos R\$ 50 – Cred. Inst.)	Res. Médio Mensal (menos R\$ 78 – Cred. Habit.)	Nº. Médio de Pessoas por Família	Renda Média Mensal per capita (2)
Brasil	600,06	522,06	3,89	134,21
Rondônia	179,27	101,27	3,31	30,60
Acre	424,82	346,82	4,42	78,47
Amazonas	436,75	358,75	4,31	83,24
Roraima	1109,77	1031,77	3,13	329,64
Pará	697,27	619,27	4,37	141,71
Amapá	969,25	891,25	4,39	203,02
Tocantins	493,05	415,05	3,41	121,72
Maranhão	448,25	370,25	4,58	80,84
Piauí	-31,94	-109,94	3,85	-28,55
Ceará	596,58	518,58	4,63	112,01
Rio Grande do Norte	283,45	205,45	2,96	69,41
Paraíba	401,06	323,06	4,23	76,37
Pernambuco	983,30	905,30	3,88	233,32
Alagoas	954,68	876,68	4,21	208,24
Sergipe	368,71	290,71	3,16	92,00
Bahia	937,74	859,74	3,89	221,01
Minas Gerais	468,45	390,45	3,67	106,39
Espírito Santo	391,21	313,21	3,85	81,35
Rio de Janeiro	711,04	633,04	3,74	169,26
São Paulo	1594,62	1516,62	2,52	601,83
Paraná	772,86	694,86	4,08	170,31
Santa Catarina	751,77	673,77	3,92	171,88
Rio Grande do Sul	731,75	653,75	3,41	191,72
Mato Grosso do Sul	30,39	-47,64	1,36	-35,01
Mato Grosso	299,48	221,48	3,47	63,83
Goiás	536,65	458,65	3,34	137,32
Distrito Federal	8384,69	8306,69	3,64	2301,02

Entre outros efeitos verificados, pode-se ainda perceber, por exemplo, que a distância média da renda mensal das famílias assentadas nos estados da Região Sul em relação à linha de pobreza (R\$ 140) diminui em 35%, o que significa dizer que parte das famílias sulistas cujas rendas não estavam abaixo desse patamar passaria a integrar o grupo das famílias pobres ao serem obrigadas a quitar o Crédito Habitação. Nos estados do Norte e Nordeste, as famílias que, após o desconto relativo ao Crédito Habitação, se situam entre a linha de pobreza (R\$ 140) e a linha de pobreza extrema (R\$ 70) – o grupo

³³ Vale lembrar que não computamos nesse conjunto os números do Piauí e Mato Grosso do Sul, ambos bem abaixo das médias regionais, por considerá-los, por tal fato, pouco confiáveis para a estimativa.

inclui Acre, Amazonas, Pará, Tocantins, Maranhão, Ceará, Paraíba e Sergipe – , veriam a distância de sua renda cair a um nível 40% mais próximo da linha de pobreza extrema. Uma parte das famílias pobres estaria, portanto, após a incidência da cobrança do Crédito Habitação, abaixo da linha da pobreza.

Para, por fim, averiguar, considerando as UFs da Região Norte e da Região Nordeste, quais seriam os respectivos impactos da cobrança do Crédito Ambiental e do Crédito Semiárido sobre o rendimento das famílias, podemos partir das rendas arroladas na segunda coluna da **Tabela 4** – já que as modalidades de crédito até aqui computadas são comuns aos assentados de todas as regiões –, e descontar desses valores a prestação média mensal dos dois créditos de aplicação regionalizada. Para o Crédito Ambiental, o valor da prestação mensal ficaria em torno de R\$ 12,50 (R\$ 150/ano); para o Crédito Semiárido, considerando as condições de cobrança praticadas para os demais, tal valor seria de R\$ 10,50/mês (R\$ 125/ano). Chegamos, então, aos resultados descritos na **Tabela 5**, onde é dado perceber que a renda média mensal das famílias do Pará se reduz a menos de R\$ 140 e que, no Amazonas e no Maranhão, as rendas médias familiares passam a praticamente coincidir com o nível da linha de pobreza extrema, de R\$ 70.

Tabela 5: Renda Média Mensal *per capita* por UF, subtraída do valor das prestações do Apoio Inicial, Fomento, Ad. Fomento, Crédito Habitação, Créd. Ambiental e Semiárido.

Brasil e UFs	Renda Média Mensal per capita	Res. Médio Mensal (menos R\$ 12,50 – Cred. Amb.)	Nº. Médio de Pessoas por Família	Renda Média Mensal per capita (3)
Rondônia	101,27	88,77	3,31	26,82
Acre	346,82	334,32	4,42	75,64
Amazonas	358,75	346,25	4,31	80,34
Roraima	1031,77	1019,27	3,13	325,65
Pará	619,27	606,77	4,37	138,85
Amapá	891,25	878,75	4,39	200,17
Tocantins	415,05	402,55	3,41	118,05
Brasil e UFs	Renda Média Mensal per capita	Res. Médio Mensal (menos R\$ 10,50 – Cred. Semiárido)	Nº. Médio de Pessoas por Família	Renda Média Mensal per capita (3)
Maranhão	370,25	359,75	4,58	78,55
Piauí	-109,94	-120,44	3,85	-31,28
Ceará	518,58	508,08	4,63	109,74
Rio Grande do Norte	205,45	194,95	2,96	65,86
Paraíba	323,06	312,56	4,23	73,89
Pernambuco	905,3	894,8	3,88	230,62
Alagoas	876,68	866,18	4,21	205,74
Sergipe	290,71	280,21	3,16	88,67
Bahia	859,74	849,24	3,89	218,31

Fonte: Censo Agropecuário 2006 e Pesq. Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil (INCRA, 2010).

