

COLABORADORES: Antônio M. Buainain, Bernardo M. Fernandes,
Debora Lerrer, Edgar A. Malagodi, Eliane Brenneisen, Gzenaro Ieno Neto,
Hans Meliczek, José C. C. Gomes, José Maria da Silveira, Lauro Mattei,
Luís H. Cunha, Marilda A. de Menezes, Paulo R. Martins, Ramonildes A. Gomes,
Sérgio Sauer, Sônia M. P. Bergamasco e Vera L. S. Botta Ferrante.

Assentamentos em debate

CAIO GALVÃO DE FRANÇA E GERD SPAROVEK (COORD.)

NEAD DEBATE 8

Assentamentos em debate



COORDENAÇÃO

Caio Galvão de França e Gerd Sparovek

COLABORAÇÃO

Antônio Márcio Buainain, Bernardo Mançano Fernandes, Debora Lerrer, Edgar Afonso Malagodi, Eliane Brenneisen, Genaro Ieno Neto, Hans Meliczek, José Carlos Costa Gomes, José Maria da Silveira, Lauro Mattei, Luis Henrique Cunha, Marilda Aparecida de Menezes, Paulo Roberto Martins, Ramonildes Alves Gomes, Sérgio Sauer, Sônia Maria Pessoa Bergamasco e Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante.

MDA / NEAD

Brasília, 2005

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

NEAD DEBATE 8
Copyright © 2005 by MDA

MIGUEL SOLDATELLI ROSSETTO
Ministro de Estado do
Desenvolvimento Agrário

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO
Márcio Duarte – M10 Design Gráfico

GUILHERME CASSEL
Secretário-executivo do Ministério
do Desenvolvimento Agrário

REVISÃO
Denise Oliveira

ROLF HACKBART
Presidente do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
www.mda.gov.br

VALTER BIANCHINI
Secretário de Agricultura Familiar

Núcleo de Estudos Agrários e
Desenvolvimento Rural (NEAD)
SCN, Quadra 1, Bloco C, Ed. Trade Center,

EUGÊNIO PEIXOTO
Secretário de Reordenamento Agrário

5º andar, sala 506
CEP 70711-902 Brasília/DF

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA
Secretário de Desenvolvimento Territorial

Telefone: (61) 3328 8661
www.nead.org.br

CAIO GALVÃO DE FRANÇA
Coordenador-geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

PCT MDA/IICA – Apoio às Políticas e à Participação
Social no Desenvolvimento Rural Sustentável

B823a Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural.
Assentamentos em debate / coordenação Caio Galvão de
França, Gerd Sparovek. Colaboradores Antônio Márcio Buainain ...
[et al]. -- Brasília : NEAD, 2005.
300 p.; 21 x 28 cm. -- (Nead Debate ; 8).

Vários autores.

1. Assentamento rural – pesquisa – Brasil. 2. Assentamento rural – debate
– Brasil. 3. Reforma agrária – Brasil. I. Título II. França, Caio Galvão de.
III. Sparovek, Gerd. IV. Série.

CDD 333. 3181

Apresentação

A PUBLICAÇÃO *ASSENTAMENTOS EM DEBATE* É A OPORTUNIDADE de acompanhar um debate aberto, diversificado e franco entre pessoas dedicadas e competentes na construção do pensamento sobre a reforma agrária brasileira.

Como pano de fundo estão os dados, métodos, resultados e conclusões apresentados na pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. A pesquisa foi considerada a avaliação mais abrangente já produzida sobre a situação em que se encontram os beneficiários da reforma agrária no Brasil. Também inovou métodos, reciclou idéias, definiu indicadores, traçou uma estratégia para levantamentos de dados expeditos e baratos, percorreu 4.340 assentamentos e entrevistou 14.414 pessoas, chegando a resultados finais em seis meses.

A pesquisa, em alguns aspectos acertou e em outros errou, mas se expôs à crítica aberta*. A partir dessa crítica, construída por Antônio Márcio Buainain, Bernardo Mançano Fernandes, Debora Lerrer, Edgar Afonso Malagodi, Eliane Brenneisen, Genaro Ieno Neto, Hans Meliczek, José Carlos Costa Gomes, José Maria da Silveira, Lauro Mattei, Luis Henrique Cunha, Marilda Aparecida de Menezes, Paulo Roberto Martins, Ramonildes Alves Gomes, Sérgio Sauer, Sônia Maria Pessoa Bergamasco

* Especialistas no tema da reforma agrária foram convidados a analisar a pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, a partir de três questões:

1. Quais são as contribuições que os dados na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* trazem para a compreensão da reforma agrária sob a ótica do seu segmento ou de seu viés de análise?
2. A metodologia adotada é adequada para a análise da reforma agrária sob o ponto de vista do seu segmento ou de seu viés de análise? Quais são as vantagens e as restrições dos métodos adotados?
3. Na avaliação da qualidade da reforma agrária sob a perspectiva de seu segmento ou de seu viés de análise, quais questões foram esquecidas ou abordadas de maneira insuficiente na publicação?

e Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante, nasceu *Assentamentos em Debate*, uma oportunidade de ver a reforma agrária analisada por ângulos e perspectivas diversas numa única obra. Esta obra pode ser considerada um alicerce para a construção de métodos e procedimentos que permitam que levantamentos de dados ágeis, realistas em prazos e orçamentos, sejam desenhados e aplicados para a avaliação da situação em que se encontram os assentamentos e beneficiários da reforma agrária brasileira. Estas informações interessam a todos. *Assentamentos em Debate* também traz a perspectiva individual de cada um dos colaboradores. Passar por *Assentamentos em Debate* é como percorrer um assentamento com um grupo de pessoas das mais distintas origens e biografias, ver as coisas que lá existem, conversar com as pessoas que lá vivem, que deste espaço retiram seu sustento e dignidade.

Assentamentos em Debate é a conversa que este grupo teve ao final da tarde sentado à sombra de uma árvore. Quem já teve este tipo de experiência se recorda do debate acalorado, das divergências e convergências de opinião, da incrível diversidade de olhares que se pode lançar sobre o mesmo cenário, e poderá repeti-la. Para quem ainda não teve este tipo de experiência recomendamos ler *Assentamentos em Debate* numa rede pendurada à sombra de uma árvore. ✍

CAIO GALVÃO DE FRANÇA E GERD SPAROVEK

Sumário

1	RESUMO DE A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA	10
1.1	Apresentação	11
1.2	A área reformada no Brasil	11
1.3	A disponibilidade dos resultados da pesquisa	12
1.4	Metodologia adotada na pesquisa	13
1.5	Resultados	15
1.5.1	<i>Eficácia da reorganização fundiária</i>	15
1.5.2	<i>Qualidade de vida</i>	19
1.5.3	<i>Articulação e organização social</i>	24
1.5.4	<i>Ação operacional</i>	28
1.5.5	<i>Qualidade do meio ambiente</i>	31
1.6	Conclusões	35
2	COLABORADORAS E COLABORADORES	39
2.1	A construção de índices como instrumentos para retratar a realidade social: uma análise crítica <i>Luis Henrique Cunha, Ramonildes Alves Gomes, Marilda Aparecida de Menezes, Edgar Afonso Malagodi e Genaro Ieno Neto</i>	40
2.2	O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil <i>Sérgio Sauer</i>	57
2.3	A qualidade dos assentamentos da reforma agrária: a polêmica que nunca saiu de cena – Debatendo o livro <i>A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira</i> <i>Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco e Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante</i>	75

- 2.4 Radiografia da reforma agrária: notas metodológicas sobre o trabalho *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*
Antônio Márcio Buainain e José Maria da Silveira 89
- 2.5 Impactos socioterritoriais da luta pela terra e a questão da reforma agrária: uma contribuição crítica à publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*
Bernardo Mançano Fernandes 113
- 2.6 O jornalismo brasileiro, a questão agrária e o imaginário
Debora Lerrer 133
- 2.7 Pesquisa agropecuária e reforma agrária: contribuição para a análise da qualidade dos assentamentos
José Carlos Costa Gomes 155
- 2.8 Reforma agrária e programas de assentamentos rurais: o dilema atual da questão agrária brasileira
Lauro Mattei 168
- 2.9 Reforma agrária e a questão ambiental: por uma outra concepção
Paulo Roberto Martins 184
- 2.10 Comentários sobre *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*
Hans Meliczek 199
- 2.11 Assentamentos rurais: estabelecendo um diálogo entre duas perspectivas de análise
Eliane Brenneisen 206

3	COMENTÁRIOS DOS AUTORES DE A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA	238
3.1	Os comentários: organização e apresentação	239
3.2	Motivação e significância	240
3.2.1	<i>Entre a confiança e a desconfiança</i>	240
3.2.2	<i>Os objetivos norteadores</i>	244
3.2.3	<i>Os significados</i>	246
3.3	Acertos e avanços	247
3.3.1	<i>O aceno para a qualidade</i>	247
3.3.2	<i>Um estudo amplo e rápido a ser detalhado</i>	249
3.3.3	<i>Convertendo opiniões em material sólido</i>	251
3.3.4	<i>As diferenças regionais</i>	252
3.3.5	<i>O acesso aos dados</i>	223
3.3.6	<i>Enfim, o meio ambiente</i>	254
3.3.7	<i>A contextualização</i>	255
3.4	Limitações e problemas	256
3.4.1	<i>Omissões</i>	256
3.4.2	<i>Escala, abrangência e caráter quantitativo</i>	257
3.4.3	<i>Ausência de uma realidade externa</i>	259
3.4.4	<i>A imparcialidade nas entrevistas</i>	260
3.5	Índices: acertos	264
3.5.1	<i>Olhares múltiplos, mas objetivados</i>	264
3.5.2	<i>Transparência</i>	266
3.6	Índices: erros	267
3.6.1	<i>Os índices como opção de representação da realidade</i>	267
3.6.2	<i>Os mais criticados: IF e IS</i>	270
3.6.3	<i>Omissões na qualidade de vida</i>	276
3.6.4	<i>O índice de meio ambiente</i>	277
3.7	Áreas descobertas e necessidade de complementações	279
3.8	Novos olhares e formas de interpretação	286
3.9	A contribuição particular das colaboradoras e dos colaboradores	293

1

Resumo de *A Qualidade
dos Assentamentos da
Reforma Agrária Brasileira*

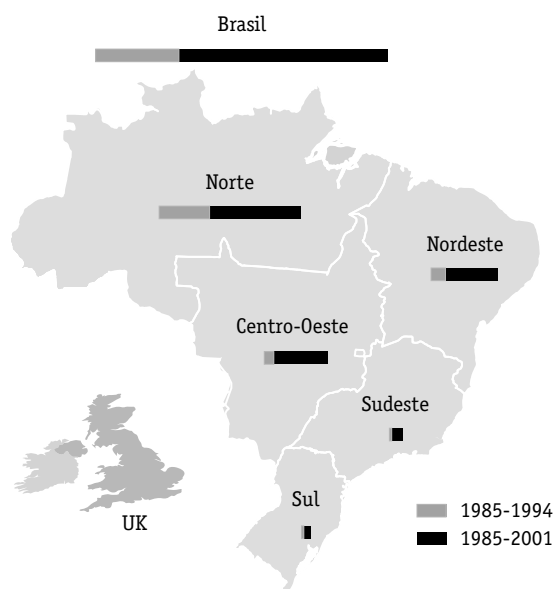
1.1 APRESENTAÇÃO

A consulta ao livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, organizado por Gerd Sparovek, Editora Páginas e Letras (2003), pode ser importante para a compreensão das discussões e informações apresentadas nesta publicação. Como alternativa à consulta da publicação original, preparamos um resumo com a extração de partes do texto original sem nenhuma adaptação aos fatos e acontecimentos ocorridos após a publicação do livro, no início de 2003.

1.2 A ÁREA REFORMADA NO BRASIL

A pesquisa de campo, realizada entre 15 de julho e 25 de setembro de 2002, que resultou na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* teve como base 14.414 entrevistas feitas em 4.340 Projetos de Assentamento (PA), criados entre 1995 e 2001, envolvendo todos os estados brasileiros. Estes projetos, que ocupam juntos uma área de aproximadamente 17,5 milhões de hectares, têm capacidade de assentar 386.096 famílias e contavam, na época das entrevistas, com 328.825 famílias ocupando os lotes. A distribuição das áreas reformadas pode ser vista na Figura 1. A pesquisa foi considerada a mais abrangente já realizada no Brasil sobre os assentamentos da reforma agrária.

Figura 1 – Área ocupada pelos projetos de assentamento para os períodos de 1985-1994 e 1995-2001



As barras equivalem, na escala do mapa, ao somatório da área ocupada pelos projetos de assentamento. A altura da barra foi fixada em 100 km e o comprimento varia em função da área ocupada pelos projetos de assentamento. Ao lado esquerdo do mapa foi desenhado o contorno do mapa do Reino Unido (UK) e da Irlanda (cinza claro) na mesma escala do mapa do Brasil. A área do UK é muito semelhante ao total da área reformada (1985-2001) representada no mapa do Brasil.

1.3 A DISPONIBILIDADE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Os principais resultados da pesquisa foram publicados no livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* em 2003 – reimpresso em 2004 pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Há disponíveis também versões eletrônicas do livro em português (cópia da versão impressa) e em inglês (tradução completa da versão em português) que podem ser solicitadas ao NEAD.

O banco de dados completo da pesquisa está disponível para acesso público na página do Consórcio de Informações Sociais (CIS), no site <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>. Nesta página também há instruções para o acesso à base.

1.4 METODOLOGIA ADOTADA NA PESQUISA

Em cada Projeto de Assentamento (PA) foram realizadas pelo menos três entrevistas coletando-se a opinião do *i*) executor da política agrária e fundiária pela entrevista com o empreendedor social (ES) do Incra ligado ao projeto; *ii*) presidente ou diretor da associação do PA (no caso de haver mais de uma associação, foram entrevistados até cinco associações); e *iii*) assentado sem cargo na associação na época da entrevista.

Os formulários utilizados nas entrevistas foram compostos por duas seções. A primeira seção reuniu os dados cadastrais dos PA retirados de sua portaria de criação – data de criação, capacidade de assentamento, área e número de cadastro no Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária (Sipra). A segunda registrou a entrevista propriamente dita. Ao todo, havia 88 questões e atuaram como entrevistadores aproximadamente 280 empreendedores sociais do Incra que realizaram as entrevistas fora de suas regiões de trabalho (em PA que não estavam sob sua responsabilidade).

A maior parte das questões foi organizada de forma a permitir respostas: *i*) quantitativas, *ii*) semiquantitativas, ou *iii*) qualitativas. Como exemplo, apresentamos a questão 30 do formulário na Tabela 1.

30) Famílias que ocupam casas definitivas de alvenaria ou de madeira, independentemente da origem dos recursos para a sua construção Marque apenas uma resposta	
<input type="checkbox"/> Não	Existem famílias que já estão nas suas casas definitivas?
<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Quantas são?
<input type="checkbox"/> Poucas <input type="checkbox"/> Metade <input type="checkbox"/> Maioria <input type="checkbox"/> Todas	Mais ou menos quantas são?
<input type="checkbox"/> 0-20% <input type="checkbox"/> 21-40% <input type="checkbox"/> 41-60% <input type="checkbox"/> 61-80% <input type="checkbox"/> 81-100%	Em porcentagem, quantas são?

As questões apresentavam três níveis de resposta possíveis. Um *quantitativo*, representado por uma resposta numérica ou uma que fosse equivalente à numérica (por exemplo o termo “*não*” foi considerado

igual a valor zero, e “todas” foi considerado igual ao valor indicado de famílias morando no PA). Outro, *semiquantitativo*, em que as opções de resposta foram divididas em cinco faixas de porcentagem. E o terceiro, *qualitativo*, sendo as opções de respostas, nesse caso, “poucas”, “metade” ou “maioria”. Assim, foi possível coletar formulários integralmente preenchidos sem induzir respostas e, ao mesmo tempo, registrar a sua incerteza. Para os cálculos dos índices temáticos e demais totalizações, as respostas semiquantitativas e qualitativas foram primeiro convertidas matematicamente em dados quantitativos.

Foram sugeridos índices que integram as questões do formulário afins com um determinado tema. Esses índices foram apresentados sempre em conjunto com os valores individuais de cada um dos seus componentes. Os índices sugeridos aparecem descritos de forma resumida a seguir:

O *índice de eficácia de reorganização fundiária (IF)* avaliou o impacto que a criação do projeto de assentamento teve na conversão do latifúndio improdutivo, considerando a sua reorganização para uma situação característica de produção familiar. Os seus parâmetros foram baseados na meta (capacidade) de assentamento. O número de famílias morando no PA, as parcelas abandonadas ou que sofreram aglutinação e a área remanescente que não foi parcelada ou destinada a uso coletivo foram ponderados pela capacidade de assentamento. A porcentagem de área útil ocupada com produção também compôs o índice.

O *índice de qualidade de vida (QV)* reuniu questões ligadas ao acesso a serviços e condições de moradia no PA. Os maiores pesos foram vinculados ao acesso à educação, serviços de saúde e moradia. A localização do PA e a forma de acesso (tipo de estrada, meio de transporte), abastecimento de água e energia elétrica, tratamento de esgoto e transporte coletivo também foram ponderados no índice de qualidade de vida, mas apresentaram peso relativamente menor. O fator de ponderação, nesse caso, foi sempre o número de moradores no PA e não a capacidade de assentamento. A consequência disso foi uma avaliação desvinculada das metas propostas na criação do PA.

A *articulação e organização social (IS)* foram avaliadas principalmente em relação às parcerias externas do PA para atender às suas necessidades de serviços de educação, saúde, manutenção de estradas de acesso, auxílio

à produção e comercialização, lazer e religião. Quanto maior o número de parcerias e quanto mais elas forem vinculadas a organismos não diretamente relacionados à reforma agrária, maior será o valor do índice. Com menor peso, também compõem o índice a participação dos moradores em associações e cooperativas, a área de produção coletiva do PA e a comercialização em sistemas integrados. A ponderação, nesse caso, também foi feita com base no número de moradores do PA e não com a sua capacidade de assentamento.

A *ação operacional (AO)* foi avaliada pelo cumprimento das obrigações do Incra ou do gestor local da política agrária e fundiária com o PA, e pela fase em que se encontra o projeto. O número de casas definitivas com abastecimento de água, energia elétrica e acesso por estradas, ponderado, nesse caso, pela capacidade de assentamento foi contabilizado no valor do índice. A fase de elaboração do Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), a titulação e a consolidação, em conjunto com a liberação de créditos – de instalação, de habitação e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Linha A (Pronaf-A) – também foram considerados, todos com o mesmo peso. Quanto maior for o cumprimento das obrigações do gestor da política agrária e fundiária, e quanto mais próximo o PA estiver da consolidação, maior será o valor do índice de ação operacional.

A *qualidade ambiental (QA)* foi representada por um índice que considera o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL) com o maior peso. A existência de atividades ilegais de extração de produtos florestais (madeira e carvão) e a degradação das terras por erosão também foram consideradas no cálculo do índice. Com peso também elevado, as ações de recuperação ambiental (plantio de árvores e recuperação de matas ciliares) também foram contabilizadas. O estado de preservação das APP e RL e as ações de recuperação ambiental elevaram o valor numérico do índice, e a existência de atividades impactantes ou ilegais depreciaram o seu valor.

1.5 RESULTADOS

1.5.1 Eficácia da reorganização fundiária

O índice de eficácia da reorganização fundiária (IF) está representado numericamente na Tabela 2 e graficamente na Figura 2.

Tabela 2 – Valores médios do índice de eficácia da reorganização fundiária (IF), valores máximos e mínimos, fonte e tipo de respostas para o Brasil e regiões.

IF	1985-1994			1995-2001		
	Média	Máx Min	Fonte	Média	Máx Min	Fonte
Brasil	95	102	90	90	96	84
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	94	95	96	90	89	91
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	92,3%	3,5%	4,2%	92,1%	3,9%	4,0%
Norte	82	91	75	84	92	77
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	82	84	81	84	84	84
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	87,9%	6,1%	6,1%	88,7%	6,3%	4,9%
Nordeste	99	105	93	89	95	83
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	98	99	100	89	89	89
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	92,6%	2,7%	4,7%	92,1%	3,2%	4,7%
Centro-Oeste	91	97	84	89	95	84
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	89	94	90	89	90	89
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	91,6%	4,7%	3,6%	92,0%	4,9%	3,1%
Sudeste	103	109	99	97	101	93
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	99	104	105	98	94	98
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	93,7%	3,4%	2,9%	95,4%	2,8%	1,8%
Sul	104	107	100	99	101	96
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	103	103	104	98	99	99
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	96,6%	1,3%	2,0%	95,8%	2,2%	2,0%

Máx: Máximo índice possível, considerando a resposta mais favorável de todos os formulários.

Mín: Mínimo índice possível, considerando a resposta menos favorável de todos os formulários.

Gov: Índice representando a opinião do Gestor da Intervenção Fundiária (Incrá ou Agências Estaduais).

Assoc: Índice representando a opinião das Associações dos Projetos de Assentamento.

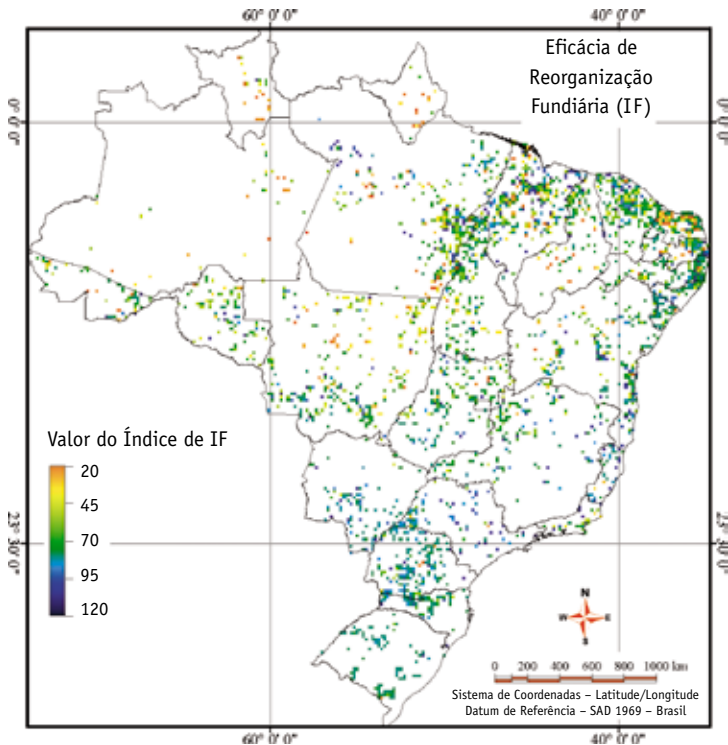
Trab: Índice representando a opinião dos trabalhadores rurais, considerando os formulários das entrevistas com os assentados não membros da diretoria das Associações.

Qt: Porcentagem total de respostas quantitativas.

SQt: Porcentagem total de respostas semiquantitativas.

Ql: Porcentagem de respostas qualitativas.

Figura 2 – Valor do índice de eficácia de reorganização fundiária (IF) dos projetos de assentamento do Brasil.



Cada ponto no mapa indica um projeto de assentamento.

Esse índice, ao contrário dos outros, apresentou valores elevados e muitas vezes próximos ao ideal. Para os projetos criados no período de 1985-1994, seu valor médio no Brasil foi de 95, sendo apenas um pouco superior aos projetos criados no período de 1995-2001, que foi de 90 (Tabela 2).

Regionalmente, no período de 1985-1994, pode-se destacar que o Sul (104) e Sudeste (103) apresentaram índices superiores a 100. Esses valores indicam que o número de moradores nos projetos foi superior ao inicialmente planejado (capacidade de assentamento). A permanência das famílias nos projetos e mesmo a migração espontânea para as áreas reformadas parecem estar desvinculadas da variação de outros índices importantes como a qualidade de vida e eficiência operacional do governo. Mesmo em

áreas em que foram registrados baixos índices de qualidade de vida (acesso a serviços e moradia), foram identificadas sérias deficiências operacionais (liberação de créditos e implantação de infra-estrutura), a organização social dos projetos foi deficiente, a permanência das famílias foi elevada e a meta de assentamento pôde ser atingida. A combinação desses fatores é preocupante por ser indicativa de uma realidade ainda mais sombria, ou seja, a vida precária dessas famílias antes de estarem nos assentamentos.

Os assentados de hoje são os acampados de ontem, aqueles que perderam o emprego no campo, tiveram que vender suas terras ou migraram para a periferia das cidades. O fato dessas pessoas aceitarem condições precárias em muitos assentamentos reforça a importância do programa de reforma agrária e a necessidade de ampliação das ações do governo na intervenção fundiária. Essas famílias vêem no acesso à terra, e não nos benefícios indiretos (créditos e serviços), o equacionamento de seus problemas.

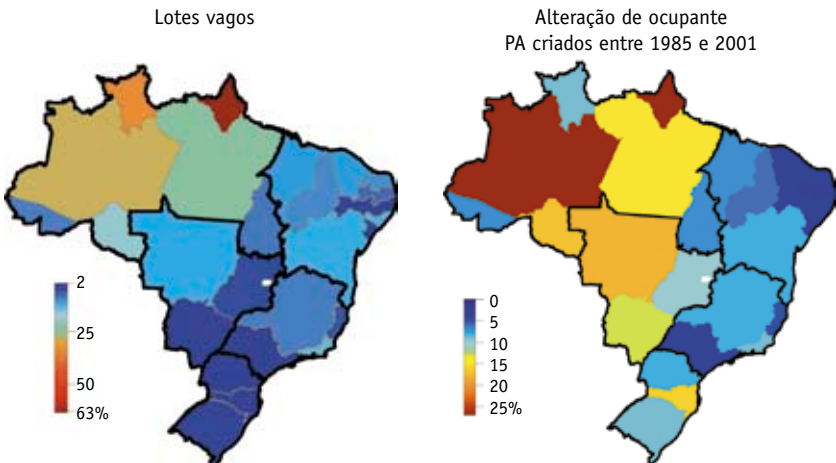
O componente do IF que mais colaborou para a sua redução é o fator de área útil explorada. A média desse fator, para o Brasil, indicou que nos assentamentos criados no período de 1985-1994 a área útil não explorada foi de 18%. No período de 1995-2001, os valores são mais elevados, com uma média nacional de 27%. A não exploração de toda a área útil dos projetos pode ser decorrente de diversos fatores: *a)* dificuldade de acesso ao montante de créditos e benefícios necessários para a efetiva exploração de toda a área; *b)* inclusão de áreas inaptas à exploração agrícola na área útil do projeto; *c)* concessão de área maior do que a disponibilidade de mão-de-obra das famílias; e *d)* implantação por parte das famílias de sistemas de produção mais intensivos do que os previstos, prescindindo assim de extensões menores de terra.

Cada uma dessas hipóteses leva a um equacionamento diferente do problema, e os métodos empregados na análise dos dados desta pesquisa não permitem identificar quais são os fatores mais relevantes.

Os outros parâmetros que compõem o IF não colaboraram muito para a sua redução. Isso indica que a ocorrência de lotes vagos, aglutinação de lotes ou a existência de áreas não parceladas nos projetos foi muito pequena. Nesses aspectos, apenas casos mais isolados podem ser apontados: *a)* elevada ocorrência de áreas não parceladas no Amapá (43%, no período de 1995-2001, e 15%, no período de 1985-1994); *b)* significativa

aglutinação de lotes no período de 1985-1994, no Pará (13%) e em Rondônia (13%); c) 21% de lotes vagos no Amapá e 13% no Amazonas, no período de 1995-2001, e 26% no Amapá e 21% no Amazonas, no período de 1985-1994. A variação de lotes vagos e de alterações dos beneficiários originais está representada na Figura 3.

Figura 3 – Variação nos estados de a) lotes vagos e b) lotes em que houve alteração dos beneficiários.



Fonte: Pesquisa A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, 2002

A análise conjunta do IF indica que a eficiência com que os latifúndios são convertidos numa matriz fundiária baseada em agricultura familiar é evidente em todo o Brasil e os problemas observados, como abandono ou aglutinação de lotes e áreas não parcelados nos projetos, foram isolados. O fato da eficiência da reorganização fundiária estar desvinculada de outros índices, como qualidade de vida e eficiência operacional, reforça o conceito de que o acesso à terra, mais do que os benefícios indiretos, é o mecanismo mais importante do processo de reforma agrária na transformação da sociedade.

1.5.2 Qualidade de vida

O índice de qualidade de vida (QV) está representado numericamente na Tabela 3 e graficamente na Figura 4.

Tabela 3 – Valores médios do índice de qualidade de vida (QV), valores máximos e mínimos, fonte e tipo de respostas para o Brasil e regiões.

QV	1985-1994			1995-2001		
	Média	Máx Min	68 57	Média	Máx Min	60 48
Brasil	63	Fonte		54	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	63	61	64	55	52	54
	Qt	Tipo		Qt	Tipo	
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	76,2%	7,2%	16,6%	78,1%	7,4%	14,5%
Norte	Média	Máx Min	55 43	Média	Máx Min	48 35
	49	Fonte		42	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	50	49	48	42	42	41
	Tipo			Tipo		
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	72,1%	9,0%	18,9%	75,8%	9,0%	15,1%
Nordeste	Média	Máx Min	66 56	Média	Máx Min	60 48
	62	Fonte		54	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	63	61	61	55	53	53
	Tipo			Tipo		
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	77,4%	4,4%	18,2%	80,4%	4,4%	15,2%
Centro-Oeste	Média	Máx Min	74 62	Média	Máx Min	63 51
	69	Fonte		57	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	68	68	70	59	57	55
	Tipo			Tipo		
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	70,9%	14,5%	14,6%	76,3%	10,7%	13,0%
Sudeste	Média	Máx Min	74 64	Média	Máx Min	68 56
	67	Fonte		63	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	66	65	70	64	57	65
	Tipo			Tipo		
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	75,9%	12,3%	11,8%	74,8%	15,0%	10,3%
Sul	Média	Máx Min	81 69	Média	Máx Min	72 60
	76	Fonte		67	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	76	81	74	68	71	65
	Tipo			Tipo		
	SQt	Ql		SQt	Ql	
	82,2%	3,3%	14,5%	78,2%	5,6%	16,1%

Máx: Máximo índice possível, considerando a resposta mais favorável de todos os formulários.

Mín: Mínimo índice possível, considerando a resposta menos favorável de todos os formulários.

Gov: Índice representando a opinião do Gestor da Intervenção Fundiária (Incrá ou Agências Estaduais).

Assoc: Índice representando a opinião das Associações dos Projetos de Assentamento.

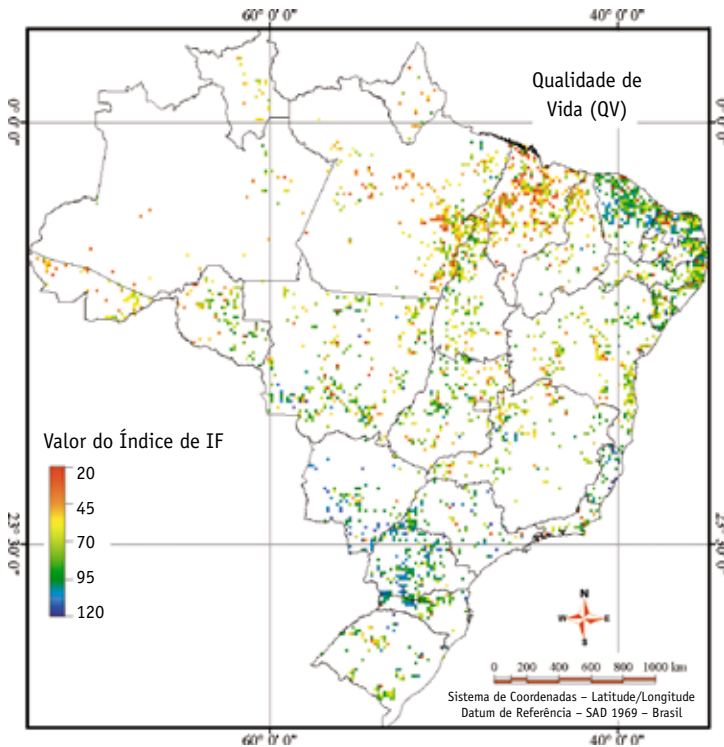
Trab: Índice representando a opinião dos trabalhadores rurais, considerando os formulários das entrevistas com os assentados não membros da diretoria das Associações.

Qt: Porcentagem total de respostas quantitativas.

SQt: Porcentagem total de respostas semiquantitativas.

Ql: Porcentagem de respostas qualitativas.

Figura 4 – Valor do índice de qualidade de vida (QV) dos projetos de assentamento do Brasil.



Cada ponto no mapa indica um projeto de assentamento.

O índice de qualidade de vida integra as questões ligadas às condições de moradia e acesso aos serviços de educação e saúde dos moradores dos projetos, independentemente de sua condição de assentado ou ocupante. A condição de vida reporta-se apenas àqueles que estão no projeto, regular ou irregularmente, desvinculando essa avaliação da eficiência com que o projeto foi implantado ou do seu potencial de atender famílias.

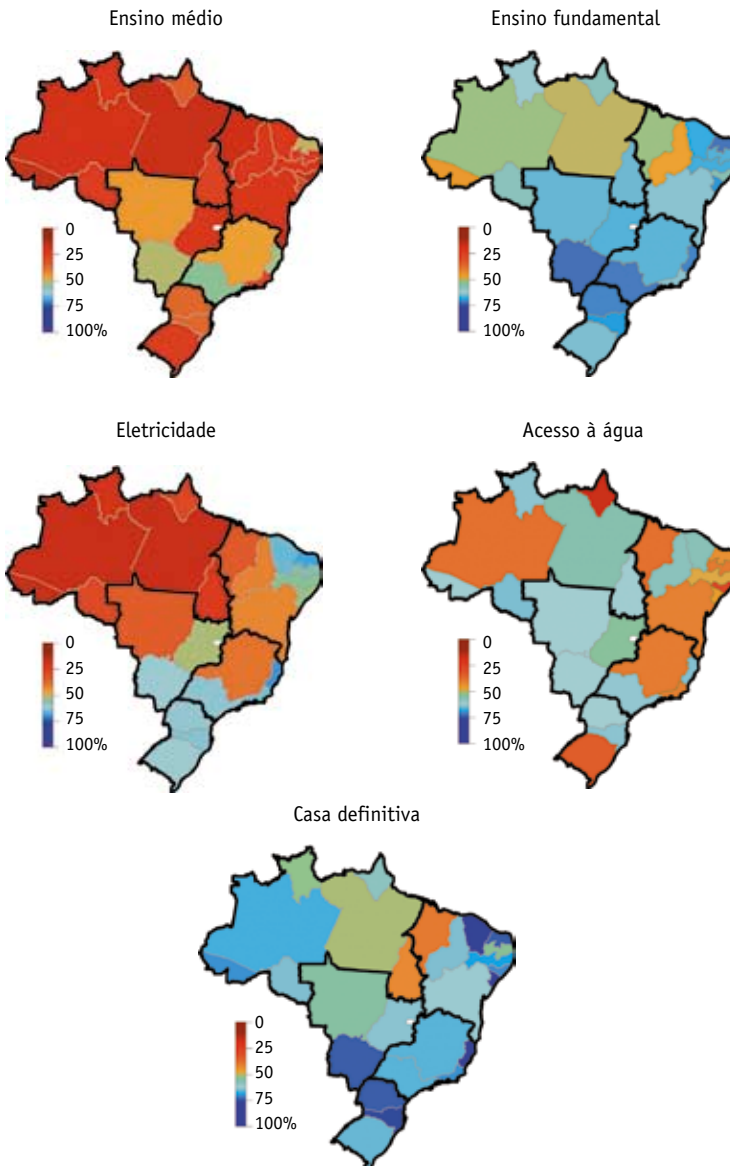
Os valores médios calculados para o Brasil foram baixos, sendo 63, para os projetos criados entre 1985-1994, e 54, para aqueles criados no período de 1995-2001. Em todos os casos, a tendência de valores mais elevados nos projetos do período mais antigo se manteve, embora essa

elevação tenha sido pequena. Com base nesses números, é possível afirmar que pouco mais da metade dos fatores ligados ao índice de qualidade de vida estão plenamente satisfeitos e que, apesar do desenvolvimento dos PA levar a melhorias, elas vão ocorrer de forma lenta e incompleta. As maiores diferenças foram regionais, com os valores médios para a região Sul sendo os mais elevados, seguidos daqueles das regiões Sudeste e Centro-Oeste, numa situação intermediária, e as regiões Nordeste e Norte apresentando os menores valores.

Os fatores isolados que mais contribuíram para a redução de QV, nos dois períodos, foram: *a)* acesso ao atendimento de saúde em caso de emergências; *b)* acesso à água de boa qualidade; *c)* acesso ao ensino médio; e *d)* tratamento do esgoto doméstico. Descartando a possibilidade desses benefícios não estarem na agenda de reivindicação dos moradores dos projetos, resta uma hipótese. A sua pouca disponibilidade e a tendência de não haver melhorias significativas com o tempo indicam a ausência ou ineficácia das políticas e ações para seu equacionamento.

A variação de alguns fatores do índice de QV por estado está apresentada na Figura 5.

Figura 5 – Variação nos estados de a) acesso a ensino médio; b) acesso a ensino fundamental; c) acesso à eletricidade; d) acesso à água de boa qualidade e e) moradia em casas definitivas.



As conclusões gerais da análise do índice de qualidade de vida foram: *a)* os valores médios de QV para o Brasil foram baixos e apenas alguns fatores estão relativamente bem atendidos; *b)* há ainda um grande número de fatores importantes que comprometem a qualidade de vida nos assentamentos; *c)* as variações regionais foram marcantes em todos os aspectos e fatores que compõem o índice. Essa tendência é um indicativo de que as políticas e ações nesse sentido devem ser regionalizadas. A sua eficiência em regiões naturalmente pouco supridas de infra-estrutura foi menor; e *d)* a melhoria da qualidade de vida com o tempo não ocorreu em todos os fatores considerados e foi geralmente pequena.

Esta análise demonstra que as políticas de apoio aos assentamentos, por parte do governo em todos os seus níveis, devem ser de longo prazo. No início, deveriam envolver fases de atuação mais intensiva e voltada à implantação de infra-estrutura básica. Posteriormente, deveriam ter o objetivo de integrar os projetos no contexto regional visando ao acesso a serviços e benefícios desvinculados das ações de intervenção fundiária direta ou da lista de obrigações assumidas pelo governo no momento da criação dos projetos.

Os fatores isolados que compõem o índice de QV ainda permitem as seguintes análises: *a)* nos projetos recentes, criados entre 1995-2001, os maiores problemas com casas definitivas foram registrados na região Norte (45% das famílias não têm casa definitiva). Esse valor foi mais baixo no período de 1985-1994, sendo muito baixo em algumas regiões, nesse período (3% na região Sul); *b)* o suprimento de água de boa qualidade nas moradias é preocupante em todo o Brasil. Na região Nordeste, no período de 1995-2001, apenas 43% das moradias registraram o suprimento de água de boa qualidade, mas valores baixos foram observados em todas as regiões nesse período (11% no Amapá, 32% no Rio Grande do Sul, 53% em Goiás e 31% no Rio de Janeiro); *c)* o tratamento de esgoto doméstico, em fossa séptica, foi extremamente baixo nos dois períodos, em todas as regiões; *d)* o transporte público das áreas dos projetos até a sede municipal mais próxima é precário na maioria dos casos; e *e)* as estradas internas, na sua maioria, não apresentam boas condições de tráfego.

1.5.3 *Articulação e organização social*

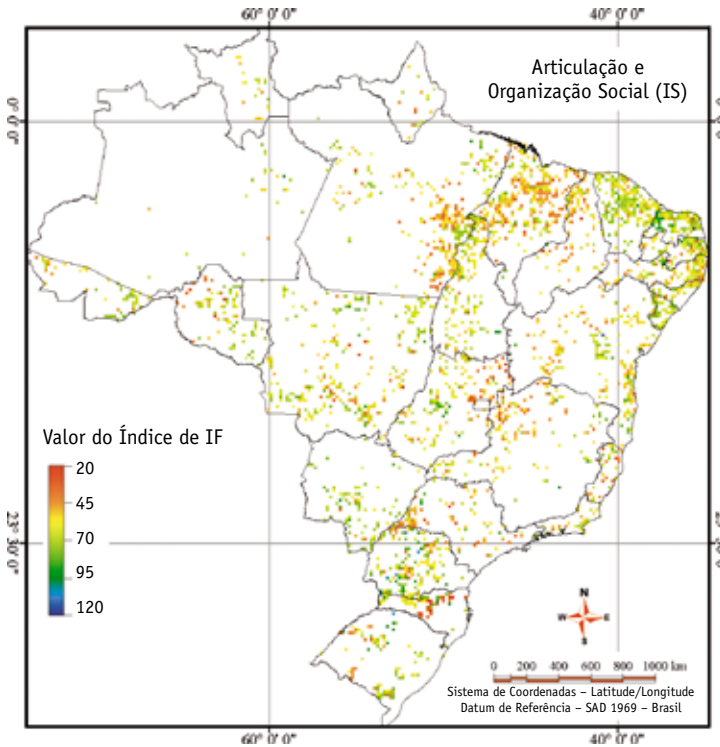
O índice de articulação e organização social (IS) está representado numericamente na Tabela 4 e graficamente na Figura 6.

Tabela 4 – Valores médios do índice de articulação e organização social (IS), valores máximos e mínimos, fonte e tipo de respostas para o Brasil e regiões.

IS	1985-1994			1995-2001		
	Média	Máx Min	47 37	Média	Máx Min	44 35
Brasil	42	Fonte		40	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	43	43	41	40	40	39
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	88,9%	3,8%	7,2%	89,7%	3,7%	6,6%
Norte	41	Fonte		38	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	41	42	41	37	39	38
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	89,9%	4,2%	5,9%	90,3%	4,1%	5,6%
Nordeste	43	Fonte		40	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	44	42	42	41	40	40
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	87,4%	3,3%	9,3%	88,2%	3,5%	8,3%
Centro-Oeste	46	Fonte		43	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	46	47	46	45	43	41
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	86,9%	6,7%	6,5%	89,0%	5,5%	5,6%
Sudeste	37	Fonte		34	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	39	40	33	34	37	32
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	89,3%	5,8%	4,9%	92,8%	4,0%	3,2%
Sul	43	Fonte		41	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	43	54	40	40	51	40
	Qt	Tipo	Ql	Qt	Tipo	Ql
	SQt			SQt		
	91,8%	1,9%	6,4%	93,0%	1,4%	5,6%

Máx: Máximo índice possível, considerando a resposta mais favorável de todos os formulários.
Mín: Mínimo índice possível, considerando a resposta menos favorável de todos os formulários.
Gov: Índice representando a opinião do Gestor da Intervenção Fundiária (Incrá ou Agências Estaduais).
Assoc: Índice representando a opinião das Associações dos Projetos de Assentamento.
Trab: Índice representando a opinião dos trabalhadores rurais, considerando os formulários das entrevistas com os assentados não membros da diretoria das Associações.
Qt: Porcentagem total de respostas quantitativas.
SQt: Porcentagem total de respostas semiquantitativas.
Ql: Porcentagem de respostas qualitativas.

Figura 6 – Valor do índice de articulação e organização (IS) dos projetos de assentamento do Brasil.



Cada ponto no mapa indica um projeto de assentamento.

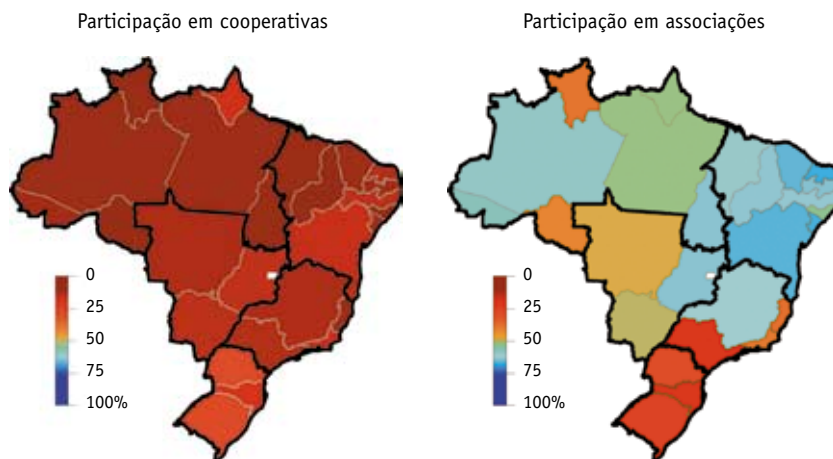
Os fatores que compõem o IS podem ser divididos em dois aspectos: *a)* ligados à reivindicação por benefícios sociais; e *b)* organização visando obter benefícios para os sistemas de produção. Os valores de IS apresentaram características distintas daquelas de todos os outros índices. A variação regional foi pequena, os valores absolutos baixos e as diferenças entre os dois períodos pouco significativas. A análise de seus fatores isolados indicou que a organização e articulação social nos projetos se concentram nas atividades reivindicatórias voltadas a serviços e benefícios sociais. São exemplos: as parcerias para equacionar problemas de educação e saúde, a manutenção de estradas de acesso e a

participação nas associações dos projetos. As associações dos projetos têm papel importante na negociação de créditos e auxílios com o governo, bem como na mediação das relações entre os associados. A organização dos projetos nessas áreas foi elevada em todos os estados.

A organização visando obter benefícios coletivos para a produção foi bem menor do que aquela observada nos aspectos reivindicatórios. Parcerias buscando conseguir benefícios para a comercialização e/ou produção agrícola foram registradas em 9% dos PA (média Brasil de projetos criados entre 1985-2001) e as parcerias ligadas a benefícios sociais ocorreram em 57% dos casos. A produção coletiva, com exceção de alguns estados do Nordeste, não apresentou valores significativos. A participação em cooperativas teve alguma expressão maior apenas na região Sul e as parcerias com agroindústrias, com exceção apenas do estado de Goiás, não foram significativas.