Embora não se possa, ante os dados disponíveis, oferecer o número preciso³⁴ das famílias que passariam à condição de pobres e extremamente pobres em consequência do pagamento dos créditos, pode-se propor, a título de ilustração, com base na renda média mensal *per capita nacional* das famílias assentadas e com apoio nos dados recentes do Censo Demográfico 2010, uma estimativa dos efeitos quantitativos que essa cobrança poderia desencadear.

Assim, *supondo que a distribuição da renda mensal familiar per capita* (aqui assimilada ao cálculo de receita menos despesa dos estabelecimentos de assentados, segundo o Censo Agropecuário 2006) *no universo da população assentada seja idêntica à distribuição da renda mensal familiar per capita das famílias residentes em área rural cujo chefe ou cônjuge são trabalhadores por conta própria em atividade agrícola ou pequenos empregadores agrícolas* (segundo o Censo demográfico 2010), então podemos afirmar, em termos aproximativos, que, das 856.816 famílias assentadas em dezembro de 2010, 22% já estariam abaixo da linha da pobreza extrema (R\$ 70/mês/*per capita*) e 43% abaixo da linha de pobreza (R\$ 140/mês/*per capita*) antes do impacto da cobrança dos créditos sobre suas rendas. A renda média mensal familiar *per capita*, nacional, é, nessa situação, de R\$ 167 (ver **Tabela 2**).

Agora, *considerando a situação das famílias após a cobrança das prestações relativas ao Apoio Inicial, Fomento e Adicional de Fomento*, que implica um decréscimo de R\$ 50 sobre a renda delas, é possível verificar que a renda média mensal familiar *per capita*, nacional, se reduz a R\$ 154 (ver **Tabela 3**). Nessa nova posição, conforme a distribuição que usamos como parâmetro, *as proporções de famílias abaixo da linha de pobreza e da linha de pobreza extrema subiriam, respectivamente, a 46% e 24% do total de famílias*.

Se agregarmos a esse efeito o impacto da cobrança dos créditos de habitação, cujas prestações acarretariam uma perda de R\$ 78 mensais às rendas familiares, então a renda média mensal familiar *per capita*, nacional, cai a R\$ 134/mês/*per capita* (ver **Tabela 4**), um valor inferior ao da linha de pobreza. Isto faria aumentar para 50% e 28% as proporções das famílias com renda abaixo da linha de pobreza e da linha de pobreza extrema, respectivamente. Em síntese, tomando por ponto de partida a renda média mensal *per capita*, nacional, das famílias assentadas, anterior à cobrança dos créditos, R\$ 167, e, por ponto de chegada, o valor de R\$ 134, que, em nossa estimativa, corresponde à renda média mensal *per capita*, nacional, resultante do impacto das prestações relativas ao Apoio Inicial, Fomento, Adicional de Fomento e Habitação, então podemos verificar que, *com a cobrança dos créditos, cerca de 65 mil famílias, antes não pobres, passariam a integrar o grupo de famílias abaixo da linha de pobreza, elevando-o a um total de 433 mil famílias, e que cerca de 52 mil famílias que não eram extremamente pobres passariam a fazer parte do grupo de famílias abaixo da linha de pobreza extrema, aumentando-o para um total estimado em 242 mil famílias em um universo de 856,8 mil*.

³⁴ O número estimado das famílias que cruzam as linhas de pobreza e pobreza extrema por efeito da cobrança dos créditos só pode ser obtido a partir dos microdados do Censo Agropecuário – cujo acesso é restrito a agendamento e condicionalidades prévias – ou, com outra base de cálculo para as rendas, a partir dos dados da Pesquisa de Qualidade de Vida dos Assentamentos de Reforma Agrária, realizada pelo Incra, e cuja análise será feita na seção 5, a seguir.

Há ainda outro aspecto do problema a ser levado em conta. As 14 UFs que registram rendas médias familiares mensais abaixo da linha de pobreza reúnem 620,7 mil famílias, quase $\frac{3}{4}$ do total de assentadas no país.³⁵ Mas, como as famílias afetadas por essa perda de rendimentos estão, em maioria, assentadas nas Regiões Norte e Nordeste, onde, segundo o Censo Demográfico 2010, se concentram 86% da população rural em extrema pobreza, pode-se afirmar que o impacto da cobrança dos créditos terá um forte viés regional que presumivelmente agravará ainda mais a situação socioeconômica de famílias assentadas em áreas geográficas já marcadamente pobres. Essa observação torna digno de espanto que as duas linhas de apoio destinadas aos assentados do Norte e Nordeste – o Crédito Ambiental e o Crédito Semiárido –, ao invés de serem totalmente subsidiadas por atenderem a necessidades básicas, como conservação dos meios de subsistência e segurança hídrica, imponham uma obrigação onerosa às famílias.

5.

O impacto da cobrança dos créditos sobre a renda monetária das famílias pode ser mensurado, ainda, em outra base de dados: a pesquisa *Qualidade de vida, produção e renda nos assentamentos de reforma agrária no Brasil*, de caráter amostral e estatisticamente representativo, levada a cabo pelo Incra em 2010. Em que pese às diferenças quanto ao universo e ao ano de referência desta pesquisa em comparação com o Censo Agropecuário 2006, a significativa correspondência dos resultados encontrados, como veremos, oferece evidências adicionais a toda argumentação que vimos desenvolvendo até o momento.

A **Tabela 6**, logo abaixo, mostra como estão distribuídas, no âmbito de atuação das Superintendências Regionais do Incra, as famílias assentadas, de acordo com a renda média domiciliar *per capita*, entre as faixas de “pobreza extrema” (renda mensal inferior a R\$ 70 por pessoa), “pobreza” (renda mensal entre R\$ 71 e R\$ 140 por pessoa) e “acima da pobreza”.³⁶

³⁵ Segundo posição informada pelo Incra, havia 856.816 mil famílias assentadas em dezembro de 2010; deste total, 72,4% estavam nas 14 UFs que registram renda média mensal familiar abaixo de R\$ 140.

³⁶ Os valores foram mantidos tais como declarados pelas famílias em campo, no ano de 2010, ainda que tenham tomado por parâmetro os rendimentos de ano de 2009. Uma vez que as linhas de pobreza e de pobreza extrema hoje vigentes estão em vigor desde o Decreto 6.917, de 13 julho de 2009, as proporções encontradas retratam, com pouca defasagem em relação à atualização dos dados do Censo Agropecuário 2006 mostrados na seção anterior, a posição das famílias em relação àquelas linhas no momento da pesquisa de campo.

Tabela 6: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, por SR (2010).

SR	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	19.138	10.804	38.893	27,80%	15,70%	56,50%
CE	6.009	3.703	10.430	29,80%	18,40%	51,80%
PE	3.995	5.055	14.106	17,30%	21,80%	60,90%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	11.006	6.560	21.794	28,00%	16,70%	55,40%
MG	1.344	1.430	9.772	10,70%	11,40%	77,90%
RJ	621	467	3.019	15,10%	11,40%	73,50%
SP	823	598	8.152	8,60%	6,30%	85,20%
PR	587	771	15.522	3,50%	4,60%	92,00%
SC	74	255	4.732	1,50%	5,00%	93,50%
RS	1.112	397	10.566	9,20%	3,30%	87,50%
MA	25.178	17.744	72.656	21,80%	15,40%	62,90%
MT	2.437	5.249	68.430	3,20%	6,90%	89,90%
AC	2.720	2.308	16.321	12,70%	10,80%	76,40%
AM	8.154	4.431	25.289	21,50%	11,70%	66,80%
MS	1.336	1.203	9.933	10,70%	9,60%	79,60%
RO	2.017	1.486	21.337	8,10%	6,00%	85,90%
PB	3.305	3.141	6.970	24,60%	23,40%	52,00%
RN	4.223	3.137	7.721	28,00%	20,80%	51,20%
ES	449	558	2.588	12,50%	15,50%	72,00%
AP	2.892	2.626	6.723	23,60%	21,50%	54,90%
AL	4.232	2.320	4.659	37,70%	20,70%	41,60%
SE	1.758	1.038	2.681	32,10%	18,90%	48,90%
PI	7.073	3.982	17.814	24,50%	13,80%	61,70%
RR	1.721	1.346	7.302	16,60%	13,00%	70,40%
TO	847	1.809	18.051	4,10%	8,70%	87,20%
PA-Marabá	9.016	7.962	49.764	13,50%	11,90%	74,60%
DF e Entorno	1.345	911	3.769	22,30%	15,10%	62,60%
MSF	2.501	1.105	2.628	40,10%	17,70%	42,20%
PA-Santarém	5.428	9.519	32.816	11,40%	19,90%	68,70%
Brasil	131.341	101.916	514.436	17,60%	13,60%	68,80%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Esses resultados consideram apenas as famílias que declararam rendimentos. Além da SR-Goiás, que registra 100% de não-declaração de renda, outras quatro Superintendências apresentarem altos índices de não-declaração, superiores aos encontrados em uma ou mais de uma das três faixas de renda selecionadas: São Paulo (35,03%), Mato Grosso do Sul (55,48%) e Rio Grande do Norte (22,84%) e Sergipe (31,65%). Para o país, o índice de não-declaração de rendimentos é de 7,10% do total de famílias.

Os dados da **Tabela 6** apontam que, considerando todos os rendimentos (incluindo, portanto, os não-monetários), 17,6% das famílias assentadas do país estão em situação de pobreza extrema; abaixo da linha de pobreza estão 13,6% das famílias. Das 30 SRs, 13 apresentam proporções de pobreza extrema superiores à média nacional para famílias assentadas: PA-Belém (27,8%), Ceará (29,8%), Bahia (28%), Maranhão (21,8%), Amazonas (21,5%), Paraíba (24,6%), Rio Grande do Norte (28%), Amapá (23,6%), Alagoas

(37,7%), Sergipe (32,1%), Piauí (24,5%), Médio São Francisco (40,1%), Distrito Federal e Entorno (22,3%). A situação é mais grave nas SRs do Médio São Francisco e Alagoas, que registram cerca de 40% de famílias assentadas em situação de extrema pobreza. Das 10 SRs do Nordeste, 9 estão nesse grupo, incluindo todas as unidades da federação da região, visto que a ausência da SR de Pernambuco é compensada pelo expressivo número de famílias em pobreza extrema do Médio São Francisco, cuja SR abrange o interior do estado. A presença da Região Norte nesse grupo é também marcante, sobretudo em números absolutos. Essa concentração regional da pobreza extrema corrobora os dados correspondentes do Censo Demográfico 2010, segundo os quais 70% da população *rural* extremamente pobre vivem nas regiões Norte e Nordeste.