A análise conjunta dessas tendências indica que, após o assentamento, as famílias optam por individualizar sua produção, evitando soluções coletivas como cooperativas ou parcerias com agroindústrias. A individualização não atinge as ações reivindicatórias por benefícios e serviços sociais, que continuam sendo feitas coletivamente, visando o projeto como um todo, pelo intermédio das associações. A variação da participação em associações e em sistemas cooperados por estado está apresentada na Figura 7.

Figura 7 – Variação nos estados de *a*) sistemas de produção cooperados e *b*) associações



1.5.4 Ação operacional

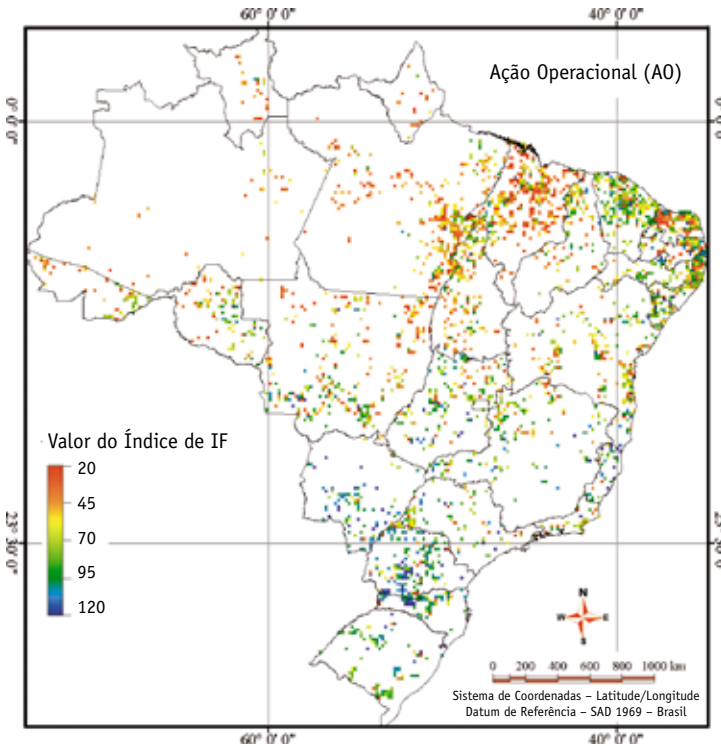
O índice de ação operacional (AO) está representado numericamente na Tabela 5 e graficamente na Figura 8.

Tabela 5 – Valores médios do índice de ação operacional (AO), valores máximos e mínimos, fonte e tipo de respostas para o Brasil e regiões.

AO	1985-1994			1995-2001		
	Média	Máx Min	71 58	Média	Máx Min	52 41
Brasil	64	Fonte		46	Fonte	
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	65	60	66	48	44	47
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	80,0%	7,7%	12,3%	82,0%	7,8%	10,2%
Norte	42	Máx Min	48 36	32	Máx Min	38 27
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	43	42	40	33	32	31
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	70,7%	10,9%	18,4%	75,4%	10,8%	13,8%
Nordeste	64	Máx Min	70 57	45	Máx Min	51 39
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	66	62	64	47	44	44
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	81,5%	5,0%	13,5%	85,8%	4,5%	9,7%
Centro-Oeste	64	Máx Min	72 57	51	Máx Min	58 45
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	66	64	63	52	51	50
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	76,4%	15,5%	8,1%	78,4%	12,1%	9,5%
Sudeste	73	Máx Min	81 69	54	Máx Min	60 48
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	75	72	71	56	54	53
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	80,8%	11,1%	8,1%	80,5%	12,9%	6,6%
Sul	87	Máx Min	92 80	67	Máx Min	72 61
	Gov	Assoc	Trab	Gov	Assoc	Trab
	88	86	86	67	71	66
		Tipo			Tipo	
	Qt	SQt	Ql	Qt	SQt	Ql
	90,3%	2,6%	7,1%	85,0%	5,9%	9,2%

Máx: Máximo índice possível, considerando a resposta mais favorável de todos os formulários.
Mín: Mínimo índice possível, considerando a resposta menos favorável de todos os formulários.
Gov: Índice representando a opinião do Gestor da Intervenção Fundiária (Incrá ou Agências Estaduais).
Assoc: Índice representando a opinião das Associações dos Projetos de Assentamento.
Trab: Índice representando a opinião dos trabalhadores rurais, considerando os formulários das entrevistas com os assentados não membros da diretoria das Associações.
Qt: Porcentagem total de respostas quantitativas.
SQt: Porcentagem total de respostas semi quantitativas.
Ql: Porcentagem de respostas qualitativas.

Figura 8 – Valor do índice de ação operacional (AO) dos projetos de assentamento do Brasil.



Cada ponto no mapa indica um projeto de assentamento.

As diferenças entre os índices regionais não foram alteradas com o tempo. Nas regiões Norte e Nordeste, onde se concentra a maioria dos projetos de assentamento, os índices de AO são mais baixos em todas as épocas. A região Norte sempre apresentou os valores mais baixos e o menor incremento com o tempo. Os valores de AO nos projetos mais antigos da região Norte, criados entre 1985-1994, ficaram abaixo dos valores dos projetos mais recentes do Sul e Sudeste, criados entre 1999-2001. Essas tendências indicam que a ação operacional apresenta especificidades regionais, as quais podem estar vinculadas a diferentes formas de atuação do Incra nas superintendências regionais. Outra tendência observada foi a

diminuição do AO à medida que se intensifica a intervenção fundiária nas regiões. A distinção entre essas duas causas não foi feita, mas certamente é um elemento-chave para a implementação de estratégias que visam à melhoria da ação operacional por parte do governo.

Os fatores que compõem o índice podem ser agrupados em três categorias principais: *a*) infra-estrutura (construção de casas, acesso à água de boa qualidade e eletricidade e estradas internas); *b*) liberação de créditos (instalação, habitação e produção); e *c*) titulação e consolidação dos projetos.

O valor 64 alcançado pelo índice no Brasil, no período de 1985-1994, está aquém do desejado, pois assentamentos criados há mais de oito anos deveriam estar com a totalidade ou a maioria dos serviços básicos executados. Os valores dos fatores isolados que compõem o índice no período de 1985-1994 mostram que o fator de maior restrição foi a titulação e consolidação, seguido da existência de estradas internas em boas condições. O item melhor atendido foi a existência de casas definitivas. A liberação dos créditos de instalação e habitação também já foi executada na maior parte.

1.5.5 Qualidade do meio ambiente

O índice de ação operacional (AO) está representado numericamente na Tabela 6 e graficamente na Figura 9.

Tabela 6. Valores médios do índice de qualidade ambiental (QA), valores máximos e mínimos, fonte e tipo de respostas para o Brasil e regiões.

QA	1985-1994						1995-2001					
	Média	Máx Min	72 55	Fonte			Média	Máx Min	75 57	Fonte		
Brasil	64			Gov	Assoc	Trab	66			Gov	Assoc	Trab
	62	64	65				64	67	68			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	77,7%	9,6%	12,7%				80,5%	9,6%	10,0%			
Norte	61		70 52	Gov	Assoc	Trab	63		72 55	Gov	Assoc	Trab
	58	63	61				60	65	65			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	77,0%	11,9%	11,1%				79,6%	12,2%	8,2%			
Nordeste	60		67 52	Gov	Assoc	Trab	63		71 53	Gov	Assoc	Trab
	59	60	61				61	63	64			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	81,6%	5,7%	12,7%				82,5%	6,3%	11,2%			
Centro-Oeste	62		73 52	Gov	Assoc	Trab	73		82 63	Gov	Assoc	Trab
	54	67	65				68	75	75			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	75,7%	14,8%	9,5%				79,3%	12,7%	8,1%			
Sudeste	68		79 59	Gov	Assoc	Trab	71		82 61	Gov	Assoc	Trab
	67	69	68				70	74	71			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	78,5%	12,7%	8,8%				79,9%	13,6%	6,5%			
Sul	73		82 63	Gov	Assoc	Trab	75		84 63	Gov	Assoc	Trab
	73	82	71				70	82	76			
		Tipo						Tipo				
	Qt	SQt	Ql				Qt	SQt	Ql			
	71,3%	10,0%	18,6%				75,6%	10,6%	13,8%			

Máx: Máximo índice possível, considerando a resposta mais favorável de todos os formulários.

Mín: Mínimo índice possível, considerando a resposta menos favorável de todos os formulários.

Gov: Índice representando a opinião do Gestor da Intervenção Fundiária (Incrá ou Agências Estaduais).

Assoc: Índice representando a opinião das Associações dos Projetos de Assentamento.

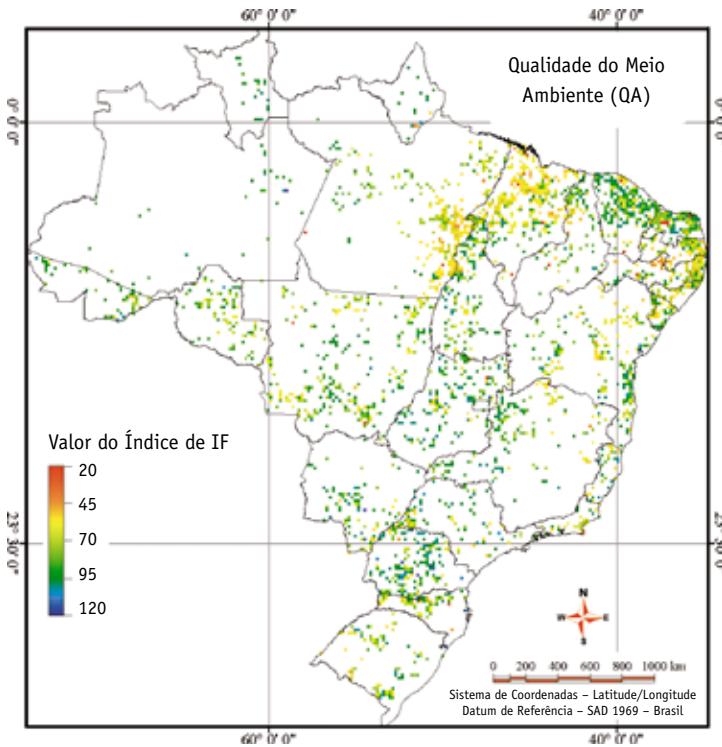
Trab: Índice representando a opinião dos trabalhadores rurais, considerando os formulários das entrevistas com os assentados não membros da diretoria das Associações.

Qt: Porcentagem total de respostas quantitativas.

SQt: Porcentagem total de respostas semiquantitativas.

Ql: Porcentagem de respostas qualitativas.

Figura 9 – Valor do índice de qualidade ambiental (QA) dos projetos de assentamento do Brasil.



Cada ponto no mapa indica um projeto de assentamento.

O índice como um todo apresentou variação regional significativa, com valores mais baixos nas regiões Nordeste e Norte, intermediários no Centro-Oeste e Sudeste e mais elevados no Sul. Ao contrário de todos os outros índices, os valores maiores foram observados nos assentamentos novos, o que dá margem a duas interpretações: *a*) a qualidade do meio ambiente diminui com o desenvolvimento do projeto e com a intensificação dos sistemas de produção; ou *b*) as atitudes conservacionistas têm sido intensificadas em tempos mais recentes. Os fatores isolados que mais contribuíram para que o índice assumisse valores relativamente baixos em termos absolutos (com exceção de alguns estados da região Sul) foram

a conservação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) e a falta de ações de melhoria ambiental. A metodologia da pesquisa não permitiu avaliar se as APP e RL já estavam degradadas na época de criação dos projetos, assim surgem novamente duas possibilidades: *a*) a degradação ocorreu em decorrência da implantação dos PA, sendo, nesse caso, uma conseqüência direta da reforma agrária; ou *b*) a seleção das áreas utilizadas para reforma agrária não considera situações em que o estado de preservação já está comprometido, como parte do processo de tomada de decisão. Apoiando a primeira hipótese está o fato de que a área desmatada após a criação dos PA (legal ou ilegalmente) foi de 30% em relação à área total dos projetos, ou de 43% em relação à sua área útil, como média para o Brasil (aproximadamente 7,2 milhões de hectares desmatados, entre 1985-2001, de uma área total de projetos de assentamento de 24,4 milhões de hectares, com área útil de 16,7 milhões de hectares. Esses números indicam que as regiões priorizadas para a reforma agrária estão nas fronteiras agrícolas, onde a implantação dos sistemas de produção ainda prescinde de desmatamento.

Uma possível explicação para essa tendência são os critérios adotados na definição de imóvel produtivo – índices de Grau de Utilização da Terra (GUT) e de Grau de Eficiência na Exploração (GEE). Caso esses índices sejam muito baixos, como são muitas vezes considerados, eles permitem a caracterização de imóveis improdutivos apenas em regiões remotas, onde o desenvolvimento dos sistemas de produção agrícola ainda é muito incipiente. Se esse, realmente, for o fator que leva a dificuldades de arrecadação de terras por parte do governo nas regiões mais desenvolvidas, torna-se imprescindível uma revisão e atualização dos índices para o cálculo de GUT e GEE.

A insuficiência de créditos específicos para benefícios ao meio ambiente (reflorestamentos, recuperação de matas ciliares, sistemas agroflorestais) e a implantação apenas recente de ações de planejamento dos sistemas de produção (PDA) e da licença ambiental para a implantação de projetos ou liberação de créditos justificam a pouca abrangência das ações de recuperação ambiental nos projetos de assentamento. Essas ações foram implementadas em 871 mil hectares (3,6% da área total dos PA ou 5,2% de sua área útil).

Como conclusão da análise geral dos dados, é possível afirmar que o processo de reforma agrária é realizado com base num passivo ambiental significativo. Esse passivo é fruto da priorização de áreas em que a qualidade ambiental já está comprometida ou da seleção de áreas em que o desmatamento ainda é necessário para a implantação dos sistemas de produção agrícola. A falta de ações direcionadas para o equacionamento desse passivo, definidas apenas em épocas muito recentes (PDA e licença ambiental), associada à priorização absoluta dos créditos para a implantação de infra-estrutura e apoio à produção justificam a pouca abrangência de ações que poderiam promover o resgate da qualidade ambiental nos assentamentos.

2. CONCLUSÕES

As conclusões acerca dos dados apresentados dependem da abrangência com que as ações da reforma agrária são consideradas.

De uma maneira simplificada, a reforma agrária pode ser vista considerando-se a reversão da situação fundiária como parâmetro principal ou único de avaliação de resultados. Nesse caso, a conversão do latifúndio improdutivo numa área reformada, onde predomina a pequena propriedade familiar, passa a ser o principal objetivo. Sob esse aspecto, a reforma agrária pode ser considerada um programa de grande sucesso. Os indicadores apresentados neste trabalho apontam para elevada eficiência e para uma tendência crescente nos investimentos e na priorização das ações. Exemplos são: *a*) o índice de eficácia da reorganização fundiária foi elevado e perto de níveis ótimos na maioria das regiões do Brasil; *b*) o número de lotes vagos e parcelas aglutinadas foi, de forma geral, muito pequeno, se comparado ao número de lotes ocupados; *c*) os investimentos por parte do governo vêm aumentando nessa área e nos últimos 16 anos o número de famílias assentadas e a extensão das áreas reformadas vêm crescendo; e *d*) além da criação de projetos de assentamento por desapropriação, o governo vem abrindo novas frentes de atuação na âmbito da intervenção fundiária, cabendo destacar a utilização de instrumentos de créditos para a aquisição de áreas para a reforma agrária (Banco da

Terra, Cédula da Terra). Também cabe destacar a destinação de créditos produtivos específicos, como é o caso do Pronaf-A.

Os indicadores compatíveis com essa definição são todos quantitativos. As estatísticas sobre o número de PA criados, a área reformada, o número de famílias assentadas e a quantidade de recursos aplicados são os principais indicadores que devem ser considerados sob esta ótica.

Adotando uma abrangência menos simplificada do conceito de reforma agrária, serão contabilizados outros fatores além da conversão do latifúndio em área reformada. Nesse caso, surgirão duas diferenças relevantes na análise: *a*) os métodos meramente quantitativos e estatísticos não são mais os melhores instrumentos de avaliação; e *b*) há muito menos o que comemorar em relação às conclusões. Uma visão mais abrangente das ações de reforma agrária não pode se restringir ao sucesso da conversão do latifúndio improdutivo em matriz de produção familiar. Novos valores e instrumentos de avaliação passam a integrar, necessariamente, a sua avaliação. Alguns deles referem-se a condições locais, isto é, a aspectos intrínsecos aos projetos de assentamento, e, outros, a uma esfera maior, do entorno das áreas reformadas e dos seus impactos sobre a sociedade. Diversos dados gerados nesta pesquisa aplicam-se à análise da reforma agrária nessa definição ampliada e permitem destacar alguns aspectos. O primeiro, e provavelmente um dos mais importantes, é o fato de o sucesso da intervenção fundiária estar desvinculado da eficiência com que outras ações são implementadas. O índice de eficácia da reorganização fundiária foi elevado, independentemente da eficiência com que as ações operacionais são executadas, da qualidade de vida nos projetos, e dos critérios que foram adotados na seleção dos locais em que os assentamentos foram criados (aptidão agrícola, desenvolvimento regional, qualidade climática). A soma dessas duas constatações é, provavelmente, a explicação para uma série de questões.

Os métodos que o governo adota na avaliação da reforma agrária (quantitativos, contabilizando famílias assentadas e destinação de recursos) têm o poder de analisar a reforma agrária apenas sob uma ótica muito simplificada. Nessa abordagem, independentemente de diversos fatores que assumem importância apenas numa análise mais abrangente, os números são favoráveis. Assim, por que investir em outros aspectos se eles

não são contabilizados na avaliação governamental dos resultados? Por que despendem recursos, dedicar energia gerencial, implementar ações em áreas que estão fora da restrita ótica sob a qual as ações vão ser analisadas?

A tendência natural será investir na arrecadação de terras (onde esta for mais fácil ou mais solicitada pelos movimentos sociais), proporcionar condições mínimas para a instalação das famílias nos assentamentos e cumprir as metas quantitativas sugeridas pela administração central. Aspectos como qualidade de vida, desenvolvimento econômico dos projetos, impactos ambientais, benefícios regionais e abrangência das ações na modificação e melhoria das comunidades locais do entorno das áreas reformadas assumem papel secundário sob essa forma de avaliar o desempenho. Independentemente disso tudo, a situação fundiária indesejável é revertida, e a área permanece ocupada por famílias que não ter se beneficiado das ações implementadas pelo governo.

Numa visão mais abrangente, a análise dos mesmos dados assume outra dimensão. A primeira, e a mais sombria, é o fato de alguns milhares de brasileiros verem uma opção de vida em assentamentos nos quais as condições são precárias (faltam escolas, casas, abastecimento de água, tratamento de esgoto, atendimento de saúde e transporte) e a ação operacional do governo em resolver esses problemas ser pouco eficiente. A única explicação razoável é que, para os trabalhadores rurais sem-terra, aqueles que perderam os seus empregos, foram substituídos por máquinas e sistemas de produção menos intensivos em mão-de-obra, mesmo essas condições são melhores do que a migração para as cidades ou a remuneração oferecida pelo seu trabalho. Essas famílias vêm na posse da terra e no domínio dos meios de produção a solução de parte dos seus problemas, provavelmente pensando num futuro mais distante e não nas condições precárias às quais estarão submetidas no presente.

Essa visão apenas reforça o conceito de que o domínio sobre os meios de produção, representado principalmente pela posse da terra, é o principal fator de sucesso da reforma agrária. Esse fator é suplantado pelos benefícios indiretos, como acesso a créditos, moradia e infra-estrutura, que são necessários apenas para garantir condições mínimas de qualidade de vida aos assentados e permitir que consolidem e desenvolvam mais rapidamente sua produção agrícola. Essas questões, no entanto, não são

as principais e não constituem o objetivo final. A análise reforça a tese de que a concentração da posse da terra e a dificuldade de acesso aos meios de produção no setor agrícola são o principal obstáculo para o desenvolvimento do Brasil rural e que a reforma agrária é um programa essencial para o desenvolvimento da produção agrícola. Os componentes de assistência social imediata embutidos nas ações de reforma agrária (créditos para instalação e habitação, infra-estrutura básica implantada nos projetos de assentamento) não são os seus aspectos mais importantes nem aqueles que mais atraem os trabalhadores rurais. Se fosse assim, haveria correspondência maior entre os índices de ação operacional e qualidade de vida com a eficácia da reorganização fundiária.

Outra consequência direta dessa combinação é o fato de os métodos atualmente adotados para avaliar o desempenho do governo na execução da reforma agrária e, conseqüentemente, os elementos dos quais se lança mão para tomar decisões gerenciais e direcionar políticas permitirem executar o programa à custa de grandes passivos. Esses passivos, identificados apenas numa análise qualitativa, foram significativos em diversas esferas, destacando-se a qualidade de vida, a qualidade do meio ambiente e a ação operacional. O resgate desse passivo não interfere na contagem do número de famílias que foram assentadas ou na quantidade de projetos criados. O resgate desse passivo interfere diretamente na forma de vida cotidiana das famílias, em aspectos essenciais como ter os filhos estudando, ter atendimento de saúde quando necessário, água para beber, ou uma casa para morar. Também interfere no impacto da reforma agrária sobre os recursos naturais e na seriedade com que os compromissos assumidos pelo governo são cumpridos. O resgate desse passivo só será possível se forem alterados os métodos que avaliam os resultados, passando os mesmos a agregar aspectos qualitativos. A pergunta “quanto?” precisa ser complementada com as perguntas “como?” e “por quê?”.

Esperamos que esta pesquisa sirva como um elemento de agregação daqueles que vêem na reforma agrária uma alternativa válida para o desenvolvimento do Brasil. Esse desenvolvimento, além de beneficiar os trabalhadores rurais, traz reflexos positivos em outros setores da economia e para a população que vive na zona urbana. 𐄂

2

Colaboradoras e colaboradores

2.1

A construção de índices como instrumentos para retratar a realidade social: uma análise crítica



Luis Henrique Cunha

Doutor em Desenvolvimento SocioAmbiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA) e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Federal da Paraíba/Universidade Federal de Campina Grande (PPGS/UEPB/UFCG).

Ramonildes Alves Gomes

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UEPB/UFCG).

Marilda Aparecida de Menezes

Doutora em Sociologia pela University of Manchester, Manchester, Inglaterra, e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UEPB/UFCG).

Edgar Afonso Malagodi

Pós-Doutor pela University of Manchester, Manchester, Inglaterra, e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UEPB/UFCG).

Genaro Ieno Neto

Mestre em Licenciatura e Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba (UEPB).

Nas duas últimas décadas, muitas pesquisas foram realizadas, tanto no âmbito acadêmico quanto dos órgãos gestores de políticas públicas, com o objetivo de mensurar ou avaliar os impactos econômicos, sociais, políticos e ambientais dos projetos de assentamentos existentes no Brasil. Algumas dessas pesquisas se destacaram pela abrangência nacional – como o I Censo da Reforma Agrária no Brasil (Schmidt *et alli*, 1998) e, mais recentemente, a pesquisa que analisou os impactos regionais dos assentamentos (Leite *et alli*, 2004) – ou pelo caráter polêmico de seus resultados (Castro, 1992) e das metodologias adotadas (Neves, 1995); (Veiga, 1995; 2002). Neste contexto, a pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, coordenada por Gerd Sparovek (2003), pretende-se inovadora ao adotar uma metodologia de baixo custo operacional, com uma abordagem qualitativa, capaz de gerar informações “recentes, sistematizadas e abrangentes” sobre importantes dimensões do processo de implementação dos projetos de assentamento, organizadas na forma de índices que facilitem a apreensão dos dados e influenciem as políticas públicas no setor.

Este artigo reflete criticamente sobre os resultados deste empreendimento, em termos dos *objetivos explicitados e do “retrato” que é oferecido*, indicando que algumas fragilidades teóricas, conceituais e metodológicas produzem um quadro distorcido da realidade dos assentamentos no Brasil e da ação do poder público nesta área, ocultando os dados primários gerados pela pesquisa e comprometendo uma iniciativa que efetivamente pode contribuir com a reflexão sobre as políticas públicas voltadas para resolver a questão agrária no país.

É necessário aceitar o fato de que a realização de um diagnóstico da realidade social dos projetos de assentamentos (seja na dimensão local, regional ou nacional) é sempre uma experiência incompleta. Evidente-

mente, é sempre possível questionar a validade (técnica e política) de realização de uma investigação que utiliza esse instrumento metodológico. Mas, uma vez que se decide pela importância de realização de um diagnóstico, é necessário assumir que esse será sempre parcial, tanto mais superficial quanto mais amplo se pretender.

Para que as informações geradas por um diagnóstico sejam úteis à compreensão da realidade social, seus objetivos deverão estar bem definidos. Um dos maiores problemas do trabalho coordenado por Gerd Sparovek reside justamente nesse ponto. Se, por um lado, há uma clara delimitação dos objetos concretos da pesquisa (os projetos de assentamento criados em todo o Brasil no período que vai de 1985 a 2001), por outro, os objetivos que nortearam o trabalho parecem imprecisos. Este artigo desenvolve a hipótese de que os resultados apresentados (e não os dados coletados) refletem mais uma avaliação da eficiência da ação governamental na implementação de uma política pública do que uma análise qualitativa dos projetos de assentamento.

A opção estratégica de apresentar os dados na forma de índices contribui para alimentar a desconfiança em torno da realidade revelada pelo diagnóstico. É do confronto entre o retrato que esses índices oferecem com as imagens que emergem da observação das ações de movimentos sociais, assentados e agentes governamentais, que buscamos estruturar nossa colaboração no esforço de criação de uma ferramenta ágil de acompanhamento da política de assentamento de famílias sem-terra no mundo rural brasileiro.

POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA OU POLÍTICA DE ASSENTAMENTO?

Qualquer diagnóstico da realidade social deve partir, primeiramente, do esforço de compreensão dos processos históricos que conformam esta realidade. Muitos autores (Ferreira, 1994; Alentejano, 2002; Moreira, Targino e Menezes, 2002) têm alertado para o fato de que o poder público no Brasil não tem e nunca teve uma política de reforma agrária de abrangência nacional, voltada para alterar significativamente a estrutura fundiária do país. O que se tem realizado nas duas últimas décadas são

ações pontuais de assentamento de famílias de trabalhadores sem-terra em zonas de conflito fundiário ou em áreas que passam por processos de decadência econômica ou de reestruturação produtiva.

As ações que têm sido implementadas pelo governo federal a partir de 1985, depois da reabertura política, conformam basicamente uma política de assentamento de famílias sem-terra. Essas ações certamente têm tido impactos importantes sobre o meio rural brasileiro e sobre o desenvolvimento da agricultura familiar no país, mas não podem ser confundidas com reforma agrária.

O estudo *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* problematiza a falta de consenso sobre os impactos dos assentamentos no Brasil (como se esse consenso fosse possível ou desejável), mas deixa de refletir criticamente sobre o próprio objeto de sua investigação. Esta lacuna dificulta a definição dos objetivos do estudo. Há uma tensão entre a análise de implementação de uma política (dita de reforma agrária) e a “avaliação qualitativa” dos projetos de assentamento. Mas, na verdade, acaba-se por priorizar a análise da intervenção do governo (p.47).

Ao priorizar uma análise da eficiência da ação governamental, a equipe responsável pela realização do diagnóstico deixa na sombra aqueles que talvez sejam os principais responsáveis pela formulação, definição de prioridades e pelo ritmo de implementação de uma política pública de assentamento de trabalhadores sem-terra no Brasil: os próprios trabalhadores organizados em movimentos sociais. Quando se diz que “os principais fatos políticos que influenciaram a reforma agrária foram a elaboração da Constituição de 1988 e as transições de governo” (p.40), joga-se para segundo plano as lutas camponesas no Brasil e os movimentos sociais de trabalhadores sem-terra que emergiram novamente a partir do fim da década de 1970, nas suas mais diferentes organizações, em articulação com instituições como Igreja Católica, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), universidades, partidos de esquerda, reivindicando a implementação de uma política de reforma agrária com forte presença na agenda governamental.

Ao se afirmar que “são as estratégias gerenciais aplicadas no cumprimento das metas que vão influenciar a qualidade e eficiência das ações (de governo)” (p.3), demonstra-se, ainda, um desconhecimento sobre

as dinâmicas conflituosas e contraditórias relacionadas à elaboração e execução de políticas públicas, seja no Brasil ou em qualquer outro lugar do mundo, em que interesses antagônicos são mobilizados em disputas e negociações permanentes.

Que retrato sobre a qualidade dos assentamentos a pesquisa revela?

Foi afirmado que o retrato revelado pelo estudo coordenado por Gerd Sparovek oferece um quadro distorcido sobre a realidade dos projetos de assentamentos no Brasil, devido a algumas fragilidades teóricas e metodológicas. Antes de refletir sobre estas fragilidades, é necessário indicar, mesmo que sinteticamente, que retrato é este.

Analisando os resultados dos cinco índices propostos pelo projeto, é possível interpretar que:

- a) A intervenção feita pelo governo federal com vistas a alterar a estrutura fundiária, medida pelo índice de eficácia da reorganização fundiária (IF), foi quase um sucesso absoluto e obteve médias nacionais de 95 (período 1985-1994) e 90 (1995-2001) num índice que vai de 1 a 100. Esses valores indicariam “que a eficiência com que os latifúndios são convertidos numa matriz fundiária baseada em agricultura familiar é elevada em todo o Brasil” (p.96).
- b) O papel dos projetos de assentamento em garantir boa qualidade de vida para as famílias assentadas em todo o país é relativamente baixo – sendo a média do índice de qualidade de vida (QV) calculado em 63 para o período 1985-2001 e 54 para o período 1995-2001 – e de que essa melhoria, quando ocorre, é lenta e incompleta.
- c) A capacidade de organização dos assentados apresenta os piores resultados entre as cinco variáveis analisadas pela pesquisa na forma de índices. O índice de articulação de organização social (IS) alcança valores médios de 42 para o período 1985-1994 e 40 para o período 1995-2001. A pesquisa teria revelado que “a organização e articulação social nos projetos se concentram nas atividades reivindicatórias voltadas a serviços e benefícios sociais” (p.106).
- d) A eficiência com que o governo assume seus compromissos na implantação dos projetos de assentamento até a sua consolidação final – calculada pelo índice de ação operacional (AO) – é mais elevada que a eficácia dos assentados em se organizarem internamente. As médias do AO foram de

64 para o período 1985-1994 e 46 para o período 1995-2001. Esses valores refletiriam principalmente problemas com a titulação e consolidação dos projetos de assentamento. Mas que isso poderia estar acontecendo porque “o governo prefere não emitir títulos e consolidar (emancipar) os projetos, mantendo-os sob sua tutela por longo período de tempo”, para evitar a especulação imobiliária (p.111).

- e) O índice de qualidade do meio ambiente (QA) é mais baixo nas regiões Norte e Nordeste (61/63 e 60/63, respectivamente, para os períodos 1985-1994 e 1995-2001) do que nas demais regiões, enquanto que a média nacional foi calculada em 64 (período 1985-1994) e 66 (período 1995-2001). Uma informação relevante desse índice (que leva em conta basicamente o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal) é de que, ao contrário dos demais, os valores maiores foram registrados entre os projetos de assentamento mais recentes.

Chama atenção, particularmente, a imagem que tal retrato delineia sobre a ação governamental e sobre o papel dos assentados no processo de implementação dos projetos de assentamento. Enquanto o governo federal tem desempenho ótimo (reorganização fundiária) e mediano (ação operacional), a ação dos assentados fica entre mediana e fraca (organização e articulação social). O estudo não interpreta, em conjunto, os fatores que levaram à queda nos valores dos índices no período de 1995-2001 (exceção para o índice de qualidade ambiental) em relação ao período 1985-1994. Este pior desempenho se deve a perdas nos níveis de eficiência da ação governamental ou ao aumento da fragilidade organizacional dos assentados?

OS RETRATOS QUE EMERGEM DE OUTRAS OBSERVAÇÕES

O retrato revelado pela pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* contrasta com outros retratos e imagens construídos sobre a realidade dos projetos de assentamento e sobre os processos de implementação de uma política de assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra no Brasil. Algumas dessas contradições serão aqui indicadas sem que sejam aprofundadas as dimensões das diferenças percebidas:

- a) A estrutura fundiária brasileira não parece passar por transformações tão significativas como as que são indicadas pelos valores do índice de eficácia da reorganização fundiária. No livro síntese do estudo está indicado que os índices gerais de concentração de terras não vêm sofrendo alterações que indiquem que o acesso à terra, por parte dos pequenos produtores familiares, tenha sido facilitado, de forma global” (p.37). Essa afirmação se baseia, por exemplo, na variação do índice de Gini referente à concentração de terras no Brasil, que em 1985 era calculado em 0,858, enquanto que em 1998 este valor era de 0,843. Estudo realizado na zona canavieira do Nordeste (Moreira, Targino e Menezes, 2002) revelou um impacto diferenciado da política agrária do governo federal sobre a estrutura fundiária dos municípios da região. O trabalho concluiu, no entanto, que “apesar da conquista de frações importantes do território pela agricultura familiar, a execução da política agrária do governo ainda está longe de romper com o monopólio da terra” nessa região.
- b) Pesquisa realizada em 1997 sobre a qualidade de vida em 12 projetos de assentamento na Paraíba, criados entre 1983 e 1995, com aplicação de questionários com 820 famílias, indicou que 79% das famílias assentadas consideravam que sua vida tinha mudado para melhor depois do assentamento (enquanto 4% achavam que havia mudado para pior). Os dados sobre saúde, educação, moradia, gênero, organização e participação social indicaram melhoria em todos esses itens depois de implantado o projeto de assentamento, ainda que muitos problemas persistissem (Ieno Neto e Bamat, 1998). Por outro lado, o acesso à educação, segundo dados apresentados no diagnóstico (p.103), por exemplo, não significa efetivamente melhoria da qualidade de vida. Pesquisa realizada entre jovens de assentamentos localizados no município de Pilões, no brejo paraibano, revelou um atraso escolar médio de quatro anos entre os estudantes matriculados no ensino fundamental e precárias condições em termos da qualidade de ensino oferecido a esses jovens. No entanto, os filhos apresentam níveis de escolaridade mais elevados que os de seus pais (Menezes, Oliveira e Miranda, 2004). Na saúde, também identificam-se melhorias no acesso aos serviços, contudo é preciso esclarecer que o acesso não implica necessariamente um serviço de boa qualidade.

- c) O retrato apresentado a partir do índice de articulação e organização social é focalizado por uma lente cuja lógica é sempre exterior e formal, não sendo considerados os interesses, conflitos e a historicidade dos processos e dos atores. A pesquisa realizada por Caume (2002) sobre o processo de organização nos projetos de assentamento revelou exatamente que outras formas de associações não formais são reafirmadas, como as estratégias de resistência cotidianas e as redes de ajuda que se formam no interior dos projetos. As associações formais respondem mais à necessidade de racionalização burocrática de distribuição de recursos no marco das políticas públicas governamentais do que às dinâmicas organizacionais dos assentados. A capacidade de mobilização e ação coletiva demonstrada por diversos grupos organizados de trabalhadores sem-terra em todo o país contrasta com os resultados negativos contabilizados para o IS.
- d) A demora na implantação do projeto de assentamento, na liberação de crédito, na demarcação das áreas, associada às dificuldades na relação entre técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e assentados (particularmente nos processos de tomada de decisão) têm sido apontadas como entraves importantes à consolidação das áreas desapropriadas para assentamento de famílias sem-terra (Cunha, 1997). Pesquisa em andamento sobre a elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) em projetos localizados no estado da Paraíba (Cunha, 2003) tem revelado dinâmicas pouco participativas na elaboração desses instrumentos, a ausência de um diagnóstico da viabilidade social dos planos propostos e a pequena influência dos PDA como orientadores das estratégias produtivas e de construção de um projeto de desenvolvimento para os assentamentos. Não surpreende, portanto, que entre os assentamentos criados entre 1995-2001, o índice de ação operacional (AO) tenha sido tão baixo, primeiro devido ao maior número de assentamentos criados neste período (aumentando a demanda de trabalho dos técnicos) e, segundo, devido ao tempo gasto para liberação de créditos e implementação do PA.
- e) No semi-árido nordestino, particularmente, a política de assentamentos de famílias sem-terra não tem estado vinculada a ações que reduzam a vulnerabilidade das pessoas em relação ao fenômeno da seca. Em alguns casos, o assentamento das famílias leva à intensificação no uso do

solo e de outros recursos disponíveis, processo que pode ter impactos ambientais que potencializem o risco de degradação num ecossistema frágil (Cunha, 1997). Por outro lado, observações não sistemáticas têm revelado, em assentamentos localizados no brejo paraibano, que a existência de áreas de reserva legal e de proteção permanente não é sintoma de qualidade ambiental, já que muitas dessas áreas foram intensamente exploradas no passado e se apresentam atualmente bastante degradadas. Estudos empíricos têm mostrado, ainda, que as iniciativas de conservação ambiental costumam ser mais consistentes justamente naquelas áreas em que os problemas ambientais são mais graves, revelando que a existência de esforços de conservação não pode ser tomado como indicador de qualidade ambiental.

POR QUE OS ÍNDICES PROPOSTOS SÃO FRÁGEIS?

Contrariando a crença de que os índices sugeridos em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* são “objetivos e tecnicamente justificados” e que podem auxiliar a administração pública a pautar a gestão de suas políticas (p.3), acreditamos que eles se constituem na maior fragilidade do trabalho, contribuindo para a construção de imagens distorcidas e fundamentadas em pressupostos incompletos ou simplesmente inadequados à luz do conhecimento produzido no âmbito das Ciências Sociais nas últimas décadas.

O índice de eficácia da reorganização fundiária (IF) deveria avaliar o impacto dos projetos de assentamento na conversão de latifúndios improdutivos em áreas de produção familiar (p.48) e revelaria o sucesso da intervenção governamental em alterar a estrutura fundiária (p.89). Já indicamos acima as dificuldades em tomar o IF como indicador de alteração da estrutura fundiária brasileira. Mas será que ele é um indicador confiável da conversão do latifúndio em áreas de produção familiar? A pesquisa revela importantes informações sobre o número de famílias morando nos projetos de assentamento, percentual de parcelas abandonadas e área útil ocupada nesses projetos (elementos que compõem o IF), mas esses números não parecem suficientes para avaliar a conversão do latifúndio improdutivo para a agricultura familiar. E, mesmo sendo possível supor

que os lotes distribuídos entre os assentados estejam produzindo nos marcos da agricultura familiar, não há elementos na composição desse índice que informem sobre a natureza da ocupação das áreas nem sobre a organização do trabalho no seio dessas unidades produtivas de modo a confirmar essa hipótese.

E, de todo modo, restaria ainda em aberto, se queremos falar em eficácia, a questão da sustentabilidade deste novo modelo, que poderia ser expresso em termos não apenas de rentabilidade e produtividade, mas das condições de financiamento e comercialização da produção, para que pudéssemos avaliar a transformação dos latifúndios em áreas consolidadas de produção familiar. Questões que são ainda mais relevantes quando sabemos que muitos dos projetos de assentamento estão localizados em áreas que passam por processos de decadência econômica ou de reestruturação produtiva.

O índice de qualidade de vida (QV) seria um indicador do acesso a serviços (educação, saúde, transporte, saneamento) e condições de moradia nos projetos de assentamento. Os resultados revelam indicadores mais altos para os projetos de assentamentos localizados na região Sul, enquanto os valores mais baixos foram encontrados nas regiões Norte e Nordeste, seguindo o mesmo padrão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Mais uma vez, as informações apresentadas sobre o acesso a serviços e condições de moradia nos assentamentos são importantes, mas há problemas na concepção do QV. O mais evidente deles é definir qualidade de vida como acesso a alguns serviços básicos, quando outros elementos poderiam ser legitimamente reivindicados como essenciais e necessários na composição desse índice, tais como acesso à alimentação e segurança. Poder-se ia dizer que é imprescindível numa pesquisa de cunho qualitativo a contextualização da trajetória de vida dos sujeitos, na medida em que o acesso à terra (morar e trabalhar) e aos serviços sociais básicos implica em melhoria concreta da qualidade de vida se comparada à situação anterior, em geral sem-terra, sem teto e sem trabalho.

Outro problema é a vinculação sugerida entre a criação do projeto de assentamento e a qualidade de vida das famílias. No mesmo período analisado pela pesquisa, o governo federal tem levado a cabo políticas abrangentes nas áreas de educação e saúde, com vistas à universalização

do acesso a esses serviços – justamente dois dos elementos com pesos maiores na definição do QV. A avaliação sobre a melhoria da qualidade de vida não se resume ao acesso aos bens privados e públicos, mas necessita de instrumentos teórico-metodológicos capazes de compreender as insuficiências, especificidades regionais e qualidade dos serviços prestados (Nussbaum e Sen, 1996; Gomes, 2002).

O índice de articulação de organização social (IS) é certamente o que apresenta maiores problemas. A composição do índice privilegia o que muitos estudiosos têm chamado de relações verticais, ou seja, relações (normalmente de autoridade e dependência) entre indivíduos com diferentes posições sociais globais, em detrimento das relações horizontais de reciprocidade e cooperação entre os próprios assentados, como meio de desenvolver a habilidade das pessoas dentro da comunidade em trabalhar juntas para alcançar objetivos comuns e das lideranças locais em facilitar a comunicação e o trabalho coletivo (Putnam *et alli*, 1994; O'Brien *et alli*, 1998).

As parcerias externas são o elemento com maior peso no cálculo do indicador. O IS considerou ainda como indicador, a participação dos assentados em associações e cooperativas e a existência de produção coletiva e comercialização integrada. Qualquer índice que busque informar sobre articulação e organização social não pode deixar de levar em conta um elemento fundamental: os processos de tomada de decisão. O número de parcerias com organismos não diretamente relacionados à reforma agrária não é indicador de organização social, principalmente quando se desconhece a qualidade das relações entre os parceiros. São relações paternalistas, clientelistas? Ou são relações em que os assentados preservam a autonomia que realmente conta, que é a de ter voz ativa na tomada de decisões sobre questões que lhes interessam diretamente?

Da mesma maneira, a simples participação em associações e cooperativas é um elemento muito frágil para fundamentar uma avaliação da organização social de um grupo. Principalmente quando se sabe que as associações e cooperativas existentes nos projetos de assentamento são criadas por exigência do Incra e muitas vezes não refletem as instâncias efetivas de representação e organização dos assentados. Do mesmo modo, a crença no fato de que a existência de áreas de produção coletiva ou de iniciativas de comercialização conjunta de produtos – na prática, impor-

tantes fontes de conflito e de desmobilização – possam ser indicadores determinantes da qualidade da organização social só pode se fundamentar num conhecimento pouco aprofundado das dinâmicas sociais. Uma alternativa a esses elementos seria a investigação do histórico de mobilização e das ações coletivas empreendidas pelos assentados, indicadores mais confiáveis de organização social que os utilizados na pesquisa.

O índice de ação operacional (AO) deveria avaliar o cumprimento das obrigações do Incra ou do gestor local da política agrária e fundiária com os projetos de assentamento (p.51). De acordo com os valores calculados para o AO, é possível interpretar que a qualidade da ação dos técnicos e dos gestores públicos da política de assentamentos caiu significativamente no período de 1995-2001, comparado ao período de 1985-1994. O problema é que esse indicador não leva em conta uma variável imprescindível para qualquer análise de eficiência dos procedimentos de gestão: o tempo. E, neste sentido, os projetos mais antigos podem apresentar valores mais elevados nesse índice simplesmente porque estão implantados há mais tempo, mas não somos informados sobre o tempo gasto para que as “obrigações” dos órgãos gestores fossem cumpridas.

Mas há ainda uma outra lacuna importante no cálculo desse índice: a ausência de qualquer estimativa sobre a qualidade das ações implementadas. Dizer que os créditos instalação e construção foram liberados não informa muito sobre o papel do órgão gestor no planejamento dessa instalação, do núcleo habitacional e da construção das moradias. Da mesma maneira que saber que o Plano de Desenvolvimento do Assentamento está pronto não revela muito sobre a aplicabilidade desse plano. Com base nesses elementos ausentes no cálculo do índice de ação operacional, é possível perguntar: a demora na emissão dos títulos da terra e na emancipação dos assentamentos é resultado de uma estratégia deliberada para evitar especulação imobiliária ou das dificuldades em se cumprir prazos e realizar tarefas fundamentais para que esses processos ocorram?

O índice de qualidade do meio ambiente (QA) considera basicamente o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL), tomadas como áreas de interesse prioritário na preservação dos recursos naturais. Ainda que seja importante saber como se encontra a conservação das APP e das áreas de reserva, esses

dois elementos não são suficientes como indicadores de qualidade do meio ambiente, mesmo levando em conta o grande impacto dos serviços ecológicos prestados pela cobertura florestal. Esse índice poderia incluir (e o modelo de levantamento de dados proposto pelo trabalho permite a coleta) informações sobre conservação do solo (fertilidade, processos erosivos), práticas agrícolas (sistemas de pousio, corte e queima, uso de fertilizantes), oferta e qualidade da água, entre outros. Mesmo no que diz respeito à cobertura florestal, é preciso uma análise qualitativa das florestas protegidas pelas APP e RL (são primárias, secundárias, sofreram exploração madeireira) e uma análise da exploração extrativa do potencial de recursos não madeireiros.

O debate acadêmico e o campo de disputa política sobre o que se quer construir, portanto, sobre o sentido que se quer dar à reforma agrária exigem que, ao se definir os critérios de escolha desses índices, se esclareça o posicionamento dessa escolha frente a esse debate. Omitir ou escamotear esse posicionamento não garante uma hipotética neutralidade da pesquisa e não ajuda o debate avançar.