Uma ressalva mais importante, porém, deve ser feita: esses dados de rendimentos incluem *rendas monetárias* – renda da comercialização da produção, remuneração por trabalho externo de algum membro da unidade familiar, aposentadorias, pensões e benefícios sociais – e *rendas não-monetárias*, correspondentes à produção para autoconsumo das famílias, isto é, estimadas a partir de um consumo, pela família, de uma parte da sua produção e que, não tendo gerado despesa monetária direta sobre a renda delas, representa aquilo que elas deixaram de gastar. Tais rendas foram calculadas com base no total consumido de cada produto citado pela família, expresso em unidades de medida – kg, litros etc. –, multiplicado pelo valor unitário em R\$ pelo qual a família vendeu o mesmo produto – expresso na forma R\$/kg, R\$/l etc. Duas ponderações precisam ser acrescentadas para se ter em devida conta esses dados: em primeiro lugar, a “renda consumo” da produção de legumes, verduras e frutas não foi computada, em razão da difícil mensuração, pela família, da quantidade consumida desses produtos, cuja colheita se faz em pequenas unidades segundo a disponibilidade da produção e as necessidades diárias da dieta familiar; em segundo lugar, a renda imputada à família pela produção para autoconsumo tem por base o valor pelo qual ela vendeu o produto, e não o valor, presumivelmente maior, pelo qual ela o compraria, se precisasse adquiri-lo nos mercados locais. Esses dois fatores podem introduzir uma subestimação na “renda consumo” familiar total.

A exemplo do que foi feito na seção anterior, é possível estimar, a partir da base de dados da pesquisa do Incra, quais seriam os impactos da cobrança dos créditos sobre a renda média mensal das famílias assentadas e que efeitos os encargos dessa dívida poderiam ter sobre a distribuição delas entre as linhas de pobreza e pobreza extrema. Antes, porém, cabe verificar em que medida a retirada da renda proveniente do programa Bolsa Família e dos valores imputados ao rendimento familiar a título de produção para o autoconsumo modifica o quadro geral da condição econômica das famílias assentadas. Essa opção metodológica atende a dois cuidados especiais:³⁷ primeiramente, seria absurdo supor que as famílias pagassem os créditos com a renda dos benefícios sociais recebidos para alívio da situação de pobreza, *ainda que isso deva necessariamente ocorrer em caso de efetivação dessa*

³⁷ Como a base da Pesquisa do Incra permite calcular o número de famílias por faixa de renda, podemos, aqui, levar em conta os rendimentos de aposentadoria, pensão e trabalho externo, que não foram considerados nos cálculos da *renda média das famílias*, elaborados, a partir da base do Censo Agropecuário 2006, na seção anterior.

cobrança; em segundo lugar, uma vez que o pagamento dos créditos é uma obrigação monetária, não faria sentido considerar a “renda-consumo”, não-monetária, para o cálculo da capacidade econômica das famílias de fazer frente a tal obrigação, ainda que, *para o cálculo do grau de pobreza de uma família, seja importante considerar, sobretudo no rural, a computação da renda indireta correspondente ao consumo de sua própria produção*. As **Tabelas 7 e 8** reportam em números a dimensão desses efeitos.

Tabela 7: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, sem Bolsa Família, por SR (2010)

SR	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	22.225	9.569	37.041	32,3%	13,9%	53,8%
CE	6.727	3.552	9.863	33,4%	17,6%	49,0%
PE	4.892	4.974	13.291	21,1%	21,5%	57,4%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	12.537	5.977	20.847	31,9%	15,2%	53,0%
MG	1.664	1.323	9.559	13,3%	10,5%	76,2%
RJ	658	437	3.013	16,0%	10,6%	73,4%
SP	848	648	8.078	8,9%	6,8%	84,4%
PR	734	660	15.485	4,3%	3,9%	91,7%
SC	115	263	4.682	2,3%	5,2%	92,5%
RS	1.165	397	10.513	9,6%	3,3%	87,1%
MA	28.055	17.265	70.258	24,3%	14,9%	60,8%
MT	2.812	5.624	67.680	3,7%	7,4%	88,9%
AC	3.174	2.061	16.115	14,9%	9,7%	75,5%
AM	8.567	4.431	24.875	22,6%	11,7%	65,7%
MS	1.648	980	9.844	13,2%	7,9%	78,9%
RO	2.282	1.433	21.124	9,2%	5,8%	85,0%
PB	4.123	2.814	6.479	30,7%	21,0%	48,3%
RN	5.228	2.534	7.319	34,7%	16,8%	48,5%
ES	558	535	2.502	15,5%	14,9%	69,6%
AP	3.638	2.096	6.506	29,7%	17,1%	53,1%
AL	4.733	1.986	4.492	42,2%	17,7%	40,1%
SE	2.061	879	2.536	37,6%	16,1%	46,3%
PI	8.488	3.196	17.185	29,4%	11,1%	59,5%
RR	2.052	1.412	6.905	19,8%	13,6%	66,6%
TO	1.270	1.540	17.897	6,1%	7,4%	86,4%
PA-Marabá	10.421	7.025	49.295	15,6%	10,5%	73,9%
DF e Entorno	1.527	757	3.740	25,3%	12,6%	62,1%
MSF	2.641	1.054	2.539	42,4%	16,9%	40,7%
PA-Santarém	7.265	8.684	31.814	15,2%	18,2%	66,6%
Brasil	152.108	94.106	501.479	20,3%	12,6%	67,1%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

A **Tabela 7** mostra que, com a supressão da renda do programa Bolsa Família, a proporção total, no país, de famílias assentadas cuja renda média domiciliar *per capita* resulta inferior à linha de pobreza extrema vai a 20,3%. Com a perda do benefício social federal, 27,4 mil famílias somar-se-iam ao grupo em situação de pobreza extrema, representando um aumento de 15,8% sobre o total anterior (131.341) nessa faixa. Atestando a importância desse benefício social para a renda das famílias da região, na SR de Pernambuco a proporção de famílias assentadas com renda inferior ao limite da pobreza extrema passa a superar a média nacional. Com isso, contam-se agora 14 SRs em que a proporção de famílias extremamente pobres fica acima do índice

verificado para o conjunto do país. No entanto, vale informar que, se na SR do Pernambuco a proporção de famílias em extrema pobreza aumenta em 22% quando é subtraída a renda do Bolsa Família, em outras SRs, onde o número de famílias extremamente pobres segue sendo pequeno e inferior, em termos proporcionais, à média nacional, o aumento da quantidade de famílias em situação de pobreza extrema, resultante da supressão do benefício, é também expressivo: em Tocantins, por exemplo, essa proporção aumenta em 50%, em Santa Catarina, 56%, e, no Paraná, 25%, embora, no cômputo geral, essas SRs registrem as menores quantidades relativas de famílias extremamente pobres – 6,1%, 2,3%, 4,3%, respectivamente.