ALGUMAS REFLEXÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa coordenada por Gerd Sparovek assume duas importantes posições metodológicas: 1) que as estratégias metodológicas escolhidas vão refletir a realidade de forma imparcial e 2) que a metodologia usada permitirá avaliar aspectos qualitativos dos projetos de assentamento (p.2). Não parece necessário argumentar extensivamente sobre a impossibilidade de qualquer metodologia de pesquisa resultar numa compreensão imparcial da realidade social. Essa é uma das poucas questões em que há consenso entre pesquisadores vinculados às Ciências Sociais. O problema adicional com o pressuposto da imparcialidade é que ele fecha a alternativa de uma apreciação crítica das possibilidades e dos limites oferecidos por nossas escolhas metodológicas. De todo modo, o mérito da pesquisa social não é avaliado em termos dos retratos imparciais que possa gerar, mas da contribuição que faz à compreensão e interpretação de elementos selecionados da realidade social.

Mais relevante, porém, é a discussão sobre o caráter qualitativo desta pesquisa. E não parece haver dúvida de que o extensivo trabalho de coleta de dados oferece como contribuição dados quantitativos (mesmo porque a estratégia metodológica é própria das metodologias quantitativas). Uma melhor compreensão das diferenças metodológicas entre estratégias qualitativas e quantitativas resolveria alguns dos equívocos presentes no trabalho. Dados qualitativos não são aproximações da realidade ou de quantidades exatas, mas uma outra forma de questionar essa realidade e de apresentar os resultados desse questionamento.

É importante ressaltar, porém, que uma metodologia quantitativa pode oferecer dados sobre qualidades de processos. E é nesse campo que o trabalho apresenta as lacunas mais importantes e em que pode avançar mais, incluindo no questionário, perguntas que registrem percepções e informações sobre a qualidade dos serviços, das ações, das estratégias. Buscar saber (e fazer o registro dessas informações em termos de quantidades), por exemplo, as razões que levaram algumas famílias a abandonar seus lotes e migrarem para outras regiões; perguntar o que os informantes acham da qualidade dos serviços de educação e saúde e das relações estabelecidas com os técnicos do Incra.

Neste sentido, o questionário – que foi elaborado de maneira criativa e bastante competente, com soluções para as dúvidas, as incertezas – poderia incluir questões que realmente revelassem a opinião dos informantes sobre alguns aspectos da implantação dos projetos de assentamento. Até o momento, e ao contrário do que está explicitado no livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* (p.51-54), não foram coletadas as diferentes opiniões de assentados, organizações e poder público sobre as experiências que vivenciaram. Mas esse silêncio pode ser facilmente quebrado em um próximo levantamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira representa um esforço importante na busca por instrumentos mais ágeis de diagnóstico das dinâmicas sociais relacionadas à política de assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra no Brasil. Esta importância se

deve, principalmente, à base de dados que a pesquisa gerou, que poderá alimentar e inspirar muitos estudos sobre a problemática e ser o passo inicial na organização de séries históricas que permitam analisar os impactos, as transformações, avanços e recuos desta política ao longo do tempo.

Por outro lado, não é possível deixar de ressaltar que o estudo assume alguns pressupostos questionáveis e que não apresenta efetivamente um retrato da qualidade dos assentamentos nem da implementação da política pública. Mesmo porque os índices que são apresentados na publicação encerram importantes fragilidades, contribuindo para distorcer a realidade que se pretende retratar. Ainda assim, o esforço já feito pode ser aperfeiçoado e servir de base para futuros diagnósticos. Os dados devem ser apresentados no relatório-síntese agregados, mas não na forma de índices. Esses índices podem ser propostos em artigos científicos, mas não podem ocultar o mais importante nesse trabalho, que são as informações coletadas.

Finalmente, é importante dizer que qualquer diagnóstico dos assentamentos brasileiros não pode deixar de tratar seriamente uma questão fundamental: a multiplicidade de espaços construídos, em que aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ecológicos delineiam as marcas de nossas diferenças regionais e intra-regionais. As “paisagens” dos assentamentos no Brasil não são diferentes apenas em termos dos olhares diversos que sobre elas se debruçam, mas também dos próprios elementos (e dos arranjos entre eles) que as compõem. As implicações ambientais da política de assentamentos nas regiões Sudeste e Norte, por exemplo, são bastante diferenciadas e não podem ser tratadas igualmente em termos da criação de áreas de preservação permanente e de reserva legal. Da mesma maneira, se queremos avaliar os benefícios que uma política de assentamentos traz em termos da qualidade de vida, não podemos partir dos mesmos critérios ao analisar os projetos localizados na região Sul e os situados no semi-árido nordestino. É preciso criatividade para incorporar as diferenças nas metodologias de coleta e análise dos dados sobre a política de assentamentos no Brasil. ✎

BIBLIOGRAFIA

ALENTEJANO, P. R. *Reforma agrária e pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbana nos assentamentos rurais*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997. Dissertação de mestrado.

CASTRO, M. H. *Reforma agrária e pequena produção*. Campinas: IE/Unicamp, 1992. Tese de doutorado.

CAUME, D. J. *A Tessitura dos assentamentos de reforma agrária: discursos e práticas instituintes de um espaço agenciado pelo poder*. Campinas: IFCH/Unicamp, 2002. Tese de doutorado.

CUNHA, L. H. *Manejo e conservação de recursos comuns, desempenho institucional e implementação dos planos de desenvolvimento em assentamentos do semi-árido nordestino*. Campina Grande: Departamento de Sociologia e Antropologia, 2003. Projeto de Pesquisa.

_____. *Vulnerabilidade à seca e sustentabilidade nos assentamentos de reforma agrária do semi-árido nordestino*. Campina Grande: 1997. mimeo. Dissertação de mestrado.

FAO. *Indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária*. Rio de Janeiro: FAO, 1992.

FERREIRA, B. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do governo federal. In: MEDEIROS, Leonilde *et al.* *Assentamentos rurais: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Unesp, 1994.

GOMES, R. A. Representações sociais e culturais da qualidade de vida: o caso das famílias do perímetro irrigado de São Gonçalo. *Revista Raízes*, Campina Grande, v.22, n.2, 2002.

IENO, G. N e B A M A T, T. (orgs.) *Qualidade de vida e reforma agrária na Paraíba*. João Pessoa: Unitrabalho/UFPB, 1998.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Unesp, 2004.

MENEZES, M. A.; OLIVEIRA, M. G. C. e MIRANDA, R. S. *Juventude em assentamentos rurais*. Recife: 2004. (24ª Reunião da ABA)

MOREIRA, E.; TARGINO, I e MENEZES, M. Espaço agrário, movimentos sociais e ação fundiária na zona canvieira do Nordeste. *Revista Fundaj*, Recife, v.19, n.2, 2002.

NEVES, D. P. Agricultura familiar: questões metodológicas. *Revista da ABRA. Reforma Agrária*, Campinas, v.25, ns.2/3, p.21-36, 1995. Número especial sobre Agricultura Familiar.

_____. Os dados quantitativos e os imponderáveis da vida social. *Revista Raízes*, Campina Grande, n.17, 1998.

NUSSBAUM, M. C. e SEN, A. *La calidad de vida*. México (DF): Fundo de Cultura Econômica, 1996.

O'BRIEN, D. J.; RAEDEKE, A. e HASSINGER, E. W. The Social networks of leaders in more or less viable communities six years later: a research note. *Rural Sociology*, v.63, n. 01, 1998.

PUTNAM, R. D. *et al. Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C.; PALMEIRA, M.; e LEITE, S. (orgs.) *Reforma agrária – produção, emprego e renda – O relatório da FAO em debate*. Vozes/IBASE/FAO, 1994.

SPAROVEK, G. (org.) *A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.

SCHIMIDT, B.V.; MARINHO, D. N. e COUTO, S. L. R. (Orgs) *Os Assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

VEIGA, J. E. da. Delimitando a agricultura familiar. *Revista da ABRA. Reforma Agrária*, Campinas, v.25, ns. 2/3, p.21-36,1995. Número especial sobre Agricultura Familiar.

2.2

O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil



Sérgio Sauer

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em Filosofia da Religião pela Universidade de Bergen/Stavanger (Noruega). Trabalha como assessor parlamentar para a senadora Heloisa Helena (AL).

*Cada lugar é, à sua maneira, o mundo.
Cada lugar, irrecusavelmente imerso numa comunhão
com o mundo, torna-se exponencialmente diferente dos demais.*

MILTON SANTOS

INTRODUÇÃO

Este texto é uma reflexão crítica, respondendo a uma provocação do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), sobre a metodologia e os dados de pesquisa, realizada em 2002, e seus resultados, publicados no livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, em 2003. Este é um exercício procurando estabelecer diálogo entre a constante preocupação com a efetividade na implementação de políticas públicas e a importância da reforma agrária para as pessoas que lutam pela terra.

Nas minhas investigações sobre as motivações e significados da luta pela terra, encontrei muita coragem, sabedoria e corações cheios de esperança e sonhos. Em meio a tantas viagens e jornadas – um verdadeiro nomadismo geográfico e social em busca de trabalho e condições de vida – registrei histórias heróicas, expressões vivas do significado da luta pela terra. A fala de dona Gloraci, então uma acampada de Goiás, resume esse significado: “Terra é tudo; terra é paz, é vida! A luta pela terra é uma coisa muito clara: é o sustento da vida!”

Este texto está dividido em quatro partes, sendo que as três primeiras abarcam as discussões e questões propostas pelo NEAD, problematizando temas relacionados com a metodologia utilizada e com resultados da pesquisa. O ponto de partida são os assentamentos de reforma agrária e

as dificuldades metodológicas para mensurar a importância destes lugares, únicos e existenciais, na construção de uma outra ruralidade no Brasil.

Tendo a expressão de dona Gloraci como referencial, a última parte é uma reflexão sobre o sentido da luta pela terra para as pessoas que se aventuram nessa jornada. A terra ganha um significado, real e simbólico, de um lugar de trabalho, moradia e produção, portanto, de reprodução social camponesa.

OS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

O assentamento é um espaço, geograficamente delimitado, que abarca um grupo de famílias beneficiadas por programas governamentais de reforma agrária. A constituição do assentamento é resultado de um decreto administrativo do governo federal que estabelece condições legais de posse e uso da terra. O assentamento é fruto de um ato administrativo que limita o território, seleciona as famílias a serem beneficiadas, etc., sendo, portanto, artificialmente constituído, criando um novo ambiente geográfico e uma nova organização social (Carvalho, 1999).¹

A criação do assentamento é, por outro lado, produto de conflitos, lutas populares e demandas sociais pelo direito de acesso à terra. A mobilização e organização sociais, o enfrentamento com os poderes políticos locais e nacionais, as disputas com o latifúndio e com o Estado e os questionamentos das leis de propriedade caracterizam o que Bourdieu definiu como “as lutas pelo poder de di-visão”, as quais são capazes de estabelecer territórios, delimitar regiões, criar fronteiras (Bourdieu, 1998, pp. 113ss).

O estabelecimento de fronteiras geográficas é uma definição legítima e um resultado das lutas pelo “poder de ver e fazer crer” (“produto de uma divisão a que se atribuirá maior ou menor fundamento na ‘realidade’”, Bourdieu, 1998, p. 114). Este poder estabelece divisões do mundo social, cria diferenças culturais e gera identidades (Bourdieu, 1996, p. 108), permitindo

1 Nos debates e formulações sobre a importância da luta pela terra e possíveis impactos de uma reforma agrária no Brasil, os projetos de assentamento têm sido objetos, peculiares e diferenciados, de diversos estudos. Ver, por exemplo, as discussões de Medeiros e Esterci, 1994; Palmeira e Leite, 1998; Carvalho, 1999, especialmente a recente publicação de Leite *et alii*, 2004.

tratar as áreas de assentamento como realidades distintas, portanto, como unidades de análise (uma “di-visão”), um objeto peculiar de estudo.²

Esta distinção, no entanto, não significa isolamento das relações sociais e políticas locais e regionais, como são tratados os assentamentos na pesquisa em discussão. As análises sobre a situação, especialmente sobre a sustentabilidade dos projetos, devem ser feitas considerando também os contextos sociais, políticos, econômicos, incluindo processos históricos de constituição dos projetos e de inserção no seu entorno.

Este isolamento não é rompido apenas com esforços teóricos para resgatar o processo histórico de concentração da propriedade fundiária e as lutas sociais pela posse da terra. Os projetos de assentamento devem ser analisados e avaliados no seu contexto geográfico, considerando fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e condições agrícolas, climáticas, mercadológicas, etc.

A conversão de um latifúndio, de uma grande área de terra improdutiva em um lugar de produção e vida para dezenas, centenas de famílias é apenas um aspecto da “reorganização fundiária”. Esta questão tem impactos, inclusive econômicos, que transcendem as fronteiras dos projetos, transformando a “ruralidade de espaços vazios” (Wanderley, 2000).³

Um aspecto desconsiderado na pesquisa é justamente o impacto da existência destes projetos no seu entorno. Esse é um aspecto central porque, segundo Leite:

“Os assentamentos tendem a promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalam, muitas vezes caracterizada por uma agricultura com baixo dinamismo. A diversificação da produção agrícola, a introdução de atividades mais lucrativas, mudanças tecnológicas, refletem-se na composição da receita dos

- 2 Sérgio Leite, defendendo a necessidade de manter os assentamentos como “objetos de estudos peculiares”, afirma que “de um ponto de vista mais estritamente sociológico, identificá-los, por suas características formais, à pequena produção, implica em perder de vista os processos de conflito, geração de utopias, peculiaridades da ação governamental, etc., que os caracterizam” (Leite, 2000, p.40).
- 3 O latifúndio é promotor de deslocamento geográfico por meio do êxodo rural, portanto, é instrumento e lugar de exclusão social e marginalização política. Segundo Wanderley (2000), estes então criam “espaços vazios” e lugares ausentes de significados. A reforma agrária deve estabelecer novas bases produtivas, sociais, políticas, culturais e organizacionais, rompendo com este vazio e criando novas dinâmicas socioambientais no meio rural, uma nova ruralidade.

assentados afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária, etc., com efeitos sobre a capacidade do assentamento se firmar politicamente como um interlocutor de peso no plano local/regional” (Leite, 2000, p. 48).

Esses impactos não se resumem a um simples aumento da produção agropecuária – e o conseqüente aquecimento da economia local –, mas a uma série de mudanças sociais e políticas, muitas vezes mudando o eixo de poder e a correlação de forças locais e regionais.

O assentamento deve ser compreendido também como uma “encruzilhada social” (Carvalho, 1999, p. 10), portanto, é um espaço social e geográfico de continuidade da luta pela terra. É o lugar onde diferentes biografias se encontram – ou ampliam os encontros iniciados nos acampamentos – e iniciam novos processos de interação e identidade sociais, gerando novos atores sociais e políticos. Esses atores terão como principais fatores de mediação real e simbólica (interna e externa) a terra, o trabalho e a produção.

Além do acesso à terra e à produção, as interações sociais são mediadas por processos organizativos internos aos projetos, resultando na criação de “mecanismos produtivos” como associações, cooperativas, grupos de produção, roças ou investimentos comunitários, etc. Esses processos e mecanismos não podem ser preteridos, em nenhum tipo de avaliação sobre a organização social dos projetos de assentamento, em detrimento de parcerias externas.⁴

Essas parcerias podem revelar graus de inserção ou de isolamento dos projetos em relação aos seus contextos, mas a sua existência não necessariamente significa independência, ao contrário, pode representar graus elevados de atrelamento político. As parcerias também não são isentas (e não podem ser avaliadas como tal) de conflitos, estranhamentos, tensões e disputas, especialmente no caso dos assentamentos, resultados de conflitos políticos com poderes locais constituídos.

É fundamental, no entanto, não confundir “viabilidade econômica” com necessidades concretas e demandas sociais por ocupação, trabalho

4 Apesar desta opção metodológica, a discussão dos resultados da pesquisa sobre o “índice de articulação de organização social” não retoma a ênfase nas parcerias externas. O texto apenas divide os dados em organização para a reivindicação de benefícios sociais e para a produção, com melhores índices no primeiro caso.

e renda. Primeiro, essa viabilidade é geralmente reduzida a uma equação que procura avaliar retorno econômico, em termos de produção para o mercado, em função dos investimentos governamentais. Segundo, essa viabilidade está calcada em um nível de exigência (de produção, de autonomia, de taxa de retorno) que nem a chamada “agricultura familiar consolidada” é capaz de responder.

A produção – e a conseqüente geração de renda – é um elemento central para a sobrevivência – e melhoria das condições de vida – das famílias, conseqüentemente um desafio para a efetividade das ações de reforma agrária. A produção assume inclusive um valor simbólico – o acesso à terra cria trabalhadores produtivos – e media uma relação ou interação social com o entorno dos projetos, o que é muito diferente da tal “viabilidade econômica”.

Apesar da importância social e simbólica da produção, os mecanismos e instituições “não produtivas” como igrejas, escolas, centros comunitários e de lazer e grupos de trabalho têm um peso significativo na organização e sustentabilidade dos projetos e na interação do grupo social. Esses mecanismos são importantes não só quando constituídos com parcerias externas, mas especialmente quando aglutinam e articulam força social e política, transformando o próprio assentamento – ou os seus mecanismos internos – em ator – e/ou interlocutor – local e regional.

A autonomia não está, portanto, baseada na independência dos órgãos e programas governamentais – a famosa discussão sobre a emancipação –, mas no grau de organização e capacidade de mobilização social e política das famílias assentadas. Conseqüentemente, emancipação não se restringe a um momento – ou a um debate sobre –, a partir do qual cessaria o direito de acesso a políticas públicas, mas diz respeito à constituição de “sujeitos de suas próprias biografias” (Giddens, 1991).

A QUESTÃO METODOLÓGICA NAS AVALIAÇÕES DE AÇÕES DE REFORMA AGRÁRIA

A controvérsia – disseminada na sociedade e na opinião pública brasileira – sobre os alcances e limites da reforma agrária no Brasil demanda avaliações abrangentes, dados e resultados com caráter nacional. Esta pesquisa

“censitária” contribui significativamente para esse debate, fornecendo um panorama abrangente dos projetos de assentamento.

A pesquisa tinha como um de seus objetivos diagnosticar a realidade dos assentamentos para gerir políticas públicas. Esse objetivo levou a dimensionar um levantamento abrangente, de alcance nacional, recolhendo dados de mais de quatro mil projetos,⁵ o que é muito diferente de outros estudos qualitativos, exaustivos, mas geograficamente delimitados.

É importante ter claro, no entanto, os limites e deficiências deste tipo de levantamento.⁶ Os índices e ponderações resultantes dão um quadro geral que diz muito pouco sobre a realidade dos projetos em estudo. É, inclusive, duvidoso o desejo de “criar índices objetivos” capazes de pautar a gestão de políticas públicas. As diversidades regionais e as demandas específicas daí decorrentes exigem políticas direcionadas, inclusive em termos da quantidade de recursos a ser alocada nos diferentes programas.

Condizente com esta opção “censitária”, o questionário utilizado é bastante objetivo e dinâmico, o que permitiu uma certa precisão nos dados coletados. As questões fechadas, coletando dados objetivos, permitiram um rápido processamento das informações obtidas,⁷ por meio de entrevistas feitas com representantes do governo federal diretamente envolvidos com o tema (Incra e gestores de políticas públicas), representantes dos movimentos sociais e assentados (lideranças de associações e cooperativas).

- 5 O levantamento foi realizado em 4.340 projetos em todo o país, mas a publicação não esclarece como a equipe definiu este universo de pesquisa, inclusive não especifica a partir de que estágio foi considerado como assentamento ou se este número inclui projetos de assentamento feitos por governos estaduais. Não fica claro também se este universo inclui as áreas adquiridas por programas de compra e venda de terras como o Cédula da Terra e o Banco da Terra, os quais possuem dinâmicas sociais e políticas bastante diferenciadas dos projetos resultantes das desapropriações para fins de reforma agrária.
- 6 A mesma restrição apresentada pela equipe para justificar as dificuldades metodológicas para aferir a renda (diversidade de sistemas de produção e diferenciações familiares e individuais) pode ser estendida para os demais índices e a forma diferenciada com que estes se dão em cada projeto ou em cada família beneficiada.
- 7 Alguns aspectos problemáticos na aplicação destes questionários são: o tempo para a coleta dos dados e a utilização dos tais “empreendedores sociais” como principais responsáveis pela aplicação dos questionários na pesquisa de campo. Certamente, a objetividade dos dados pode ter minimizado os riscos de uma “intervenção” de pessoas que são responsáveis também pela execução das políticas públicas.

Por outro lado, esses questionários explicitam a ausência de qualquer referência à situação anterior aos assentamentos e impactos sociais, econômicos e políticos no seu entorno. O instrumento não coletou dados para estabelecer uma base de comparação (não há dados comparativos com o entorno, com agricultores familiares próximos), bem como não coletou informações para avaliar o processo de luta que gerou os projetos de assentamento.

Um aspecto metodológico importante da pesquisa foi a opção de avaliar os projetos utilizando índices (e indicadores) como níveis de qualidade de vida, de organização social, de eficácia da reorganização fundiária e de preservação ambiental. São elementos extremamente importantes, rompendo com a freqüente redução da importância (e o sucesso) dos assentamentos à sua dimensão econômica e produtiva (a já mencionada viabilidade econômica).

As conclusões do trabalho refletem bem essa opção, inclusive com a constatação de que as políticas governamentais acabam privilegiando a alocação de recursos para a aquisição de áreas (arrecadação de terras) e assentamentos de famílias em detrimento de investimentos em ações que contribuem para melhorar as condições de vida ou o desenvolvimento econômico dos projetos. O resultado desta opção é um imenso passivo que dificulta a vida das famílias, contribuindo decisivamente para o baixo rendimento de muitos projetos.

A pesquisa, no entanto, não deixa claro – pelo menos isto não fica explícito na publicação – quais foram os critérios utilizados para definir os indicadores (ou fatores) capazes de mensurar ou avaliar os índices ou aspectos selecionados. Além do já mencionado peso dado às parcerias externas em detrimento da organização interna (para avaliar a articulação e organização social), não fica claro porque os pesquisadores optaram, por exemplo, por critérios como a disponibilidade de escolas e não os níveis de escolaridade das pessoas para medir a qualidade de vida nos assentamentos.

A opção pelo cumprimento de metas de assentamento de famílias como o principal fator para avaliar a eficácia da reorganização fundiária, por outro lado, atende mais a uma certa “prestação de contas” sobre os instrumentos públicos – capacidade de execução e implantação do projeto

– do que a uma real avaliação da situação dos projetos.⁸ A inclusão do índice de ação operacional torna essa tendência da pesquisa ainda mais evidente.

Em relação à reorganização fundiária, a equipe inclusive considerou positiva a existência de um número maior de famílias do que a capacidade inicial de assentamento, como aconteceu nas regiões Sul e Sudeste nos projetos antigos (implantados antes de 1995). Na verdade, a agregação de mais pessoas e famílias nos lotes pode, ao contrário, significar um processo de “minifundização” dos projetos, ou seja, mais pessoas do que a capacidade produtiva da área utilizada.

Sem sombra de dúvidas, a opção metodológica – ponto de referência da avaliação – foi valorizar a disponibilidade e a implantação de serviços públicos de saúde, educação, moradia e infra-estrutura básica (água potável, esgoto, eletricidade) nos projetos. Isso revela uma avaliação da execução de políticas públicas e não os seus impactos nos assentamentos, ou seja, centra esforços em uma possível “prestação de contas” das ações e programas governamentais.

Como reflexo de uma política governamental, os assentamentos não podem ser avaliados sem considerar os investimentos públicos. A realidade destes projetos não é, no entanto, apenas reflexo do sucesso ou fracasso das ações governamentais. Essa distinção não fica clara no processo de coleta e análise das informações obtidas sobre os assentamentos de reforma agrária.

A pesquisa faz certa confusão entre uma avaliação dos assentamentos em si (sua dinâmica interna, sua capacidade de gerar renda e melhorar as condições de vida das pessoas) e uma avaliação das próprias políticas governamentais (se assentou o número de famílias que a área comporta; se implantou escolas ou postos de saúde, etc). Prevaleceu um dos objetivos da pesquisa que era fornecer “índices objetivos e tecnicamente justificados a partir dos quais a administração pública poderá vir a pautar a gestão de suas políticas”.

8 O próprio recorte histórico, dividindo os dados em apenas dois períodos (de 1985 a 1994 e de 1995 a 2001) claramente estabelece a administração pública federal (governos nacionais e suas políticas fundiárias) como referência privilegiada da pesquisa. Mesmo nesta perspectiva, considerar o primeiro período como um bloco histórico único é outro problema deste recorte da pesquisa.

Resumidamente, esta “preferência” não se constitui em um grave problema da pesquisa. Uma vez assumida essa perspectiva, no entanto, deveria levar a busca de dados capazes de realmente avaliar a eficácia e a eficiência das ações governamentais de reforma agrária. Significaria incluir, ainda, outros aspectos e dados como, por exemplo, montante de recursos públicos aplicados, formas de aplicação (em que ações, períodos de liberação dos recursos, etc.), administração pública dos projetos, grau de participação dos interessados nas decisões sobre prioridades (quais ações implementar, quando e como implementar), etc.

Parte desta preocupação está contemplada com a inclusão do índice de ação operacional. Esse índice, no entanto, se confunde com o de qualidade de vida porque assume os mesmos fatores de avaliação (construção de casas, instalação de infra-estrutura, como a construção de estradas, fornecimento de eletricidade, etc.).

OS DADOS DA PESQUISA SOBRE A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS

Conforme já mencionado anteriormente, uma das principais conclusões deste levantamento foi a constatação do descompasso entre os investimentos para a aquisição de áreas e o assentamento de famílias e as demais ações governamentais voltadas para melhorar as condições de vida ou preservar o meio ambiente nos projetos. Esse descompasso já foi amplamente constatado e é resultado de uma opção governamental de investir no “cumprimento de metas”, realizando ações de visibilidade pública capazes de serem expressas em números.

Relacionado com a opção governamental de priorizar desapropriações, um dado significativo da pesquisa é o alto grau de concentração de projetos na região Norte do país. A amostra geral (de 1985 a 2001) é composta por 49,3% de área desapropriada, assentando 32,7% do total das famílias beneficiadas nessa região. Esses índices foram de 43,1% da área e 27,5% das famílias para o período de 1995 a 2001, sendo que as regiões Sul e Sudeste apresentaram os menores índices no período.

A equipe não problematizou esses dados, mas são significativos por, pelo menos, dois motivos básicos. Primeiro, corroboram e reafirmam as

opções governamentais de desapropriar áreas em detrimento de outras ações complementares. Esta opção tem sido executada na região com o maior estoque de terras – conseqüentemente terras com preços mais baixos –, resultando em gastos públicos com um “maior retorno” (maior número de famílias beneficiadas).

Em segundo lugar, essa região apresentou os piores índices gerais de qualidade de vida com média de 49 para os projetos implantados até 1994, e de 42 para os implantados de 1995 a 2001 (contra 63 e 54, respectivamente, para o âmbito nacional). A região Norte apresentou baixos índices de acesso (falta de estradas), de eletricidade, de serviços de saúde, demonstrando a falta de investimentos em ações complementares à reforma agrária.

Fundamentalmente, os dados revelam uma lógica perversa de concentrar as ações em desapropriações de áreas na região que tem terras baratas, mas que mais necessita investimentos complementares. Essa lógica dá visibilidade às ações governamentais (ações que “beneficiam” muitas famílias), mas penaliza as famílias e impede avanços importantes no processo geral de democratização do acesso à terra, especialmente porque mantém intocada a concentração fundiária do Sul e Sudeste.

Outro aspecto importante da concentração de projetos na região Norte está relacionado com os impactos da ação humana sobre o meio ambiente. A pesquisa não levantou esse dado, mas muitos projetos têm sido instalados em terras já exauridas, ou seja, terras abandonadas após a extração da madeira nobre (com valor comercial). Mesmo assim, a maioria dos projetos acaba sendo implantada em áreas que a produção agropecuária depende de desmatamento,⁹ estabelecendo uma relação enganosa entre democratização do acesso à terra e preservação ambiental.

Apesar da complexidade e das dificuldades – muitas inerentes à própria lógica produtiva da agricultura familiar e camponesa – para aferir renda, esse é um dado importante sobre a sustentabilidade dos projetos. Infelizmente, a metodologia da pesquisa não permitiu obter dados confiáveis sobre os níveis de renda das famílias assentadas. Sem esquecer

9 Diante da falta de investimentos políticos para promover o desenvolvimento dos projetos, a sobrevivência das famílias está diretamente relacionada com o desmatamento, simplesmente porque áreas já desmatadas não possuem a fertilidade natural que garante a produção agrícola. Isto sem falar na renda gerada pelo comércio de madeira, outro elemento fundamental de sobrevivência.

as necessárias relativizações, já problematizadas anteriormente, esse é um componente básico do processo de sobrevivência das famílias e sua contribuição para a economia local e regional.

Por outro lado, os níveis de organização interna dos projetos, mesmo que centrados na busca de benefícios sociais, é outro dado importante da pesquisa. Diante da falta de investimentos públicos em assistência técnica e crédito para produção, é justificável que não há grandes processos organizativos coletivos voltados para a produção. A tendência, reforçada por aspecto cultural, é privilegiar o trabalho e a produção individualizada, inclusive porque exige um nível mais baixo de investimento.

Outro dado significativo desta pesquisa é a constatação de que, diferente das estimativas afirmando altos índices de abandono de lotes, os projetos possuem ótimo grau de ocupação. A pesquisa não mensurou o percentual de famílias que foram originalmente assentadas, mas constatou um alto índice de aproveitamento das áreas desapropriadas com poucos lotes abandonados e pouca área útil não explorada.

Apesar das dificuldades encontradas e dos baixos níveis de qualidade de vida em vários projetos, a pesquisa constatou um grau elevado de ocupação das áreas. Infelizmente, não há dados no levantamento relacionados às motivações para a permanência ou mesmo para a atração de novas famílias para os projetos. A equipe acabou concluindo que as ações complementares (créditos para alimentação, habitação e fomento) não são os principais fatores de atração.

O simples acesso à terra – e seu significado real e simbólico – é o grande diferencial, especialmente porque abre novas perspectivas de vida para as famílias sem-terra. Esta constatação deve ser um fator fundante para relativizar as ações governamentais na avaliação da efetividade (não só investimentos e retorno, mas mudanças significativas e duradouras na qualidade de vida ou desenvolvimento do público beneficiário) dos projetos de assentamento, equilibrando com a inclusão de outros fatores, inclusive as mudanças na correlação de forças políticas locais e regionais.

DIMENSÕES E PERSPECTIVAS DA LUTA PELA TERRA¹⁰

O acesso à terra representa um novo momento e um novo lugar na experiência de vida das pessoas acampadas e assentadas. Esse acesso é uma dimensão fundamental da construção da identidade social, sendo que a “terra se constitui em importante categoria mediadora do processo” (Porto, 1989, p. 249) desta construção porque representa um lugar de trabalho, de vida e de produção. O sonho ou realidade da “terra prometida” é a perspectiva fundamental, capaz de garantir, por intermédio do trabalho e da produção, a liberdade, sobrevivência e continuidade da vida (reprodução social).

O trabalho é o valor, real e simbólico, mais importante no processo de luta e conquista da terra. O direito ao trabalho é parte fundante do processo de luta e da construção de representações que explicam e justificam a realidade e as ações das pessoas sem terra.

O acesso à terra é, portanto, a concretização do direito ao trabalho, mas não qualquer tipo de ocupação (trabalho assalariado, por exemplo). A terra significa mais do que um emprego ou ocupação porque possibilita o “trabalhar para si”, portanto, uma condição de liberdade e “fartura” (produção para garantir o sustento da família), ou seja, um trabalho sem os “mandos de um patrão” e uma realidade ausente de privações materiais.

A busca por trabalho é resultado direto das experiências e da realidade (inclusive urbanas) de desemprego, subemprego e baixa remuneração. As pessoas buscam formas para superar a condição de desempregadas ou de exploração (empregados, meeiros, etc.), construindo alternativas, inclusive do ponto de vista simbólico.

Conseqüentemente, na perspectiva das pessoas envolvidas, a conquista da terra é uma “graça alcançada”, mediada pelo trabalho, pela atividade humana que, junto com a fertilidade da terra, faz ela produzir, gerando fartura e liberdade. A terra, no entanto, não é representada apenas como um meio ou instrumento de trabalho ou de produção. O processo de luta e a construção simbólica colocam a terra também como um lugar de vida, uma moradia, capaz de acolher e dar sentido à existência. Ela representa

10 Estas reflexões são fruto da pesquisa, entrevistas e contatos com famílias acampadas e assentadas em Goiás, realizada para a elaboração da tese de doutoramento, defendida em 2002 no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

um local de pertencimento, de construção real e simbólica do ser, um vir-a-ser que é estar em um lugar.

Segundo Milton Santos, é o espaço de “exercício da existência plena” (2001, p. 114). O lugar não se constitui apenas na base geográfica para ações programáticas, mas é constituído por uma identidade, ou seja, um “sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” (idem, p. 96), gerando lugares de pertencimento, identitários e existenciais.

A busca de um lugar é fruto de situações marcadas pela falta de um “canto” para viver e morar. As pessoas são forçadas, pela falta de trabalho, pela instabilidade do trabalho sazonal, pela vontade dos proprietários de terras (casos de meeiros, parceiros, arrendatários) a constantes deslocamentos.¹¹ As histórias de vida das pessoas sem terra são verdadeiros “itinerários biográficos”, gerando desejos e reforçando representações em que a casa e o lugar de moradia são um “porto seguro”.

As pessoas se “des-locam” em busca de trabalho e a possibilidade de “enraizamento” materializa segurança, porque estabelece um ponto de referência (um endereço) e uma localização geográfica, dando perspectiva para o pertencimento. Possuir um lugar se transforma (em um lugar existencial, constitutivo do ser) na referência que contrasta com a ausência de um local para morar ou mesmo com as incertezas de um acampamento.

A luta social pela terra e o seu resultado – a criação dos assentamentos, inclusive como lugares existenciais – geram uma nova organização social, econômica e política. Segundo Martins, os projetos de assentamentos são “uma verdadeira reinvenção da sociedade” como “uma clara reação aos efeitos perversos do desenvolvimento excludente e da própria modernidade” (2000, pp. 46s).¹²

- 11 Os processos de expropriação e exploração têm forçado migrações constantes em uma permanente luta pela sobrevivência, realidade que levou Turatti a definir as pessoas acampadas como “migrantes inveterados” (2001, p. 24). Segundo Carvalho, esse “nomadismo” é geográfico e social (1999, p. 9), constituindo identidades multifacetadas porque as pessoas se deslocam em busca de trabalho, exercendo diferentes atividades e profissões como estratégia de sobrevivência.
- 12 Martins define o acampamento como um espaço de “sociabilidade instável”, onde “na fase da luta pela terra, [as pessoas] acabam se ressocializando por força do convívio e dos enfrentamentos conjuntos com estranhos. Há aí, pois, um alargamento de horizontes e de convivência” (2000, p. 47). Isso permite a recriação de relações e valores, de práticas sociais, de formas de organização e convívio nos projetos de assentamento.

Ainda segundo Martins, o processo de ressocialização modernizadora nos acampamentos resulta que, nos assentamentos “a sociedade é literalmente reinventada, abrindo-se para concepções mais largas de sociabilidade e, ao mesmo tempo, fortalecendo as concepções ordenadoras da vida social provenientes do familismo antigo” (Martins, 2000, p. 47).

Nessa mesma perspectiva, Carvalho trata os assentamentos como “um processo social inteiramente novo” (1999, p. 13). Segundo ele:

Nesse espaço físico, uma parcela do território rural, plasmar-se-á uma nova organização social, um microcosmo social, quando o conjunto de famílias de trabalhadores rurais sem terra passarem a apossarem-se formalmente dessa terra. Esse espaço físico transforma-se, mais uma vez na sua história, num espaço econômico, político e social (Carvalho, 1999, p. 7).

Esse espaço passa a ser a referência para a reconstrução de uma representação identitária, permitindo interiorizar a noção de ser alguém, visível na sociedade. Essa visibilidade (alcançada no processo de conquista da terra) possibilita o estabelecimento de uma nova relação com o “outro”, com a “sociedade”. As relações mudam significativamente porque não estão mais baseadas no preconceito e na discriminação (“sem-terra é vagabundo”). Há um estabelecimento de uma relação igualitária com o “outro” – por meio do reconhecimento social –, possibilitando a “boa vizinhança” e o convívio pacífico.¹³

Essa transformação não se restringe a uma mudança de comportamento e de representações, baseada em um processo de relacionamento face a face com o exterior, com o entorno. Essa mudança é reflexo também dos impactos econômicos, sociais e políticos que os projetos de assentamentos

13 Segundo Leite *et alli*, o acesso à terra possibilita aos assentados construir e ocuparem novos espaços sociais também fora dos assentamentos, com reflexos sobre os centros urbanos dos municípios onde se localizam. É nesses espaços que se exprime a nova identidade desses trabalhadores como grupo social” (2004, p. 132).

causam em níveis municipal e regional.¹⁴ Esse impacto contraria ou desfaz as representações que a sociedade tem do sem-terra, abrindo espaço para outras formas de relacionamento (não mais mediado pela discriminação), alterando a percepção das pessoas assentadas em relação a si mesmas (superação de uma “identidade negativa”) e ao mundo circundante.

As pessoas assentadas explicitam plena consciência dessa mudança colocando a principal razão no fruto do trabalho, na produção e nas resultantes relações comerciais. Deixam de ser vistos como ladrões e vagabundos e passam a produtores (e consumidores), estabelecendo uma relação diferente com a “sociedade”. A produção (como resultado do trabalho) passa a ser o elemento central tanto das representações da sociedade como das próprias pessoas assentadas, inclusive porque se percebem como capazes de sustentar a família (produção para o auto-consumo que garante a reprodução social).

A centralidade da produção é enfatizada porque as relações de troca (compra e venda) são as mais imediatas no contato com o mundo exterior, no contato face a face com a “sociedade”. A produção é também a materialização de uma situação diferente da realidade de sem terra, “sem valor e sem trabalho”, sendo que agora há “fartura” (produção farta de alimentos) para a família.

Essa produção é simbolicamente importante porque dá visibilidade e permite medir o “sucesso” do assentamento, tanto na “fartura” de alimentos quanto na produção comercial. A produção é a “prova” material de que são trabalhadores e trabalhadoras e de que a “reforma agrária dá certo” porque “produz mais que as grandes fazendas”.

Esta ênfase simbólica na produção – e na produtividade ou na “fartura” –, no entanto, não está alheia aos problemas reais enfrentados. As dificuldades dos projetos – falta de investimentos, falta de crédito, problemas de preços dos produtos, etc. – não são esquecidas e há uma constante busca por renda, uma luta para permanecer na terra e melhorar as condições de

14 Abramovay afirma que “...uma das características centrais das experiências problemáticas está na sua precária capacidade de articulação com outros atores da região e sua estrita dependência dos poderes públicos federais. Ao contrário, as experiências bem-sucedidas caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais dos assentados no plano político, econômico e social” (2000, p.306).

vida. Essas dificuldades não eliminam os sonhos e são motivações para as constantes reivindicações por investimentos públicos nos projetos.

CONCLUSÃO

Certamente esta percepção da terra como um lugar de trabalho, de vida e de produção não é suficiente para avaliar a viabilidade dos investimentos de recursos públicos nas ações de reforma agrária. São, por outro lado, componentes fundamentais para reafirmar a efetividade de tais políticas, portanto, devem ser considerados em qualquer avaliação sobre a importância de políticas governamentais relacionados com os projetos de assentamento.

Os projetos devem ser avaliados tomando em consideração aspectos como seus impactos no entorno, inclusive do ponto de vista cultural, social e político. Conseqüentemente, pesquisas voltadas para avaliar a qualidade devem adotar metodologias capazes de captar os processos históricos, conflitos e contextos onde os assentamentos estão inseridos. ✎

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. São Paulo e Brasília: IPEA, 2000.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas lingüísticas: O que falar quer dizer*. São Paulo: EDUSP, 1996.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CARVALHO, Horácio Martins de. *Interação social e as possibilidades de coesão e de identidade sociais no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil*. Curitiba: NEAD, 1999. mimeo

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.

LEITE, Sérgio; HEREDIA, Beatriz; MEDEIROS, Leonilde; PALMEIRA, Moacir e CINTRÃO; Rosângela. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília e São Paulo: NEAD e Editora da Unesp, 2004.

LEITE, Sérgio. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: Aspectos políticos, econômicos e sociais. In.: *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. NEAD/MDA, Brasília: 2000. p.37ss.

MARTINS, José de Souza. *A Sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

MEDEIROS, Leonilde S. e ESTERCI, Neidi. Introdução. In.: MEDEIROS, Leonilde S. et alli (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, 1994.

PALMEIRA, Moacir e LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In.: COSTA, Luiz Flávio Carvalho e SANTOS, Raimundo (orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 1998. p.92ss.

PORTO, Maria Stela Grossi. Tiriri: a produção ideológica como produção material. In.: FIGUEIREDO, Vilma (coord.) *Estado, sociedade e tecnologia agropecuária*. Brasília: UnB-Finep, 1989. p.246ss.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a dimensão do espaço na aventura da luta pela terra*. Brasília: UnB, jun. 2002. tese de doutorado.

TURATTI, Maria Cecília Manzoli. Uma etapa pretérita: a passagem pelos acampamentos. *Revista Travessia*, São Paulo, Centro de Estudos Migratórios, ano 14, n. 39, p.21ss, 2001.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In.: *Estudos sociedade e agricultura*. Pernambuco: 2000. p.87ss.

A qualidade dos assentamentos da reforma agrária: a polêmica que nunca saiu de cena

DEBATENDO O LIVRO *A QUALIDADE DOS
ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA*



Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

Engenheira Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”/ Universidade de São Paulo (Esalq/USP); doutora em Sociologia Rural pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). Atualmente, professora titular de Sociologia e Extensão Rural da Faculdade de Engenharia Agrícola/Universidade Estadual de Campinas (Feagri/Unicamp).

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante

Socióloga, bacharel em Ciências Sociais e doutora em Sociologia pela Unesp. Atualmente, coordenadora do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Uniara – Centro Universitário de Araraquara.

RESPONDENDO ÀS QUESTÕES OU REPONDO DILEMAS

É inegável que uma obra desta envergadura traz obrigatoriamente contribuições importantes ao debate da reforma agrária brasileira. Assim, a sistematização, apresentada por Ranieri (2002) no segundo capítulo, sobre os impactos positivos (econômicos, sociais e políticos) de um processo de reforma agrária e sobre as posições divergentes dos governos, pesquisadores e trabalhadores, ainda que se tente apresentar de forma neutra e isenta, reafirma os benefícios à sociedade, advindos de um amplo processo de reforma agrária. Reforma agrária que resulte em alteração da histórica estrutura fundiária do país e não programas paliativos que não tocam no problema da distribuição da posse da terra.

Essas e outras questões presentes no desenvolvimento deste trabalho vêm “engrossar as fileiras” daqueles que pesquisando por caminhos os mais variados acabam por concluir que o processo de implantação de assentamentos rurais no Brasil, intensificado nos últimos 20 anos, não pode ser visto como círculo fechado. Se trouxe para uma população tradicionalmente excluída possibilidades de acesso à terra, de ocupação, de melhoria das condições de vida, de inserção regional e municipal com impactos/mudanças marcantes tanto dentro como fora desses espaços, não alterou, em nada, o quadro geral de concentração da propriedade fundiária (Leite, 2004; Bergamasco e Norder, 2003, além de Hoffmann, 1998 e 2002).

Nas divergências entre as diferentes categorias (governos, pesquisadores e trabalhadores rurais), a autora ressalta a discordância do governo que apresenta em uma publicação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2001) novos valores para o índice de Gini, o qual registra uma queda importante. É claro que, nesse caso, houve uma diferenciação na forma de trabalhar os dados, pois, ao governo interessava mostrar resultados

positivos de sua atuação, deixando em segundo plano a precariedade e intermitência da mesma. Daí as armadilhas com as quais nos deparamos face à interpretação dos dados voltados à avaliação de políticas públicas.

Neste sentido, a par de algumas contribuições presentes na obra em questão, podemos apontar contradições nos resultados apresentados, que nos parecem ir na direção de manipular dados para mostrar o sucesso do empreendimento. Afirmar, com base nos dados apresentados, que a reforma agrária pode ser considerada um sucesso sob o aspecto da conversão do latifúndio improdutivo é, no mínimo, uma incoerência, ou uma “(pré)disposição” para tal. Que possa ter havido uma tendência crescente nos investimentos neste campo, não se pode negar, mas que essas ações tenham mudado o perfil fundiário do país, não é verdade. E, mesmo que o índice de eficácia da reorganização fundiária tenha sido “elevado e perto dos níveis ótimos na maioria das regiões do Brasil”, esse índice, pela sua formulação, capta a reorganização dentro do próprio projeto de assentamento. Torna-se importante saber como ocorrem os processos de abandono e distribuição dos lotes dentro dos assentamentos, mas é necessário cuidado na interpretação desse indicador.

Registando-se numericamente o total de famílias atualmente morando nos lotes, houve preocupação com aspectos relacionados à movimentação dos assentados. Abandono da terra, famílias residentes fora de área do projeto, alteração de ocupantes ou beneficiários, aglutinação de lotes, porcentagem de ocupação com exploração agrícola foram as variáveis a compor a base de dados utilizada para o cálculo do índice de eficácia da reorganização fundiária.

Porta de entrada de avaliação do sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária, esse índice daria conta do cumprimento do potencial de ocupação da área, avaliada pela relação entre o número de famílias morando no projeto e sua capacidade de assentamento.

Como ler o resultado de que o índice de eficácia da reorganização fundiária apresentou “valores elevados e muitas vezes próximos ao ideal”? (Sparovek, 2003, p.89). Como discutir eficácia e idealizações em se tratando de assentamentos? As hipóteses levantadas pela pesquisa de que o desenvolvimento dos assentamentos ao suscitar oportunidades de renda desvinculadas da produção agrícola ativaría outros setores da economia,

atuando como pólo de atração de novas famílias, de que a capacidade do projeto poderia ter sido subestimada, por equívocos do órgão executor ou ainda de que teria havido um estímulo para sistemas de produção mais extensivos, o que geraria a ocupação de áreas maiores por parte de familiares ou agregados, não podem ser aceitas ou rejeitadas sem o acompanhamento das diferenciações que se fazem presente em tais processos.

PESQUISANDO ASSENTAMENTOS RURAIS: QUESTÕES METODOLÓGICAS OU COMO ESCAPAR DE ARMADILHAS

Os dilemas teórico-metodológicos de se pesquisar assentamentos rurais têm ocupado continuamente nossas preocupações. Isto porque os assentamentos inserem-se em uma rede de relações, cuja discussão exige necessariamente a não demarcação de fronteiras rígidas em seu estudo. Leia-se tal observação com a ressalva que, do nosso ponto de vista, a escolha de enfoques múltiplos pode enriquecer, sem esgotar, a realidade investigada. Ainda mais, tomando-a como um dado já instituído, enfrenta-se outro problema: o de retirar seu conteúdo histórico, desvinculando-a de um processo cujo estudo exige um referencial analítico que tenha como parâmetro a constituição de categorias e não a construção de instrumentos de medidas (Ferrante, 2003). A metodologia adotada no trabalho *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* insere-se nesse contexto. Há uma real preocupação com a construção de indicadores, convertidos em instrumentos utilizados para medir a eficácia da reforma agrária. A afirmativa, em diversos momentos do trabalho, de que se trata de uma análise com caráter essencialmente qualitativo perde sentido na construção e quantificação dos indicadores. Em termos estatísticos poderíamos concordar que estão sendo analisadas variáveis qualitativas com um atributo, uma condição, ou seja, foi dada uma qualificação às variáveis e, a partir daí, uma valoração a cada uma delas. Nos nossos parâmetros de análise esse procedimento qualifica, mas não se trata de uma análise qualitativa, pois esta implicaria em um maior aprofundamento das questões a serem pesquisadas.

Não existem, de fato, variáveis ou categorias que possam ser absolutizadas na análise dos assentamentos. Insiste-se em diagnósticos de

sucesso/fracasso de tais processos, pautados, com frequência por indicadores, quando, na verdade, os mesmos devem ser discutidos no interior de construções sociais densas e mutáveis. Talvez, no item renda, sejam mais diretamente explicitados os riscos de se impor à análise dos assentamentos, categorias contábeis naturalizadas, sem uma reflexão sobre a complexidade desse modo de vida. Não se trata apenas de problemas de natureza metodológica. Comprovadamente, as informações do nível renda foram e vêm sendo utilizadas politicamente para atribuir fracassos ou incompetências aos assentados (Ferrante, 2003).

No âmbito do recorte privilegiado – a definição da qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira – há uma produção anterior que deve ser referida. Trata-se do estudo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (Romeiro *et alii*, 1994) – que representou, inegavelmente, um marco na literatura sobre assentamentos sob a ótica econômica – cujos resultados publicizados, a par de provocar impactos e discordâncias, continuam a ser uma referência no campo das preocupações sobre a avaliação de tais experiências. Uma pesquisa baseada em uma amostra nacional sobre variáveis como geração e distribuição de renda, capitalização, características do processo produtivo, comercialização da produção apresentou como conclusão que os assentamentos podem ser considerados eficazes promotores do desenvolvimento rural e da fixação do homem no campo.

Não se pode negar que ao construir um complicado indicador – decorrente da combinação das diversas fontes de renda – e ao concluir que onde se implantaram os assentamentos foram geradas rendas maiores do que as obtidas em atividades equivalentes, a pesquisa da FAO significou um investimento ousado.

Nos termos desta pesquisa, a renda não foi limitada apenas ao retorno monetário resultante da comercialização dos produtos agropecuários dos assentamentos. Acrescentou-se a este o autoconsumo, o assalariamento e a valorização patrimonial. A tese defendida por Guanziroli (1996), de que o autoconsumo encerra-se em uma lógica econômica racional, sendo o elo impulsionador da reforma agrária por permitir alternativas de superação da marginalização social continua sendo extremamente controversa. Argumentos de que a adoção do indicador autoconsumo

é expressão de que o assentamento não se integra com êxito na economia capitalista regional (Castro, 1997) se contrapõem a outros que consideram a inclusão das práticas de autoconsumo como uma necessidade para a compreensão do comportamento de explorações agrícolas familiares (Romeiro *et alii*, 1994).

Para alguns pesquisadores, incluir, dentre os indicadores, o autoconsumo implica em uma superestimação do conteúdo do lucro agrícola. Ou ainda, que a adoção do indicador autoconsumo pode vir ao encontro da tese, por outros defendidas, de que o assentamento não se integra com êxito na economia capitalista vigente, o que é contrariado pela pesquisa da FAO, segundo a qual, em que pese a constatação da baixa produtividade, foi identificado nos assentamentos um processo crescente de integração ao mercado. Em contrapartida, em outra perspectiva, a inclusão das práticas de autoconsumo se faz necessária na avaliação dos assentamentos, até porque a produção da comida tem importância indiscutível neste novo espaço produzido. A par das dificuldades e das tensões que se reproduzem e adquirem novas roupagens nos assentamentos rurais, há uma dimensão a ser seriamente considerada nas análises sobre qualidade de vida dos assentamentos.

Referimo-nos ao retrato vivo das necessidades de homens e de mulheres que não querem terra como ponto de partida da produção de valores de troca. “Querem e precisam da terra para não passar fome, para ter o que dar de comer a seus filhos, para sobreviver, para não ficar ao sabor das selvagens regras capitalistas de descarte da mão-de-obra. Neste circuito, o autoconsumo ganha uma importância vital, não apreendida em análises que, presas, a uma abordagem mecanicista consideram os assentamentos como unidades de produção a ser compreendidas unicamente pelo movimento de subordinação à lógica da acumulação capitalista. Insiste-se em diagnósticos de tais processos pautados, com frequência, por indicadores estruturados por categorias contábeis naturalizadas sem uma atenção às múltiplas dimensões que se fazem presentes neste novo modo de vida, entendido como espaço de articulação de práticas, valores e tradições e construção de laços e códigos de (re)conhecimento social” (Santos, 2003).

E no interior desses códigos que o autoconsumo, como parte das estratégias dos assentamentos para permanecer na terra, ganha significado.

Quem depende do trabalho no campo tem uma noção bem clara do valor energético dos alimentos. Além da dimensão energética, a comida tem significado simbólico e, no caso dos assentados, aparece associada à luta por manter práticas agrícolas que lhes permitam tirar da terra o seu sustento” (Ferrante e Queda, 2003). Apesar das sofisticadas elaborações teóricas utilizadas para descaracterizar a relação entre produção e autoconsumo – possivelmente expressão das armadilhas por meio das quais tenta-se desqualificar os assentamentos rurais – temos clareza de que no âmbito das pesquisas empenhadas na apreensão da qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, dimensões outras, muitas vezes consideradas preconceituosamente como de menor importância ganham relevo (Peres e Ferrante, 2003).

Tais considerações nos remetem, mais uma vez, às alternativas teórico-metodológicas escolhidas pela equipe responsável pela pesquisa voltada à definição das qualidades dos assentamentos.

Esses indicadores, se por um lado, podem apontar resultados satisfatórios na avaliação dos assentamentos pesquisados, por outro, podem não apreender a diversidade e a dinamicidade dessas experiências. Daí a exigência de se buscar captar a compreensão desse fazer-se diferenciado, sem naturalizar unidades, sem cair em procedimentos classificatórios ou em raciocínios empenhados em catalogar relações sociais constitutivas de um processo (Bergamasco e Ferrante, 1994).

Face à semeada desinformação e à má utilização dos números da reforma agrária é importante resgatar metodologias, ainda que diversas, de acompanhamento desses complexos processos sociais. O banco de dados gerado na pesquisa que resultou na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* levanta questões cruciais para serem avaliadas; e repensados os rumos dos assentamentos rurais no Brasil. Não basta discutir tais expressões por atributos de sucesso ou de fracasso. É preciso dissecá-las em suas diferenciações, expressão das enormes desigualdades que pautam a distribuição de recursos e os modelos de produção agrícola existentes no Brasil. Há que se levar em conta igualmente condições regionais e as relações heterogêneas que se

fazem presentes na maneira de viver e de produzir no campo. Uma rede de diversificações em função de fatores externos (como a base natural/ambiental e a economia regional) quanto de fatores intrínsecos aos assentamentos, referentes à concepção do mundo dos trabalhadores, a sua trajetória, sua experiência político-organizativa passa a ser constitutiva de qualquer avaliação dessas experiências. Além disso, o movimento das famílias no interior dos projetos, exclusões, abandono, arrendamento dos lotes, alterações dos ocupantes, irregularidades envolvendo vendas de lotes expressam uma dinâmica difícil de ser captada por metodologias sustentadas unicamente por indicadores quantitativos.

Uma questão de princípio se impõe em qualquer análise que se disponha a discutir assentamentos de reforma agrária.

COMO AVALIAR TAIS PROCESSOS?

A pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* (Sparovek, 2003) propõe-se a enfrentar esse desafio, com a advertência inicial de não se tratar de uma abordagem convencional, e de que “métodos, procedimentos e soluções novas tiveram que ser criados mentalmente, processados e implementados centenas de vezes de forma virtual nas mentes de um punhado de pessoas. Após isso, as teorias tiveram que funcionar numa única chance, não poderiam existir erros que levassem ao desperdício de tempo” (*op.cit.*, p.12). A diversidade de olhares, a controvérsia e a polémica como elementos instituintes das abordagens sobre assentamentos rurais são admitidas como pontos de partida, assim como criticadas as indevidas generalizações de casos isolados, com desempenho positivo ou negativo. Ressalvas que nos levam a começar pôr em balanço os aspectos qualitativos dos projetos de assentamento de reforma agrária com uma posição ou “(pré)disposição” de cumplicidade. Afinal, reiteradamente, temos afirmado que captar indicadores de geração de renda, de desempenho econômico dos assentados pode implicar em armadilhas e riscos, agravados se a ótica de sua apreensão se prender a indicadores quantitativos. Há que se ressaltar uma diferença nada desprezível do ponto de vista teórico-metodológico.

Os autores, na explicação do contexto do estudo, admitem, claramente, a relação dos levantamentos desenhados para registrar os impactos das ações de reorganização fundiária na qualidade de vida dos assentados e na geração de renda dos projetos para a análise das estratégias empregadas pelo governo. A intenção expressa de aprimorar instrumentos e procedimentos de monitoramento implantados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário deve ser acompanhada com uma certa vigilância. Ou seja, estaria o banco de dados levantado pela pesquisa, comprometido com o interesse pragmático do retorno para ratificar as ações do governo na condução deste processo? Dilemas aos quais não nos furtamos ao aceitar o desafio de repensar o processo e os produtos da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*.

Na geração dos índices construídos, na metodologia de coleta de dados, baseada em pesquisa de opinião dos entrevistados sobre o projeto de assentamento e nas múltiplas opções de respostas, há um misto de ousadia e de excessiva simplificação na abordagem adotada para retratar os processos investigados. Retomemos fragmentos desse retrato.

A intenção de apreender índices reveladores da eficácia da reorganização fundiária, da qualidade de vida, da articulação e organização social, da preservação ambiental e da ação operacional encontra respaldo nos caminhos trilhados pela pesquisa?

O movimento das famílias compõe-se muitas vezes de arranjos familiares de que se lança mão como alternativas de reprodução social. Trata-se de definir mais propriamente o que se entende por reorganização fundiária. Se tomarmos como parâmetro dimensões regionais, sem dúvida, os assentamentos pelo conjunto de relações constituídas provocam reordenações. Em um processo de ocupação de uma área de terra, geram-se lideranças, produzem-se solidariedades e identidades, buscam-se respostas para uma situação de tensão, o que, em seu conjunto, produz mudanças, reconhecimento de direitos e expressão de novas relações de poder. A trama constitutiva desse processo reveste-se de novas facetas após a chegada na terra. A construção de parâmetros para a vida em conjunto nesse novo espaço produzido, a busca de estratégias de sobrevivência e de permanência na terra provocam muitas vezes mudanças na relação do assentamento com o seu entorno (Leite *et alii*, 2004). No bojo dessas

mudanças, pode-se pensar no significado dos assentamentos no circuito de iniciativas de desenvolvimento local, embora as mesmas não apareçam como prioridade nas agendas políticas municipais.

A discussão das mudanças trazidas pelos assentamentos em sua região – expressas em questões relacionadas à participação, à formação de políticas públicas, à questão ambiental e territorial – nos leva a pensar se as mesmas têm “impacto” na dinâmica fundiária da região. No caso do livro aqui analisado, o índice de reorganização é apreendido pelo movimento das famílias, pelo abandono ou não dos lotes, questões importantes no estudo e no acompanhamento dos assentamentos que não são, em si mesmas, representativas de perspectivas de reorganização fundiária. Ao fazermos tais ressalvas, estamos reforçando a necessidade de se discutir assentamentos nas suas relações com o entorno e questionando os fatores apresentados no livro como expressão do índice de eficácia de reorganização fundiária.

No índice de qualidade de vida, são analisadas questões ligadas à moradia, tratamento de esgoto, acesso à água de boa qualidade, energia elétrica, disponibilidade de escolas, serviços de saúde, transporte coletivo e condições de acesso aos projetos de assentamentos. Por meio de um sistema de pontuação e de valorações dispostas em uma escala numérica de 0 a 100, obtém-se um determinado dado, considerado representativo da situação dos assentados no lote. Quais opiniões são consideradas em tais equações matemáticas? Em resposta à divergência implícita na avaliação da qualidade dos assentamentos foram registradas, em formulários, opiniões do executor da política fundiária, das organizações presentes nos assentamentos e dos trabalhadores assentados.

Até que ponto tais questões não exigem uma avaliação das idealizações e “irrealizações” contidas no projeto estatal de assentamento? A conclusão da pesquisa é de que “pouco mais da metade dos fatores ligados ao índice de qualidade de vida estão plenamente satisfeitos e que, apesar do desenvolvimento dos projetos de assentamento levar a melhorias, elas vão ocorrer de forma lenta e incompleta”. Há diferenças regionais consideráveis o que reforça a necessidade analítica por nós defendida da impossibilidade de se discutir tais índices e mesmo a eficácia dos assentamentos, sem olhar a sua relação com o entorno, com as diretrizes da agenda política municipal e regional. Em vários desses elementos, os autores acertadamente afir-

mam a importância de serem consideradas as diferenças regionais. Com certeza, os elementos pesquisados na avaliação do índice de qualidade de vida reportam-se a questões que passam pela análise da retórica e da prática das políticas públicas voltadas a assentamentos.

Apesar das decisões referentes à descentralização da reforma agrária, o poder público municipal até recentemente teve pouca participação na qualidade de vida dos assentamentos, cabendo-lhes somente a complementação de ações em infra-estrutura – mediante convênios com organismos federais e estaduais – tímidas iniciativas com relação à educação, às vezes tão somente relativas ao transporte estudantil e ao atendimento primário em saúde. O reforço à base local para o desenvolvimento dos projetos de assentamento é atravessado pela trama de forças sociais constitutivas do poder local. Pouco se avança efetivamente na discussão do futuro dos assentamentos e o poder público municipal não chega a priorizar tais projetos na sua agenda de desenvolvimento. Há exceções, a exigir um aprofundamento da rede de relações dos assentamentos com o poder local, tema que foge aos objetivos priorizados pela pesquisa em debate.

COMO APROFUNDAR A DISCUSSÃO DA QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS?

De início, um alerta. Sem a utilização de estratégias alternativas como metodologia de análise, o objetivo de apreender a qualidade dos assentamentos corre o risco de ser aprisionado por armadilhas que poderão levar a avaliações moldadas por prejulgamentos. Daí nossa compreensão de que a investigação da qualidade dos assentamentos não pode se transformar em avaliação, diagnóstico ou prognóstico. Deve retratar as diferenciações que se fazem presentes nesse espaço social e em seu modo de vida, pensado como expressão relacional das mudanças que se processam nas dimensões cultural, econômica e política dos agentes envolvidos na constituição dos assentamentos. Para isso, um olhar atento a este movimento exige registros não captáveis somente por índices ou indicadores, já que os mesmos não têm a flexibilidade necessária para a compreensão dessas experiências. A proposta é de não discutir qualidade dos assentamentos a par das diferenciações significativas que se apresentam na construção

desse novo modo de vida que envolve um conjunto de relações, desde as de vizinhança e com a comunidade inclusiva até as relações com o poder local e com a agricultura regional. Códigos tradicionais, racionalidades, o vaivém de formas associativas, a reorganização do espaço produtivo/reprodutivo, os rearranjos em busca da cooperação contam na qualidade dos assentamentos. Do mesmo modo, fazem parte expressões de conflitos, de diferenças, muitas vezes atravessadas por mecanismos de poder, nos quais clientelismos e expressões da cultura da dádiva se fazem presentes.

Igualmente, faz-se necessário buscar as mediações dos assentamentos com a dinâmica regional. As pesquisas voltadas à qualidade dos assentamentos precisam absorver sua diferenciação constitutiva, a desconstrução/reconstrução de estratégias, os conflitos internos, os laços de reconhecimento social que passam pela “reapropriação” de códigos nesse novo modo de vida. Olhares internos se imbricam a olhares externos, entendidos como a compreensão das mediações com o poder local e com as características regionais. Na discussão da qualidade dessas experiências inovadoras na gestão econômica do território entram igualmente tensões reveladoras de contradições possíveis entre a chamada agricultura familiar e o grande capital agropecuário e agroindustrial.

Assim, a discussão da qualidade dos assentamentos exige não apenas a valoração da sua positividade, mas implica em que sejam ressaltados os pontos críticos, os “nós górdios” das relações construídas pelos assentados e pelos diferentes mediadores, tanto das políticas públicas, como das possíveis alternativas econômicas. A qualidade aparece discutida no interior de pontos de tensão enfiados nos campos econômico e político, nos quais os assentados aparecem muitas vezes em posição de subalternidade, o que não afasta sua presença ativa e a perspectiva de desenvolver estratégias mais ou menos coerentes com possíveis projetos políticos de fortalecimento da agricultura familiar. O confronto desses atores nos espaços sociais de disputa e constituição de alternativas de desenvolvimento pode opor agentes, racionalidades e interesses diversos, sendo a qualidade combinada com a diferenciação de compromissos e de estratégias levadas adiante em tais experiências. Assim, em nossa compreensão, a discussão da qualidade dos assentamentos deve ser encarada como parte do fazer-se de uma trama de relações sociais, revelando tensões entre as

práticas e as racionalidades dos diferentes agentes (assentados, técnicos, agentes políticos e outros) e o campo do poder, campo de forças sociais que atravessa o futuro da reforma agrária. ✂

BIBLIOGRAFIA

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira e NORDER, Luis Antonio Cabello. *A Alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política*. São Paulo: Terceira Margem, 2003.

BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa Pereira e FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. Assentamentos rurais: caminhos e desafios de pesquisa. In: ROMEIRO, Ademar *et al.* *Reforma agrária: produção, emprego e renda*. O relatório da FAO em debate. Rio de Janeiro: Vozes/Ibase/FAO, 1994. p.181-191.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *O Brasil desconcentrando as terras*. Índice de Gini, 2001. 37 p.

CASTRO, Marcio Henrique. *Reforma agrária e a pequena produção*. Campinas: I.E/Unicamp, 1997. Tese de Doutorado.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. *Assentamentos rurais: a polêmica questão de sua avaliação*. Araraquara: 2004. mimeo

_____. *Assentamentos rurais: a polêmica questão de sua avaliação*. *Revista Uniara*, Araraquara, n.12, p.171-187, 2003.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e PERES, Isabel Santos. *Da terra nua ao prato cheio: produção para consumo familiar nos assentamentos rurais do estado de São Paulo*. Uniara/ITESP, 2003.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e QUEDA, Oriovaldo. Prefácio. In: FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e PERES, Isabel Santos. *Da terra nua ao prato cheio: produção para consumo familiar nos assentamentos rurais do estado de São Paulo*. Uniara/ITESP, 2003.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta e BARONE, Luis Antonio. Assentamentos rurais e poder local: os rumos da descentralização da reforma agrária. In: *Dinâmicas familiar, produtiva e cultural nos assentamentos rurais de São Paulo*. Araraquara: Ed. Campinas; São Paulo: Feagri/Unicamp; Uniara; Incra, 2003. v.1, p.157-185.

HOFFMAN, Rodolfo. *A Estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do Incra: 1967 a 1988*. Campinas: 1998. Convênio Incra/Unicamp.

_____. *Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2002.

GUANZIROLI, Carlos. *O acesso a terra e a melhoria nas condições de vida*. In: Reunião Anual da SBPC, 48, jul.1996, São Paulo, 1996.

LEITE, Sérgio Pereira *et al.* *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Ed. Unesp (co-editora e distribuidora), 2004.

RANIERI, Sílvia Beatriz Lima. Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil. In: SPAROVEK, Gerd. *A Qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas e Letras, 2003. p.5-38.

ROMEIRO, Ademar *et al.* *Reforma agrária, produção, emprego e renda*. Rio de Janeiro: Vozes/Ibas/FAO, 1994.

SANTOS, I. P. dos, FERRANTE, V. L. S. B. (org). *Da Terra Nua ao Prato Cheio – Produção para Consumo Familiar nos Assentamentos Rurais do Estado de São Paulo*. Araraquara: Fundação Itesp/Uniara, 2003.

SPAROVEK, Gerd. *A Qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.

2.4

Radiografia da reforma agrária

NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE O TRABALHO
A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DA
REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA



Antônio Márcio Buainain

Bacharel em Economia e Direito pela Universidade do Rio de Janeiro; Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp). Atualmente professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA), do IE/Unicamp.

José Maria da Silveira

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Estadual Paulista; Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA), do IE/Unicamp.

INTRODUÇÃO

A presente nota está baseada em algumas considerações metodológicas sobre o trabalho *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, coordenado pelo professor Gerd Sparovek, que resultou na publicação da Universidade de São Paulo/Ministério do Desenvolvimento Agrário/Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (USP/MDA/FAO), em 2003, com o mesmo título. O trabalho foi contratado, em caráter de emergência, pelo MDA, visando responder a uma onda de críticas veiculadas na imprensa sobre o Programa de Reforma Agrária. As críticas atingiam a ação política do governo, mas atingiam também, e talvez principalmente, a própria reforma agrária.

Um dos aspectos mais interessantes – e inovadores – da pesquisa é a metodologia, que permitiu realizar uma tarefa gigantesca em um prazo extremamente curto e, melhor ainda, a um custo também reduzido. É interessante refletir sobre a metodologia, pois a possibilidade de utilizá-la em outras pesquisas reduziria dois problemas recorrentes na relação entre o setor público e o meio acadêmico: o do tempo e o do custo. A reflexão deve separar a análise da aplicabilidade do método em geral da análise da consistência dos indicadores utilizados para desenhar a foto da qualidade dos assentamentos de reforma agrária.

Os estudos sobre a reforma agrária vêm sendo conduzidos, principalmente, por profissionais da área de Ciências Sociais, e nossa tendência é desconsiderar, ou olhar com desconfiança, estudos que “reduzem” complexos processos sociais a indicadores objetivos e frios, que transformam o processo em foco e não são capazes de desvendar os nexos entre atores, as restrições enfrentadas, os esforços realizados, enfim, a luta cotidiana das famílias envolvidas na construção da realidade.

Cada um de nós gostaria de ver contemplado, no estudo, procedimentos que adotamos em nossas pesquisas, e não é difícil ceder à tentação da crítica fácil, e apontar como ‘deficiências’ o fato de o estudo não ter sido conduzido por equipe multidisciplinar – que teria permitido incorporar aos formulários um conjunto de questões “relevantes” que ficaram de fora –, ou por utilizar um questionário fechado, que não deixa margem para colher a visão dos entrevistados sobre a situação dos assentamentos, e assim por diante.

Todavia, é nosso ponto de vista que esse tipo de crítica ajuda pouco, até porque não há nenhuma obrigação de que cada estudo esgote o tema e ou o examine de todos os ângulos possíveis. Cada matéria prioriza um aspecto da realidade e utiliza métodos próprios de análise. Portanto, são pretensiosas algumas tentativas de desclassificar bons trabalhos, rotulando-os de “economicistas” ou de “discursivos”, como se fosse possível fazer análise econômica séria sem usar a teoria econômica e seus instrumentos, inclusive os quantitativos, ou fazer análise sociológica ou antropológica com base apenas em modelos matemáticos.

Deixando de lado a chamada “crítica externa”, propomo-nos a analisar a metodologia usada, seus pontos positivos e algumas de suas limitações. Mais do que cobrar dos autores pelo que não foi feito, nosso objetivo é aproveitar material existente e indicar possíveis ajustes que poderiam ser úteis para trabalhos futuros.

A iniciativa da equipe de pesquisadores, de oferecer seu trabalho à crítica, de abrir de forma transparente o banco de dados (de resto público, pois gerado com recursos públicos) e de facilitar sua utilização, é elogiável e merece ser reproduzida em outras áreas. As considerações apresentadas têm por objetivo chamar atenção para alguns elementos da estratégia metodológica utilizada pela equipe, como também dar sugestões que permitam aperfeiçoar e, se possível, desdobrar o estudo. Fazemos esta breve apreciação de alguns aspectos da metodologia utilizada não apenas com a intenção de mostrar pontos que consideramos importantes para discussão da análise da reforma agrária no Brasil, como também de evidenciar a riqueza de possibilidades que se abrem a partir do estudo.

ASPECTOS GERAIS DA METODOLOGIA E OBJETIVOS DO TRABALHO ANALISADO

O principal objetivo do estudo de Sparovek *et alii* (2003) é analisar a qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira. Para tanto, a equipe desenvolveu e aplicou uma metodologia inovadora que de certa forma adquiriu *status* próprio e em muitos aspectos ganhou maior evidência do que os resultados analíticos alcançados.

Os comentários estão fundados no Capítulo 3, elaborado por Sparovek *et alii*. Da lista apresentada na página 39, apenas o primeiro item – fazer a Avaliação Qualitativa dos Projetos de Assentamento em todo o Brasil – pode ser de fato considerado como objetivo de pesquisa. Os demais são instrumentais ou procedimentais, ou seja, indicam como será feita a avaliação qualitativa dos assentamentos: *a)* geração de índices que permitam comparar a qualidade dos assentamentos em todo o país; *b)* identificar componentes isolados que expliquem as diferentes situações; *c)* registrar separadamente as opiniões do governo, assentados e das associações que os representam; *d)* comparar resultados com fontes externas de informação.

O universo do estudo é praticamente o conjunto dos assentamentos criados entre 1985 e 2001 em todo o país, atendendo à demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (MDA/NEAD). Os autores apontam que o estudo tem um “caráter essencialmente qualitativo”, que se manifesta “na forma com que os dados foram tratados (geração de índices), na metodologia de coleta de dados (pesquisa de opinião do entrevistado sobre o Projeto de Assentamento – PA) e nas múltiplas opções de resposta da maioria das questões do formulário (quantitativa, semiquantitativa e qualitativa)” (p.41).

É certo que o estudo não faz contagem como os censos, mas daí não se deduz caráter essencialmente qualitativo no sentido de que ele se apóia na narrativa baseada em entrevistas resultantes de questionários semi-estruturados. Além disso, o instrumento de coleta de informações cria variáveis categóricas que podem ser facilmente utilizadas em métodos de análise multivariada. Há também variáveis que não estão fundadas apenas na transformação de percepções em escalas categóricas (Pereira,

2000; Zackiewicz, 2001), mas que são fruto de coleta de informações quantitativas e descrevem de forma direta algumas características relevantes dos assentamentos. (ver Sparovek *et alii* (2003), tabelas 7 e 8 das páginas 42 e 43, para uma síntese dessas variáveis agregadas). Além disto, há um amplo uso de dados secundários, contextualizando de maneira extremamente útil a relação entre espaço rural e assentamentos (ver em Sparovek *et alii*, 2003, o mapa da página 159, por exemplo).

Portanto, um dos pontos fortes do trabalho está em condensar, por meio de indicadores simplificados e sintéticos – de mensuração objetiva – e gráficos e mapas, um conjunto de variáveis de natureza diversificada, que refletem muitos aspectos das condições materiais de vida dos assentados, desde habitação até acesso a serviços públicos, e muitas das restrições estruturais que condicionam a vida e o porvir do assentamento e dos assentados, entre as quais o acesso aos mercados, disponibilidade de energia elétrica e qualidade do meio ambiente.

O método de coleta da informação necessária para se construir os índices, baseado fundamentalmente em pesquisa de opinião de vários atores que participam da reforma agrária, é um dos aspectos mais interessantes e inovadores do estudo. A transformação de opiniões em índices objetivos é um “pulo do gato”, e uma vez confirmada a consistência do procedimento, poderia alargar as possibilidades de pesquisa na área. A questão central da validade da metodologia diz respeito precisamente aos procedimentos adotados para fazer essa “transformação fundamental” de opiniões de caráter subjetivo em indicadores objetivos que formam a radiografia da situação dos assentamentos.

QUALIFICANDO A INFORMAÇÃO COLETADA

O trabalho de Sparovek *et alii* (2003), além de amplo, tem a preocupação com a qualidade da informação. Trata-se de uma precaução baseada no conhecimento prévio das dificuldades em coletar informação de um público não necessariamente acostumado com esse tipo de procedimento.

Vejamos um pouco mais de perto esse procedimento. O primeiro ponto refere-se às três opções de resposta: quantitativa, semiquantitativa e qualitativa. A idéia é boa e tem como objetivo principal não forçar uma

precisão quando o próprio entrevistado não está seguro para responder o quesito. Nesses casos, no lugar de forçar uma resposta com um número preciso sobre o número de famílias do assentamento que ocupam casas definitivas de alvenaria, o entrevistado tem a opção de dar apenas uma idéia do percentual de famílias nessa situação (resposta semiquantitativa) ou, de maneira ainda mais vaga, se são poucas, a maioria, mais ou menos a metade ou a totalidade que tem casa definitiva (resposta qualitativa).

Os autores parecem atribuir maior precisão às respostas quantitativas, pois afirmam que “o risco de permitir respostas qualitativas é aumentar a imprecisão dos dados coletados. No entanto, a opção por respostas semiquantitativas e qualitativas foi pequena na maioria das questões, não comprometendo a exatidão na avaliação dos resultados (p.56).” Na verdade, tratando-se de “opiniões”, a incerteza paira sobre todas as respostas na medida em que não se levantou um parâmetro que permita avaliar nem a direção nem a magnitude dos erros. O fato de obter uma opinião precisa sobre o número de famílias com casas definitivas não significa que essa opinião corresponda, de forma precisa, à realidade. Minha opinião pode estar equivocada, assim como a dos outros dois entrevistados.

É claro que, tratando-se de casas definitivas, é possível assumir que muitos dos entrevistados conheçam essa informação e a utilizem para responder à pergunta. A opinião, neste caso, estaria próxima à realidade. Mas para muitas das perguntas, talvez a maioria, a resposta, mesmo quantitativa, implica um processamento da informação pelo entrevistado, uma avaliação do entrevistado sobre a situação. E, nesse processo, a informação objetiva transforma-se em opinião. Como não conhecemos a realidade, não temos como saber em que medida as opiniões a refletem e em que medida dela se distanciam.

Esse é, em nossa opinião, o principal problema metodológico do estudo: não apresentar nenhum parâmetro para avaliar o erro das opiniões. Isso poderia ser feito por meio de uma pesquisa amostral menor, que colheria de forma mais objetiva um subconjunto de informações contidas no questionário, e as compararia com as ‘opiniões’ qualificadas obtidas pelo método utilizado. Medir o erro significa avaliar a qualificação dos entrevistados para responder o questionário, a precisão das respostas. Sem conhecer a medida do erro, pode-se até argumentar que em muitos casos

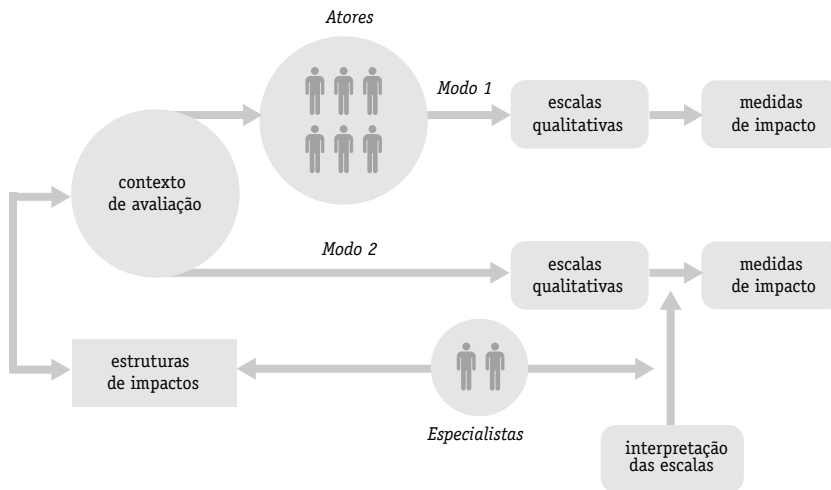
as respostas semiquantitativas ou qualitativas são menos incertas do que as quantitativas, pois a imprecisão que as caracterizam (faixas percentuais ou intensidade) reduz a incerteza ou probabilidade que não correspondam à realidade. Ou seja, é mais confiável uma resposta que afirme que poucas famílias têm casa definitiva, mesmo não sendo possível mensurar o tamanho de ‘poucas’, do que uma resposta que afirme que em minha opinião x famílias têm casa definitiva sem saber a precisão da minha resposta.

O segundo ponto refere-se às fontes de opinião. Mais uma vez a ideia é muito boa e reflete o reconhecimento da “importância de analisar o tema reforma agrária sob várias perspectivas, refletindo as opiniões do executor direto, dos trabalhadores rurais assentados e das organizações sociais que os representam nos assentamentos” (p.51). As divergências de opinião podem refletir tanto a “maneira como cada segmento percebe e analisa a mesma realidade” (p.52), mas podem também refletir problemas de informação que reduzem a própria validade ou confiabilidade dos dados. A presença de respostas diferenciadas entre as três fontes de opinião sobre situações que podem ser retratadas com certa objetividade, como o número de famílias ocupando casas definitivas, formas de acesso aos projetos de assentamento, área ocupada, e assim por diante, não pode ser tomada como reflexo de percepção particular do segmento social, mas sim como indicador de imprecisão. Qual resposta está mais perto da realidade? Mais uma vez, como não temos um levantamento amostral mais detalhado da realidade, não é possível responder à pergunta. Tampouco podemos dizer com segurança que a realidade está entre os extremos, e voltamos, assim, à incerteza quanto à validade das respostas.

Também a título de exemplificação, a Figura 1 apresenta um esquema para ilustrar exatamente o argumento acima, tirado do trabalho de Furtado *et alii* (2003). Apesar de apresentada de forma sutil, a Figura 1 mostra como o dado quantitativo exige uma interpretação do significado de sua escala, quando se procura avaliar impactos de inovações. Se há um aumento de 10% causado por uma inovação, isto é pouco ou muito? A pretensão de que haja objetividade no dado quantitativo cai quando se mostra necessário consultar especialistas para dizer aquilo que poderiam

ter dito diretamente: que a inovação causou um impacto de pequena monta, de grande monta, ou mesmo que não causou impacto.¹

Figura 1 – Esquema de avaliações utilizando dados quantitativos e qualitativos



Fonte: Apud Furtado *et alii* (2003)

A convergência de opiniões revelaria uma maior confiabilidade da informação na medida em que se reduz à probabilidade de três pessoas, com posições diferentes, cometerem o mesmo erro. Para que isto seja verdadeiro, seria preciso assegurar independência entre os entrevistados. Aqui se deve chamar atenção para a possibilidade de dois tipos de contaminação das respostas. O primeiro refere-se a um viés determinado pela própria posição do ator, problema a que se refere a Figura 1. O erro, no caso, é determinado pelo interesse particular do ator e, para ser importante, não precisa necessariamente incorrer em desonestidade ou distorção explícita dos dados. Usando a própria incerteza sobre o valor

1 Ver também Zackiewicz (2002) para uma discussão metodológica sobre critérios de ponderação de dados qualitativos a partir do critério de consistência.

da “verdadeira informação”, o agente apresenta o número que mais lhe convém. O segundo tipo de erro refere-se à seleção dos entrevistados.

O funcionário do Estado, responsável pelo projeto de assentamento, poderia estar interessado em “esconder” problemas que poderiam revelar debilidade da sua gestão, ou da gestão de seu colega de escritório; poderia também estar interessado em pintar um quadro mais negativo do que de fato o é se isto pode ajudá-lo a captar mais recursos para os projetos sobre sua administração; ou ainda para justificar, no futuro, um possível mau desempenho, ou para valorizar o desempenho. Nos últimos anos realizamos vários trabalhos de avaliação de políticas públicas, entre as quais ações de reforma agrária em vários estados, e enfrentamos esse tipo de problema de forma recorrente: os funcionários tendem a “dourar a pílula” em relação às situações sobre as quais se sentem diretamente responsáveis e a “carregar nas tintas” sempre que a responsabilidade pode ser atribuída a outros, seja genericamente o “governo”, do qual não parecem participar, seja à instituição diretamente responsável pela política.

No caso do assentado, o viés também pode variar, pelo menos teoricamente, para os dois lados. É possível imaginar que é melhor “pintar” uma situação mais feia para pressionar por mais assistência, ou que “doure a pílula” para não dar uma impressão tão negativa, com certo receio de comprometer a própria política. Também temos vivenciado essa situação. Em entrevistas realizadas em 1999 com participantes do Cédula da Terra, na sua fase inicial, quando o programa estava sob forte bombardeio dos grupos que se opunham a essa nova política, percebemos uma enorme preocupação, medo mesmo, de muitos entrevistados em responder temas que poderiam comprometer o futuro do Programa. Também percebemos, em estudo feito em 2001, que muitos assentados em projetos vinculados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), não gostavam de responder certas perguntas sobre a utilização das terras e gestão dos recursos dos projetos, indicando que deveríamos conversar com a liderança. Também, ficava claro, receio em “desafinar” e em prejudicar o projeto. Mas também encontramos muitos entrevistados interessados em “detonar” os projetos, pois estavam abandonados.

Por último, as opiniões dos representantes das associações também podem ser contaminadas pelo posicionamento político-partidário, que é

muito presente no ambiente da reforma agrária. De fato, nas entrevistas que realizamos em 1999 com 116 presidentes de associações beneficiárias do Cédula da Terra, e em 2001 com mais de 300 associações do Cédula e de projetos de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o discurso e avaliação sobre a situação do projeto variava segundo o posicionamento político-partidário da associação: umas, muito mais críticas, faziam o discurso do abandono; outras, mais “compreensivas”, reclamavam da falta de apoio do Incra, mas procuravam mostrar os progressos que as famílias tinham realizado após o assentamento.

Em uma pesquisa com desenho amostral adequado é possível que esses vieses de opinião fossem anulados, e que todos os matizes estivessem representados entre os selecionados para a entrevista. Esse não é o caso na pesquisa dirigida, e existe possibilidade da existência de pontos focais e de comportamentos convencionais entre as três fontes de informação, fato que debilitaria as vantagens metodológicas já apontadas (Zackiewicz, 2002). Qualquer um que acompanha os assentamentos sabe que em geral existe um estreito vínculo entre os funcionários do Incra responsáveis pelos projetos e os representantes das associações. Além disso, ao solicitar à associação que indicasse um assentado para participar da entrevista, é também provável que a indicação tenha sido de pessoa ativa na vida associativa, próxima, portanto, aos próprios representantes da associação.

Até que ponto essa proximidade entre técnicos e representantes das associações, e entre esses últimos e os assentados por eles indicados para a entrevista, não implica também uma “proximidade” de opiniões? Ou seja, embora a idéia de buscar três fontes distintas de opinião seja muito boa, sua aplicação deve ser cercada de alguns cuidados para evitar os problemas já mencionados. No caso do estudo em foco, não estão claros os procedimentos operacionais de campo e os critérios de seleção dos entrevistados, o que, infelizmente, reduz, mas não invalida, a importância de explorar as diferenças entre as três fontes de opinião para o entendimento da qualidade dos assentamentos.

Chama atenção que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste as opiniões do governo, associação e trabalhadores tenham sido muito próximas em quase todos os índices, e que no Sul e no Sudeste as divergências tenham sido maiores em vários índices. Por exemplo, no índice

de qualidade de vida, as três fontes foram muito próximas na região Norte (gov. 42; assoc. 42; trab. 41) e no Nordeste (gov. 55; assoc. 53; trab. 53), e apresentaram divergência no Sudeste (gov. 64; assoc. 57; trab. 65) e no Sul (gov. 68; assoc. 71; trab. 65). Esse mesmo comportamento está presente em outros indicadores.

Qual o significado dessas diferenças? A maior convergência observada no Norte e no Nordeste significa que a informação é mais confiável que no Sul e no Sudeste e que o erro é menor? Ou significa que o mencionado ponto focal (ou comportamento convencional) é mais forte, talvez até mesmo devido ao maior isolamento dos projetos de assentamento? De qualquer maneira, a análise das diferenças de opinião em cada estado poderia, sem dúvida, enriquecer muito a fotografia sobre a situação dos assentamentos e contribuir para apurar o procedimento metodológico adotado no estudo.

ANALISANDO APENAS DOIS INDICADORES: O DE EFICÁCIA E O DE QUALIDADE

Passemos à análise de dois dos quatro índices adotados para sintetizar a qualidade dos assentamentos e para “caracterizar o efeito da intervenção do governo na atual situação dos projetos de assentamento no que diz respeito à: *a*) eficácia da reorganização fundiária; *b*) qualidade de vida; *c*) articulação e organização social; *d*) qualidade ambiental e *e*) ação operacional (p.47).” A Tabela 1 apresenta os componentes dos dois indicadores que serão analisados.²

2 Cabe lembrar que os indicadores de ação operacional, articulação e organização social e qualidade do meio ambiente, apresentados por Sparovek *et alii* (2003) na página 49, foram utilizados nos estudos da equipe da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para avaliação do programa Cédula da Terra. Ver Buainain *et alii* (1998).

Tabela 1 – Componentes dos indicadores de eficácia e de qualidade dos assentamentos

Eficácia de Reorganização Fundiária		
Numerador	Denominador	Peso
Número de famílias morando no PA	Capacidade de assentamento	1,00
Parcelas abandonadas	Capacidade de assentamento	0,33
Aglutinação de parcelas	Capacidade de assentamento	0,20
Área remanescente	Área útil	0,07
Porcentagem da área útil ocupada	100	0,07
Qualidade de Vida		
Numerador	Denominador	Peso
Condições de acesso ao PA	Percenti 199 dos dados	0,67
Famílias em casas definitivas	Famílias morando no PA	1,00
Famílias com abastecimento de água	Famílias morando no PA	0,67
Famílias com tratamento de esgoto	Famílias morando no PA	0,33
Famílias com energia elétrica	Famílias morando no PA	0,67
Acesso a transporte coletivo	Famílias morando no PA	0,33
Acesso por estradas internas	Famílias morando no PA	0,33
Acesso à escola fundamental	Famílias morando no PA	1,00
Acesso à escola média	Famílias morando no PA	0,83
Acesso a serviço de saúde regular	Famílias morando no PA	1,00
Acesso a serviço de saúde emergencial	Famílias morando no PA	0,83

Fonte: *Apud* Sparovek et alii (2003)

Destaque-se, uma vez mais, que do nosso ponto de vista, a utilização dos índices é a maior contribuição do estudo. Em um debate marcado por fortes posições político-ideológico-partidárias, e alimentado por elevadas doses de *wishful thinking*, em que evidências objetivas e até mesmo os fundamentos da lógica, às vezes, têm escasso valor, a geração dos índices tem, pelo menos, o mérito, enorme, diga-se de passagem, de organizar o debate e a reflexão em torno de algo mais objetivo. Como estamos fazendo a partir da iniciativa do NEAD.

Pode-se até discordar de como os índices foram construídos, mas sua publicação chama atenção para aspectos cruciais da vida dos assentamentos – como situação da habitação, estradas, qualidade dos solos – e está produzindo uma reação salutar para, de um lado, melhorar a metodologia e, de outro, identificar como é possível superar as situações mais difíceis que os índices revelam.

Deve-se, desde já, aceitar que os índices não têm qualquer pretensão de poder explicar tudo, ou de representar, com precisão milimétrica, a situação de cada assentamento. Ainda levando em conta os possíveis vieses e ou erros de informação apontados, os índices são válidos para dar uma idéia geral da situação dos assentamentos nos aspectos mencionados e para orientar, sejam pesquisas mais aprofundadas sobre alguns aspectos mais importantes, sejam ações da política pública. Mais adiante, comentaremos algo sobre os resultados. Pelo momento, vamos nos ater a alguns aspectos metodológicos.

Cada índice é composto por um conjunto de variáveis relevantes para explicar a situação. Cada variável recebe um peso na composição do índice, o qual é definido de forma “arbitrária”. A estratégia utilizada para construção dos indicadores é engenhosa. Tomemos o caso do índice de eficácia da reorganização fundiária (IF) (p.66): *a*) cria-se um índice de depleção, em que 100% corresponde a atingir a plena capacidade do assentamento na variável em questão, por exemplo, o número atual de famílias; *b*) a importância de cada assentamento é, portanto, igual: não há porque considerar um assentamento mais importante que o outro; *c*) agrega-se, utilizando-se pesos, os diferentes componentes do índice. Existe, portanto, a relação entre o que poderia ser obtido e a realidade existente. Em essência, essa é a lógica que funda o processo de agregação dos assentamentos.

Naturalmente, a definição do peso das variáveis reflete a percepção dos autores sobre a importância da variável e, certamente, incorpora as discussões com outros atores que participaram da etapa de planejamento do estudo.

O exemplo mais difundido é o do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que agrega em um só índice variáveis referentes à educação, renda e saúde. O resultado é extremamente sensível aos fatores de ponderação

utilizados, e, para evitar erros, ou até mesmo manipulações, costuma-se reunir diferentes especialistas para definir o fator de ponderação. Por exemplo, qual seria o IDH caso se atribuísse maior peso à renda e à saúde do que à educação? Pode-se argumentar que a educação é importante indicador de desenvolvimento humano na medida em que está na base da possibilidade de inserção na sociedade contemporânea e que está fortemente associada a outros indicadores de bem-estar social. Mas também é possível argumentar que seu peso é menor do que o da saúde e o da renda, que afetam a qualidade de vida no momento, enquanto a educação, principalmente a dos jovens, só se transformará em desenvolvimento efetivo no futuro. Esse tipo de argumento levaria a atribuir maior peso à saúde e à renda do que à educação.