A **Tabela 8** aponta para um decréscimo bem mais acentuado: nela se verificam os efeitos, sobre a renda média mensal das famílias, decorrentes da exclusão da “renda-consumo”, não-monetária, do total dos rendimentos.

Tabela 8: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, sem Bolsa Família e sem Renda-Consumo, por SR (2010)

SR	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	25.312	8.797	34.726	36,8%	12,8%	50,4%
CE	8.087	3.892	8.163	40,2%	19,3%	40,5%
PE	5.341	4.933	12.883	23,1%	21,3%	55,6%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	14.068	6.269	19.024	35,7%	15,9%	48,3%
MG	2.070	1.366	9.111	16,5%	10,9%	72,6%
RJ	830	480	2.797	20,2%	11,7%	68,1%
SP	1.122	873	7.579	11,7%	9,1%	79,2%
PR	1.761	1.284	13.834	10,4%	7,6%	82,0%
SC	428	420	4.213	8,5%	8,3%	83,3%
RS	2.092	768	9.215	17,3%	6,4%	76,3%
MA	35.009	15.346	65.222	30,3%	13,3%	56,4%
MT	4.687	5.624	65.806	6,2%	7,4%	86,5%
AC	4.039	2.803	14.507	18,9%	13,1%	68,0%
AM	10.458	4.195	23.221	27,6%	11,1%	61,3%
MS	2.004	1.336	9.131	16,1%	10,7%	73,2%
RO	3.768	2.123	18.948	15,2%	8,5%	76,3%
PB	4.581	2.650	6.184	34,1%	19,8%	46,1%
RN	5.670	2.614	6.797	37,6%	17,3%	45,1%
ES	674	659	2.262	18,7%	18,3%	62,9%
AP	3.928	2.120	6.193	32,1%	17,3%	50,6%
AL	5.067	2.023	4.121	45,2%	18,0%	36,8%
SE	2.219	807	2.450	40,5%	14,7%	44,7%
PI	12.260	3.982	12.627	42,5%	13,8%	43,7%
RR	3.044	1.456	5.868	29,4%	14,0%	56,6%
TO	3.310	1.809	15.588	16,0%	8,7%	75,3%
PA-Marabá	17.564	10.655	38.523	26,3%	16,0%	57,7%
DF Entorno	2.073	813	3.138	34,4%	13,5%	52,1%
MSF	3.288	1.054	1.892	52,7%	16,9%	30,3%
PA-Santarém	11.106	7.014	29.643	23,3%	14,7%	62,1%
Brasil	195.861	98.165	453.666	26,2%	13,1%	60,7%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

É com esse quadro que vamos trabalhar. Ele oferece uma visão mais concreta da situação monetária – e não propriamente econômica – das famílias assentadas: das suas rendas totais iniciais, indicadas na Tabela 6, foram retirados os valores referentes ao Bolsa Família e à “renda-consumo”. Com essa última subtração, a proporção total de famílias no grupo das

extremamente pobres – considerando apenas as que declararam sua renda – chega a 26,2%. Esta proporção de extremamente pobres mantém-se para o número total da população dos assentamentos,³⁸ ficando, portanto, em patamar equivalente ao que foi encontrado, pelo Censo Demográfico 2010, para a população rural como um todo: ¼ de pessoas em extrema pobreza. Considerando que a população assentada – 3,03 milhões aproximadamente – corresponde a cerca de 10% da população rural brasileira – cerca de 30 milhões de pessoas, pode-se afirmar, em primeiro lugar, que, à diferença do que tem sido divulgado, até mesmo por canais oficiais do Estado, *a pobreza rural não está toda concentrada nos assentamentos*. Os assentamentos não são áreas de concentração de pobreza: se esta tem um componente rural forte, não se pode dizer que, no rural, o fato de uma família estar em assentamento seja determinante para o agravamento dessa condição. E cumpre ainda preciso reforçar, contra essa estigmatização, que esses dados de renda e pobreza excluem uma dimensão fundamental da economia familiar rural: a produção para o autoconsumo.

Além disso, tendo em vista que as famílias assentadas procedem, em geral, de situações de extrema vulnerabilidade social – situações de desenraizamento, de relações precárias de trabalho e de escasso acesso a renda e meios de subsistência –, não surpreende que uma proporção expressiva desse grupo seja extremamente pobre, embora se possa, por outro lado, julgar auspicioso que, a despeito do fato de a política de reforma agrária vir sendo relegada pelo Estado a um plano de relativo abandono, a maioria das famílias assentadas, como se vê na **Tabela 8**, mantém-se acima das linhas de pobreza e de pobreza extrema.

Todavia, com a cobrança dos Créditos de Instalação e outros, esse quadro deve sofrer importantes baixas. Apresentaremos a seguir um conjunto de tabelas onde esses efeitos podem ser quantificados pelo número de famílias atingidas. Cumpre advertir que *tais estimativas tomam por premissa que todas as famílias assentadas receberam os créditos de instalação e que, portanto, teriam de arcar com a cobrança deles*.