Tal discussão tem impulsionado a difusão da metodologia denominada multicritério, que não apenas recolhe as opiniões de especialistas como também permite estimar o mesmo indicador sob critérios diferentes. Em uma abordagem de multicritério, os fatores que determinam a ponderação são explicitados e os resultados apresentados sob os diferentes critérios relevantes. Fica ao leitor/usuário definir aquele que melhor se aplica a seus objetivos e análise. (Furtado *et alii*, 2003).

Sparovek *et alii* (2003) são absolutamente transparentes em relação aos fatores de ponderação adotados e apresentam, para cada índice, o fator de multiplicação utilizado, como ficou evidente na Tabela 1. A apresentação de uma breve justificativa dos pesos atribuídos ajudaria os leitores a melhor compreender os resultados, e em particular os efeitos de cada variável sobre o resultado (tratados como depleção), mas, em linhas gerais, os fatores de ponderação estão alinhados com o senso comum e, pelo menos a ordenação, não parece ser objeto de polêmicas (salvo, em nossa opinião, o sinal atribuído à aglutinação de parcelas no índice de eficácia da reorganização fundiária). Passemos à reflexão sobre dois dos índices – reorganização fundiária e qualidade de vida –, apenas para ilustrar as possibilidades analíticas que se abrem e os cuidados que se deve ter na utilização dos indicadores.

ÍNDICE DE EFICÁCIA DA REORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O índice de eficácia da reorganização fundiária tem como objetivo avaliar “o impacto que a criação do projeto de assentamento teve na conversão do latifúndio improdutivo, considerando a sua reorganização para uma situação característica de produção familiar (p.48)”. Tomando como base a meta de assentamento (capacidade de assentamento), o índice leva em conta o número de famílias morando no PA, as parcelas abandonadas, a aglutinação de parcelas, a área remanescente e a porcentagem da área útil ocupada.

Um primeiro ponto sobre o qual vale refletir é se a eficácia da reorganização fundiária pode ser avaliada apenas a partir da constatação de que o latifúndio improdutivo foi redistribuído em um número maior de parcelas. Do ponto de vista do debate teórico, sustenta-se que a divisão da terra produziria uma utilização mais intensiva e eficiente dos recursos disponíveis. Essa hipótese é baseada em evidências empíricas sólidas, mas não pode ser assumida como verdadeira *ex-ante*, até porque em muitas situações os recursos são melhor utilizados em regime de grandes propriedades do que sob parcelamento.

No Brasil, o trabalho de Guanzioli *et alii* (2001) sobre a agricultura familiar evidencia que, na média, os recursos terra, capital e trabalho, alocados nesse regime, são utilizados de maneira mais intensiva que aqueles alocados às grandes propriedades patronais. Daí não se deriva, no entanto, que a divisão da grande propriedade produza, por si só, uma utilização mais intensiva e eficiente da terra. Em Portugal, a reforma agrária realizada após a Revolução dos Cravos produziu uma desorganização da produção, e os recursos parcelados passaram a render muito menos do que no regime anterior. A reintegração da posse aos antigos proprietários marca o início de um uso mais intensivo dos recursos que recolocou Portugal no mapa de produtor agropecuário na União Européia.

Ou seja, do nosso ponto de vista, um índice de eficácia da reorganização fundiária deveria incorporar, em alguma medida, variáveis que refletissem a utilização dos recursos no novo regime, os resultados alcançados em termos de geração de riqueza e renda, e que pudessem ser comparados com uma estimativa dos rendimentos produzidos antes

da desapropriação. A distribuição não pode ser tratada como um fim em si mesmo, mas apenas como um meio para melhor ocupar as terras e para que as famílias beneficiárias alcancem melhor nível de vida. Pelo menos é esse o argumento para justificar a desapropriação das terras consideradas improdutivas.

Esse ponto está no cerne do próprio debate sobre a reforma agrária, e o índice de reorganização, tal como está concebido, reflete a visão de que o objetivo da reforma é distribuir as terras, e que a eficácia da reorganização pode ser avaliada apenas pela performance redistributiva e não pelo resultado da redistribuição. Claro que é possível argumentar que, após a redistribuição, a situação será sempre melhor que a anterior na medida que é melhor que a terra seja mal utilizada por várias famílias que por um único proprietário. Do nosso ponto de vista, a justificativa econômica da reforma agrária é produzir um uso mais eficiente e sustentável dos recursos, e sua finalidade é permitir às famílias beneficiárias elevarem seu nível de vida. Dessa forma, a eficácia da reorganização não poderia ser avaliada a partir apenas de variáveis que dão conta da redistribuição, mas que nada revelam sobre a utilização dos recursos redistribuídos.

Um segundo ponto sobre a composição do índice de eficácia da reorganização fundiária diz respeito ao tratamento dado a algumas das variáveis. Por exemplo, a aglutinação de parcelas parece entrar como fator negativo no índice, quando em muitos casos é, justamente, um sinal de que a reorganização fundiária está sendo bem-sucedida. No trabalho de avaliação do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Pro-cera), realizado em 1998, Buainain e Souza Filho (1999) confirmaram que, em muitos casos, a aglutinação, feita sempre “por baixo do pano”, corrigia problemas de seleção de beneficiários, de divisão artificial de lotes e permitia aos assentados mais empreendedores, e com melhores condições, expandir sua produção. Da mesma forma, uma maior concentração de famílias, ainda que possa revelar uma maior pressão sobre a terra, com risco de reproduzir ou acentuar o grave problema do minifúndio, pode também indicar que, pelo menos no curto prazo, os recursos estão sendo mais bem utilizados. A interpretação dada ao número de famílias morando no lote também é controversa. Em assentamentos nas regiões Norte e Centro-Oeste, que são em geral afastados das cidades e povoados rurais,

não morar no assentamento pode, sem dúvida, ser interpretado como sinal negativo, de abandono, falta de condições e, até mesmo, de perspectiva. Isso não é verdadeiro no Nordeste, e menos ainda no Sul e Sudeste, onde muitos projetos de assentamento estão próximos às cidades, ou povoados rurais. Nesses casos, a decisão de morar fora do assentamento tem um outro significado, e não compromete em nada a boa gestão da unidade produtiva.

Em pesquisa realizada em 2001 em cinco estados do Nordeste, Buainain *et alii* (2002) confirmaram que quase 50% das famílias beneficiárias de assentamentos do Cédula da Terra e do Incra já tinham casa própria, em povoados rurais ou centros urbanos, antes de receber os lotes. As famílias estavam instaladas, com os filhos freqüentando escolas locais, alguns com ocupação e por isso não tinham e nem pensavam em se mudar para o assentamento. Em muitos casos, a construção compulsória de casa no PA era um verdadeiro desperdício de recursos, e muitos reclamavam de forma bem explícita de não poder utilizar os recursos de ajuda para habitação ou para melhorar a casa já existente, ainda que fora do projeto de assentamento, ou para finalidade produtiva.

A última consideração é sobre o percentual da área útil ocupada, única variável que tem alguma relação com o uso do recurso distribuído. A ocupação, no caso, não pode ser traduzida em utilização de forma automática. A falha neste caso é não incorporar nenhuma medida de tempo ao considerar o peso desta variável. Temos argumentado que a reforma agrária é um processo de reestruturação de longo prazo, e que as avaliações são necessárias, mas devem ser cuidadosas e não exigir resultados imediatos de uma população que chega aos projetos de assentamento sem recursos e sem condições de colocar investimentos em marcha. No caso da área útil ocupada, o tempo é crucial para a ponderação. Uma baixa área útil ocupada em um projeto de assentamento criado há poucos anos não pode ser tomada como sinal negativo de eficácia de reorganização fundiária. Além disso, o tempo para a ocupação da área útil não depende apenas de crédito, mas de outros fatores, tais como a situação da propriedade antes da desapropriação, região, condições meio ambientais, número de famílias do assentamento, entre outras. Por exemplo, a análise dos projetos do Cédula da Terra revelou que muitas fazendas adquiridas estavam estruturadas para um tipo de exploração que não era viável

para os novos proprietários, em regime individual, e sua “reconversão” exigia investimentos adicionais, enquanto outras podiam ser “adaptadas” mais facilmente aos objetivos e necessidades das famílias assentadas. A diferença de tempo para incorporar as áreas úteis não pode ser avaliada como maior ou menor eficácia sem levar em conta esse tipo de fator.

Esses comentários revelam a dificuldade de se criar um índice único para avaliar e medir algo tão complexo como a reorganização fundiária. No entanto, independente dos comentários, que tem o sentido de qualificar a análise e não de invalidá-la, o fato é que o estudo gerou indicadores sobre cada uma das variáveis, e nos permite utilizá-los segundo as diferentes concepções e objetivos. A disponibilização dos dados para uso geral permitirá um conjunto de cruzamentos de informações para testar, validar ou refutar hipóteses e teses importantes sobre o comportamento dos projetos de assentamento. Por exemplo, será de fato que a evidência colhida por Buainain *et alii* (2002) sobre morar ou não nos assentamentos é válida? Isto poderia ser testado cruzando esta variável com a variável de localização do PA em uma análise multivariada. Será que a ocupação da área está relacionada a fatores locacionais, ou ao tempo de assentamento?

Os trabalhos de Buainain *et alii* (2003) testaram e refutaram a hipótese de que o tempo era uma variável importante na determinação da renda. A confirmação desse resultado seria bastante negativa para a reforma agrária na medida que estaria indicando que as famílias não elevam seu nível de renda com o passar do tempo, e que não estariam em curso processos de consolidação das unidades produtivas. Como os resultados da estimativa eram pouco robustos do ponto de vista estatístico, a questão ficou em aberto e sem resposta. Um cruzamento da utilização da terra com o tempo de assentamento e alguns dos fatores locacionais poderia ajudar a separar os projetos de assentamento segundo o tempo exigido para sua maturação, e esta informação poderia ser útil para fixar metas para avaliações futuras de desempenho (que mais dia ou menos dia terá que ser introduzida e exigida).

ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA

O índice de qualidade de vida está assentado fundamentalmente em “acesso a serviços e condições de moradia no PA. O fator de ponderação, nesse caso, foi sempre o número de moradores no PA, conforme Sparovek *et alii* (2003, p. 50)”. Os próprios autores chamam a atenção que o índice está desvinculado das metas propostas na criação do projeto de assentamento, e que se em um assentamento criado para 200 famílias só viverem 50 famílias em boas condições, “o índice vai ser elevado, mesmo que isso, comparado à capacidade de assentamento represente que a meta inicial esteja longe de ser atingida” (p.50). Aqui fica evidente um ponto que de uma maneira sutil está presente em todo o trabalho. De um lado, o objetivo é avaliar a qualidade dos assentamentos, mas de outro esse objetivo acaba sendo confundido com o de avaliar a política de reforma agrária e seus instrumentos. No caso do índice de qualidade de vida, desvincula-se o resultado da política, e aí se gera o paradoxo de um resultado ótimo (50 famílias vivendo bem) que reflete um fracasso da política (apenas 50 e não 200 famílias vivendo bem). A questão é: justificar-se-ia o investimento neste projeto de assentamento hipotético para beneficiar apenas 50 famílias?

Note-se a presença de “dois pesos e duas medidas” na construção dos índices: no caso anterior do índice de eficácia da reorganização fundiária, o foco parece ser avaliar a política desde o ponto de vista do planejamento, pois os resultados – mesmo positivos – que não se enquadram na previsão foram penalizados apenas por divergirem do plano original. Com o perdão da obviedade, é claro que um índice de qualidade de vida deve refletir a qualidade de vida das famílias, mas seria bastante interessante cruzar a informação gerada por esse índice com a referente à capacidade de assentamento, e avaliar se há alguma correlação entre o comportamento das duas.

Uma das hipóteses levantadas por Buainain *et alii* (2002) na análise do modelo de reforma agrária por conflito é que as pressões para assentar o maior número possível de famílias levou à deterioração dos projetos de assentamento, comprometendo, em muitos casos, a própria sustentabilidade e viabilidade de muitos projetos. O resultado do estudo

parece confirmar essa hipótese, já que a comparação entre os projetos de assentamento implantados no período 1985-1994 com os do período 1995-2001 revelam que a situação dos primeiros é melhor. No entanto, esse resultado não pode ser tomado ao “pé da letra” pela desconsideração do fator tempo em vários índices, já comentado antes. Por isso seria útil cruzar as informações sobre qualidade de vida e capacidade de assentamento no mesmo período, e avaliar como é o comportamento da qualidade de vida em diferentes situações.

Essa avaliação poderia também alimentar o debate sobre a importância da escala para a viabilidade dos projetos de assentamento. Uma hipótese é que o modelo vigente produz assentamentos cada vez menores, dispersos espacialmente, dificultando, portanto, as ações do setor público, a provisão de serviços, a criação e aproveitamento das vantagens que poderiam ser geradas pela aglomeração. Pode-se inferir que a hipótese tem fundamento a partir do trabalho de Leite *et alii* (2004), que evidencia que, em municípios com maior número de assentamentos, os efeitos da reforma agrária são relevantes. No entanto, o trabalho não foca no tamanho dos assentamentos, mas no efeito da aglomeração. Qual o comportamento da qualidade de vida segundo o tamanho do projeto de assentamento? Existe alguma correlação entre tamanho e qualidade? Qual?

Podem-se levantar dois tipos de “problemas” em relação ao índice de qualidade de vida. O primeiro, mais sério, é não levar em conta duas variáveis absolutamente fundamentais na determinação da qualidade de vida: renda e segurança alimentar. A qualidade de vida de uma família que tem casa definitiva no PA é, sem dúvida, superior à de um vizinho que ainda vive no barraco de taipa, em chão batido e teto de palha. Ainda assim, ambos podem ter uma péssima qualidade de vida se não tiverem um nível mínimo de renda, e viverem em situação de insegurança alimentar. Foi precisamente essa combinação que presenciamos na pesquisa realizada em 2001, com mais de 600 famílias, que viviam em áreas afetadas pela seca: sem renda, ocupação e alimentos, dependiam quase inteiramente dos programas de auxílio do governo federal.

A importância da inclusão da renda em um índice de qualidade de vida também se justifica pelo formato da própria intervenção. A transferência de recursos públicos para populações pobres tende a produzir efeitos

positivos imediatos no bem-estar, mas não asseguram a sustentabilidade desses efeitos. A ajuda para habitação melhora as condições de moradia, cuja importância não pode ser minimizada, mas se não for acompanhada da elevação da renda o efeito sobre a própria qualidade de vida tende a ser diminuído. Em trabalho recente sobre o Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste (Buainain *et alii*, 2004), ao analisar os efeitos de subprojetos de habitação e eletrificação, constatamos que os efeitos positivos são muito mais significativos para as famílias com um nível de renda um pouco melhor, que têm condições de utilizar melhor a nova habitação e a disponibilidade de energia. Para as mais pobres, por exemplo, a energia significa apenas um ponto de iluminação na casa; para as que têm alguma renda, a energia traz a televisão, aparelho de som, geladeira e assim por diante. O mesmo vale para a casa.

O segundo tipo de problema refere-se a uma certa confusão entre acesso a serviços públicos e qualidade de vida, que reflete um “viés” urbano. Por exemplo, o cidadão pode ter acesso a serviço de saúde regular (um tanto indefinido o significado desse acesso) e ter uma péssima saúde. Pode também ter acesso a serviço emergencial de saúde (outra variável de significado complicado) e isso não se refletir diretamente em sua qualidade de vida cotidiana. Especialmente no meio rural, em assentamentos distantes dos centros urbanos, com estradas que funcionam só parte do ano, qual o significado de acesso a serviço emergencial de saúde? E o transporte coletivo? Em muitas áreas de baixa densidade populacional, o relevante não é ter acesso a transporte coletivo, e sim a transporte. É provável que uma pesquisa desse tipo, realizada no meio-este americano, região rica em produção de cereais, revelaria um índice baixo de famílias com acesso a transporte coletivo: os fazendeiros usam transporte próprio. No caso dos assentados, o transporte não é próprio (embora seja crescente o uso de motocicletas como meio de locomoção), e a questão-chave seria saber se contam com algum tipo de transporte regular, e não com transporte coletivo. O tratamento de esgoto é, sem dúvida, relevante para a qualidade de vida, mas o risco aqui é de não se levar em conta à realidade do meio rural. Uma família que tenha fossa sanitária não tem esgoto tratado, e os programas da Fundação Nacional de Saúde de construir banheiros no meio rural não significam tratamento

de esgoto. Têm um enorme impacto na qualidade de vida, em particular na saúde e mortalidade infantil, e teriam ficado rigorosamente de fora do índice de qualidade de vida.

O mesmo tipo de raciocínio pode ser feito para abastecimento de água. Uma família que tenha uma cisterna não pode ser considerada como tendo abastecimento de água e, ainda assim, a instalação de uma cisterna no semi-árido traz um benefício enorme e têm um forte impacto positivo sobre a qualidade de vida das famílias, como constatado por Buainain *et alii* (2004) em pesquisa em 160 comunidades pobres do interior nordestino. Isso sugere a necessidade de introduzir algum tipo de ponderação por região: não é possível atribuir o mesmo peso à presença de abastecimento de água na região Norte e no semi-árido nordestino. Em um caso, é provável que a falta do abastecimento de água não tenha tanto efeito negativo sobre a qualidade de vida de uma família que vive entre rios e igarapés, mas no semi-árido uma cisterna pode fazer a diferença entre vida e morte, pelo menos no sentido figurado.

Em nossa opinião, o melhor teria sido a construção de um índice mais reduzido de qualidade de vida, focando algumas poucas variáveis relevantes e com comparabilidade com as bases de dados mais gerais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e o Censo Demográfico. Isso permitiria situar a qualidade de vida dos assentados no conjunto da população rural do país. Ninguém parece duvidar que a qualidade de vida é inferior à desejável, mas, do ponto de vista da política pública, uma questão relevante é comparar a situação dos assentados com a dos vizinhos não assentados. Um resultado positivo poderia indicar que, em que pese todos os problemas, está valendo a pena realizar a reforma agrária. Assim como está, isolado, o índice serve para alimentar a crítica oposta, de que apesar dos gastos com reforma agrária, a situação continua muito mal e de que os projetos de assentamento são, em sua maioria, “favelas rurais”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração do estudo e a abertura do banco de dados para uso público criam grandes oportunidades para análises futuras sobre questões rele-

vantes para a compreensão da reforma agrária no Brasil. Uma primeira linha de trabalho, que deveria ser assumida pelo próprio Estado, é a realização de estudos amostrais para gerar parâmetros de validação da metodologia. Isso permitiria a reprodução do estudo no futuro, seja na totalidade ou parte dele, com maior confiabilidade e segurança.

Uma segunda linha de trabalho, imediata, que depende apenas da abertura dos dados, é realizar cruzamentos das informações disponíveis. O estudo apresenta os índices de forma estanque, e não procura – porque não era o objetivo do trabalho contratado – explorar as ricas relações entre as variáveis. Ao longo do texto, já demos alguns exemplos, mas vale a pena indicar outros. Qual a relação entre qualidade de vida nos assentamentos e a sua localização? Qual a importância da qualidade do meio ambiente para explicar outros aspectos, como a renda, no assentamento? Assentamentos com maior porcentagem de preservação ambiental têm maior ou menor nível de renda?

Outra linha de investigação possível é o aprofundamento dos aspectos regionais e locais, atribuindo pesos diferenciados segundo as condições de cada região.

Finalmente, sugere-se uma reflexão sobre os índices, separando claramente índices que refletem a ação da política (como o índice de ação operacional) dos índices situacionais, como o de qualidade de vida e de articulação e organização social. ✎

BIBLIOGRAFIA

BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M. F.; MAGALHÃES, M. M.; ARTES, R.; SOUZA FILHO, H. M.; NEDER, H. D.; LEON, F.; PLATA, L. A. *Perfil dos beneficiários PCT e Incra-2001* – Relatório de Pesquisa. 2002. 393p. mimeo (Convênio Fecamp/NEAD-MDA).

BUAINAIN, A. M.; FONSECA, R. B.; PEDROSA, D.; BAZIN, F.; NEDER, H.; SOUZA FILHO, H. M.; SILVEIRA, J. M.; MELO, M.; MAGALHÃES, M.; VITAL, M.; ROCHA DE SOUSA, M.; BUAINAIN, V. *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Relatório Final. 2003. 213p. mimeo (Convênio Fecamp/NEAD-MDA – World Bank)

BUAINAIN, A. M. e SOUZA-FILHO, H. M. *Procera: impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Brasília: 1998. mimeo (Convênio FAO/Incra)

BUAINAIN, A. M. et alii *Projeto de combate à pobreza rural (Renascença): funcionamento e resultados imediatos*. Relatório de Pesquisa. 2004. 235p. mimeo (Convênio IICA/Seplandes/PE)

BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, MALETTA, H.; SILVEIRA, J. M. F. J. da, PEREIRA, P. L. V.; ARTES, R.; ZARONI, M.; MAGALHÃES, M. M. *Metodologia de avaliação de impactos sócio-econômicos*. Campinas: IE/Unicamp, NEAD-MDA, Banco Mundial, 1998. 210p. mimeo

FURTADO, A. T. (coord.) *Políticas públicas para a inovação tecnológica na agricultura do estado de São Paulo: métodos para avaliação de impactos de pesquisa*. Relatório final de pesquisa apresentado à Fapesp. Campinas: DPCT/Unicamp, 2003.

GUANZIROLI et al. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LEITE, Sérgio Pereira et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Ed. Unesp (co-editora e distribuidora), 2004.

PEREIRA, J. C. *Análise de dados qualitativos: estratégia metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. São Paulo: Edusp, 1999. 156 p.

SPAROVEK, G. (org.) *A Qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira*. USP/MDA/FAO, 2003. 204p.

ZACIEWICZ, M et alii. *Uma proposta metodológica para avaliação de impactos econômicos de programas de inovação tecnológica*. Geopi/DPCT-Unicamp, 2002. 30p. mimeo

2.5

Impactos socioterritoriais da luta pela terra e a questão da reforma agrária

UMA CONTRIBUIÇÃO CRÍTICA À PUBLICAÇÃO
*A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DA
REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA*



Bernardo Mançano Fernandes

*Geógrafo. Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), campus de Presidente Prudente (SP).*

INTRODUÇÃO

Este artigo, solicitado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA) é uma análise crítica da publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* (Sparovek, 2003). É uma colaboração com a discussão metodológica da pesquisa em assentamentos rurais. Na primeira parte, procuramos responder às questões referentes às contribuições da pesquisa para os estudos geográficos, a adequação da metodologia, suas vantagens e restrições, e algumas considerações a respeito das questões formuladas para os sujeitos pesquisados.

Na segunda parte, discutimos o conceito de reforma agrária a partir do debate entre distintos projetos políticos e analisamos os impactos das políticas de assentamentos na estrutura fundiária brasileira, procurando compreender as diferencialidades territoriais e os diferenciais de territorialização e de desterritorialização.

Analisamos a questão agrária e a reforma agrária a partir do conceito de território. O território é uma unidade espacial onde se desenvolvem diferentes relações sociais, por exemplo: capitalistas e familiares, que conflitam permanentemente, aumentando ou diminuindo suas extensões. Essas unidades espaciais são frações territoriais. O aumento do número de unidades espaciais ou frações territoriais onde se desenvolvem relações capitalistas amplia o território capitalista. O aumento do número de unidades espaciais ou frações territoriais onde se desenvolvem relações camponesas (familiares) amplia o território camponês.

Esse aumento acontece pelo processo geográfico de territorialização e a sua diminuição acontece pelo processo geográfico de desterritorialização. Nesse sentido, diferencialidade territorial é a participação relativa

dos estabelecimentos por grupo de área. Diferencial de territorialização é participação absoluta das áreas por grupos. A partir da diferencialidade territorial conhecemos a participação percentual dos estabelecimentos pequenos, médios e grandes em um determinado território. Por meio do diferencial de territorialização conhecemos a participação absoluta dos estabelecimentos de diferentes tamanhos. Esses conceitos contribuem para acompanharmos as mudanças na estrutura fundiária.

Na terceira parte, discutimos o índice de eficácia da reorganização fundiária relacionado com os dados referentes à implantação de assentamentos e ocupações de terra. Também associamos os valores médios do índice de qualidade de vida com os valores médios do índice de ação operacional e com os valores médios do índice de articulação de organização social, para analisar o refluxo dos movimentos camponeses e a precarização dos assentamentos rurais.

Procuramos, ao mesmo tempo, fazer nossas considerações a respeito da metodologia desta pesquisa e apresentar relações com as pesquisas que realizamos.

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRIBUIÇÕES E CONDICIONANTES DA PESQUISA

Os dados apresentados na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* são uma importante contribuição para o estudo do processo de territorialização da luta pela terra em todas as regiões do país. Igualmente, é uma referência que ajuda na compreensão de parte das condições socioeconômicas das famílias assentadas a partir de três pontos de vistas: *a)* do técnico profissional ou empreendedor social, como foi denominado; *b)* do presidente ou membro da diretoria da organização associativa dos assentados e; *c)* de um líder comunitário identificado pelo empreendedor social.

Para uma análise geográfica, a sistematização dos dados nas escalas nacional, macrorregional e estadual possibilita uma leitura da diferenciação espacial dos resultados da pesquisa, permitindo a realização de novas pesquisas para comparação de espaços geográficos distintos e/ou que possuam similitudes.

A metodologia adotada na realização da pesquisa inova ao trabalhar com as opiniões de três sujeitos que realizam atividades políticas distintas nos assentamentos rurais. Essas atividades têm em comum o desenvolvimento territorial, embora tenham como referências diferentes projetos políticos. Talvez, por essa razão, os resultados das respostas dos diversos sujeitos foram muito próximos na maior parte das vezes. Por ser uma pesquisa predominantemente quantitativa, não aparecem as diferenças dos projetos políticos em desenvolvimento. Essa é uma restrição da metodologia. Outro limite é com relação à escala geográfica, pois a metodologia não possibilita resultados confiáveis em escala municipal ou mesmo em escala local (assentamento). A principal vantagem dessa metodologia está na possibilidade de realização de uma pesquisa que conjuga amplitude e rapidez, ou seja, pesquisar em escala nacional em um tempo breve.

Se considerarmos que os resultados das pesquisas aplicadas devem servir também para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial dos assentamentos, mesmo que em escala estadual, algumas questões deveriam ter sido contempladas na realização da pesquisa. Um exemplo é a composição dos membros das famílias, sexo, estado civil, faixa etária, escolaridade, analfabetismo, etc.

Com relação à educação, para os movimentos socioterritoriais como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) ou a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o acesso à educação básica não significa apenas o acesso à escola, mas principalmente à escola no assentamento e com projeto pedagógico da educação do campo. Nesse sentido, as questões referentes às famílias com filhos em idade escolar que frequentam os níveis de ensino fundamental e ensino médio são insuficientes, porque não localizam a escola, nem a sua política educacional. Falta, também, uma questão a respeito da participação no ensino superior.

Com relação à produção, foi levantada somente a área destinada à produção coletiva, que é ínfima, como a maior parte dos pesquisadores da questão agrária já sabe. Não foi pesquisada a produção familiar em sua diversidade social e geográfica. Para uma pesquisa em escala nacional, a questão é essencial.

As observações têm sentido se a metodologia puder comportar esses níveis de detalhamento, considerando sua principal característica que conjuga amplitude e rapidez – as fizemos a partir do pretensioso título da publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*.

OS TERRITÓRIOS DO DEBATE TEÓRICO POLÍTICO SOBRE A REFORMA AGRÁRIA

Nesta parte, discutiremos a questão da reforma agrária na última década a partir das leituras que estamos construindo no Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma agrária (Nera), vinculado ao Departamento de Geografia da Unesp, campus de Presidente Prudente. Na discussão, nos remeteremos sempre à publicação em questão, de modo a dimensionar o debate, tentando aprofundá-lo e apresentando nosso ponto de vista.

Iniciamos a discussão a partir da questão conceitual de reforma agrária. Em Sparovek (2003, cap. 2, p. 5-38), há uma importante discussão a respeito do debate conceitual e das experiências de reforma agrária. Foram apresentadas diferentes acepções do termo reforma agrária, que variam desde a realização de políticas públicas como créditos agrícolas, assistência técnica, garantia de preços, etc., ao processo de redistribuição da propriedade da terra, fundamental para mudanças políticas, econômicas e sociais, portanto, territoriais. Esse conjunto de políticas faz parte do conteúdo do conceito de reforma agrária.

O conceito de reforma agrária expressa processos compostos de diferentes dimensões. Os modos de realização desses processos transformam o conceito em territórios teóricos e políticos apropriados por diferentes instituições. Essas apropriações aplicam distintas especificidades ao conceito, que tem sido definido como política compensatória, apenas para minimizar os conflitos por terra, ou como revolução, como uma possibilidade de transformação da sociedade.

Essas definições estão em debate hoje nas políticas de assentamentos rurais implantadas por diversos governos desde a década de 1960. Enquanto se faz o debate, milhares de assentamentos são criados por causa da intensa luta popular realizada pelos movimentos camponeses por

meio da ocupação de terra. Nesse tempo, o conceito de reforma agrária foi transformado em territórios em disputa.

A definição de reforma agrária como política compensatória expressa um processo de controle social dos movimentos camponeses pelo Estado, sob influência direta do capital. A política compensatória é uma forma de tratamento terminal do campesinato. A aposta no fim do campesinato não se efetua como se tem esperado, de modo que a política compensatória mantém os movimentos na UTI. Alguns movimentos camponeses, que têm como prática as políticas de resultados e de consensos impostos, aceitam as políticas compensatórias.

A definição de reforma agrária como revolução política de transformação socioeconômica expressa um processo de enfrentamentos permanentes. Essa compreensão é defendida por movimentos camponeses, especialmente os vinculados à Via Campesina. A posição está fundada na diferenciação do campesinato pela renda capitalizada da terra. Essa é a essência da questão agrária e sua solução só é possível com a superação do modo capitalista de produção.

Essas definições são territórios em disputa no cotidiano da sociedade e são percebidas tanto nos periódicos de circulação nacional como nos trabalhos científicos de diferentes correntes teóricas. Esses territórios são projetos políticos de instituições diversas e se materializam simultaneamente nos campos e nas cidades, territorializando-se, sendo desterritorializados e reterritorializando-se. Compreender esses movimentos no dia-a-dia é um desafio enorme para a ciência e para a política.

Os resultados, os consensos e os enfrentamentos são utilizados por oportunistas para negar as condições de desenvolvimento da agricultura camponesa, procurando desqualificar as experiências em andamento, ocultando a complexidade desse processo por meio de uma literatura banal.

Os territórios dos projetos de políticas compensatórias e dos projetos de perspectivas revolucionárias estão inseridos no espaço de realização das lutas pela terra e pela reforma agrária. Nas disputas pelos projetos e territórios acontecem um processo combinado de ressocialização e exclusão. É exatamente essa fração de realidade que a publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* captou. Como são territórios em disputa, podemos ter diferentes interpretações dessa parte da realidade,

porque ela contém o sucesso e o fracasso, o avanço e o retrocesso, que são resultados dos projetos políticos em desenvolvimento.

Essas diferentes leituras estão contidas nos projetos políticos e territoriais que acreditam na agricultura camponesa como modelo de desenvolvimento ou que a vêem como uma política de controle social do capital. Nesse sentido, o trabalho de Sparovek *et alii* (2003) é uma importante referência para compreender os assentamentos como uma forma de desenvolvimento da agricultura camponesa, portanto de realização da reforma agrária.

No debate sobre as diferentes leituras, uma grande dificuldade encontrada é conhecer quais os impactos que as políticas de assentamentos causaram na estrutura fundiária brasileira. Sparovek *et alii* (2003, p. 14-21) apresentam diversas fontes a respeito da questão, bem como as mudanças relativas às metodologias de pesquisa, o que tem dificultado análises comparativas. Embora a análise presente no livro demonstre a persistência da concentração da terra, apesar do conjunto das denominadas políticas de reforma agrárias já realizadas, não apresenta os impactos das políticas de assentamentos na estrutura fundiária.

No Brasil, é um desafio enorme trabalhar com os dados referentes à questão da propriedade da terra. Procurando enfrentar esse desafio e para contribuir com o debate, apresentamos uma análise na tentativa de compreender se as políticas de assentamentos modificaram ou não a estrutura fundiária brasileira.

José Gomes da Silva, citado por Sparovek *et alii* (2003, p. 8), afirmou que um projeto de reforma agrária deve desconcentrar a estrutura fundiária e ser realizado em um período de uma geração. Em nossas pesquisas (Fernandes, 1996), observamos que filhos de assentados constituíram famílias, ocuparam a terra e foram assentados. Está em formação uma segunda geração de filhos de assentados sem que a questão da terra tenha sido resolvida. Portanto, essa premissa caiu por terra. Resta-nos saber se está acontecendo a desconcentração fundiária.

Outra questão importante é que desde a segunda metade da década de 1990, a reforma agrária deixou de ser somente uma política de desapropriação de terras pelo Estado. Passou a ser, também, uma política de

mercado com a compra de terras, por meio da criação do Banco da Terra e, recentemente, com a instituição da política de crédito fundiário.

Mesmo considerando conjuntamente a expropriação e a compra de terras para a formação de milhares de assentamentos, a estrutura fundiária brasileira continua concentrada, porque a ocupação do território brasileiro ainda está em movimento, como demonstramos a seguir.

Uma análise apurada das tabelas 1, 2 e 3 possibilita uma compreensão mais ampla, porém ainda incompleta desse processo complexo de reestruturação fundiária, que ocorreu entre 1995-2002. Nesse período, ocorreu a transferência (por meio de desapropriação e compra) de mais de vinte milhões de hectares dos imóveis com mais de cem hectares para os estratos de imóveis com menos de cem hectares. De 1992 a 2003, foram incorporados quase noventa milhões de hectares, ou uma área equivalente a três estados de São Paulo e um estado do Rio de Janeiro, em que quase todos os estratos tiveram suas áreas ampliadas.

Conforme a Tabela 1, a área média dos lotes dos assentamentos na região Norte é de 74 ha. No Nordeste não passa dos ínfimos 29 ha, quase igual ao Sudeste com 31 ha. No Centro-Oeste são 57 ha e, na região Sul, a área média corresponde a 48 ha.

Tomando esses números como parâmetros e comparando as mudanças ocorridas nos estratos de área da estrutura fundiária brasileira para os anos 1992 e 2003, observa-se diferencialidades territoriais positivas e negativas (aumento ou diminuição relativa dos números de imóveis e ou de áreas), um diferencial de territorialização (aumento da área por estrato) e um diferencial de desterritorialização (diminuição da área por estrato).

Tabela 1 – Brasil Número de Assentamentos Rurais – 1995-2002

	Nº de Assentamentos	%	Nº de Famílias	%	Área Total (ha)	%
AC	59	1,2	9487	2.1	558.198	2,5
AP	27	0,6	6.749	1.5	1.226.560	5,4
AM	18	0,4	3.295	0.7	2.011.698	8,8
PA	383	7,9	72.932	16.2	3.853.827	16,9
RO	93	1,9	18.726	4.1	1.139.574	5,0
RR	28	0,6	8.899	2.0	524.331	2,3
TO	181	3,7	14.720	3.2	644.390	2,8
Norte	789	16,3	134.808	29.8	9.958.978	44,0
AL	50	1,0	5.782	1.2	41.537	0,2
BA	395	8,1	28.802	6.4	885.968	3,9
CE	467	9,6	18.627	4.1	670.714	2,9
MA	530	10,9	64.378	14.2	2.335.219	10,3
PB	154	3,2	10.324	2.3	177.558	0,8
PE	256	5,3	15.183	3.4	191.703	0,8
PI	201	4,1	18445	4.1	657.796	2,9
RN	179	3,7	12.603	2.8	308.511	1,4
SE	81	1,7	5.257	1.2	84.056	0,4
Nordeste	2.313	47,7	179.401	39.7	5.353.062	23,0
DF	5	0,1	425	0.1	5.234	0,0
GO	217	4,5	14.047	3.1	563.430	2,5
MT	334	6,9	61.246	13.6	4.115.399	18,1
MS	91	1,9	12.160	2.7	351.054	1,5
Centro-Oeste	647	13,3	87.878	19.5	5.035.117	22,0
ES	33	0,7	2.225	0.5	21.529	0,1
MG	221	4,6	12.842	2.8	534.921	1,3
RJ	16	0,3	2.145	0.5	28.708	0,1
SP	157	3,2	9.145	2.0	224.264	1,0
Sudeste	427	8,8	26.357	5.8	809.422	4,0
PR	229	4,7	12.844	2.8	485.983	2,1
RS	187	3,9	7.596	1.7	173.428	0,8
SC	256	5,3	3.160	0.7	506.356	2,2
Sul	672	13,9	23.600	5.2	1.165.767	5,0
Brasil	4.848	100	452.044	100	22.779.338	100

Fonte: Dataluta - Banco de Dados da Luta pela Terra, 2003 - Unesp/MST

Conforme as tabelas 2 e 3, o número de imóveis com menos de 100 ha teve uma diferencialidade territorial negativa de 0,8%, passando de 86% do número total de imóveis para 85,2%, mesmo com um aumento de 934.102 imóveis no período 1992-2003. Por outro lado, o número de imóveis com mais de 100 ha teve uma diferencialidade territorial positiva de 0,9%, passando de 14% para 14,9%, com um aumento de 189.387 imóveis.

O diferencial de territorialização dos imóveis com menos de 100 ha foi de 25.090.211 ha, passando de 17,8% para 20% da área total, tendo uma diferencialidade territorial positiva de 2,2%. O diferencial de territorialização dos imóveis com mais de 100 ha foi de 63.981.092 ha, passando de 82,2% para 79,9%, apresentando uma diferencialidade territorial negativa de 2,3%.

Com exceção do estrato de mais de 2.000 ha, que teve um diferencial de desterritorialização de 651.951 ha, representando, portanto, uma diferencialidade territorial negativa de 8,6% e uma diferencialidade territorial positiva de 0,2%, (com um aumento de 11.952 imóveis), os outros estratos tiveram um diferencial de territorialização de 88.981.303 ha.

Com essa análise, observa-se o aumento das áreas em quase todos os estratos com a incorporação de quase noventa milhões de hectares em uma década. Esse montante mascara a movimentação entre os estratos de áreas, que somente pode ser feito com análises mais detalhadas.

O diferencial de territorialização dos imóveis com menos de 100 hectares contou predominantemente com as políticas de assentamentos que tiveram como fator determinante as ocupações de terra. Conforme Fernandes (2000), em torno de 90% dos assentamentos implantados foram resultados de ocupações de terra. Entre esses estratos também podem ter sido incorporadas terras devolutas que estavam sob controle de grileiros e terras públicas.

A incorporação de quase sessenta e quatro milhões de hectares aos imóveis de mais de 100 hectares pode estar associada a pelo menos três processos: *a)* por causa das ocupações, os latifundiários passaram a declarar com precisão as áreas dos imóveis (para não correr o risco de serem surpreendidos com os pedidos de liminares de reintegração de posse, requerendo áreas maiores do que as declaradas); *b)* a incorporação de novas áreas em faixas de fronteira e ou de terras devolutas; *c)* a incorporação de áreas de menos de 100 hectares, o que significaria desterritorialização das pequenas propriedades.

Tabela 2 – Estrutura Fundiária Brasileira – 1992

Estratos de área total em ha	Nº de imóveis	% dos imóveis	área total em ha	% de área	área média
Até 10	995.916	32,0	4.615.909	1,4	4,6
De 10 a 25	841.963	27,0	13.697.633	4,1	16,3
De 25 a 50	503.080	16,2	17.578.660	5,3	34,9
De 50 a 100	336.368	10,8	23.391.447	7,0	69,6
De 100 a 500	342.173	11,0	70.749.965	21,4	206,9
De 500 a 1.000	51.442	1,6	35.573.732	10,8	697,5
De 1.000 a 2.000	23.644	0,8	32.523.253	9,8	1.414,0
Mais de 2.000	20.312	0,6	133.233.460	40,2	6.559,3
Total	3.114.898	100	331.364.059	100	106,4

Fonte: Atlas Fundiário Brasileiro, 1996

Tabela 3 – Estrutura Fundiária Brasileira – 2003

Estratos de área total em ha	Nº de imóveis	% dos imóveis	área total em ha	% de área	área média
Até 10	1.338.711	31,6	7.616.113	1,8	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0	18.985.869	4,5	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1	24.141.638	5,7	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5	33.630.240	8,0	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4	100.216.200	23,8	207,6
De 500 a 1.000	75.158	1,8	52.191.003	12,4	694,4
De 1.000 a 2.000	36.859	0,9	50.932.790	12,1	1.381,8
Mais de 2.000	32.264	0,8	132.631.509	31,6	4.110,8
Total	4.238.387	100	420.345.382	100	99,2

Fonte: Incra, 2003

A diminuição da área média dos imóveis com mais de dois mil hectares pode significar a divisão de grandes latifúndios para evitar a desapropriação. Todavia, sendo esse o caso, a pequena diminuição da área total ainda denuncia o alto grau de concentração de terras, em que 32.264 proprietários controlam a terça parte das terras agriculturáveis do país.

Esses dados possibilitam diferentes leituras. Com a movimentação entre os estratos de área, é possível afirmar que a concentração da estrutura fundiária persiste, e que houve uma leve desconcentração da estrutura fundiária, mesmo com o aumento colossal de noventa milhões de hectares. A questão é que ainda não temos um cadastro de imóveis confiável e acessível para podermos acompanhar as mudanças na estrutura fundiária brasileira. Também, conforme a Tabela 4, essa situação vai persistir, pois ainda existem 170 milhões de hectares de terras devolutas que poderão ser incorporadas parcialmente pelos diversos estratos de área.

Tabela 4 – Ocupação das terras do Brasil em milhões de hectares

Terras indígenas	128,5
Unidades de conservação ambiental	102,1
Imóveis cadastrados no Incra	420,4
Áreas urbanas, rios, rodovias e posses	29,2
Terras devolutas	170,0
Total	850,2

Fonte: Oliveira, 2003

Esse intrincamento de dados revela problemas e possibilidades para a realização da reforma agrária. Se os dados referentes à propriedade da terra são imbricados, também são os dados referentes à população sem terra. É outro aspecto em que os números são diversos, pois a questão da reforma agrária atualmente não é apenas uma questão rural. É também urbana, pois muitas famílias de origem urbana participam de ocupações de terra e são assentadas. Com o aumento da pluriatividade, o desempregado rural também é desempregado urbano. A reforma agrária não é apenas uma política para amenizar os problemas do campo. É também uma forma de moderar parcialmente os problemas urbanos.

A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS: LEITURAS DOS ÍNDICES

Nesta parte, discutiremos os índices: eficácia da reorganização fundiária; qualidade de vida; articulação e organização social; ação operacional. Esses índices são importantes para uma análise do desenvolvimento socioterritorial dos assentamentos e apresentam limites que destacamos nas leituras a seguir.

Uma novidade da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* é o índice de eficácia da reorganização fundiária (IF). Segundo os autores o IF:

“avalia o sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária (sic). O principal fator do índice é o cumprimento do potencial de ocupação da área; avaliado pela relação entre o número de famílias morando no PA e a sua capacidade de assentamento. Os outros fatores que compõem o índice são lotes abandonados, aglutinação de lotes, áreas remanescentes não parceladas e área útil para produção não explorada.” (Sparovek, 2003, p. 89)

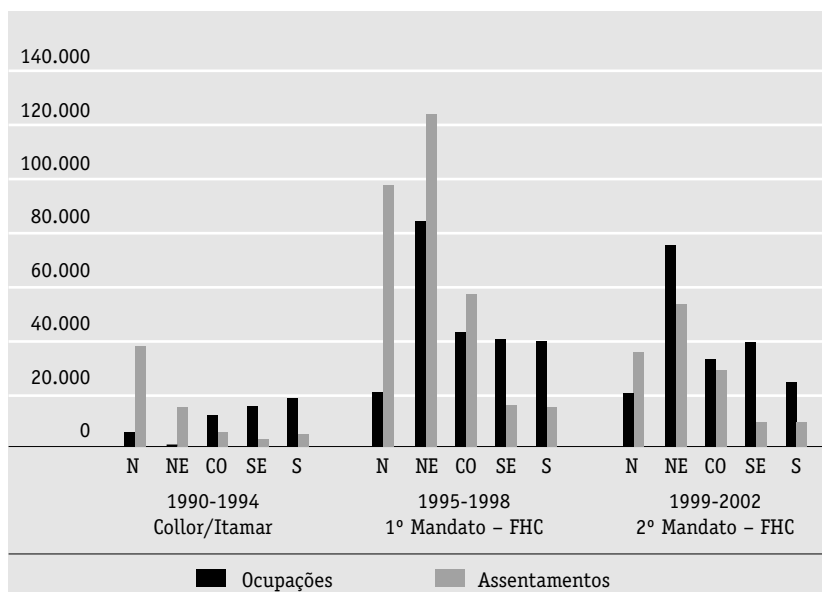
Na verdade, o IF não “avalia o sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária, mas sim se com a formação do assentamento, ocorreu a otimização da reorganização fundiária.” Como o próprio nome do índice diz, trata-se da reorganização do território, ou poderia se chamar de reordenamento territorial. A alteração da estrutura fundiária acontece em escalas mais amplas, como demonstramos na parte anterior deste texto.

Os resultados dos valores médios, máximos e mínimos do índice de reorganização fundiária revelam uma superocupação dos assentamentos das regiões Sudeste e Sul. Essas regiões tiveram índices superiores a cem, enquanto que a região Norte teve índices mais baixos, em torno de 83.