Conforme foi feito na seção anterior, começaremos por verificar em que medida a cobrança dos Créditos de Apoio Inicial, Fomento e Adicional de Fomento interfere nas condições de renda das famílias. Como vimos, a soma das prestações anuais médias desses créditos resulta em uma prestação mensal total de R\$ 50. A **Tabela 9** mostra de que modo a quitação desses débitos modificaria a distribuição das famílias assentadas, de cada SR, entre as faixas de rendimento que definem os graus de pobreza.

³⁸ O número da população total em extrema pobreza nos assentamentos é dado pela multiplicação, em cada estado (ou SR correspondente), do número médio de pessoas por família (indicado na pesquisa do Incra) pelo número de famílias extremamente pobres. A proporção encontrada, por esse processo, é de 26,7% de pessoas em extrema pobreza – 811,7 mil – no universo da população assentada – em torno de 3,03 milhões.

Tabela 9: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, sem Bolsa Família e sem Renda-Consumo – menos R\$ 50,00, por SR (2010)

SR	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	27.627	8.180	33.028	40,1%	11,9%	48,0%
CE	8.578	3.779	7.785	42,6%	18,8%	38,6%
PE	6.197	4.892	12.068	26,8%	21,1%	52,1%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	15.161	5.977	18.223	38,5%	15,2%	46,3%
MG	2.432	1.280	8.833	19,4%	10,2%	70,4%
RJ	928	437	2.742	22,6%	10,6%	66,8%
SP	1.271	848	7.454	13,3%	8,9%	77,9%
PR	2.018	1.064	13.797	12,0%	6,3%	81,7%
SC	469	477	4.114	9,3%	9,4%	81,3%
RS	2.357	715	9.003	19,5%	5,9%	74,6%
MA	38.126	13.188	64.263	33,0%	11,4%	55,6%
MT	6.374	4.687	65.056	8,4%	6,2%	85,5%
AC	4.863	2.638	13.848	22,8%	12,4%	64,9%
AM	12.054	3.132	22.689	31,8%	8,3%	59,9%
MS	2.539	1.069	8.864	20,4%	8,6%	71,1%
RO	4.405	1.805	18.630	17,7%	7,3%	75,0%
PB	4.908	2.683	5.825	36,6%	20,0%	43,4%
RN	6.113	2.896	6.073	40,5%	19,2%	40,3%
ES	813	628	2.154	22,6%	17,5%	59,9%
AP	4.361	1.952	5.928	35,6%	15,9%	48,4%
AL	5.624	1.763	3.824	50,2%	15,7%	34,1%
SE	2.349	807	2.320	42,9%	14,7%	42,4%
PI	13.518	3.615	11.736	46,8%	12,5%	40,7%
RR	3.375	1.346	5.647	32,6%	13,0%	54,5%
TO	3.656	2.001	15.049	17,7%	9,7%	72,7%
PA-Marabá	20.608	8.665	37.469	30,9%	13,0%	56,1%
DF e Entorno	2.284	700	3.040	37,9%	11,6%	50,5%
MSF	3.567	978	1.689	57,2%	15,7%	27,1%
PA-Santarém	12.776	6.680	28.307	26,7%	14,0%	59,3%
Brasil	219.354	88.881	439.458	29,3%	11,9%	58,8%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Pode-se observar, antes de mais, que a proporção total de famílias em situação de extrema pobreza subiria de 26% a 29% – alta que representa um total de 23,4 mil famílias que se tornariam extremamente pobres. Nas SRs do Médio São Francisco (57,2%) e de Alagoas (50,2%), o índice de famílias em extrema pobreza supera a metade do total. Além destas, em outras 8 SRs – PI, SE, AP, RN, PB, BA, CE e Belém-PA – o número de famílias com renda média mensal acima da pobreza (maior que R\$ 140 *per capita*) fica abaixo de 50%. Outro dado digno de nota consiste em que as 5 SRs onde o pagamento dos créditos implicaria maior acréscimo proporcional ao número de famílias em extrema pobreza são justamente aquelas onde o número absoluto de extremamente pobres ainda é baixo – Mato Grosso (36% a mais de famílias extremamente pobres), Mato Grosso do Sul (26,7%), Espírito Santo (20,7%), Acre (20,4%) e Minas Gerais (17,5%). Isto significa que a cobrança dos créditos, afora agravar a situação das famílias já extremamente pobres, atinge mais, proporcionalmente, as famílias das SRs onde a situação econômica anterior era menos grave.

Se somarmos a estes números os impactos da cobrança dos créditos de habitação, de maior valor que os anteriores e cuja dívida obrigaria as famílias assentadas a arcar com uma prestação média mensal de R\$ 78, o quadro de rendimentos das famílias assentadas tomaria a forma que se vê na **Tabela 10**:

Tabela 10: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, sem Bolsa Família e sem Renda-Consumo – *menos (R\$50,00+R\$78,00)*, por SR (2010).