Em nossas pesquisas temos registrado, para o período 1990-2002, que a implantação de assentamentos tem acontecido predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, o número de famílias assentadas chegou a superar o número de famílias em ocupações nessas três regiões. Nas regiões

Sudeste e Sul, o número de famílias em ocupações sempre foi superior ao número de famílias assentadas, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Brasil: número de famílias em ocupações e assentamentos por macrorregião e períodos de Governo – 1998-2002



Fonte: Dataluta – Banco de Dados da Luta Pela Terra, 2003

Em nossas pesquisas de campo, temos observado que a superocupação acontece pela formação de novas famílias com o casamento de filhos e filhas de assentados. Embora muitos filhos de assentados participem de ocupações, a demanda por terra é muito maior que o número de assentamentos implantados. Esses dados também demonstram a territorialização da luta pela terra em todas as regiões do país. A intensificação da luta nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, onde o agronegócio mais tem se territorializado também significa uma reação às desigualdades geradas por esse modelo agropecuário. Por fim, os dados demonstram também

que os governos têm implantado menos assentamentos rurais nas regiões Sul e Sudeste, o que reforça a superocupação das áreas reformadas.

Na pesquisa, o índice de qualidade de vida teve como elementos as condições de acesso à educação, saúde, moradia e infra-estrutura social. Esses são os elementos básicos para uma pesquisa rápida, que identifica a existência ou não dos serviços. Todavia, se pensarmos a utilização dessa pesquisa para a realização de políticas públicas de desenvolvimento rural, pode-se enfrentar problemas. Para o tema assentamentos rurais não é suficiente trabalhar somente com a existência dos serviços, mas também com a relação espaços e tempos políticos dos projetos.

Qualidade de vida implica em compreender a diversidade de interesses dos assentados, suas histórias e suas culturas. Não há plena qualidade de vida com projetos impostos por instituições não representativas. As famílias assentadas compõem grupos políticos ou são por eles influenciadas. Esses grupos têm seus projetos de desenvolvimento que são construídos com a participação das famílias ou que são oferecidos como modelos ideais.

Os assentamentos são territórios compostos de diversos espaços políticos de acordo com as presenças de diferentes movimentos camponeses na organização socioterritorial. Mesmo as famílias não vinculadas a nenhuma organização mantêm algum tipo de identificação com as suas propostas políticas. Portanto, colocamos em questão a existência de uma ótica mais neutra e individualizada de um suposto morador comum (Sparovek, p. 54). Quando são tratadas questões referentes à educação, saúde, moradia e infra-estrutura, a opinião dos assentados reflete os projetos em discussão. Como enfatizamos na primeira parte deste texto, essa afirmação explicaria a quase similitude dos valores médios das três opiniões.

Nossa hipótese é que essa semelhança ocorreu não porque os projetos das diferentes instituições são iguais, o que é evidente, mas porque a pergunta se referia apenas à existência e não à origem, funcionamento, suficiência e qualidade dos serviços, das condições, dos equipamentos e das infra-estruturas.

Além dos movimentos camponeses, outras instituições que trabalham nos assentamentos e também influenciam as opiniões dos moradores, como por exemplo os órgãos públicos – Incra, Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), universidades – e as organizações não-governamentais.

Todas essas instituições defendem projetos de desenvolvimento que representam diferentes modelos no que se refere à localização dos serviços (campo ou cidade) e o tempo de implantação dos recursos. Portanto, para a realização de políticas públicas, os dados da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* necessitam estar associados aos respectivos projetos de desenvolvimento socioterritorial.

Associando os valores médios do índice de qualidade de vida com os valores médios do índice de ação operacional (que indica a eficiência de realização dos compromissos do governo para a consolidação do assentamento), e com os valores médios do índice de articulação de organização social (que indica os níveis de organização dos assentados para defenderem seus interesses no que se refere à produção e à comercialização), observamos a diminuição desses valores para o período 1995-2001.

Esses dados são reveladores. Relacionaremos esses índices com o conjunto de políticas dos dois governos Fernando Henrique Cardoso e com os dados de ocupações e assentamentos do Gráfico 1.

Com a eleição do presidente FHC, em 1994, e a promessa de realização da reforma agrária, no ano 1995, aumentou o número de famílias que ocuparam terra, tendência que continuou até 1999. O primeiro governo FHC foi o período com maior número de famílias assentadas da história do Brasil. Três fatos contribuíram para a implantação desse número de assentamentos: 1) o massacre de Corumbiara, em 1995, no estado de Rondônia; 2) o massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, no Pará; 3) o governo FHC acreditava que os sem-terra eram aproximadamente quatrocentas mil famílias e com o assentamento, o número de famílias tenderia a diminuir (Cardoso, 1991).

O aumento do número de famílias assentadas significava o aumento do número de pessoas que ocupavam terras e vice-versa. A cada assentamento criado, multiplicava-se o número de sem-terra realizando os trabalhos de base, criando espaços de socialização política e espacializando a luta pela terra. Essa realidade não se encaixava na tese do governo FHC, que defendia não haver tantas famílias sem-terra e nem tanta terra para fazer a reforma agrária.

De fato, o governo FHC tratou a questão da reforma agrária como uma política compensatória, como uma possibilidade de atender um

determinado número de famílias que representaria o resíduo do campesinato brasileiro. Sob a pressão do MST e de outros movimentos camponeses, foram criadas políticas de crédito, de educação para o campo e de assistência técnica, a partir de modelos propostos pelos movimentos. Com o avanço das ocupações, as políticas de educação e de assistência técnica foram extintas e a política de crédito foi substituída por outra, cujo modelo foi imposto pelo governo.

Na verdade, o governo FHC percebera que o aumento do número de famílias assentadas e os investimentos realizados por meio das linhas de crédito fortaleciam a organização do MST. Muitas ocupações eram realizadas com o apoio de cooperativas de assentados, que emprestavam caminhões e financiavam os custos da ocupação de terra. O governo FHC denominou esses fatos de aparelhamento político e cortou todas as fontes de recursos para os assentados.

O segundo governo FHC foi muito diferente do primeiro. Em 2000, o número de ocupações começou a diminuir e em maio de 2001, o governo publicou uma medida provisória para criminalizar as ocupações. A Medida Provisória 2.109-52, de 24 de maio de 2001, criminaliza as pessoas que ocupam terra e privilegia os latifundiários com a condição da não desapropriação por dois anos, no caso de uma ocupação, e por quatro anos, quando houver reincidência.

Para reprimir os sem-terra, o governo FHC utilizou-se do Poder Judiciário. As ocupações de terra eram acompanhadas com rigor pelo governo e as liminares de reintegração de posse e despejo das famílias ocupantes eram expedidas em menos de 24 horas, o que resultava, na maior parte das vezes, na prisão das lideranças. A esse processo político denominamos de “judicialização” da luta pela reforma agrária. Ocorreram casos em que os juízes mandavam prender lideranças como prevenção às ocupações (Fernandes, 2003).

Com a diminuição do número de ocupações, o número de assentamentos regrediu. Para “propagandear” que o número de assentamentos implantados não teria diminuído, o governo FHC usou uma estatística imaginária que contava assentamentos implantados em governos anteriores, pelos governos estaduais e até as famílias que o governo prometera assentar. Criava-se dessa forma “clones” de assentamentos e “assenta-

mentos imaginários”, que só existiam nas tabelas de dados do governo FHC (Fernandes, 2003).

A ocupação de terra é uma afronta aos princípios da sociedade capitalista. Todavia, as ocupações de terra continuavam crescendo, tendo pela frente as ações na Justiça e as ações dos latifundiários. Na segunda metade da década de 1990, o governo FHC implantou uma política de crédito fundiário denominada Cédula da Terra que depois foi batizada de Banco da Terra.

Pela primeira vez na história do Brasil ocorreu uma intervenção direta na questão da luta pela terra por meio de política econômica, em escala nacional. Com essa medida, o governo transferia a questão da terra do território da política para o território do mercado. Essa ação extraordinária diminuiu o poder de negociação dos trabalhadores sem-terra. Aos que aceitaram a política do Banco da Terra, o espaço de negociação limitou-se ao contrato de compra e venda, ou seja, às políticas do mercado.

Nos últimos 20 anos, desde a fundação do MST, as famílias participantes das ocupações têm se diferenciado. Na década de 1980, as famílias sem-terra participantes das ocupações eram predominantemente de origem rural. Com a intensificação da mecanização da agricultura e com o desemprego estrutural, na década de 1990, nos acampamentos das regiões Sul, Sudeste e Nordeste, a participação de trabalhadores de origem urbana aumentou.

Na região Nordeste, o MST começou a organizar migrantes nordestinos retornados da região Sudeste por causa do desemprego. No estado de São Paulo, o MST e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Teto (MTST) começaram a organizar famílias para lutarem pela moradia ou por terra. Essa ação resultou no aumento do número de famílias de origem urbana nas ocupações de terra. No Pontal do Paranapanema, registramos até 50% de trabalhadores urbanos entre as famílias assentadas (Lima e Fernandes, 2001). No Rio Grande do Sul, surgiu o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) que tem ocupado terras nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre com o objetivo de desenvolver atividades agrícolas e não-agrícolas como forma de sobrevivência.

Esse fato demonstra que a determinação do governo, de assentar apenas as famílias de origem rural, tem sido ignorada pelos trabalha-

dores de origem urbana. Essa é uma das razões do aumento do número de famílias acampadas em todas as regiões do país. Isso significa que o processo de criação do campesinato tem contado com a participação dos trabalhadores desempregados de origem urbana.

As ocupações de terra, o avanço e o refluxo do MST, as conquistas e as derrotas dos movimentos camponeses, o crescimento da participação das famílias de origem urbana na luta pela terra, todas essas realidades são indicadores da resistência dos sem-terra no confronto com as políticas de controle social do Estado e da lógica capitalista.

A “judicialização” da luta pela terra, o processo de mercantilização da reforma agrária e a extinção e substituição de políticas públicas determinaram o refluxo dos movimentos camponeses e isso teve influência direta na precarização da organização interna do assentamento, especialmente no que se refere à infra-estrutura, ao crédito agrícola, à produção e à comercialização. Essa realidade foi captada pela pesquisa e aparece em números na Tabela 23 em Sparovek *et alii* (2003, p. 107).

Esta realidade representa também o não cumprimento dos compromissos do governo para a consolidação do assentamento. Isto significou a queda da renda, registrada pela pesquisa (Sparovek *et alii*, 2003, p. 137) e tornou-se um desafio para grande parte das famílias sem-terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* é uma importante contribuição para o estudo do processo de territorialização da luta pela terra em todas as regiões do país. Inova com a elaboração de uma metodologia a partir da pesquisa de opinião e a forma como apresenta os dados nos possibilita análises comparativas com outros dados e pesquisas.

A qualidade dos assentamentos de reforma agrária está diminuindo. Essa é uma conclusão que a publicação nos apresenta. A qualidade dos assentamentos pode melhorar. Essa é outra conclusão que a leitura da publicação nos oferece. ✍

BIBLIOGRAFIA

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: GRAZIANO NETO, Francisco. *A Tragédia da terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil*. São Paulo: IGLU/Funep/Unesp, 1991.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *MST formação e territorialização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano *et alli*. Insertion socio-politique et criminalisation de la lutte pour la terre: occupations de terre et assentamentos rurais das le Pontal do Paranapanema – São Paulo. *Cahiers du Bresil Contemporain*, La Riche, n.51/52, p.71-94, 2003.

LIMA, Solange; FERNANDES, Bernardo Mançano. *Trabalhadores urbanos nos assentamentos rurais: a construção de novos sujeitos sociais*. Presidente Prudente: 2001. (Relatório CNPq – PIBIC 1999 – 2001)

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. *Revista Terra Livre*. São Paulo, Associação dos Geógrafos Brasileiros, n.22, 2003.

SPAROVEK, Gerd. (org.) *A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

2.6

O jornalismo brasileiro, a questão agrária e o imaginário



Débora Lerrer

Jornalista, mestre em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), autora de “Reforma Agrária: os caminhos do impasse”, Editora Garçoné, São Paulo, 2003.

O PONTO DE VISTA DO JORNALISMO

A publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, que apresenta dados sobre a qualidade dos assentamentos feitos no Brasil nas duas últimas décadas, traz uma contribuição muito pertinente para os profissionais da imprensa. Em primeiro lugar, porque, em sua primeira parte, o livro condensa informações sobre o tema e aborda alguns dos diversos pontos de vista existentes no país, tanto no debate acadêmico, como no debate público, como o que envolveu governo, imprensa e movimentos sociais sobre o número exato de assentamentos implantados pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e que provocou a iniciativa desta pesquisa. O livro contextualiza repórteres no tema, muitos deles sem conhecimento prévio e mesmo experiência de trabalho sobre esse campo particular de conflitos, costumeiramente opaco para as camadas urbanas, onde está situada a maioria dos jornalistas. Por ter sido escrito de maneira clara e objetiva, a primeira parte deveria ser leitura obrigatória para qualquer profissional da área, pois o torna mais apto a entender do que as aparentemente intermináveis ocupações e mobilizações de sem-terras estão tratando de fato, ou seja, em que contexto histórico, econômico e político elas se situam.

O outro aspecto importante desta pesquisa é seu caráter nacional, por trazer informações detalhadas sobre alguns dos efeitos de uma política pública historicamente transpassada por conflitos e polêmicas. Com dados regionais, estaduais e nacionais, o livro dá margem para pautas jornalísticas que podem ampliar o conhecimento sobre esse aspecto pouco abordado da questão agrária brasileira, ao mesmo tempo em que evita um velho vício da profissão que é tomar o conhecimento do singular e generalizá-lo com todos os preconceitos e estereótipos possíveis daí decorrentes.

A questão é que, dependendo do ponto de vista do órgão jornalístico, do editor e do jornalista envolvido na reportagem, a pesquisa pode dar margem a matérias favoráveis ou desfavoráveis à política de reforma agrária. A hierarquização de alguns destes aspectos na preparação das matérias impressas nos jornais revela a visão de mundo hegemônica na sociedade brasileira sobre sua questão agrária, mas que está sendo disputada palmo a palmo nesta luta simbólica na qual este livro se insere, presente em qualquer luta política que sempre será ao mesmo tempo teórica e prática “pelo poder de conservar ou transformar o mundo social, conservando ou transformando as categorias de percepção deste mundo” (Bourdieu, 1997, p.25).

Dependendo, portanto, das categorias de percepção desses mediadores, chamados jornalistas, os dados da pesquisa poderiam ter maior ou menor visibilidade e tornar mais difícil ou mais fácil bater na tecla de que a política de reforma agrária não teve resultados positivos. De qualquer modo, em termos históricos, a pesquisa em si é um avanço para a própria compreensão da opinião pública brasileira sobre essa demanda tão enraizada na pauta de luta dos trabalhadores rurais, continuamente deslocados dos projetos econômicos hegemônicos implantados no país.

Sob o ponto de vista do jornalismo, que é uma ciência social aplicada, o método e os procedimentos inovadores desenvolvidos para esta pesquisa são adequados por terem se constituído em um instrumento de levantamento ágil, que radiografa aspectos mais detalhados desta política de modo a aferir índices de qualidade de vida, reordenamento fundiário, ação do Estado, níveis de organização social dos assentados, impactos ambientais, etc., que não tinham sido auscultados de maneira abrangente anteriormente. Além disso, os pesquisadores são cuidadosos em detalhar e descrever os procedimentos e os critérios de análise utilizados, o que fornece legitimidade ao levantamento que tem recorte nacional, regional e estadual. De qualquer modo, o fato de ser uma pesquisa quantitativa que retira aspectos qualitativos da realidade da política fundiária do governo vem de encontro com as concepções predominantemente positivistas presentes no jornalismo, que procura legitimar-se como conhecimento do real apoiando-se em uma estratégia de discurso que busca enfatizar o caráter aparentemente absoluto de sua “objetividade” e tem no discurso

científico tradicional um de seus suportes. Logo, raramente o jornalismo da prática profissional diária irá discutir os conceitos embutidos em um determinado método de pesquisa, se eles são reconhecidos como eminentemente objetivos e divulgados como tal. Em geral, por estar sempre em busca de dados que possam corroborar hipóteses (pautas), o jornalismo costuma se restringir à divulgação dos resultados, sendo que somente os profissionais mais criteriosos procuram também descrever procedimentos pelos quais os dados foram obtidos.

Sob meu ponto de vista, considero uma solução interessante coletar as informações de três atores diferentes, diretamente vinculados à realidade cotidiana dos projetos de assentamento, revelando uma preocupação em explicitar as possíveis – e prováveis – divergências de percepção do local pesquisado, existente entre os executores do programa de reforma agrária, vinculados ao Estado, os membros ou dirigentes das organizações existentes nos assentamentos e os assentados não comprometidos com essas lideranças formais.

O que falta explicitar na pesquisa de maneira clara é a chamada “alteração de ocupantes ou beneficiário dos lotes”. Essa questão foi registrada pelos pesquisadores, mas não foi apresentada ou mencionada mais detalhadamente no livro. Não sei se houve dificuldades com essa resposta, mas essa informação mensuraria a venda de lotes. O critério utilizado, o do “abandono”, não inclui as vendas irregulares. Se o faz não está claro, pelo menos não no livro. Seria interessante ter esse dado mais evidenciado até para pautar as iniciativas do Estado em regularizar essas situações, desencorajando a prática e verificando se ela é significativa ou não dentro do contexto geral dos assentamentos no Brasil.

A verdade é que essa prática – comum até em assentamentos urbanos – reforça um estereótipo sobre as populações que demandam terra. Por outro lado, a informação associada ao fato de que o índice de abandono, cerca de 11%, é ínfimo, poderia neutralizar o estigma associado a essa população e que vive repetido em um certo discurso do senso comum: “esses sem-terras vagabundos pegam terra do governo, depois vendem e vão para outro acampamento conseguir mais terra”. Aliás, esse estereótipo é ainda arraigado exatamente porque cresce na desinformação. Por esta razão, esse aspecto da pesquisa deveria ter sido melhor destacado e

usado a favor de uma campanha de esclarecimento da sociedade sobre a política agrária de um governo que considere a reforma agrária uma ação socialmente pertinente.

A constatação de que a qualidade de vida dos assentamentos é precária, sobretudo por uma insuficiente ação operacional do Estado, não distingue os assentamentos de outros lugares onde vive a população pobre brasileira, seja no campo ou na cidade, exatamente pela mesma razão: ausência do Estado. Mas o fato de que apesar dessas condições, as pessoas ficam nesses locais – e isto ser objeto de surpresa dos próprios pesquisadores – é, digamos, um dos núcleos significativos da pesquisa e deveria ser melhor destacado no conjunto do livro, até para não dar espaço para outros enfoques interessados na manutenção da desinformação.

Também considero insuficiente o Capítulo 2, ou seja, o levantamento histórico da questão agrária no Brasil e no mundo. Mesmo resumido, algumas informações pertinentes poderiam ter sido incluídas. Na página 31, quando se menciona as contribuições de José Bonifácio de Andrada e Silva em debates que resultaram na Lei de Terras de 1850, dá-se margem a confusões, visto que, embora ele tenha produzido reflexões sobre o assunto, veio a falecer em 1838, bem antes da implantação da lei e já há alguns anos retirado da vida pública.

O DESAFIO DO IMAGINÁRIO

Um dos grandes desafios de quem luta pela reforma agrária no Brasil sempre foi vencer a indiferença dos vários setores da sociedade a esta particular demanda, mesmo porque, além da repressão que se abateu sobre ela depois do golpe de 64 e o enorme êxodo rural ocorrido no país nos últimos 30 anos, o próprio mundo dos sertões brasileiros foi se distanciando cada vez mais das preocupações da maioria da população que hoje se concentra nas cidades, já com muitos desafios políticos e sociais a enfrentar.

É também nas cidades, onde se concentram pessoas com maior grau de instrução e acesso a diversas fontes de informação, onde se forma esta entidade curiosa e às vezes tão poderosa chamada “opinião pública”, cujos humores e pendores políticos são costumeiramente alimentados pelo que é pauta dos grandes meios de comunicação de massa.

Os usuais responsáveis pela concretização do material pautado a ser veiculado por esses meios são os jornalistas e quero aproveitar o espaço que esta publicação oferece para abordar aspectos da repercussão da pesquisa elaborada pela equipe de Gerd Sparovek como um pretexto para construir uma reflexão sobre a relação do jornalismo com a questão agrária brasileira.

A visibilidade desta pesquisa na imprensa, e das próximas que vierem a surgir, é importante para a lenta construção de uma interpretação mais qualificada por parte da sociedade sobre a incrível permanência de uma estrutura agrária concentrada em paralelo à concentração de renda e riquezas existente no país¹.

O pressuposto desta reflexão é que um país de dimensões continentais como o Brasil, com possibilidade de ter até três safras por ano, mas com a propriedade da terra altamente concentrada, descarta um imenso potencial de desenvolvimento ao não realizar uma reforma agrária voltada para o atendimento das populações pobres do meio rural que não se impressionam mais com o canto das sereias das cidades e cuja demanda por terra sintetiza um mundo de possibilidades para suas famílias.

UMA TÉCNICA E UMA POLÍTICA

A pesquisa da Universidade de São Paulo (USP), cujos resultados começaram a circular discretamente no início de 2003², é considerada, também no meio jornalístico, o mais abrangente levantamento de dados realizados sobre a política de assentamentos já feita no país até hoje, mas o que a

- 1 Recente pesquisa coordenada por Marcio Pochmann explicitou números aterradores. Terceiro volume do Atlas da Exclusão Social, "Os Ricos no Brasil" (Cortez Editora) demonstra que 75,4% da riqueza total do país está concentrada nas mãos de 10% da população brasileira. Esse cálculo inclui, além da renda concentrada por essas pessoas, que é 45,3% do PIB brasileiro, seu patrimônio acumulado, como imóveis, títulos públicos e ações. Outra informação trazida à luz pela pesquisa foi a constatação de que esta concentração se cristalizou ao longo da história brasileira. Ou seja, esse segmento da população manteve seu patrimônio durante séculos, mesmo atravessando todas as transformações econômicas, sociais e políticas que permearam a história do país.
- 2 A primeira edição do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, impressa em fevereiro de 2003, começou a circular a partir deste mês e suscitou matérias nos jornais *Estado de São Paulo*, *O Globo*, revista *Veja* e na rádio *CBN*.

torna peculiar para esta reflexão é o fato de ela ter sido provocada por um conjunto de matérias, publicadas no jornal *Folha de S. Paulo*, em abril de 2002, que evidenciaram que os dados que o governo usava para falar do número de projetos de assentamentos eram inflados. As reportagens, realizadas por Rubens Valente e Eduardo Scolese³, demonstravam que o balanço de assentamentos criados pelo governo Fernando Henrique Cardoso incluía terrenos vazios, sem sequer demarcação dos lotes, e áreas sem casas e infra-estrutura, o que segundo o próprio critério usado pelo Incra, na época, não as classificava na categoria de assentamentos.

A matéria principal – a que abre o período que esta denúncia ocupa espaço no jornal *Folha de S. Paulo*⁴ – foi publicada no dia 21 de abril. No fim do texto, encontra-se a opinião do então superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Alagoas (Incrá-AL), José Quixabeira Neto, nomeado pelas forças que ocupavam o governo na época, e que, no entanto, reconhece que o conceito de assentamento do órgão diverge do que vinha sendo praticado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e divulgado nos balanços anuais do governo Fernando Henrique Cardoso. “Realmente o conceito difere da prática, quanto a isso não há a menor dúvida. A técnica é uma e a política é outra. Eu sou agente do governo e tenho de seguir a política adotada por eles”, declarou Quixabeira aos repórteres.

A declaração do superintendente do Incra na época é particularmente interessante porque expôs uma concepção da diferença que existe entre “governo” e “Estado”, ainda pouco arraigada na sociedade brasileira, que só começou a construir um corpo de funcionalismo público estável, mediante concurso público, a partir da década de 30. Foi só a partir desse momento que começou a se destacar, de maneira ainda incompleta, o serviço público da dominação patrimonial e clientelista. Esse aspecto da opinião expressada pelo superintendente é importante porque evidencia o reconhecimento da diferença existente dentro de um órgão público do que seria o “papel técnico” do Estado e do que lhe é determinado pelas forças políticas que ocupam o governo.

3 A série de matérias, *súítes* e repercussões abordando esta denúncia começaram no dia 21 de abril e terminaram no dia 2 de maio.

4 *Folha de S. Paulo*, 21 de abril de 2002.

Diante das denúncias trazidas pela reportagem e apesar dos riscos políticos para o governo em questão, em ano eleitoral, o então ministro do Desenvolvimento Agrário, José Abrão, decidiu contratar a equipe da Escola Superior Alberto de Queiroz, da Universidade de São Paulo (Esalq/USP), para realizar esta pesquisa, cujos resultados vieram já no apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso e só tornaram-se públicos no início do governo Lula.

Um aspecto interessante dessa disputa entre os números divulgados pelo governo FHC e os assentamentos efetivamente criados é que a polêmica foi inicialmente levantada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), no início de sua interlocução com o governo, então em início de mandato, no segundo semestre de 1995⁵. Curiosamente, entretanto, as reportagens publicadas na *Folha* em 2002 já não davam voz ao MST, ator político que havia se apresentado à mídia questionando sistemática e periodicamente os dados do governo. O Movimento, no entanto, paira como “autor” oculto do material publicado na *Folha*, fenômeno que revela uma aparente mudança de patamar no debate agrário brasileiro que ocupava a mídia naquele momento. Ou seja, um jornal, ao assumir as denúncias, lhes outorgava maior credibilidade do que o movimento social que, naquela época – como explicito mais tarde –, estava com seu capital simbólico bastante abalado dentro da “cena midiática” para desqualificar as informações divulgadas pelo governo.

De qualquer modo, naquele contexto que tinha por horizonte uma eleição presidencial, um particular debate midiático mobilizou um ministro de Estado a contratar uma pesquisa abrangente de modo a, inclusive, correr o risco de colocar em questão sua política, por vê-la como alvo de pressão da opinião pública⁶.

Vindo a público, no início do governo Lula, era de se esperar que os dados presentes no livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma*

5 Na época, como assessora de imprensa do MST, participei da divulgação de várias coletivas de imprensa em que os dirigentes do Movimento entregavam aos jornalistas um quadro comparativo com o número de assentamentos que o governo alegava ter criado em cada estado da União e os números que o MST obtinha, que contradiziam esta informação.

6 Em conversa com um dos repórteres, Eduardo Scolese, alguns meses depois, ele demonstrou uma certa frustração pelo fato de que a denúncia realizada por eles não ter sido repercutida por outros veículos de comunicação, como a TV Globo, o que, no seu entender, lhe daria maior fôlego.

Agrária Brasileira encontrariam um ambiente de consenso favorável a esta demanda na mídia, semelhante à postura de defesa intransigente do “conceito” de assentamento, e portanto, da eficiência do Estado em cumprir com suas ações fundiárias, presentes nas matérias da *Folha de S. Paulo* do ano anterior. Afinal, acabava de ser eleito o representante de uma força política historicamente vinculada ao MST e compromissada com a reforma agrária.

A primeira matéria sobre a pesquisa saiu no jornal *O Estado de S. Paulo*, no dia 4 de março de 2003, sob o título “Assentados vivem precariamente”. Já no “olho”⁷, que separa a manchete do texto, uma frase para “dourar a pílula”: “Reforma agrária acerta ao distribuir terras, mas falha na assistência aos assentamentos”. A matéria de autoria de Roldão Arruda⁸ apresenta a pesquisa, o contexto em que ela foi feita, sem citar a reportagem da *Folha*, e apresenta suas principais conclusões: foi um sucesso em termos de redistribuição fundiária, mas a qualidade de vida nos assentamentos seria preocupante (falta de escolas, energia elétrica, água potável). No final da matéria, o jornalista comenta o aspecto que mais chamou a atenção do coordenador da pesquisa, Gerd Sparovek, que observa o fato de que, apesar de toda a precariedade dos assentamentos, creditada à falta de eficiência na atuação do governo em cumprir com as medidas necessárias para a implantação do projeto, o levantamento demonstrou que as famílias permaneciam nas áreas, dado que indica que, por pior que fosse o assentamento, o simples acesso à terra já lhes colocava em um melhor patamar de condição de vida. Na conclusão, o jornalista aproveita para retomar o fio da polêmica que originou a pesquisa: “Frente à acirrada e azeda polêmica que o governo Fernando Henrique Cardoso e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) travaram sobre os erros e acertos do programa de reforma agrária, a pesquisa confirma e desautoriza afirmações dos dois lados. Deixa claro que a reforma agrária não foi tão maravilhosa quanto dizia o governo, mas também não foi o desastre alardeado pelo MST”.

7 Nota da revisora – “olho” – Pequeno texto destacado da matéria. Dicionário de Comunicação. Rabaça e Barbosa 2002, p.522.

8 *O Estado de S. Paulo*, 4/03/2003, p. A-4.

Apesar dessas informações praticamente inéditas, a matéria sobre a pesquisa ocupava o meio de uma página, cuja manchete enfocava as declarações de uma líder do MST durante uma ocupação de terra. As informações da matéria sobre a pesquisa também não geraram chamada de capa e sim o conflito que havia acabado de surgir na região de Sorocaba (SP). A matéria de Roldão Arruda foi, no dia seguinte, seguida de outra que enfocou a falta de organização dos assentados com vistas a obter benefícios coletivos para a produção, tendo sido organizadas cooperativas em somente 9% dos projetos (de 1984 a 1994). A partir daí, os dados da pesquisa originaram algumas reportagens⁹, mas a maioria delas privilegiando o recorte que desqualifica a política de reforma agrária do Estado brasileiro, trazendo à tona a compreensão de que em lugar de latifúndios improdutivos, haviam surgido “minifúndios improdutivos”, e o volume de recursos públicos (R\$ 40 mil por família¹⁰) gastos em sua implantação não se justificavam, visto que além deste parco retorno, muitos assentados ficam anos a fio dependentes de crédito do governo.

Independente do fato de ter gerado matérias favoráveis ou desfavoráveis à reforma agrária, o fundamental é que as informações da pesquisa devem ser vistas como um avanço na compreensão da sociedade brasileira sobre esta demanda tão enraizada na pauta de luta dos trabalhadores rurais, continuamente deslocados dos projetos econômicos hegemônicos implantados no país.

CONCENTRAÇÃO ENRAIZADA NO IMAGINÁRIO

A tendência de se privilegiar, ou seja, “abrir” matérias com os aspectos negativos de uma política voltada para uma reforma da estrutura agrária

- 9 “Esse modelo de reforma agrária faz sentido?”, Estado de S. Paulo, 17/08/2003, p. A-10; “FHC assentou 44% a menos do que disse”, Folha de S. Paulo, 13/07/2003, p. A-11; “O Beato Rainha”, Veja, 18 de junho de 2003; “O esquema dos sem-terra”, 26 de abril de 2004; “A lua-de-mel acabou”, Veja, 12 de março de 2003.
- 10 Segundo o Incra, gasta-se cerca de R\$ 25 mil por família, índice semelhante ao encontrado pela equipe do ex-deputado federal Plínio de Arruda Sampaio, que elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária para o governo Lula, que é R\$ 24 mil por família: R\$ 13 mil para terra, R\$ 5 mil para construir casa e instalações e R\$ 6 mil para vistoria, assistência técnica, capacitação e uma pequena infra-estrutura.

brasileira ocorre porque a permanência estrutural da desigualdade na história do país, e mais especificamente, da concentração da propriedade da terra, é um fenômeno naturalizado e enraizado na formação da sociedade brasileira, e, portanto, raramente sua representação é problematizada.

Apesar da emergência dos movimentos sociais do campo após a redemocratização do país, que nada mais do que retomaram o fio da meada que havia sido rompida pelo golpe de 64, o imaginário social do brasileiro tem a tendência de acomodar a situação fundiária do país na categoria dos fenômenos imutáveis, portanto, não sujeito à disputa. Um dos agentes de construção do imaginário social do brasileiro, o jornalista, acaba por reproduzir essa interpretação, fruto das interações sociais da qual ele faz parte. As palavras, matéria-prima do jornalismo, como demonstra Mikhail Bakhtin, “são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios” (Bakhtin, 1992, p. 41). São elas também “os indicadores mais sensíveis de todas as transformações sociais, mesmo daquelas que despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados” (idem). Por outro lado, como o próprio autor ressalta, no processo de relação social, onde se produzem os significados, as palavras são marcadas pelo “horizonte social” da época e de um grupo social determinado. Logo, apesar de muitas vezes ter até opiniões favoráveis à reforma da estrutura fundiária brasileira, os profissionais da imprensa possuem ainda, arraigado em seu imaginário, a concepção da naturalidade desse estado de coisas e uma tendência a reproduzir categorias de percepção, as tais “estruturas invisíveis que organizam o percebido, determinando o que se vê e o que não se vê” (Bourdieu, 1997, p.25), que favorecem a manutenção do monopólio da terra.

Para Cornelius Castoriadis¹¹, “o que para cada sociedade forma problema em geral (ou surge como tal a um nível dado de especificação e de concretização) é inseparável de sua maneira de ser em geral, do sentido precisamente problemático com que ela investe o mundo e seu lugar nele”. Ou seja, de certo modo, apesar do reconhecimento genérico da necessidade

11 Castoriadis Cornelius, *A Instituição Imaginária da Sociedade*, 2ª edição, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro p.162.

de se resgatar a dívida social do país, o fato é que o caminho de construção de uma institucionalidade disposta efetivamente a resolver a questão agrária, que seria uma alternativa para isso, é inseparável da construção de um imaginário central da sociedade brasileira que veja esse fenômeno como um problema. Se até as próprias esquerdas e mesmo intelectuais progressistas consideravam que não havia mais problema agrário brasileiro até a emergência vibrante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que dirá o resto da sociedade. Como o próprio Castoriadis explicita, “os homens só chegam precisamente a resolver esses problemas reais, na medida em que se apresentam, porque são capazes do imaginário; e por outro lado, que esses problemas só podem ser problemas, só se constituem como estes problemas que tal época ou tal sociedade se propõem a resolver, em função de uma imaginária central da época ou da sociedade considerada”¹².

É importante levar em conta que os jornalistas são construtores deste imaginário porque mediadores por excelência, ou seja, no dizer de Michel Vovelle, são “correias de transmissão de uma cultura, um saber”. No caso específico da atividade que desempenham nos meios de comunicação, eles são exemplos do grupo de mediadores “por função”, pois a natureza de sua atividade os “coloca entre o universo dos senhores e dos dominados” (Vovelle, 1991, p.216).

Esses espaços virtuais existentes nos meios de comunicação de massa, onde são deflagrados os debates sobre a sociedade brasileira, são ocupados por uma produção eminentemente simbólica (as matérias jornalísticas) que refletem e refratam a realidade e podem ser idealmente tomados como “espaços públicos” do debate agrário brasileiro. Para existir como demanda política e ser reconhecida pelo Estado e, mesmo, por membros do grupo com quem está sendo disputada politicamente, a reforma agrária reivindicada pelos movimentos sociais do campo tem que ocupar também este espaço e não só as terras que têm por alvo em suas mobilizações.

Em suma, a visibilidade da demanda por reforma agrária e da resposta política do Estado brasileiro para a questão, em termos de ações concretas ou de repressão à demanda, depende muito do seu acesso à cena pública

12 Idem.

com as mobilizações e do que é posteriormente descrito nos jornais, revistas de circulação nacional, programas de TV e de rádios do país e, mais recentemente, em *sites* da Internet. A produção midiática sobre os conflitos do campo são inclusive incorporadas dentro de processos judiciais, e seus textos podem aparecer reproduzidos nas peças de denúncia dos promotores contra líderes do MST¹³.

OCUPAÇÃO DA MÍDIA

A ocupação da mídia por parte dos movimentos de sem-terras se evidenciou sobretudo a partir da segunda metade dos anos 90, dada a presença de um movimento social altamente organizado, como o MST, e o reconhecimento da pertinência de se estabelecer uma interlocução com ele por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, no início de seu primeiro mandato. A senha deste reconhecimento – ocorrida em julho de 1995, quando o então presidente recebeu os líderes do movimento, que faziam seu III Congresso em Brasília – foi logo decodificada pela imprensa, cujos profissionais encontraram sob aquelas bandeiras vermelhas um fascinante objeto de pautas jornalísticas.

Entretanto, os profissionais, que trabalham em empresas de propriedade também altamente concentrada¹⁴, tendem a reproduzir o senso comum contrário à atuação dos movimentos sociais e às “invasões” – a forma como eles até hoje conseguiram obter alguma política de assentamentos no país.

13 Trabalhei especificamente com este fenômeno em minha dissertação de mestrado que aborda o processo judicial desencadeado depois do episódio conhecido como “conflito da Praça da Matriz”, que ocorreu em Porto Alegre, em 1990. Lerrer, Débora. “Os sons do silêncio da Praça”. Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicação e Artes da USP, 1998.

14 São cerca de sete os principais grupos de comunicação do país comandados por um punhado de famílias: Organizações Globo (família Marinho), Bandeirantes (família Saad), Grupo Estado (família Mesquita), Grupo Folha (família Frias), Grupo Abril (família Civita), Grupo RBS (família Sirotsky), TV SBT (família Abravanel; Sílvio Santos). A TV Record, não está nas mãos de uma família e sim da Igreja Universal do Reino de Deus. O Grupo JB (originalmente família Nascimento e Brito, hoje arrendado para Nelson Tanure) e a Gazeta Mercantil (família Levy) também podem ser colocados dentro deste segmento dada a circulação nacional desses jornais, apesar de sua fragilidade financeira.

Esse senso comum é cristalizado porque foi moldado em uma memória assentada nestas estruturas sociais que naturalizaram a concentração fundiária e bloquearam, durante vários momentos da história brasileira, qualquer tentativa de modificá-la, mesmo porque o “desrespeito” à propriedade privada é considerado profundamente ameaçador para a ordem social. Mas apesar de interpretar os fatos que relatam na linguagem técnica de sua profissão a partir desse molde, ajudando a cristalizar e reproduzir ainda mais esta percepção social conservadora, muitas matérias publicadas dentro desta estrutura de sentido foram fundamentais para avançar a compreensão da questão agrária na sociedade brasileira.

É inegável que houve uma grande mudança de percepção social sobre este tema, pois a legitimidade de se manter grandes propriedades improdutivas passou a perder terreno, tanto é que os representantes dos setores ruralistas, como o presidente da Sociedade Rural Brasileira, João Almeida Sampaio, consideraram que o MST, durante o governo Fernando Henrique, passou a ter apoio da mídia e da população urbana, que criou uma visão “distorcida do setor rural, de que ele era explorador, ineficiente, predador do meio ambiente e de que não empregava ninguém”. Para Sampaio, foi “seguindo todo o apoio da mídia” que o governo Fernando Henrique fez “a maior e talvez uma das piores reformas agrárias do mundo”¹⁵.

Apesar desta visão do líder ruralista – e talvez porque hoje a produção oriunda de grandes propriedades rurais altamente modernizadas seja a responsável pelo saldo da balança comercial da economia brasileira –, os traços negativos da política agrária do Estado foram de fato os mais enfatizados nas reportagens que usaram dados da pesquisa de Sparovek, ficando, em geral, a cargo da fala do próprio pesquisador a visão de que mais do que olhar as exceções, ou seja, os 11% que abandonam os lotes de reforma agrária, era importante perceber que a grande maioria permanece nesses locais, praticamente sem qualquer infra-estrutura, porque enfrentaria uma realidade “mais cruel se não tivessem acesso à terra”¹⁶.

15 Entrevista de João Almeida Sampaio dada à autora para o livro “Reforma agrária: os caminhos do impasse”, Editora Garçonni, São Paulo 2003 pp.163-189.

16 “Incrá vai à Justiça para reaver ‘lote de luxo’”, Estado de S. Paulo, 15 de fevereiro de 2004.

A MEMÓRIA DA CONSTRUÇÃO DE SENTIDO

Existe uma historicidade, uma memória que, em geral, é fruto de uma disputa simbólica e que está sempre por trás de qualquer processo social de construção de sentido, do qual o jornalismo é um exemplo peculiar. Por esta razão, a própria elaboração do que deve ou não ser considerado fato jornalístico depende muito do repertório de códigos que serão selecionados e estruturados dentro da linguagem jornalística e que vão ser considerados a explicação mais verossímil e natural para determinados eventos problemáticos. Essa operação de estruturação e representação de um fato é feita pelo “mediador-jornalista”, que a faz baseado em repertório de imagens e referências sobre o meio rural, quase sempre vinculadas à visão dominante, dada a experiência de vida desse ator, oriundo geralmente das camadas médias urbanas. Excluindo-se algumas matérias conjunturais de jornalistas mais experientes no tema, o modo como a cobertura jornalística trata a disputa existente no meio rural brasileiro sobre a legitimidade da concentração fundiária do país é feita de forma fragmentária.

Todos os anos, conforme o calendário agrícola e/ou as datas simbólicas da luta pela terra¹⁷ – que é seguido mais ou menos a risca pelos movimentos sociais para organizar suas mobilizações – os jornalistas vão aos locais do fato, descrevem o que viram, passam alguns dias acompanhando os desdobramentos do episódio, até que surja algo mais sensacional que acaba substituindo o espaço dado para o retrato dessas lutas nos meios de comunicação de massa, embora, muitas vezes, a resolução dos conflitos esteja longe de acontecer.

Na prática, ao longo dos últimos anos, o processo social e político de luta pela reforma agrária tornou-se cotidiano, o que diminui sua singularidade e, portanto, o apelo noticioso que se cola a ele e o faz ser reverberado pelos jornais. Evidentemente que a conjuntura política nacional determina um maior ou menor interesse em repercutir deter-

17 25 de Julho, dia do Trabalhador Rural; maio, época em que ocorre anualmente o Grito da Terra, em geral organizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); 12 de agosto, dia do assassinato de Margarida Alves; e, mais recentemente, 17 de abril, data em que ocorreu o massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, e que a Via Campesina, uma articulação mundial de camponeses, definiu como o Dia Internacional de Luta pela Terra.

minados fatos promovidos pelos sem-terra, mas, em geral, e apesar dos constantes riscos de significação que a envolvem – por conta da violência que lhe é imputada ao questionar o direito de propriedade por meio de invasões/ocupações –, a luta dos sem-terra já se tornou incorporada no cotidiano da imprensa sem que isso representasse uma visão mais ou menos abrangente do que esse processo tem de peculiar e profundamente transformador para a realidade social brasileira.

É importante comparar este contexto com alguns momentos de ápice da visibilidade desta luta, que se inicia em 1995 e vai até 1997, tendo por fatos marcantes os massacres de sem-terras em Corumbiara (agosto de 1995) e Eldorado do Carajás (abril de 1996) e a marcha que o MST fez a Brasília em abril de 1997. Depois desse período, e refletindo também a política que o governo Fernando Henrique Cardoso adotou em seu segundo mandato – a representação dos sem-terra na mídia passou por uma inflexão que terminou por minar a credibilidade do MST dentro do espaço público midiático. Entre as matérias emblemáticas que caracterizam esse período de “fim de namoro” da mídia com o MST, está a série de reportagens, também publicadas, pelo jornal *Folha de S. Paulo*, de autoria de Josias de Souza, centradas nos chamados “pedágios” compulsórios que os assentados tinham que pagar à organização, retirados dos créditos de produção liberados pelo governo¹⁸, e a edição da revista *Veja*, que trazia na capa a foto do líder do MST, João Pedro Stédile, sob uma iluminação vermelha, com o título “A esquerda com raiva”¹⁹.

Ao considerar esse contexto político institucional é que, em termos jornalísticos, uma pesquisa de abrangência nacional, que detalha dados de qualidade de vida de praticamente todos os assentamentos criados no país desde 1985 até 2001 deveria ter se tornado um marco, mesmo porque veio a público no início do governo Lula, do PT. Se, por um lado, o retrato, feito por pesquisas de assentamento mais localizadas tenda a

18 Esses créditos, em geral, só costumavam sair depois de mobilizações como ocupações do Incra e de agências do Banco do Brasil. Estas matérias acarretaram o fim do Lumiar, convênio estabelecido pelo Incra com agrônomos, vinculados em sua maioria aos movimentos sociais para prestarem assistência técnica aos assentamentos.

19 Esta edição de 3 de junho de 1998 foi objeto de processo contra a revista, ganho em primeira instância por Stédile.

ser mais preciso, até o surgimento da realizada pela USP, havia a lacuna desta visão nacional detalhada do que resultou esta política implantada de maneira titubeante pelo Estado brasileiro ao longo das últimas décadas²⁰ e, mais concentradamente, nos oito anos do governo Fernando Henrique. O valor desse retrato macro particular transcende as próprias conclusões retiradas da pesquisa, simplesmente porque ele deu margem a outros tipos de pauta, que romperam com o senso comum circular em torno da reforma agrária, mais centrado no conflito e nas mobilizações do que no processo silencioso e relegado a segundo plano de implantação de políticas de atendimento para esta demanda, ou seja, a criação propriamente dita dos projetos de assentamento.

O estudo, em suma, enfocou um aspecto ausente das costumeiras abordagens da luta pela reforma agrária que, na imprensa, passou a ser rotineiro e esvaziado, resumido a ocupações, pressões dos trabalhadores e fofocas políticas envolvendo movimentos sociais e governo (o troca-troca de declarações bombásticas que dão margem a alguns dias de estridência midiática), com o agravante de que, em geral, quando os holofotes se apagam, as ações do governo também costumam empacar. É, portanto, nesse ambiente que frutifica a desinformação, o estereótipo, e solidifica um imaginário inerte porque não avança na compreensão do problema, e distancia a sociedade de uma visão mais aprofundada do tema. É importante salientar que a desinformação tem um papel. Ela é em si um agente que compõe o imaginário sobre o assunto e atende aos interesses de determinados grupos sociais contrários a uma política efetiva de reforma agrária.

Por outro lado, a própria existência de uma pesquisa desse gênero contratada pelo Estado, mais precisamente, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que não teve suas ações na área propriamente elogiadas pelos dados divulgados, sinaliza, retomando as idéias de Castoriadis, que “a maneira de ser” da sociedade brasileira avançou, pelo menos, no imaginário, na busca pela resolução desse problema, pois houve a ascensão a um novo patamar de discussão, expresso na própria contratação da pesquisa.

20 Houve um censo de assentamentos feito em 1996, mas além de ter problemas metodológicos, ele não incorporava todo o volume de assentamentos criados a partir de 1995, mais de 3.500, que compõem a grande maioria dos projetos existentes hoje.

Além disso, a formulação da pesquisa, o método escolhido e a agilidade com que ela foi feita demonstram a possibilidade de que o Estado, por meio dos órgãos envolvidos com o tema (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Incra e demais Institutos de Terras dos estados da federação), venha a incorporá-la como rotina. Com isso, ele terá condições de criar instrumentos de ação mais precisos nos projetos de assentamento. A implantação de uma rotina de pesquisa sobre os efeitos da intervenção do Estado na estrutura fundiária brasileira promove uma maior permeabilidade frente às demandas de seu público-alvo e uma visão mais qualificada do processo. Mas, o mais importante é que, sendo o Estado, ele próprio, imbuído pelas contradições de classe que existem na sociedade brasileira, o fato de que em um momento ter sido possível financiar pesquisas desse tipo (e mesmo criar o Ministério do Desenvolvimento Agrário), evidencia que passou a ser socialmente mais intolerável manter a tradicional política agrária vigente na história brasileira, baseada na colonização de áreas remotas, repressão ou a postergação pura e simples de qualquer medida para alterar a estrutura fundiária.

Evidentemente que, se por um lado o Estado brasileiro avançou alguns passos nesse sentido, não é menos verdade que as forças políticas que sempre bloquearam a reforma agrária no país continuam fortes e organizadas e muito hábeis no que sempre foi sua especialidade que é a chamada “política de corredores”, na qual sua pressão pode ser feita, se não no Executivo e no Legislativo, no Poder Judiciário, onde a maioria das ações de desapropriações empaca e onde se busca criminalizar a atuação dos movimentos sociais. Por outro lado, não deve ser desconsiderado que as precárias situações encontradas nos assentamentos presentes nas matérias que abordaram a pesquisa ocorreram paralelas ao auge das exportações de produtos agrícolas em 2003, marcado pelo alto preço da soja no mercado internacional e que, além de segurarem a economia brasileira, legitimaram o agronegócio, baseado em grandes propriedades rurais altamente mecanizadas e com uso intensivo de insumos, em detrimento da agricultura familiar dos assentamentos, vista, dentro deste modelo agrícola, como economicamente menos eficiente.

Outro aspecto que justifica a implantação de uma rotina de pesquisa, além da resposta que ela dá para a sociedade sobre o resultado desse

investimento público, é a qualificação do gerenciamento do Estado sobre sua política agrária. Mesmo tomando como pressuposto que são os movimentos sociais do campo, em especial o MST, os atores fundamentais da pressão sobre o Estado para a efetivação e até formulação de sua política de assentamentos, uma reforma agrária propriamente dita, em um contexto não-revolucionário como o brasileiro, tem que ser resultante da ação do Estado e não de um governo que, por sua natureza, é transitório. É o Estado que, apesar de todos os seus problemas gerenciais, administrativos e políticos, pode criar políticas perenes e não paroquiais de intervenção no campo, ou seja, que atenda demandas de todo o conjunto dos sem-terra e não desse ou daquele movimento social. É em um Estado ideal – e não no nosso, ainda marcado pela tradição patrimonialista, clientelista e pelos interesses de classe de uma elite altamente envolvida econômica e ideologicamente com a grande propriedade rural – que se poderia encontrar e se encontram servidores (contratados via concurso), como o então superintendente do Incra de Alagoas, cujo discurso explicita ações que são voltadas para a implantação de políticas públicas e não para o atendimento dos interesses deste ou daquele grupo social e, mesmo do governo.

Evidentemente que se esta situação ideal não é a mais comum nos órgãos públicos não há porque desistir de que ela venha algum dia a ocorrer neste processo de mudança de paradigma político e ético pelo qual a sociedade brasileira passa desde o processo de redemocratização do país e da emergência de forças sociais cuja notoriedade foi construída em torno dessas bandeiras.

Para o Estado brasileiro criar instrumentos perenes e efetivos de política agrária, há uma conjuntura política que lhe informa, dependendo das forças políticas que ocupam o governo, mas é inegável que as lutas sociais do campo e a visibilidade que conquistaram na sociedade nos últimos anos foram construindo lentamente um consenso de que a reforma agrária pode ser uma saída. Aliás, o curioso neste país, onde ninguém gosta de assumir-se como de direita, é a dificuldade de se encontrar alguém que não apóie a reforma agrária. O que varia é o sentido que cada grupo social dá a essa expressão.

O inexplicável neste contexto todo é que os jornalistas, os mediadores e catalizadores dos processos políticos e da construção de um imaginário social sobre o tema ainda, em sua maioria, produzam sentidos que refletem mais a visão desqualificadora deste processo do que o contrário, demonstrando que a sociedade está mais à frente do que é captado pelas “antenas” destes profissionais, sem desconsiderar, é claro, a pressão que eles eventualmente devem sofrer dentro das empresas onde trabalham para reproduzir essa visão.

Mas, é exatamente neste sentido que uma pesquisa de caráter nacional poderia ter o papel de qualificar melhor o debate público construído pelo jornalismo nos meios de comunicação em torno da questão agrária brasileira. Para tanto, parto do conceito formulado por Adelmo Genro Filho de que o jornalismo é uma forma social de conhecimento cristalizada na singularidade, ou seja, a partir daquilo que é mais peculiar, estranho ou diferente. Evidentemente que o que este conhecimento considera singular é produto de uma inflexão ideológica modelada de acordo com a visão dos intermediários desta mensagem, os mediadores, jornalistas e editores e os veículos de comunicação de massa. Ou seja, a visão do que é um fato singular, cuja peculiaridade o faz tornar-se uma notícia depende do ponto de vista, da visão de mundo dos mediadores responsáveis pela reconstrução desse fato na linguagem jornalística.

Logo, o posicionamento ético e político sobre a realidade brasileira desses jornalistas e editores é fundamental na escolha dos fatos que serão classificados como jornalísticos e nem sempre são resultado da pressão dos donos dos grupos de comunicação. O jornalista reverbera muitas vezes os, digamos, “humores” que estão na superfície da sociedade. Sendo uma ciência social aplicada, a tendência desses mediadores é reproduzir nos jornais o resultado de uma conexão com a realidade, com o mundo dos fatos, por intermédio da singularidade. O lugar comum, portanto, é sempre evitado, mesmo porque é dessa maneira que os profissionais conseguem vencer a disputa entre seus colegas repórteres para ocupar o escasso espaço existente nas páginas de jornais e revistas ou na programação de TV e de rádio.

Nesse sentido, quando aparece uma pesquisa de caráter nacional, com métodos e procedimentos explicitados de forma clara, uma de suas prin-

cipais vantagens é que ela reduz a margem de manobra para a construção de matérias que queiram generalizar aspectos ruins da política de reforma agrária implantada pelo Estado brasileiro. Em tese, o repórter não pode mais ir a um assentamento “lascado”, onde as famílias ainda vivem em situações precárias, a produção é baixa e há significativa evasão de lotes, como pode ser encontrado nos assentamentos existentes na região Norte, sem mencionar que os dados da pesquisa explicitam que essa situação tende a ser característica daquela região, onde, por sinal, a precariedade tem que ser creditada ao próprio Estado, que deixa de cumprir grande parte de suas atribuições, como dotação de crédito de instalação, habitação, produção, ou mesmo implantação de escolas e postos de saúde. Por outro lado, os dados também ajudam a relativizar uma matéria sobre um assentamento bem-sucedido, como alguns existentes na região Sul, que também não podem mais ser considerados exemplos nacionais característicos dessa política. É, aliás, uma das grandes contribuições da pesquisa, a fotografia detalhada da enorme disparidade existente entre as regiões brasileiras, apontando a necessidade de se desenvolverem receitas de reforma agrária mais adaptadas às realidades locais.

Em suma, apesar da riqueza de interpretações possíveis sobre os dados da pesquisa, que deveriam ter sido reverberados com muito mais impacto nos meios de comunicação de massa, é importante destacar que a maioria das matérias que abordaram a pesquisa singularizou a precariedade dos assentamentos criados, a ineficiência do Estado (que, no entanto, ainda está efetivamente desaparelhado para lidar com esse problema), a improdutividade dos lotes ou o péssimo hábito dos assentados de abandoná-los ou vendê-los. Ou seja, muito mais do que auxiliar no aumento da compreensão da sociedade brasileira e mesmo contribuir para a construção de consensos sobre medidas que venham a aplacar a profunda desigualdade social do país, essas matérias reproduzem as forças hegemônicas da sociedade – altamente vinculadas com os interesses da grande propriedade rural – associadas a uma leitura descolada da realidade das populações pobres do campo, de suas necessidades e de suas perspectivas limitadíssimas de ascensão social. Desse modo, salvo

honrosas exceções²¹, boa parte da produção jornalística brasileira colabora para a manutenção de um imaginário social impotente diante das raízes seculares da desigualdade social, centrada na concentração fundiária, o que em face da abundância de terras férteis e ociosas existentes no país, deveria soar como um enorme absurdo. ❧

BIBLIOGRAFIA

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem*. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 1981.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

_____. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição imaginária da sociedade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

GENRO Filho, Adelmo. *O Segredo da pirâmide*. Porto Alegre: Editora Tchê, 1987.

HALL, Stuart. Culture, the media and ideologica effect . In: CURRAN, James.

GUREVITCH, Michael; WOOLACOT, James. *Mass communication and society*. London: Open University, 1977.

LIPPMAN, Walter. Estereótipos. In: STEINBERG, Charles S. *Meios de comunicação de massa*. 2ª ed. São Paulo: Cultrix, 1992. p.149-59.

MARTINS, José de Souza. *O Poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.
_____. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v.15, n.2, p.141-175, 2004.

MEDITSCH, Eduardo. *O conhecimento do jornalismo*. Florianópolis: Editora UFSC, 1992.

VOVELLE, Michel. *Ideologias e mentalidades*. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

21 Edição da revista Carta Capital, de 28 de abril de 2004, que aborda o resultado da pesquisa realizada por uma equipe coordenada por pesquisadores em regiões de concentração de assentamentos, publicada no livro “Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro”, de Sérgio Leite, Beatriz Heredia, Leonilde Medeiros, Moacir Palmeira e Rosângela Cintrão (coord.), Incra/NEAD/MDA/Unesb, Brasília, 2004.

2.7

Pesquisa agropecuária e reforma agrária

CONTRIBUIÇÃO PARA A ANÁLISE DA
QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS



José Carlos Costa Gomes

*Doutor em Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável, Empresa
Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa – Clima Temperado).*

INTRODUÇÃO

O texto aborda alguns aspectos sobre a qualidade de assentamentos de reforma agrária na perspectiva da pesquisa agropecuária que pretende ser um dos pilares desta qualidade. A abordagem inclui perspectivas metodológicas e tecnológicas. O conteúdo é produto da experiência no tema e da visão particular de que a pesquisa agropecuária ainda tem muito a contribuir para a qualidade da reforma agrária.

CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA PARA A COMPREENSÃO DA REFORMA AGRÁRIA

A grande contribuição que o texto oferece para a ótica do viés de análise que represento, a pesquisa agropecuária, foi a de mostrar a complexidade que existe no tratamento de temas também complexos como é a própria reforma agrária. Tema, assim, num país com a dimensão do Brasil, não pode ser visto de forma linear. Esse é um ponto que afeta diretamente pesquisa agropecuária e a produção do conhecimento científico.

O texto também pode contribuir para a (re)definição de políticas públicas, já que torna evidente a urgente necessidade de transversalização da ação das diversas agências do Estado para que públicos como os assentados da reforma agrária possam ser beneficiários dessas políticas. A ação integrada de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de ministérios como o de Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Meio Ambiente (MMA), entre

outros, poderia contribuir para a solução de muitos dos problemas hoje enfrentados pelos agricultores familiares, especialmente nos assentamentos rurais da reforma agrária.

Especificamente para a pesquisa agropecuária, o texto evidencia o muito que ainda há por fazer na produção de conhecimento científico para a viabilização de sistemas de produção mais sustentáveis, incluindo as questões ambientais, da inclusão social, da segurança alimentar, da geração de emprego e renda, da agricultura orgânica e da agroecologia, por exemplo. Neste sentido, a formatação de um macroprograma de pesquisa específico para a agricultura familiar, iniciado pela Embrapa em 2004, com certeza vai possibilitar que esse tema receba tratamento diferenciado em relação ao que tem ocorrido historicamente, inclusive com a alocação de recursos humanos e financeiros específicos.

CONTRIBUIÇÃO PARA A COMPREENSÃO DA ABORDAGEM METODOLÓGICA

No que tange a metodologia aplicada na pesquisa em análise, em primeiro lugar, cabe destacar que as falhas estão apontadas no próprio texto. Por exemplo, na página 105, ao tratar dos índices de qualidade de vida: “os métodos adotados na análise dos dados desta pesquisa não permitem estabelecer relações de dependência ou de causa e efeito de forma muito eficiente”. Ou na página 126, quando analisa índice de qualidade do meio ambiente, relativo a Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL): “como a metodologia da pesquisa não permitiu avaliar se as APPs e RLs já estavam degradadas na época de criação dos projetos, surgem novamente duas possibilidades...”

Ou ainda na página 133, ao avaliar o mesmo índice agora no que toca à erosão:

“Outras formas de erosão, como a erosão laminar, que podem estar ocorrendo de maneira menos perceptível, mas contribuindo significativamente para a degradação ambiental e comprometendo a produção num prazo maior, não foram incluídas na formulação da questão. Este viés da questão da erosão não foi negligenciado na elaboração do questionário, mas foi suprimido por ser de

difícil percepção e quantificação no tipo de entrevista adotado para a constituição do banco de dados da pesquisa”.

Ou ainda quando da análise da renda nos assentamentos, na página 136:

“a entrevista, sendo feita para a totalidade do projeto, decorrência da estratégia metodológica adotada na pesquisa, fez com que na renda, diferentemente dos outros temas, seja esperada significativa perda de precisão e exatidão numérica nas respostas”.

O fato de apontar as falhas metodológicas no próprio texto ajuda a enriquecê-lo, ainda mais na perspectiva de novos estudos, pois, como dizia Mario Bunge, o pesquisador competente qualifica o método, recriando-o; jamais ocorrerá o inverso: o bom método nunca vai transformar o pesquisador medíocre num sábio pela correta aplicação das melhores técnicas e instrumentos de pesquisa.

Do ponto de vista da pesquisa agropecuária, mais especificamente, o texto não apresenta muitos detalhes sobre os formatos tecnológicos ou as opções tecnológicas adotadas nos assentamentos, o que ajudaria na definição de projetos mais específicos para a consolidação do tema da sustentabilidade em suas várias dimensões.

Também no que toca à questão ambiental, a opção metodológica de avaliar “erosão”, sem estudar o histórico das áreas, por exemplo, não permite aferir a complexa realidade ambiental dos assentamentos, o que aliás também é reconhecido no texto (p. 135). Isto também ocorreu no que afeta a “biodiversidade”, na mesma página. Ainda há que considerar que para determinadas regiões ou estratégias dos assentados, o item “acesso a tratores” possa não ser um bom indicador para qualidade de vida (p. 58). Esse pode ser um indicador para patrimônio, mas para processos de produção que deveriam ser intensivos em mão-de-obra ou que podem estar localizados em áreas com potencial para outro estilo de agricultura que não o mecanizado. Assim, o índice não tem o menor significado.

E como última anotação, na página 89, no que toca ao índice de eficácia da reorganização fundiária (IF), parece pretensioso avaliar o “sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária” apenas pelo

cumprimento do potencial de ocupação da área dos assentamentos. Esse indicador reflete tão somente a situação interna dos assentamentos não tendo a menor expressão como indicador para reorganização fundiária.

CONTRIBUIÇÃO PARA A QUALIFICAÇÃO DA ABORDAGEM TECNOLÓGICA

Ainda que o estudo tenha pretendido uma certa completude analítica, o tema da tecnologia adequada para os assentamentos, considerando a multiplicidade de propósitos e a diversidade existente no âmbito da agricultura familiar brasileira, especialmente a da reforma agrária, foi escassamente abordado. Outro estudo talvez deva contemplar as diferentes estratégias tecnológicas nos diferentes momentos da vida de um assentamento. Ainda que o tema da sustentabilidade dos sistemas de produção seja relativamente recente no âmbito dos movimentos sociais ligados diretamente à reforma agrária, como é o caso específico do MST, a necessidade de trabalhar na produção de ciência e tecnologia que consolide estes “estilos” de agricultura vem tendo importância crescente nos últimos anos e apresenta-se como um grande desafio não só para a pesquisa agropecuária como para todas as entidades ligadas à agricultura, em geral, e à agricultura familiar, especificamente.

PERSPECTIVAS E RESTRIÇÕES DA ANÁLISE SOBRE A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA PARA A PESQUISA AGROPECUÁRIA

O foco da análise do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* está centrado na interface da temática reforma agrária com a pesquisa agropecuária e na sua tarefa de produção, adaptação e transferência de tecnologia e conhecimento científico.

O primeiro ponto selecionado para esta análise é a falsa contradição entre agricultura familiar e agricultura patronal, ou mais precisamente “agronegócio”, termo que está na moda, e ainda sobre o que é desenvolvimento. Na página 33, está escrito:

“Neste sentido, sabe-se que nada impede que uma exploração familiar tenha alto índice tecnológico e que uma grande exploração utilize tecnologia ultrapassada e degrade os recursos naturais. O debate travado em vários países e, inclusive, no Brasil, se dá em torno da capacidade da agricultura baseada na mão-de-obra familiar incorporar tecnologia de tal sorte a suportar adequadamente as demandas colocadas pelo processo de desenvolvimento. Em contrapartida, há autores que acreditam que a exploração agrícola, para ser eficiente, deve basear-se em grandes unidades de produção e na economia de escala”.

A intensificação tecnológica levada a cabo pelos agricultores familiares quando do início do processo de modernização da agricultura brasileira foi, exatamente ela, uma das responsáveis pela exclusão de um grande número desses agricultores, que mais tarde viriam a formar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), justamente o principal público-alvo da reforma agrária. Então, assumir que o processo de desenvolvimento se dá pela incorporação tecnológica, sem sequer discutir que estilo de tecnologia e em que situação, pode representar a reedição do equívoco.

Isto não se aplica somente aos pequenos agricultores, haja vista que também a agricultura empresarial, em alguns casos, foi vítima da “intensificação tecnológica” imposta pelas “demandas do processo de desenvolvimento”. São notórios e bastante documentados os casos de agricultores empresariais que não puderam quitar as dívidas contraídas com o sistema bancário, chegando até mesmo à penhora de seus equipamentos e estabelecimentos. Ademais, a incorporação tecnológica pode apenas aumentar o grau de dependência dos agricultores a insumos externos a seus estabelecimentos, à região ou até mesmo ao país. Esse é um tema candente para a pesquisa agropecuária.

A ação plural que permita que tanto a agricultura empresarial quanto a familiar possam se apropriar do conhecimento científico, como a geração de conhecimentos científicos e de tecnologias que diminuam a dependência a insumos externos, deve merecer a atenção da pesquisa pública brasileira. Para o caso específico da pesquisa agropecuária direcionada à agricultura familiar, incluída a da reforma agrária, a busca de formatos tecnológicos e de matriz produtiva que garantam a segurança alimentar já

nos primeiros momentos do assentamento é um tema de primeira ordem, o que exige projetos específicos de pesquisa e desenvolvimento. Mas não basta a segurança alimentar, também é necessário trabalhar para a geração de renda numa perspectiva temporal do curto ao longo prazo. O que cabe ressaltar é que o desenvolvimento sustentável no âmbito do assentamento começa com a segurança alimentar, mas deve também ser planejado para a incorporação ao mercado, com a menor dependência possível, mas sem a pretensão a um desenvolvimento puramente autárquico.

Para as unidades de pesquisa da Embrapa, o desafio seria estabelecer ações de parceria com as agências públicas que atuam na reforma agrária, utilizando como ponto de partida a visão do espaço territorial. Ações de desenvolvimento com essa concepção já teriam impactos imediatos na “qualidade dos assentamentos”, dado o grande estoque de tecnologias geradas ou adaptadas prontas para o uso, mas que sequer chegou até eles.

Outro ponto para análise é o que trata da exploração da área útil. Na página 95, está registrado:

“A não exploração de toda a área útil dos projetos pode ser decorrente de diversos fatores: *a*) dificuldade de acesso ao montante de créditos e benefícios necessários para a efetiva exploração de toda a área; *b*) inclusão de áreas inaptas à exploração agrícola na área útil do projeto; *c*) concessão de área maior que a disponibilidade de mão-de-obra das famílias; e *d*) implantação por parte das famílias de sistemas de produção mais intensivos do que os previstos, prescindindo assim de extensões menores de terra”.

Esse é um tema complexo que depende também de outros fatores, como o objetivo das famílias, a proximidade aos mercados de insumos e comprador, disponibilidade de assistência técnica e de tecnologia, conhecimento sobre o agroecossistema onde ocorre o assentamento, entre outros.

Em estudos futuros, a avaliação sobre “área explorada” poderia ser relacionada com outros dois itens analisados no texto: índice de articulação de organização social (IS) e índice de ação operacional (AO), especificamente no que toca ao obrigatório Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA). É que esses índices, se recebessem mais atenção e fossem tratados antes da instalação do assentamento, poderiam ajudar a

resolver muitos problemas até no que toca a área explorada. A articulação e a organização não deveriam visar somente à busca de benefícios sociais e serviços, mas também à definição prévia do compromisso e do papel de agências públicas que têm interface com a reforma agrária, como é o caso da pesquisa agropecuária e da assistência técnica, que poderiam, de imediato, contribuir com diversas questões, inclusive com a definição da melhor opção tecnológica para o assentamento, o que determinaria a própria área a ser explorada e sua melhor utilização, por exemplo. Já o PDA poderia ser realizado antes do próprio assentamento e não depois, correndo o risco de uma boa intenção ser transformada em mera formalidade. Necessário salientar que esta observação está orientada ao futuro e na perspectiva do viés de análise da pesquisa agropecuária, não estando restrita à análise do texto em si.

Uma experiência inovadora ocorreu no Rio Grande do Sul, no marco de um convênio entre a Embrapa Clima Temperado e o Incra, por meio da superintendência estadual. Neste caso, se trabalhou na construção de uma “câmara técnica”, formada por representantes de universidades, da Emater/RS, da Embrapa e do próprio Incra. Um dos problemas enfrentados na reforma agrária é o baixo estoque de terras disponíveis, até como reflexo do bom momento da agricultura e do agronegócio no Brasil. As melhores terras estão praticamente indisponíveis nas regiões mais desenvolvidas, o que é registrado no texto, comprometendo ainda mais a política de reforma agrária.

O objetivo da câmara técnica foi o de avaliar a possibilidade de implantação de “outro estilo” de assentamento a partir de uma matriz produtiva diferente e de outro formato tecnológico, baseado na agroecologia, em área a princípio considerada imprópria para assentamento para um estilo de agricultura “convencional” e que havia sido ofertada para fins de reforma agrária. Para o caso específico, foi montada uma proposta que contempla atividades complementares entre si, considerando aptidão e capacidade de uso do solo, aproveitamento de áreas consideradas impróprias para agricultura convencional com reflorestamento, fruticultura, rizipiscicultura, apicultura, entre outras. Para consolidar um assentamento com essas características, deve ser realizado um trabalho prévio na seleção de famílias com aptidão e vontade de enfrentar tal desafio. Ou seja, se a

definição do planejamento estratégico do assentamento for realizada antes e não depois de sua instalação, muitos dos problemas de uso inadequado de áreas, da adoção de formatos tecnológicos insustentáveis ou da opção por determinados sistemas de produção inadequados ou incompatíveis com o agroecossistema poderiam ser evitados.

Hoje o que se observa em determinadas regiões, como na metade sul do Rio Grande do Sul, é que depois de quase 15 anos de instalação dos primeiros assentamentos muitos agricultores ainda não encontraram uma proposta ou arranjo produtivo que lhes garanta a tão almejada sustentabilidade.

Um outro aspecto digno de observação é o que se refere ao índice de qualidade do meio ambiente (QA), quando aponta que os maiores índices foram registrados nos assentamentos novos, dando margem a duas interpretações:

“*a*) a qualidade do meio ambiente diminui com o desenvolvimento do projeto e com a intensificação dos sistemas de produção ou *b*) as atitudes conservacionistas têm sido intensificadas em tempos mais recentes” (p.122).

Para a análise do ponto de vista da pesquisa agropecuária, não importa a conclusão. A manutenção da capacidade produtiva dos recursos naturais, do meio ambiente em si, é uma condição intrínseca à própria sustentabilidade da relação da sociedade com a natureza, ou seja, da possibilidade da continuidade da vida sobre a Terra. O aumento do reconhecimento dessa necessidade é o que faz a intensificação das atitudes conservacionistas.

Se por um lado as duas possibilidades são concretas, também ambas merecem ações específicas da pesquisa agropecuária. O que importa, no caso, é a evidente necessidade de que esse tema seja definitivamente incorporado ao rol dos projetos e programas de pesquisa e desenvolvimento de forma geral e não somente naquela mais direcionada à reforma agrária. A busca da base científica para a consolidação dos formatos tecnológicos que garantam a sustentabilidade no uso dos recursos naturais é uma tarefa urgente para todos os que têm qualquer tipo de relação com a agricultura, o espaço rural e o seu desenvolvimento. Nesse caso também

a visão do desenvolvimento com foco no espaço territorial poderá vir a ser um bom instrumento de trabalho, inclusive porque os indicadores de sustentabilidade para os assentamentos devem incluir aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais, sociais e culturais e essas dimensões não têm padrão linear, variando para cada espaço geográfico.

Outra questão relevante para a qualidade dos assentamentos é a da biodiversidade. O texto registra que mesmo para um dos componentes do índice qualidade ambiental, as APP:

“boa parte das áreas destinadas à preservação ambiental não estão com cobertura florística natural ou recuperada, ou podem estar sendo cultivadas. As regiões Sul e Sudeste sofreram um processo intenso e contínuo de retirada da cobertura florestal natural para implantação da agricultura, tendo sido mantidos apenas pequena parte da Mata Atlântica e fragmentos de floresta nativa, diversos deles transformados em parques” (p.131).

Isso é resultado, ainda segundo o texto, da maior conscientização quanto à relevância da preservação dessas áreas oriunda da sociedade, de organizações não-governamentais e do poder público, incluindo órgãos de fiscalização. Mas o texto também aponta:

“a carência de informação quanto à importância da recomposição florestal para preservação e recuperação da biodiversidade, e de assistência técnica voltada a esse objetivo, também são fatores que podem estar associados à escassez de iniciativas nessa direção. A situação de urgência em que se encontram as famílias que estão sendo assentadas no que diz respeito à necessidade de produção, comercialização e/ou beneficiamento dos produtos agrícolas, parece deixar em segundo plano a preocupação com a qualidade ambiental dos assentamentos. As ações existentes têm caráter isolado e desvinculado de programas institucionais mais contundentes” (p.134).

Um primeiro aspecto importante a levantar é o da possibilidade real de que em muitos casos os assentados estejam tentando a implantação de estilos de agricultura convencional, ou seja, baseado no mesmo modelo que ajudou a expulsá-los do campo. Outras vezes, a tendência natural é

a de trabalhar a partir de modelos já conhecidos. Isto ocorreu na metade sul do Rio Grande do Sul, onde os assentados ainda têm dificuldade de obter resultados satisfatórios com culturas que faziam parte da tradição de cultivo em suas regiões de origem e das suas próprias histórias de vida, como é o caso da mandioca ou da soja. Como as condições e aptidões do agroecossistema são diferentes, os resultados negativos aconteceram, gerando decepção e até mesmo abandono do assentamento. Outra questão é relativa ao início de atividades sem um planejamento, o que já foi comentado para o caso do PDA e que poderia ser equacionado pela realização do planejamento prévio.

Mas ainda existe uma questão de fundo que é a falta de conhecimento e de tecnologia para fazer frente ao problema da preservação e recuperação da biodiversidade e não se trata apenas da biodiversidade natural, representada pelos remanescentes de Mata Atlântica ou outras formações, mas também da agrobiodiversidade. Atualmente existem muitas variedades, cultivares e até mesmo espécies ameaçadas de desaparecer. A pressão pelo uso de materiais híbridos, por exemplo, coloca em perigo as variedades tradicionais de milho e de cucurbitáceas. Outros materiais em perigo são os feijões, as hortaliças, as frutas nativas, além de espécies florestais e até mesmo algumas espécies animais, como é o caso das ovelhas crioulas, hoje objeto de pesquisa na Embrapa Pecuária Sul.

Ainda resta muito a fazer nesses campos, inclusive na pesquisa de sistemas mistos de produção, explorando a integração planta-animal ou na formatação de sistemas agroflorestais e agrosilvopastoris adaptados aos diferentes agroecossistemas. Os princípios da agroecologia como base científica para a consolidação desses formatos tecnológicos têm sido utilizados de forma ainda muito tímida pela pesquisa agropecuária oficial e esse é um grande desafio e uma grande oportunidade.

De forma sintética, a leitura do texto *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* sob a ótica da interface do tema central com a pesquisa agropecuária, suscitou uma série de questões. Muitos dos aspectos selecionados, senão a maioria, o foi pela visão particular do analista. De qualquer sorte, cabe salientar que as críticas ou sugestões aqui levantadas fazem parte da contextualização de algumas alternativas elencadas justamente na perspectiva de contribuir para resolver alguns problemas

identificados pelos autores e com o objetivo principal de melhorar a qualidade das políticas públicas brasileiras, incluindo a de reforma agrária.

Tratando-se de políticas públicas, a primeira grande questão é referente à ação multiinstitucional, o que requer um processo de transversalização que abranja a todas as agências que atuam nos mesmos temas. Vários ministérios e muitas instituições públicas do Estado e da sociedade têm na reforma agrária a interface para seus trabalhos. Ocorre que historicamente cada um ou cada uma tem tentado cumprir seu papel de forma isolada, resultando em ação desconexa e perda de energia, para não falar de pulverização de recursos.

Outra questão pertinente é relativa à pluralidade da ação institucional em favor de distintos públicos. Isto se aplica mais a própria pesquisa agropecuária do que às instituições que atuam diretamente na reforma agrária. É que nos últimos tempos se levantou um falso dilema como se o trabalho de pesquisa e desenvolvimento, de ciência e tecnologia para a agricultura familiar fosse excludente do trabalho com tecnologia de ponta, na busca da vanguarda do conhecimento científico, ou até mesmo resultasse no abandono da busca de soluções tecnológicas para a agricultura empresarial ou para o agronegócio. Existe espaço e capacidade instalada para várias ações complementares e isso é tarefa das instituições públicas do Estado. Muitas vezes, simples ações de desenvolvimento, articulando os diversos órgãos e partindo de conhecimentos e estoques tecnológicos já existentes, é suficiente para se promover um grande diferencial em apoio a públicos que historicamente pouco ou quase nada se têm beneficiado das políticas públicas. Tanto a ação transversal como o pluralismo institucional serão mais eficientes e eficazes se o foco for o território como unidade de referência para a busca de modelos de desenvolvimento sustentável.

Alguns pontos mais específicos também estão no texto e merecem reflexão a partir do viés de análise da pesquisa agropecuária. A segurança alimentar e a geração de emprego e renda são temas que garantem a sustentabilidade ou a qualidade dos assentamentos, mas que também carecem de ações específicas da pesquisa agropecuária. E para que esses itens sejam equacionados os projetos e programas de pesquisa e desenvolvimento necessariamente terão de abordar outros que lhe são correlatos, como é

o caso do manejo e preservação da agrobiodiversidade, da diminuição da dependência a insumos externos, da busca da qualidade e da segurança ambiental e do desenho de sistemas agroflorestais ou agrosilvopastoris.

Esses novos formatos tecnológicos devem levar a definição de nova matriz produtiva, e para que isso seja possível os princípios científicos da agroecologia poderão vir a ser importantes aliados. Se todo esse arcabouço de idéias contribuir para a melhoria da qualidade dos assentamentos, para a obtenção ou alcance da dignidade e da cidadania no âmbito da reforma agrária e da agricultura familiar brasileira, se poderá dizer que as instituições públicas que atuam no setor estarão finalmente cumprindo com o seu papel. ✎



Reforma agrária e programas de assentamentos rurais

O DILEMA ATUAL DA QUESTÃO

AGRÁRIA BRASILEIRA



Lauro Mattei

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Professor-adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade

Federal de Santa Catarina (UFSC). Endereço eletrônico: mattei@cse.ufsc.br

INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão agrária brasileira está intimamente ligado ao processo histórico de colonização do país. Desde o período das capitâneas hereditárias, passando pelos diversos ciclos econômicos (açúcar, mineração, borracha, pecuária e café) até os dias atuais, a questão da posse da terra esteve presente no cenário político nacional.

Esse quadro, no entanto, foi fortemente agravado no período do Pós-Guerra quando se adotou a política de “modernização” da agricultura brasileira, processo este que causou profundas transformações na esfera da produção agropecuária, mas que também trouxe sérias conseqüências ambientais e sociais, devido à enorme mobilidade populacional ocorrida no país nas últimas décadas do século passado.

Historicamente, existem três momentos em que o papel da terra foi decisivo na conformação da sociedade brasileira: em 1850, quando foi regularizado, pela Lei das Terras, o acesso privado às terras, impedindo que parte da população trabalhadora rural também tivesse esse direito. O segundo momento ocorreu nas décadas de 1920 e 1930, quando o movimento tenentista questionou o latifúndio improdutivo e iniciou os primeiros debates sobre a necessidade de reformar a estrutura agrária do país. Já a terceira fase iniciou-se nos anos do Pós-Guerra, quando apareceram as Ligas Camponesas e, mais recentemente, quando surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), movimentos que transformaram o campesinato em um dos atores sociais mais relevantes do país, ao indicarem a reforma agrária como um dos principais instrumentos de luta para transformar a sociedade brasileira.

Nesse novo cenário, o tema da reforma agrária ganhou dimensão nacional e passou a fazer parte, inclusive, da agenda dos governos centrais.

No regime ditatorial (1964-1985), entretanto, os governos militares não tinham como objetivo implementar programas massivos de distribuição de terras, limitando-se, apenas, a implantar os fracassados projetos de “Colonização Agrícola”, cuja estratégia era mais de segurança nacional (ocupar todas as fronteiras do país), do que propriamente a implementação de programas que efetivamente reformulassem a estrutura agrária brasileira.

Com o fim do regime militar e início do processo de redemocratização do país a partir de 1985, o tema da reforma agrária reapareceu na agenda pública com grande destaque. De fato, durante o período conhecido como Nova República (1985-1989), a questão agrária esteve quase sempre no centro do debate político do país. Contribuíram para isso, de forma decisiva, alguns fatores importantes. Por um lado, os movimentos sociais organizados, tanto a favor da reforma agrária – caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) – como os contrários – caso da União Democrática Ruralista (UDR) e das grandes cooperativas agropecuárias – alimentavam continuamente o debate que, em muitas situações, caminhou para confrontos de enormes proporções. Por outro lado, do ponto de vista institucional, a elaboração da nova Constituição do país (1986-1988), aliada à promulgação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), manteve viva parte das contradições da sociedade brasileira, as quais ganhavam grande expressão por meio dos segmentos sociais agrários.

Assim, nas últimas décadas, criou-se na sociedade brasileira uma expectativa muito favorável em relação à realização da reforma agrária, uma vez que esta passou a ser considerada um dos elementos centrais do processo de redemocratização do país. Nesta lógica, a reforma agrária não é somente uma questão econômica (aumentar a produção agrícola e gerar empregos), mas social e política. Para tanto, a questão agrária brasileira só será passível de solução mediante a integração de esforços entre as várias esferas de governos e o envolvimento e a participação efetiva de toda a sociedade brasileira.

É nesse contexto que a obra *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, organizada por Gerd Sparovek, deve ser discutida. Visando atender às solicitações para a continuidade do debate sobre a pesquisa coordenada por Sparovek, apresentaremos algumas opiniões sobre o trabalho, sempre com o intuito de contribuir para o avanço do

processo de reforma agrária do país, instrumento que considero indispensável para combater as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa e democrática.

BREVES COMENTÁRIOS SOBRE ALGUNS ASPECTOS DA PESQUISA

Ao longo da década de 1990, e especialmente durante os mandatos do governo FHC (1995-2002), o debate sobre a reforma agrária, embora extremamente denso, ficou fortemente limitado ao horizonte quantitativo, resumindo-se quase sempre ao número de famílias assentadas e ao volume de área de terras desapropriadas. Em grande medida, essa tendência foi moldada pelo governo federal que disseminava para a sociedade a idéia de que, no Brasil, estaria sendo feita a maior reforma agrária do mundo. Para tanto, eram apresentados cotidianamente números sobre os dois quesitos acima, sem qualquer qualificação do processo de reforma agrária.

Nesse sentido, a pesquisa realizada no segundo semestre do ano de 2002 se coloca como uma alternativa aos parâmetros do debate que vinha sendo travado no país, uma vez que apontou caminhos que podem qualificar melhor a discussão sobre a reforma agrária brasileira. Sem ignorar a importância dos indicadores quantitativos, cujos registros são bem mais abundantes nas esferas governamentais, o estudo procurou moldar um conjunto de indicadores capaz de elucidar os caminhos e descaminhos que o processo de reforma agrária vem trilhando no país.

Assim, avalio que a maior contribuição do estudo foi a sistematização de diversas informações sobre os projetos de assentamentos realizados entre 1985 e 2001, procurando fugir da prática comum que é mostrar o número de famílias assentadas em cada período. Para tanto, o estudo focalizou suas atenções, entre outros itens, na melhoria das condições de vida dos beneficiários da reforma agrária, tendo em vista a inexistência de informações agregadas nacionalmente sobre a eficiência das ações governamentais nesta área, bem como sobre os impactos das mesmas na estrutura fundiária do país.

Nesta lógica, foram sistematizadas as opiniões de representantes de órgãos governamentais envolvidos diretamente com a execução da reforma agrária,

além dos beneficiários desse processo e de suas instâncias de representação, sempre com a preocupação de apresentar indicadores qualitativos que reafirmem a importância da reforma agrária no cenário político nacional.

De modo geral, pode-se dizer que a pesquisa acabou tendo um caráter quase censitário, não somente pela sua área de abrangência, mas também pelo elevado número de variáveis incorporadas aos modelos analíticos. Para tanto, construiu-se diversos índices que procuram, por um lado, captar os efeitos da intervenção governamental nos projetos de assentamento de trabalhadores rurais e, por outro, definir critérios de comparabilidade da qualidade da reforma agrária em todo o país.

Sem dúvida, essa é a principal contribuição do estudo porque ele avança por um caminho até então ainda pouco explorado pela literatura especializada. Porém, como todo processo que procura inovar está sujeito a alguns percalços, o estudo em apreço também apresenta algumas inquietudes que gostaríamos de ressaltar em nossos comentários, com a intenção de auxiliar no aprimoramento de um processo analítico que tenha como objetivo aprofundar o conhecimento de aspectos cruciais dos programas de reforma agrária ainda pouco estudados.

Diante da dimensão do estudo e dos desafios inerentes ao tratamento da questão agrária, é de nosso interesse maior discutir aspectos que poderão ser melhor trabalhados em estudos futuros:

a) A opção metodológica de escolha dos entrevistados

A pesquisa fez uma opção metodológica justificada pelos prazos e volumes de recursos disponíveis, mas também permeada pelos interesses do contratante (no caso, o governo federal). Daí a razão de se dividir o período total em dois intervalos distintos: o primeiro englobando os governos Sarney, Collor e Itamar (1985-1994) e o segundo englobando os dois mandatos do governo FHC (1995-2002). Neste caso, o estudo assume um caráter implícito de prestação de contas do governo FHC, em que era necessário mostrar à sociedade que efetivamente “se tinha feito mais no último governo que em todos os demais governos”. Mas esta é apenas uma questão subjetiva que a considero em segundo plano, diante de questões mais relevantes que tratarei a seguir.

A escolha dos entrevistados feita pelo estudo nos parece ser um item que, no mínimo, deveria ser melhor discutido. Nesse caso, a pesquisa centrou suas atenções em três grupos de atores sociais: o órgão executor direto da reforma agrária, os trabalhadores rurais assentados e os representantes de organizações sociais dos assentados (associações e/ou cooperativas).

A técnica de procurar captar várias opiniões sobre um mesmo tema e/ou problema sempre é recomendável porque poderá trazer elementos novos sobre a dimensão de um determinado ponto, mesmo que as perspectivas de cada ator ouvido sejam conflitivas. No entanto, as possibilidades de respostas diferenciadas se ampliam muito e, caso não haja uma amostragem mais representativa, ficamos sem saber exatamente qual o grupo de respostas reflete mais adequadamente a realidade do processo de reforma agrária, devido ao viés que o posicionamento do próprio entrevistado possa conter.

No caso do órgão executor, as entrevistas foram realizadas com empreendedores sociais (ES), categoria ocupacional criada pelo Incra a partir de julho de 2000, sendo que em muitos estados essa categoria passou a existir efetivamente somente a partir de 2001. Assim, a pesquisa pode ter optado por entrevistar membros do órgão executor da reforma agrária que não necessariamente conheciam adequadamente o tema. Esse aspecto, tivemos oportunidade de verificar a campo em pesquisa realizada no estado de Santa Catarina sobre o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destinado aos assentados, no segundo semestre de 2001, mesma época de realização do estudo em apreciação.

Naquele estado, constatamos que os empreendedores sociais com os quais tivemos contato, além de serem poucos para atender a todos os assentamentos existentes em Santa Catarina, ainda não estavam preparados adequadamente para exercer a função, desconhecendo, inclusive, muitas questões que considero decisivas para analisar a qualidade da reforma agrária. Pelo fato de estarem iniciando suas funções no órgão executor, suas atividades se limitavam, basicamente, ao encaminhamento de temas pendentes nos projetos de assentamentos e ao envio de demandas à Superintendência Regional do Incra. Além disso, constatamos que a maioria dos empreendedores sociais desconhecia o processo anterior da

reforma agrária, o que pode ter influências importantes sobre a qualidade das respostas, principalmente no que diz respeito ao primeiro intervalo de tempo da pesquisa.

Em síntese, entendemos que a qualidade da reforma agrária em todo o período considerado poderia ter outra dimensão, do ponto de vista do órgão executor, caso a opção metodológica das entrevistas tivesse recaído sobre outras equipes técnicas específicas das superintendências regionais, que são as pessoas que efetivamente executam a reforma agrária.

No entanto, mesmo que a opção sugerida anteriormente tivesse sido utilizada, ainda assim haveria problemas. Em trabalhos de campo que temos feito e acompanhado observamos que, geralmente, o comportamento do servidor do órgão responsável pela execução da reforma agrária tende a seguir dois caminhos distintos: por um lado, procura-se dificultar ao máximo o acesso às informações para evitar que possíveis problemas relacionados à gestão do processo de reforma agrária sejam explicitados e tornados públicos e, por outro, procura-se enaltecer ao máximo as ações executadas, de forma a transparecer ao pesquisador a idéia de que tudo está “maravilhoso” no processo de implementação dos programas de reforma agrária.

Já do ponto de vista da opinião dos trabalhadores, optou-se por entrevistar lideranças comunitárias indicadas pelos empreendedores sociais. Essa opção foi justificada para se ter “uma ótica mais neutra e individualizada”, evitando-se vínculos políticos com os movimentos sociais. Entretanto, deve-se reconhecer que esse procedimento também é uma escolha, pois a indicação dos pseudo “líderes comunitários” por parte dos empreendedores sociais, diminuiu muito o grau de neutralidade. Isto porque, quase sempre, dentro dos projetos de assentamento, existe uma luta constante pela hegemonia entre o órgão executor e as lideranças dos sem-terra. Neste caso, a melhor opção teria sido a realização, pelos pesquisadores (que não poderiam ter sido membros do órgão executor), de amostras aleatórias dentro de cada assentamento, procurando captar toda a diversidade existente.

Por fim, notamos a ausência de entrevistas com atores locais, tanto representantes de setores patronais (sindicatos rurais, associações comerciais e industriais dos municípios) como dos setores de trabalhadores (sindicatos, associações de produtores, etc.), bem como das administra-

ções públicas municipais. A implantação de um projeto de assentamento em localidades pequenas, quase sempre em regiões rurais, é motivo de acaloradas discussões entre os diversos segmentos de moradores e de representantes das sociedades locais. Neste sentido, captar as opiniões de outros segmentos sociais sobre a qualidade da reforma agrária, além daqueles dois segmentos diretamente envolvidos no processo, seria de grande relevância porque parcelas importantes da sociedade estariam opinando sobre um tema crucial que também as afetam, mesmo que indiretamente.

Em trabalhos de campo que realizamos avaliando os efeitos de políticas públicas, constatamos a importância de se procurar captar também o olhar de outros atores locais que não estão diretamente envolvidos com o tema da reforma agrária, mas que, de alguma forma, o mesmo lhes diz respeito porque interfere na dinâmica da vida social local, sobretudo quando os assentamentos são implantados pelo órgão federal, sem qualquer mediação com as administrações municipais e/ou com as representações e organizações sociais locais.

b) Índices qualitativos priorizados

Segundo o estudo, “os índices refletem: *a*) eficácia da reorganização fundiária, *b*) qualidade de vida, *c*) articulação e organização social, *d*) preservação ambiental, e *e*) ação operacional. A discussão das variações encontradas nos índices (temporal ou espacial) tem como base a análise separada de seus fatores de depleção (diminuição) que também foram tabulados. A renda, como exceção em relação aos temas anteriores, não foi apresentada em forma de índice, sendo que os índices agrupam uma série de variáveis relacionadas ao mesmo tema” (Sparovek *et alii*, 2003, p.46).

A idéia de avaliar a qualidade da reforma agrária a partir de um conjunto de índices é extremamente salutar e um ponto relevante da pesquisa, registre-se novamente, uma vez que permite organizar o debate sobre a reforma agrária a partir de novos patamares. No entanto, o risco de serem cometidos equívocos aumenta proporcionalmente com a dimensão do estudo, fato reconhecido pelos próprios pesquisadores.