SRs	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	30.559	6.945	31.331	44,4%	10,1%	45,5%
CE	9.788	3.099	7.256	48,6%	15,4%	36,0%
PE	7.787	4.199	11.171	33,6%	18,1%	48,2%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	17.494	5.029	16.838	44,4%	12,8%	42,8%
MG	2.880	1.110	8.556	23,0%	8,8%	68,2%
RJ	1.064	492	2.551	25,9%	12,0%	62,1%
SP	1.521	773	7.280	15,9%	8,1%	76,0%
PR	2.348	881	13.650	13,9%	5,2%	80,9%
SC	650	420	3.991	12,8%	8,3%	78,9%
RS	2.648	636	8.791	21,9%	5,3%	72,8%
MA	41.483	13.188	60.906	35,9%	11,4%	52,7%
MT	8.062	6.374	61.681	10,6%	8,4%	81,0%
AC	5.646	2.473	13.230	26,4%	11,6%	62,0%
AM	12.940	3.781	21.153	34,2%	10,0%	55,9%
MS	3.029	1.292	8.152	24,3%	10,4%	65,4%
RO	5.095	1.698	18.046	20,5%	6,8%	72,6%
PB	5.595	2.487	5.334	41,7%	18,5%	39,8%
RN	7.038	2.815	5.228	46,7%	18,7%	34,7%
ES	1.030	558	2.007	28,7%	15,5%	55,8%
AP	4.988	1.759	5.494	40,7%	14,4%	44,9%
AL	6.292	1.485	3.434	56,1%	13,2%	30,6%
SE	2.580	821	2.075	47,1%	15,0%	37,9%
PI	14.513	3.615	10.741	50,3%	12,5%	37,2%
RR	3.772	1.257	5.339	36,4%	12,1%	51,5%
TO	4.349	1.963	14.395	21,0%	9,5%	69,5%
PA-Marabá	23.887	6.674	36.181	35,8%	10,0%	54,2%
DF e Entorno	2.648	532	2.844	44,0%	8,8%	47,2%
MSF	3.936	876	1.422	63,1%	14,1%	22,8%
PA-Santarém	14.696	6.931	26.136	30,8%	14,5%	54,7%
Brasil	248.318	84.164	415.210	33,2%	11,3%	55,5%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Como é possível verificar na Tabela acima, com o impacto conjugado da cobrança dos Créditos Instalação – Apoio Inicial, Fomento e Adicional de Fomento – e do Crédito de Habitação sobre a renda média mensal das famílias assentadas, *1/3 delas estaria em situação de pobreza extrema*. Em termos numéricos, isso significaria que 52,4 mil famílias se tornarão extremamente pobres ao terem de arcar com as prestações referentes aos créditos recebidos. Em 3 SRs – Médio São Francisco, Alagoas e Piauí – a proporção de famílias em extrema pobreza ultrapassaria a metade do total. Em 12 SRs, mais da

metade do total de famílias seria pobre ou extremamente pobre: PA-Belém, Ceará, Pernambuco, Bahia, Sergipe, Amapá, Rio Grande do Norte, Paraíba, Distrito Federal e Entorno, e, novamente, Médio São Francisco, Alagoas e Piauí. Novamente, as 5 SRs que registrariam maior aumento proporcional do número de famílias extremamente pobres são aquelas que, à exceção de Pernambuco, ainda se conservam em patamar inferior à média nacional: Mato Grosso (72% a mais de famílias extremamente pobres), Espírito Santo (53%), Santa Catarina (52%), Mato Grosso do Sul (51%) e Pernambuco (52%).

Por fim, a **Tabela 11** apresenta os efeitos das cobranças relativas aos Créditos Ambiental e Semiárido, o primeiro vinculado à conservação do meio ambiente na Amazônia Legal e o segundo à segurança hídrica na Região Nordeste.

Tabela 11: N°. de famílias por faixa de renda mensal domiciliar *per capita*, **sem Bolsa Família e sem Renda-Consumo – menos** (R\$50,00+R\$78,00) e **menos** R\$10,50 (para SRs do NE) e **menos** R\$12,50 (para SRs do N).

SR	N°. de famílias			%		
	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140	abaixo de R\$70	entre R\$71 e R\$140	acima de R\$140
PA-Belém	30.868	6.791	31.176	44,8%	9,9%	45,3%
CE	9.977	2.910	7.256	49,5%	14,4%	36,0%
PE	8.032	4.036	11.089	34,7%	17,4%	47,9%
GO	.	.	.	.	.	.
BA	17.712	4.811	16.838	45,0%	12,2%	42,8%
MG	2.880	1.110	8.556	23,0%	8,8%	68,2%
RJ	1.064	492	2.551	25,9%	12,0%	62,1%
SP	1.521	773	7.280	15,9%	8,1%	76,0%
PR	2.348	881	13.650	13,9%	5,2%	80,9%
SC	650	420	3.991	12,8%	8,3%	78,9%
RS	2.648	636	8.791	21,9%	5,3%	72,8%
MA	41.483	13.428	60.666	35,9%	11,6%	52,5%
MT	8.062	6.374	61.681	10,6%	8,4%	81,0%
AC	5.646	2.514	13.189	26,4%	11,8%	61,8%
AM	13.117	3.781	20.975	34,6%	10,0%	55,4%
MS	3.029	1.292	8.152	24,3%	10,4%	65,4%
RO	5.255	1.645	17.940	21,2%	6,6%	72,2%
PB	5.726	2.421	5.268	42,7%	18,0%	39,3%
RN	7.118	2.815	5.148	47,2%	18,7%	34,1%
ES	1.030	558	2.007	28,7%	15,5%	55,8%
AP	5.036	1.735	5.470	41,1%	14,2%	44,7%
AL	6.385	1.429	3.397	57,0%	12,7%	30,3%
SE	2.637	764	2.075	48,2%	13,9%	37,9%
PI	14.618	3.720	10.531	50,6%	12,9%	36,5%
RR	3.883	1.191	5.294	37,4%	11,5%	51,1%
TO	4.349	2.040	14.318	21,0%	9,9%	69,1%
PA-Marabá	24.238	6.440	36.064	36,3%	9,6%	54,0%
DF e Entorno	2.648	532	2.844	44,0%	8,8%	47,2%
MSF	3.936	889	1.409	63,1%	14,3%	22,6%
PA-Santarém	14.947	6.931	25.886	31,3%	14,5%	54,2%
Brasil	250.843	83.358	413.492	33,5%	11,1%	55,3%

Fonte: Pesquisa Inkra (*Qualidade de vida etc.*, 2010)

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais.

Este quadro aponta para o agravamento da condição econômica das famílias precisamente nas regiões onde se encontra o maior número das que estão em situação de pobreza extrema. Na Região Nordeste, mais 1,1 mil famílias se juntariam ao grupo das extremamente pobres; na Região Norte, mais 1,4 mil famílias ingressariam nessa categoria. Ao final, considerando o impacto da cobrança das modalidades de crédito a que elas teriam direito e apenas os seus rendimentos monetários, à exceção dos benefícios sociais, 42,2% das famílias assentadas na Região Nordeste estariam em situação de pobreza extrema; na Região Norte, essa proporção final seria de 34,5%. No Nordeste, pouco mais de 22 mil famílias que não estavam em situação de pobreza extrema passariam a integrar esse grupo com o impacto da cobrança dos créditos recebidos. No Norte, seriam mais 24,8 mil famílias extremamente pobres. *No país, a cobrança dos créditos, segundo os valores e os regimes de prestação previstos, lançaria na extrema pobreza cerca de 55 mil famílias que, antes, não estavam nessa condição.*

Esse resultado, como se pode averiguar, é bastante próximo do apurado na seção anterior, onde, com base nos dados do Censo Agropecuário 2006, se verificou que 52 mil famílias se tornariam extremamente pobres sob o efeito da cobrança dos créditos. A despeito das diferenças em relação às bases de dados, a coincidência dos números finais autoriza a concluir que, ao menos, 50 mil famílias entrariam em situação de extrema pobreza – somando-se a outras 200 mil hoje extremamente pobres – em decorrência da obrigação de quitar os créditos obtidos ao se tornarem beneficiárias do programa de reforma agrária. Por ironia, o único fator que permite sustentar que a situação real talvez seja mais branda do que essas estimativas fazem imaginar é que boa parte das famílias assentadas, conforme vimos na seção 1 deste estudo, sequer chegou a receber ainda os Créditos de Instalação...

Diante desses dados, parece subsistir um flagrante contrassenso na atuação do Estado, que, de uma parte, elege como prioridade o combate à pobreza extrema e, de outra parte, instaura procedimentos para cobrar às famílias assentadas, oriundas majoritariamente de uma condição de dramática vulnerabilidade social, uma dívida referente a créditos que, por suas finalidades e valores, têm servido quase exclusivamente para prover necessidades básicas. A disposição dos órgãos públicos de efetivar tal cobrança daria lugar a uma situação na qual o Estado, com uma das mãos, transferiria recursos às famílias extremamente pobres para alívio dessa condição, e, com a outra mão, retiraria parte significativa desses recursos às mesmas famílias, fazendo-as retornar à situação de extrema pobreza.

O discurso oficial governamental tem inadvertidamente reforçado os estigmas negativos com que, sem lastro em dados concretos e análises críticas cuidadosas, os adversários da política de reforma agrária costumam desqualificá-la. Essa campanha de desqualificação, que se difunde facilmente em um ambiente político de desinformação e pré-conceitos sobre o assunto, tem servido como pretexto para a interrupção da política de reforma agrária. A ideia-refrão segundo a qual a reforma agrária promove a “favelização” do campo, além de contribuir para o desconhecimento da realidade rural,

julgando-a segundo uma imagem urbana, apenas submete todas as dimensões socioeconômicas da vida dos assentamentos aos critérios de renda, e, assim, reduz o conceito de cidadania, que é chave na política de reforma agrária, a parâmetros monetários.

Mas os êxitos, mesmo limitados, dessa política devem medir-se pela grande resistência que ela encontra. Com efeito, a reforma agrária, como política de democratização do acesso à terra, opera uma distribuição de patrimônio, e não apenas de renda; ela não se limita a elevar padrões de consumo – o que ela, de fato, faz, conforme atestam estudos recentes –, mas promove a mudança de posição dos seus beneficiários na estrutura social. Compreendida na sua essência, como política de acesso a direitos, de inclusão social permanente e efetiva, e reincorporada à agenda estratégica do Estado, a reforma agrária pode constituir-se em um importante e eficaz instrumento de enfrentamento da miséria.

Ante a determinação de erradicar a pobreza extrema, que se concentra fortemente no meio rural – e, nesse contexto, se prende a causas marcadamente agrárias³⁹ –, *seria fundamental, antes de mais, promover a remissão total das dívidas dos assentados relativas ao crédito*, acumuladas ao longo de um amplo período de vazio normativo e à revelia das famílias. Dados os objetivos a que as atuais linhas do crédito de instalação atendem, a sua lógica de operação deveria ser, a exemplo de outras políticas, a da concessão de subsídios ou rebates que minorassem o mais possível os efeitos do endividamento, em vez da obrigação da restituição integral dos valores – corrigidos – ao Estado. Afora isso, a instauração de mecanismos de cobrança, com a apuração e emissão de valores para cada família, demandaria, por si só, um volume de recursos, econômicos e institucionais, que poderiam ser mais bem empregados em conformidade com a estratégia do governo de combater a pobreza extrema.

Por fim, uma reformulação da atual política de créditos deveria envolver a aglutinação das etapas e o reajuste dos valores, de maneira a torná-la um instrumento efetivo de estruturação, em curto prazo, das condições de vida e produção dos assentados que favoreça a permanência deles no campo, e de maneira a adaptá-la às necessidades específicas das famílias assentadas. Para tais objetivos, cumpre acrescentar, seria fundamental promover o fortalecimento institucional do Incra como órgão operador da política e como elo essencial de contato entre seus beneficiários e o Estado.

³⁹ Ver *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n° 20. Brasília, Ipea.