Não significa, entretanto, que esses índices não sejam válidos do ponto de vista de apresentar uma imagem geral da situação particular de cada

assentamento visitado. No entanto, gostaríamos de destacar alguns aspectos metodológicos que foram abordados, segundo nossa interpretação, de maneira insuficiente pela pesquisa. Assim sendo, comentaremos a seguir apenas dois desses índices:

Índice de eficácia da reorganização fundiária (IF)

O índice de eficácia de reorganização fundiária (IF) procurou mostrar o sucesso da intervenção governamental no sentido de alterar a estrutura agrária, ou seja, esse índice busca medir os impactos que a criação dos projetos de assentamento provoca sobre os latifúndios improdutivos, convertendo-os em unidades familiares de produção.

Os parâmetros do IF contemplam a capacidade de assentamento definida pela portaria de criação do Projeto de Assentamento (PA) e incorporam as seguintes variáveis: número de famílias morando no PA, parcelas abandonadas, parcelas aglutinadas, área remanescente e percentual de área útil ocupada com produção. Obviamente que o peso de cada uma dessas variáveis na composição do IF reflete a visão dos pesquisadores sobre a importância desse índice no conjunto de índices que determinaram a qualidade da reforma agrária brasileira.

Esses pesos estão explicitados na Tabela 10, página 51 do livro, o que revela a transparência dos pesquisadores quanto aos fatores de ponderação e de multiplicação adotados. No entanto, chamamos a atenção apenas que poderiam ter sido esclarecidas as diferenças, por exemplo, porque o número de famílias morando no PA recebeu peso 1,00, enquanto o quesito parcelas abandonadas recebeu peso 0,33, e assim por diante.

A conclusão geral do estudo é que houve uma elevada conversão de latifúndios em unidades de produção familiar, sendo poucos os problemas relacionados a abandonos ou aglutinação de lotes nos projetos de assentamento. Nesse caso, a reforma agrária poderia ser considerada “um programa de grande sucesso”.

Sobre esse índice, especificamente, gostaríamos de fazer três comentários. O primeiro diz respeito às variáveis que o compõem. Na verdade, o IF, da forma como foi construído, acaba sendo um mero indicador de desempenho do projeto de assentamento, uma vez que não considera o

volume de terras agricultáveis em desuso na localidade onde se encontra o PA e a porcentagem de redução das terras improdutivas após as ações governamentais sobre a estrutura agrária. Assim, se em um determinado município com elevada concentração de terra, a implantação de projetos de assentamento não provoca efeitos sobre os latifúndios improdutivos, do ponto de vista de reduzir os índices de concentração, isso indica que apenas estão ocorrendo pequenas modificações e não reorganização e, muito menos, reforma na estrutura agrária.

O segundo aspecto, que guarda relação com o anterior, diz respeito à abrangência dessa reorganização agrária. Ao longo de 20 anos foram implementadas diversas ações no campo da reforma agrária, porém os resultados são pífios em termos de uma alteração profunda na estrutura agrária do país. Ao contrário, diversos estudos têm mostrado que os índices de concentração de terra aumentaram no país como um todo na última década, o que nos permite afirmar que talvez um processo inverso ao dos programas de assentamento esteja em curso, inclusive com maior eficiência.

Finalmente, o terceiro aspecto que gostaríamos de comentar é a ausência de uma medida diferencial de tempo na composição desta variável, uma vez que o período considerado (1985-1991) apresenta projetos de assentamentos com realidades totalmente diferentes, ou seja, a ocupação da área útil parece depender bastante do tempo de vida do PA, sobretudo se levarmos em consideração que a consolidação de um assentamento é um processo de médio e longo prazos, cujo sucesso não depende somente do “novo agricultor”, mas também de outros fatores correlatos, como é o caso da localização geográfica, do acesso aos mercados, das condições estruturais das antigas propriedades, etc. Deste modo, ao não se levar em consideração o peso do tempo, pode-se ter causado um viés desse índice no conjunto da análise.

Índice de articulação e organização social (IS)

Segundo os autores, esse índice está assentado nas parcerias externas do PA para atender demandas das áreas de saúde, educação, condições de acesso, lazer e religião, além da participação dos moradores em asso-

ciações, cooperativas, área de produção coletiva e comercialização em sistemas integrados.

Neste caso, adotou-se o critério de que “conceitualmente, quanto mais o projeto de assentamento estiver independente de créditos e ações específicas da reforma agrária, inserido formalmente na região por meio de parcerias e articulado com organizações para atender às suas necessidades, maior será sua independência. Essa situação é desejada para o seu desenvolvimento e emancipação” (p.50).

Sobre esse índice é possível se fazer comentários de diversas ordens. Em primeiro lugar, gostaríamos de relativizar essa dicotomia entre parcerias externas e organização interna do projeto de assentamento. Sabe-se que o sucesso da busca por melhorias nas condições sociais dos assentados (saúde, educação, habitação, condições de acesso, lazer, etc.) depende bastante do nível de organização interna dos assentamentos. Assim, quanto maior for esse quesito, maiores serão as chances de serem obtidos sucessos na busca de serviços externos que ajudarão a elevar a qualidade de vida dos assentados. Portanto, da forma como foram ponderados os pesos das variáveis na composição do IS, poderá ter ocorrido uma subestimação da importância da organização dos agricultores.

Em segundo lugar, entendemos que as variáveis que compõem o IS são bastante limitadas, fato que se reflete na própria importância das análises do índice no conjunto dos indicadores selecionados para definir a qualidade da reforma agrária. De alguma forma, isso fica explícito no espaço destinado a esse quesito, que na análise global do estudo não mereceu mais de duas páginas.

Em terceiro lugar, o IS priorizou a participação em cooperativas e associações e a produção e comercialização coletiva como indicadores de organização social. No entanto, não procurou qualificar que tipo de trabalho essas associações e/ou cooperativas desenvolvem em termos produtivos, de modo a compreender se a organização social dos agricultores é ou não determinante para a inserção produtiva desse sujeito transformado em um novo agricultor, ao qual são cobradas respostas eficientes e rápidas.

Ao dividir o IS em dois aspectos, um ligado à busca de benefícios sociais e outro voltado à obtenção de benefícios para os sistemas produtivos, e

ao observar que a organização para o segundo aspecto foi bem menos importante, o estudo acabou constatando o óbvio. Isto porque, no horizonte em que se realizam os programas de assentamentos de agricultores, os problemas relacionados ao atendimento de serviços básicos (saúde, educação, condições de acesso, habitação e cestas básicas nos primeiros anos) sempre aparecerão de forma prioritária, em detrimento dos aspectos produtivos, os quais os agricultores acabam resolvendo individualmente, quer por suas tradições ou pelas suas relações comunitárias que vão se estabelecendo, sem necessitar de outros agentes como no primeiro caso.

Na verdade, os aspectos citados acabam revelando as dificuldades para se avaliar um quesito tão complexo como é o caso da articulação e organização social dos assentados. Desse modo, nossos comentários procuram mostrar, sem a pretensão de invalidar qualquer tipo de esforço feito nesse sentido, o quanto ainda precisamos avançar metodologicamente para obtermos bons padrões de análise da interação entre os processos de assentamento do agricultor (chegada à terra) e suas dinâmicas sociais (distintas formas de organização social).

QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS

A distribuição da propriedade da terra é um dos indicadores mais importantes para se medir o caráter democrático ou não de sociedades que se constituem a partir de bases agrárias, como é o caso da sociedade brasileira. Entendemos que esse deve ser um aspecto fundamental quando são avaliados os efeitos de políticas públicas que procuram promover modificações em uma determinada estrutura agrária.

A obra em discussão, após apresentar de maneira consistente os diferentes pontos de vista atuais sobre a reforma agrária no Brasil, em sua página 37 afirma que “a reforma agrária é um termo utilizado para descrever uma série de ações que têm como base a *reordenação fundiária* (grifo nosso) como mecanismo de acesso à terra e aos meios de produção agrícola aos trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra, sendo que o seu significado depende do ponto de vista que se tem em foco, o qual está relacionado ao grupo de interesse representado”.

Nesta perspectiva, a reforma agrária fica condicionada a um conceito restritivo em que uma simples reorganização da base territorial agrária seria suficiente para acomodar possíveis tensões sociais advindas dos setores que se encontram em conflito pela posse da terra. Deste modo, esses conflitos poderiam ser facilmente resolvidos por meio de políticas públicas de crédito fundiário, não sendo necessárias ações mais abrangentes e de cunho estruturante que poderiam efetivamente *transformar* a estrutura agrária do país.

No caso brasileiro, nota-se que a concentração da posse da terra se elevou fortemente durante o processo de modernização da agricultura, sobretudo nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e continua extremamente desigual até os dias atuais. De acordo com os dados estatísticos oficiais, o índice de Gini atingiu seu valor máximo em 1975, quando chegou ao patamar de 0,87. No início de 1980, esse valor recuou para 0,82 e em 1995 se situava ao redor de 0,81. Esses indicadores colocam o Brasil entre os países com os maiores índices de concentração de terra do mundo.

O próprio texto reconhece o problema quando afirma que “apesar dos significativos progressos que vêm sendo feitos nos últimos anos, os índices gerais de concentração de terras não vêm sofrendo alterações que indiquem que o acesso à terra, por parte dos pequenos produtores familiares, tenha sido facilitado de forma global” (Sparovek *et alii*, 2003, p.37).

No entanto, nas conclusões da pesquisa (capítulo oitavo) volta-se ao mesmo ponto afirmando-se que “a intervenção fundiária (no conceito simplificado adotado) é um sucesso e que houve significativos progressos na intensidade de sua execução nos últimos períodos” (p.168). Deve-se reconhecer que o autor menciona que uma visão mais abrangente não pode se restringir ao sucesso da intervenção fundiária e que o aspecto mais importante é o fato desse sucesso estar desvinculado da eficiência das demais ações que são implementadas.

Mesmo que essas ressalvas estejam presentes no contexto da análise, ficamos com a nítida sensação de que o foco do problema agrário sofre um desvio de sua matriz original, ao se tentar deslocar todo o debate para aquilo que o autor chama de papel secundário (qualidade de vida, desenvolvimento dos projetos, impactos ambientais e melhoria das comunidades locais do entorno das áreas reformadas). Nesta perspectiva,

o principal problema estaria resolvido, pois “a situação fundiária indesejável é revertida e a área permanece ocupada por famílias que serão beneficiadas pelas ações implementadas pelo governo” (p.169).

Diversos trabalhos acadêmicos recentes procuram apresentar uma realidade um pouco distinta. Estudos de Hoffmann (1998), com base nos dados cadastrais do Incra, mostram que desde a década de 1990 o problema da concentração de terra no Brasil vem se agravando, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Desigualdade da distribuição da terra entre os imóveis rurais no Brasil e nas cinco regiões (1992-1998)

Unidades Geográficas Regionais	Índice de Gini	
	1992	1998
Sul	0,705	0,712
Sudeste	0,749	0,757
Nordeste	0,792	0,811
Norte	0,849	0,851
Centro-Oeste	0,811	0,810
Brasil	0,831	0,843

Fonte: Hoffmann (1998)

Os dados indicam que durante a década de 1990 o processo de concentração da terra continuou no país. Em apenas uma região (Centro-Oeste), o índice de Gini se manteve praticamente estável. Em todas as demais regiões houve aumentos desse índice, indicando que os efeitos da política agrária são pífios diante do elevado nível de concentração da terra no país.

Em termos de estratos de área, nota-se que os fazendeiros que possuíam mais de 2 mil hectares de terra passaram de cerca de 19 mil, em 1992, para mais de 27 mil em 1998. O mais importante é que esse segmento passou a deter aproximadamente 43% de todas as terras do país. Enquanto isso, do

outro lado, as mais de 1 milhão de famílias de pequenos agricultores, proprietários de áreas com menos de 10 hectares, detêm cerca de 2% das terras. Estes são fortes indicadores que mostram que as políticas públicas não estão sendo capazes de romper com a desigualdade da estrutura agrária brasileira.

Nesse sentido, fica um pouco difícil falar em reforma agrária no Brasil no cenário atual. Por um lado, verifica-se que o governo tenta equacionar a questão agrária com uma política de assentamentos que nem sequer é capaz de abrandar os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento agropecuário que, na última década, expulsou do campo mais de 500 mil pequenos proprietários. Por outro, nota-se que a maioria dos assentamentos que são realizados é muito mais fruto da ação direta dos trabalhadores rurais ocupando terras do que o resultado de uma política de governo voltada aos interesses das classes agrárias desfavorecidas do meio rural, por meio de uma intervenção ampla e abrangente sobre a estrutura agrária do país.

Assim sendo, vislumbramos uma perspectiva não muito favorável para o país neste campo, pois a política de assentamentos, além de não modificar em quase nada a estrutura agrária, nem sequer está sendo capaz de atender aquelas camadas de agricultores que são expulsos do setor agropecuário. Este cenário nos obriga a afirmar que não existe efetivamente uma política de reforma agrária em curso no Brasil. Dentre as razões que sustentam esta afirmação, destacam-se:

- a) a política de assentamento dos últimos períodos está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário;
- b) a política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo que nas últimas décadas representou numericamente a mesma proporção e/ou até mais que as “famílias assentadas” pelos governos;
- c) a criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas e não acompanhada por uma rede de infra-estrutura básica, tem levado ao fracasso muitas iniciativas governamentais;
- d) o incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária, acaba privilegiando os movimentos especulativos, que

se expressam na elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país.

Nesse sentido, a resposta à questão se a *reforma agrária é ainda pertinente para a sociedade brasileira no início do século XXI* parece ser óbvia, sobretudo se admitirmos a existência da “questão agrária”.

Nossa visão é que, em um país com mais de 90 milhões de hectares de terras improdutivas e com mais de quatro milhões de famílias de sem-terras, além de apresentar índices de desigualdades econômicas e sociais alarmantes, não se pode prescindir do uso de um instrumento eficaz – como é o caso da reforma agrária – para tentar reverter esse cenário, como o fizeram a maior parte dos países hoje considerados “desenvolvidos”. Entretanto, o caráter da reforma agrária (massiva, econômica, social ou produtivista), bem como os instrumentos necessários, é que precisam ser melhor debatidos com a sociedade brasileira. ✎

BIBLIOGRAFIA

GADELHA, R. M. F. O Problema agrário no Brasil: evolução e atualidade. *Pesquisa & debate*, v.8, n.1, p.87-125, 1997.

HOFFMANN, R. *A Estrutura fundiária no Brasil de acordo com o cadastro do INCRA: 1967-1998*. Campinas: 1998, 38p. mimeo (Convênio Incra/Unicamp)

MANZANO, B. *A Ocupação como forma de acesso à terra*. São Paulo: Unesp, 2001. 20p. mimeo

MATTEI, L. *Reforma agrária e desenvolvimento no Brasil: antigas e novas questões*. In: CONGRESSO DA SEP, 2003, Florianópolis. Anais SEP, 2003.

MEDEIROS, L. Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões. *RIAD – Cadernos Temáticos*, Rio de Janeiro, n.1, 65p., 1994.

NAVARRO, Z. O Brasil precisa da reforma agrária? *Muito Mais*, jan.2002.

SPAROVEK, G. (org.) *A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora, 2003.

STÉDILE, J. P. (org.) *A Questão agrária hoje*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

2.9

Reforma agrária e a questão ambiental: por uma outra concepção



Paulo Roberto Martins

Sociólogo, Mestre em Desenvolvimento, Doutor em Ciências Sociais, pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), coordenador da Rede de Pesquisa Cooperativa em Nanotecnologia, Sociedade e Meio Ambiente (Renanosoma), membro da International Sociological Association ISA/RC 24 Environment and Society. Representante no Brasil de Sociólogos Sem Fronteiras.

INTRODUÇÃO

A temática do meio ambiente sempre esteve ausente das discussões sobre a reforma agrária no Brasil. Portanto, o primeiro mérito da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* foi colocar o tema como um dos objetos de análise. Indagar sobre as questões ambientais imanentes das unidades produtivas ao se estudar os assentamentos foi, sem dúvida, um avanço nos conhecimentos a respeito da reforma agrária no país.

Toda ação humana sobre determinado ecossistema acaba por transformá-lo e, em muitos casos, degradá-lo e destruí-lo. No âmbito do modelo agrícola predominante no Brasil, vários estudos já realizados apontaram para a forma não-sustentável (sob vários aspectos) dessa agricultura produzir os alimentos.

E nos assentamentos como isso ocorre? Certamente, a pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* não resolve a questão, mas aponta algumas pistas importantes e nos dá uma visão de quanto os assentamentos interagem com as Áreas de Proteção Permanente (APP) e áreas de Reserva Legal (RL). Portanto, o olhar da pesquisa, nesse caso, se encaixa na perspectiva conservacionista.

Os resultados obtidos foram preocupantes, embora as causas de tais situações não tenham sido devidamente explicadas, dadas as limitações metodológicas da pesquisa. Mesmo assim, a conclusão aponta para que “o processo de reforma agrária é realizado num passivo ambiental significativo. Esse passivo é fruto da priorização de áreas em que a qualidade ambiental já está comprometida ou da seleção de áreas em que o desmatamento ainda é necessário para a implantação dos sistemas de produção agrícola. A falta de ações direcionadas para o equacionamento desse

passivo, definidas em época muito recentes (PDA e a licença ambiental), associada à priorização absoluta dos créditos para a implantação de infraestrutura e apoio à produção, justifica a pouca abrangência das ações que poderiam promover o resgate da qualidade ambiental nos assentamentos.” (Sparovek, 2003, p.127-130).

Só essa conclusão já justifica uma mudança na forma como o Estado vem conduzindo a reforma agrária, sempre pelo lado produtivista e, como tal, altamente degradador em termos ambientais. Por isto, as pesquisas nesse campo devem continuar, para que se possa modificar a forma de produzir nos assentamentos, a fim de não reproduzir o modelo dominante na produção agrícola brasileira.

CRÍTICA A UMA VISÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE

O estudo realizado, que resultou no livro em análise, foi eminentemente de caráter quantitativo. Embora não trate de externalidades, mas sim de índices de qualidade ambiental, abordar as questões ambientais de forma quantitativa é um sério problema. Esta postura, no geral, encontra-se no campo neoclássico da teoria econômica representado pela economia ambiental e dos recursos naturais. O pressuposto adotado é que toda externalidade pode ser quantificada e em consequência receber uma valoração monetária. Com isto, estaríamos internalizando as externalidades.¹

As críticas a essa postura podem ser feitas sob vários aspectos. Um deles é a metodologia, pois os neoclássicos trabalham fundamentados no individualismo metodológico, segundo o qual:

“todas as instituições, padrões de comportamentos e processos sociais só podem ser em princípio explicados em termos de indivíduos: suas ações, propriedades e relações. É uma forma de reducionismo, o que quer dizer que nos leva a explicar os fenômenos complexos em termos de seus componentes mais simples.” (Elster, 1989, p.37).

1 As externalidades se caracterizam por não estarem presentes diretamente em um dado processo produtivo, mas são decorrentes dele. No caso da produção agrícola, não se pulveriza agrotóxicos diretamente nos rios e sim nas culturas, mas uma das externalidades desse processo produtivo é justamente a contaminação dos rios pelos agrotóxicos.

Para os neoclássicos, os indivíduos são livres, dispõem de todas as informações necessárias à tomada de decisões e as escolhem de forma racional, baseados em suas preferências. O *locus* das ações dos indivíduos é o mercado. As críticas a essa postura explicitam que as preferências alteram-se historicamente. O interesse próprio é uma caracterização inadequada das preferências, e, sob determinadas condições, a ação “racional” não é possível, mesmo que os indivíduos sejam racionais.

A crítica feita pela economia ecológica à postura da economia ambiental (neoclássica) é que:

“argumentamos contra la posibilidad de internalizacion convincente de las externalidades, sendo uno de los argumentos principales el de la ausencia de las generaciones futuras en los mercados actuales, aun se esos mercados se ampliam ecologicamente mediante simulaciones basadas en la disposición a pagar, y no en pagos realmente efectuados. Pensamos que, en el mejor de los casos, los agentes económicos actuales valoran de manera arbitraria los efectos irreversibles e inciertos de nuestras acciones de hoy sobre las generaciones futuras. (...) La crítica ecológica se basa además en la incertidumbre sobre el funcionamiento de los sistemas ecológicos que impide radicalmente la aplicación del análisis de externalidades. Hay externalidades que no conocemos. A otras, que conocemos, no sabemos darles un valor monetario actualizado, al no saber siquiera si son positivas o negativas.” (Alier, 1995, p.46-48)²

Já a economia ecológica é entendida como estudo da compatibilidade entre a economia humana e o meio ambiente em longo prazo. Essa com-

2 “argumentamos contra a possibilidade de internalização convincente das externalidades, sendo um dos argumentos principais o da ausência das gerações futuras nos mercados atuais, ainda que estes mercados se ampliem ecologicamente mediante simulações baseadas na disposição a pagar e não em pagamentos realmente efetuados. Pensamos que, no melhor dos casos, os agentes econômicos atuais valoram de maneira arbitrária os efeitos irreversíveis e incertos de nossas ações de hoje sobre as gerações futuras. (...) A crítica ecológica se fundamenta também na incerteza sobre o funcionamento dos sistemas ecológicos que impedem radicalmente a aplicação da análise de externalidades. Dentre estas, existem as que não conhecemos. Outras que conhecemos, não sabemos dar-lhes um valor monetário atualizado, pois não sabemos sequer se são positivas ou negativas.” (trad. por Paulo Roberto Martins).

patibilidade não está assegurada pela valoração de recursos e serviços ambientais em mercados reais ou fictícios.

Aplicando esse tipo de metodologia qualitativa, a riqueza da pesquisa seria bem maior e as possibilidades de respostas às questões ambientais existentes nos assentamentos seriam bem mais concretas e poderiam indicar novas medidas governamentais para retirar os assentados do processo em que, ao produzirem seus alimentos, depois de tanta luta pela terra, acabam por reproduzirem as relações insustentáveis entre homem e natureza, característica do modelo agrícola brasileiro.

QUESTÕES A SEREM RESPONDIDAS

Em primeiro lugar cabe ressaltar que o próprio autor fez questão de apontar que “finalmente cabe lembrar que as questões ambientais levantadas no questionário não abordaram o vasto tema da qualidade ambiental na totalidade. (...) Diversos outros fatores também poderiam ser incorporados na qualidade ambiental, como o uso de materiais geneticamente modificados e pesticidas.” (Sparovek, 2003, p.134-135).

Claro que o objetivo da luta pela terra é conseguí-la para realizar a sua produção de subsistência e depois, se possível, produzir para o mercado. É por aqui que devemos começar as investigações sobre os pontos ambientais no universo da produção. A questão central é identificar qual o pacote tecnológico aplicado para se produzir alimentos nesses assentamentos. Repete o mesmo pacote da agricultura empresarial dominante no modelo agrícola brasileiro?

Outro ponto a ser levantado trata-se da concepção que os assentados têm sobre como produzir nos ecossistemas que passam a ocupar. Serão esses assentados postulantes e praticantes da lógica de simplificação para executar a produção agrícola, o que implica produzir apenas as culturas mais rentáveis e simplificar o processo de trabalho? É evidente que esses dois aspectos se materializam em monoculturas, que têm sua agressividade ecológica, pelo uso intensivo de fertilizantes, pesticidas, mecanização, amplamente conhecida. Para a indústria voltada à agricultura, seus produtos vieram para superar os limites ecológicos desse tipo de produção. Serão os assentamentos um novo mercado para esta indústria?

Mas a simplificação também tem a ver com o maior controle sobre o processo de trabalho e melhor desempenho da gerência. A marca da perspectiva capitalista está devidamente ligada a esses pontos. É esse o tipo de organização de produção que se está implantando nos assentamentos?

Em oposição à prática voltada à simplificação se coloca a lógica da “complexificação”. É claro que nessa concepção o assentado terá que se dedicar mais, com mais observações e cuidados especiais no manejo dos diversos componentes que estão presentes no ecossistema onde se realiza sua produção. Estão esses assentados preparados para isto?

Enfim, precisamos captar se do ponto de vista da organização da produção, os assentados acabam por reproduzir não só o pacote tecnológico prevalente, mas também se se integram ao modelo de desenvolvimento agrícola dominante, que é um dos sustentáculos desta sociedade insustentável em que vivemos.

POR UMA REFORMA AGRÁRIA PARA
UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL

“All persons have the right to a secure, healthy and ecologically sound environment. This right and other human rights, including civil, cultural, economic, political and social rights are universal, interdependent and indivisible.”

HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT – THE KSENTINI PRINCIPLES.
UNITED NATIONS DOC. E.CN.4/SUB2/1994/9/ANNEX 1 (JULY 6, 1994)³

O presente texto procura colocar as discussões sobre meio ambiente e reforma agrária numa dimensão não abordada pelo livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, organizado por Gerd Sparovek. Embora reconheçamos sua contribuição para a produção de informações sobre a temática ambiental no âmbito dos assentamentos, entendemos que a abordagem dessa questão requer uma discussão de caráter mais amplo, pois, para se superar esta sociedade insustentável que

3 “Todas as pessoas têm o direito a um meio ambiente seguro, saudável e ecologicamente digno. Este direito e outros direitos humanos, incluindo direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, são universais, interdependentes e indivisíveis”. Direitos Humanos e Meio Ambiente – Os Princípios de Ksentini, ONU (6 de julho, 1994). (trad. por Paulo Roberto Martins).

vivemos, tanto a luta pela reforma agrária como as ações dos assentados, devem contribuir para essa transformação.

O que pretendemos fazer neste trabalho é inserir a reforma agrária num contexto mais amplo de transformação social visando uma nova sociedade. O índice de qualidade do meio ambiente produzido no referido livro tem como variáveis investigadas elementos relativos a áreas de preservação permanente e reserva legal, desmatamento, erosão do solo, recuperação de matas ciliares e reflorestamento.

As conseqüências do atual pacote tecnológico utilizado na agricultura brasileira têm seus impactos materializados nas variáveis pesquisadas e em outras tantas não pesquisadas. A nossa proposta de trabalho é discutir as causas desses impactos.

Assim, o primeiro ponto a ressaltar é que todas as pessoas têm direito a um meio ambiente ecologicamente digno, seguro e saudável. Este direito é universal, interdependente e indivisível em relação aos direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais.

Portanto, a nossa reflexão trabalha com dois pressupostos. O primeiro se refere à sociedade insustentável em que vivemos. Ela é insustentável sob vários pontos de vista. O que nos interessa no momento é o aspecto ambiental. Trata-se, então, de superar esta sociedade insustentável. O segundo pressuposto se refere aos direitos já descritos.

A questão ambiental nos assentamentos deve ser vista na perspectiva de que todo o movimento e a luta pela reforma agrária devem buscar a consolidação desses direitos e da iniciação de um processo que nos leve à construção de uma sociedade sustentável.

Embora não tenhamos todas as informações disponíveis necessárias a um acurado diagnóstico, podemos afirmar que, de maneira geral, os assentados, ao estabelecerem seus processos produtivos, acabam por reproduzir o pacote tecnológico do modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico, reprodutor do capital agroindustrial e destruidor dos ecossistemas via monocultura e práticas agrícolas a ela correspondentes.

Os assentados não sairão dessa lógica exclusivamente por força própria. Trata-se, então, de se construir um ambiente propício em que os agentes econômicos no processo de busca e seleção de novas tecnologias possam ser induzidos a optar por tecnologias que sejam ambientalmente

corretas. Quando as restrições de ordem ambiental se tornarem restrições de primeira ordem às atividades econômicas, aí sim, não mais estaremos numa sociedade capitalista, e o processo de construção da sociedade sustentável estará no seu apogeu.

Em relação às atividades ligadas à agricultura no Brasil, o papel do Estado brasileiro como produtor de novas tecnologias, indutor da adoção dessas tecnologias, fornecedor de assistência técnica à produção familiar e aos assentados, comprador dessa produção, regulamentador das relações entre mercado e consumidores, torna-se importante, ainda, como o responsável pelo acesso à terra no processo de implantação da reforma agrária.

Tendo em vista esses argumentos, vamos apresentar nossa reflexão sobre a construção de uma sociedade sustentável em que o movimento pela reforma agrária e os assentados assumem papéis importantes na construção de um outro padrão da relação entre homem, sociedade e meio ambiente.

POR UMA SOCIEDADE SUSTENTÁVEL

O pressuposto do qual partimos é que a sociedade atual em que vivemos é insustentável tanto para o planeta como para a maioria de sua população. O que temos, portanto, é uma ordem de um mundo a superar. E a reforma agrária faz parte desse processo.

Neste sentido, a questão da utopia se coloca, pois, não pode existir um esforço de investigação política íntegro sem utopia. Boaventura de Sousa Santos afirma que:

“A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e porque merece a pena lutar. A utopia é, assim, duplamente relativa. Por um lado, é chamada a atenção para o que não existe como (contra)parte integrante, mas silenciada, do que existe. Pertence à época pelo modo como se aparta dela. Por outro lado, a utopia é sempre desigualmente utópica, na medida em que a imaginação do novo é composta em parte por novas combinações e novas escalas

do que existe. Uma compreensão profunda da realidade é assim essencial ao exercício da utopia, condição para que a radicalidade da imaginação não colida com o seu realismo.” (Santos, 1966, p.323).

O roteiro da nossa reflexão sobre a ordem de um mundo a superar irá procurar concatenar uma série de idéias que partem do pressuposto de que a meta a ser atingida é a sociedade sustentável, caracterizada, grosso modo, enquanto não capitalista, em que a questão ambiental é entendida como um fator de restrição de primeira ordem às atividades econômicas.

O segundo pressuposto, por nós assumido, é que uma sociedade sustentável será necessariamente democrática, fundada em uma nova cidadania, de caráter radical, pois esta será o produto da constituição de sujeitos sociais ativos, que levam a construção da referida cidadania “de baixo para cima”, com a participação direta dos setores excluídos, exigindo o “direito de ter direitos”. (Dagnino, 1994, p.115)

Cabe assinalar que, de acordo com Evelina Dagnino, a noção da nova cidadania se fundamenta na experiência dos movimentos sociais, na construção da democracia, sua extensão e aprofundamento, e ao nexo constitutivo entre cultura e política. É o que tem feito os movimentos organizados que lutam pela reforma agrária no Brasil. Portanto, os fundamentos desta nova cidadania são distintos da noção original dos fins do século XVIII, de cunho liberal.

Entre os direitos a ter direitos pelos quais os movimentos sociais lutam e criam novos direitos, encontram-se os relativos à vida, ao meio ambiente e ao trabalho, que acabam devidamente entrelaçados, pois não é possível a existência de vida sadia em meio ambiente degradado, como também, ambiente degradado significa a impossibilidade de as populações trabalharem.

Assim sendo, devemos ter claro que todas as ações que comprometem as condições ambientais de existência e trabalho das populações – como por exemplo, o modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico que implica em diversos tipos de poluição – atentam contra direitos ambientais de indivíduos e da coletividade.

Portanto, trata-se de entender que a crise ambiental produzida por esse modelo insustentável de desenvolvimento é a manifestação de conflitos

sociais que tem a natureza por base, e que, quando a crise se torna explícita, exprime a consciência de que um direito ambiental foi ameaçado.

Essa nova ordem de valores aponta para a introdução de princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela natureza.

Esses princípios democráticos são assim descritos por Acselrad:

“a igualdade no usufruto dos recursos naturais e na distribuição dos custos ambientais do desenvolvimento; liberdade de acesso aos recursos naturais, respeitados os limites físicos e biológicos da capacidade de suporte da natureza; a solidariedade das populações que compartilham o meio ambiente comum; o respeito à diversidade da natureza e aos diferentes tipos de relação que as populações com ela estabelecem; a participação da sociedade no controle das relações entre os indivíduos e a natureza.” (Acselrad, 1992)

Na medida que esses princípios sejam observados e que tenhamos claro que o meio ambiente é o suporte natural da vida e do trabalho das populações, estaremos restringindo de forma mais conseqüente a degradação do meio ambiente e, por resultado, assegurando os direitos dos cidadãos à vida e ao trabalho.

Por outro lado, é essa nova cidadania que irá interferir na constituição do ambiente econômico que levará ao interesse pela busca de inovações e construção de trajetórias que incorporem a questão ambiental.

Portanto, assume-se aqui que, em concordância com os evolucionistas (Almeida, 1994, p.55) para que a preocupação ambiental se torne uma “restrição direcional” ao desenvolvimento tecnológico, o meio social em questão é que deve ser capaz de imprimir tal direcionamento.

Nós acrescentamos que o processo de constituição dessa nova cidadania, liderado pelos novos movimentos sociais, entre os quais os que lutam por reforma agrária, deverá ser capaz de imprimir o direcionamento referido. (Cramer)

Assim, admitimos que a competitividade de um país está ligada à competitividade dos empreendimentos nele existentes, e que a competitividade desses empreendimentos está ligada a inovações e trajetórias tecnológicas que estão sendo direcionadas pelos novos movimentos sociais que, por sua vez, corporificam e constroem esta nova cidadania.

Podemos, então, afirmar que a competitividade de nosso país, de nossos empreendimentos, no que tange às questões relativas ao meio ambiente, dependerá, em última instância, do processo de constituição desta nova cidadania.

Com isto, entendemos que a futura competitividade de um país, emerso num processo de construção de uma sociedade sustentável, estará diretamente relacionada ao grau de radicalização da cidadania concebida nesse processo, que, em última instância, significa a formação de uma nova sociabilidade, caracterizada por relações sociais mais igualitárias.

O referido processo, que é político-cultural, constituído pelos vários movimentos sociais, entre os quais o movimento pela reforma agrária, conseguirá estabelecer uma nova forma de apropriação da natureza.

Estudos já demonstraram que o *agrobusiness* provoca a profunda realidade de destruição do meio ambiente e da diversidade biológica e social. Portanto, o modo atual como a sociedade se organiza para produzir, na sua forma hegemônica no campo, produz também problemas ambientais que nem sempre são explícitos para a maioria da população, mas que significam e são a manifestação de conflitos sociais que têm por base a natureza.

Mas a sociedade humana sustentável não se constrói sem as demais espécies presentes em nossa biosfera, quer sejam devidamente conhecidas ou não. Como fazer, então, para que possamos conhecê-las? Em primeiro lugar, seu *habitat* deve ser conservado. Em segundo lugar, na medida em que o exercício e a construção da nova cidadania pelos movimentos sociais, em particular os que lutam pela reforma agrária, venham a induzir a construção do ambiente econômico que seja favorável à adoção de tecnologias e trajetórias ambientalmente conseqüentes, estaremos tornando viável expandir o processo de interação positiva entre homem e natureza, já realizado por diversos grupos sociais, entre os quais os índios, os camponeses e os povos da floresta.

Na medida em que se preservem as florestas tropicais e subtropicais, locais por excelência onde se encontram a diversidade biológica e social, estaremos contribuindo tanto para a estabilidade da biosfera e seus ecossistemas, quanto possibilitando ao país a utilização futura de

uma imensa riqueza, assegurando assim, às gerações futuras, melhores condições de vida.

É importante assinalar que a construção presente desta nova cidadania acaba por influir naquilo que as gerações futuras herdarão de nós em termos de meio ambiente. Trata-se portanto de uma luta com conseqüências intergeracionais, que, por sinal, é o tempo mais apropriado para se tratar de questões relativas ao meio ambiente.

Sabemos que o tempo para as soluções fundamentais, como por exemplo uma nova forma de apropriação da natureza, são intergeracionais e apresentam dificuldades, pois, como afirma Boaventura de Sousa Santos:

“O problema das soluções intergeracionais e que elas têm de ser executadas intrageracionalmente. Por isto, os problemas que elas criam no presente em nome de um futuro tendem a ser mais visíveis e certos que os problemas futuros que elas pretendem resolver no presente.” (1966)

Por esta razão, temos trabalhado com a idéia de processo de construção de nova cidadania, que além de admitir que seu conteúdo e significado serão sempre definidos pela luta política, aceita também que a sua temporalidade é intergeracional. Portanto, a análise das variáveis socio-econômico-ecológicas deve ser realizada em termos de longo prazo.

Também de longo prazo são as ações de diversos grupos sociais que vêm praticando uma biotecnologia de caráter holístico, constituindo-se, na verdade, como os responsáveis pelo descobrimento e melhoramento genético de uma série de plantas que hoje asseguram a possibilidade de produção de alimentos e fármacos em escala mundial.

Já foi perfeitamente demonstrado o processo de expropriação a que foi e estão submetidos vários povos do Sul, que além disto estão sendo destruídos física e/ou culturalmente, agora em novo patamar, mediante a imposição da lei de patentes e propriedade intelectual.

Em síntese, a tese aqui defendida é que a possibilidade de romper este círculo opressor e explorador de populações – destruidor de biodiversidade e degradador de meio ambiente – está em construir o processo de um círculo libertário e solidário, mediante a reação em cadeia, não-linear, mas dialética, de construção histórica, de uma cidadania radical. Esse processo,

corporificado nos movimentos sociais, entre os quais, o movimento pela reforma agrária, irá fazer com que a preocupação ambiental se torne uma “restrição direcional” ao desenvolvimento tecnológico, implicando que o ambiente seletivo aponte na direção da adoção, por parte dos empreendimentos agrícolas (entre os quais os assentamentos), de inovações e trajetórias tecnológicas que sejam ambientalmente limpas.

Esse processo também representa a instituição de uma outra sociabilidade, fundamentada em relações sociais mais igualitárias por um lado, e, por outro, também respeitadora das diferenças, quer no campo biológico (biodiversidade) ou social (sociodiversidade).

Quando a megadiversidade do Brasil não estiver sobre pressão de desaparecimento ou degradação, incluindo as populações existentes, certamente o país terá a possibilidade de contribuir para a estabilidade da biosfera, de vários ecossistemas, para a paz mundial, em termos de evitar conflitos de origens ambientais, e satisfazer as necessidades humanas fundamentais.

Os empreendimentos agrícolas, após adotarem inovações e trajetórias tecnológicas ambientalmente limpas, estarão em condições de utilizarem, de forma mais apropriada, os recursos naturais, a energia e o meio ambiente. Isto significará maiores possibilidades de colocação de seus produtos nos mercados internacionais e aumento da sua competitividade.

Nesse contexto hipotético, porém já a caminho, um projeto nacional de inserção do país de forma ativa no contexto internacional, deverá estar fundamentado na visão de que seu suporte será a megadiversidade e a sua competitividade estará ancorada na radicalidade da cidadania existente no país. Mas também é preciso deixar claro que, nesta nova situação, haverá a substituição, em termos de importância social e ideológica, da competitividade pela solidariedade.

Utilizamos a expressão ‘já a caminho’ porque concordamos com Boaventura de Souza Santos quando expressa que no presente existem dois paradigmas: o capital-expansionista, ainda dominante, e o ecossocialista, emergente, com as seguintes características:

“O desenvolvimento social afere-se pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais e é tanto maior, globalmente, quanto mais diverso e

menos desigual; a natureza é a segunda natureza da sociedade e, como tal, sem se confundir com ela, tão pouco lhe é descontínua; deve haver um estrito equilíbrio entre três formas principais de propriedade: a individual, a comunitária e a estatal; cada uma delas deve operar por atingir seus objetivos com um mínimo de controle de trabalho de outrem.” (1996)

Segundo o referido autor, esse paradigma emergente vem se alimentando de uma enorme diversidade de movimentos sociais e entidades não-governamentais locais e transnacionais. Uma de suas características é de expandir a democracia na direção intertemporal e intergeracional. Assume-se, então, que a proximidade do futuro é hoje tão intensa que nenhum presente é democrático sem ele. Neste contexto se entende que a democracia das relações estatais visa sobretudo a democracia das relações intergeracionais e é em nome desta que a cooperação dos Estados é mais imprescindível e urgente.

Na perspectiva desse paradigma emergente, poderíamos dizer à sociedade sustentável que o corporificaria se fundamenta numa economia ecológica que utiliza os recursos naturais renováveis em velocidade que não supere a taxa de renovação, e usa os recursos naturais não renováveis em ritmo adequado à substituição desses, pelos recursos renováveis. É claro que esta sociedade também vai produzir resíduos. Mas, o fará em ritmo e quantidade em que os ecossistemas podem assimilar e reciclar.

Certamente, outra característica desta sociedade será a redistribuição dos recursos e da produção tanto entre a geração atual, como entre esta e as seguintes, pois se sabe que tanto a concentração de riqueza quanto a pobreza generalizada destrói o ambiente. Assim sendo, esta é uma sociedade que pleiteia a equidade com sustentabilidade. ♪

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. Cidadania e meio ambiente. *In*: ACSELRAD, Henri (org.) *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992, p.19.

ALIER, Joan M. *De la economia ecológica al ecologismo popular*. Montevideo: Ed.Nordan-Comunidad, 1995, p.46-48.

ALMEIDA, Luciana. T. *Instrumentos de política ambiental: debate internacional e questões para o Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, tese de mestrado, 1994, p.55.

CRAMER, J. e ZWGVELD, WCL. *The future role of technology in environment management*. Fure. Vol. 23, n.5.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994, p.115.

ELSTER, Jon Marx. *Hoje*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1989, p.37.

ESTERCI, Neide e VALLE, Raul S.T. *Reforma agrária e meio ambiente* In: FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, São Paulo, Instituto Socioambiental, 2003.

GREER, Jed e GIANNINI, Tyler. *Earth riights. Linking the quests for human right and environment protection*. New York: EarthRights International, 1999.

MARTINS, Paulo Roberto. *Trajetórias tecnológicas e meio ambiente: a indústria de pesticidas/transgênicos no Brasil*. Campinas: Unicamp, IFCH, 2000. Tese de doutorado

MARTINS, Paulo R. Por uma política ecoindustrial. In: VIANA, Gilney et al. *O Desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, s.d.

MARTINS, Paulo R. Por uma sociedade sustentável. *Cadernos de Estudo da FEOB*, São João da Boa Viúta, n.2, 2002.

MARTINS, Paulo R. Justiça ambiental e projeto político: o caso de Central Única do Trabalhadores. In: ACSELRAD, Henri et alii. Rio de Janeiro: Ed.Relume Dumará, 2004.

ROMEIRO, Ademar R. *Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo: Fapesp/Annablume, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

SPAROVEK, G. (org.) *A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora, 2003, p.134-135.

2.10

Comentários sobre A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira



Hans Meliczek

Economista agrário. Instituto de Desenvolvimento

Rural, Universidade de Goettingen, Alemanha.

A CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA PARA
A ANÁLISE DA REFORMA AGRÁRIA

Problemas de posse de terra no Brasil têm sido reconhecidos há muito tempo como uma das principais causas de conflitos sociais no campo. As atividades da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e os relatos da Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra (CPT) têm continuamente atraído a atenção sobre as conseqüências da distribuição desigual da propriedade da terra. Os relatos têm exposto conflitos violentos envolvendo questões agrárias e a batalha feroz da população sem-terra para obtê-la.

Por outro lado, fontes oficiais têm relatado realizações consideráveis na distribuição de terra para os sem-terra. Mais de meio milhão de famílias têm recebido terras que foram objeto de reforma agrária nos últimos 15 anos. Entretanto, o coeficiente Gini de concentração de terras mudou muito pouco e demonstra que a distribuição da posse da terra ainda é altamente desigual. Além disso, foi relatado que a situação dos beneficiados pela reforma agrária está longe de ser satisfatória, que o governo contou assentamentos “fantasmas” e famílias abandonadas após o seu assentamento na terra, que a qualidade da terra distribuída têm sido marginal (Veiga, 2003, p.66) e que mais de 60% dos assentados venderam ou abandonaram suas parcelas da reforma agrária.

Em vista dessas informações contraditórias e devido à falta de dados qualitativos confiáveis sobre a situação real dos assentados pela reforma agrária, a pesquisa é uma contribuição eficiente para uma análise objetiva da reforma agrária e suas realizações. Com base em uma ampla análise de mais de 4.000 assentamentos, o estudo chega à conclusão de

que a reforma tem sido bem-sucedida. A maioria dos beneficiados está em melhor situação do que anteriormente. Eles gozam da dignidade de viver em sua própria terra e da estabilidade que garante suas necessidades básicas. Um número considerável de famílias tem superado a linha da pobreza desde que obteve acesso à terra. Ademais, o estudo revela que os indicadores de abandono e venda ilegal de lotes de terra são insignificantes. Isso é ainda mais digno de louvor, considerando-se que os assentamentos têm sido estabelecidos em terras anteriormente improdutivas e por pessoas que tinham pouca ou nenhuma experiência em administrar sua própria produção.

Uma revelação muito significativa do estudo é o alto valor do índice de eficácia da reorganização fundiária, se comparado a outros índices como o de qualidade de vida e o de ação operacional. Os autores chegam à conclusão que, para os assentados, o acesso à terra é o aspecto mais importante da reforma agrária. É mais importante do que o acesso a outros serviços adicionais, tais como saúde, educação ou crédito. Esse dado não deverá, entretanto, levar à complacência por parte do governo. Para facilitar o estabelecimento de assentamentos viáveis, o Estado deverá assegurar o acesso dos assentados a outros mercados, incluindo o crédito, insumos e tecnologia. Os autores enfatizam, com propriedade, a necessidade de uma ação complementar do governo na implementação de projetos de assentamento, e enfatizam que a distribuição de terras é apenas o primeiro passo no processo de melhoria de vida da população rural pobre.

Enquanto o governo tem concentrado até agora a sua avaliação do processo de assentamento em aspectos quantitativos, o estudo *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* se aprofunda mais e avalia a situação socioeconômica dos beneficiados pela reforma agrária. Ele prevê uma avaliação mais objetiva dos assentamentos. Gestores de políticas deverão sentir-se encorajados pelos resultados positivos dessa pesquisa para dar continuidade e fortalecer o processo de reforma agrária no Brasil.

ADEQUAÇÃO DOS MÉTODOS DE PESQUISA

As sociedades rurais são, em sua maioria, comunidades integradas nas quais os vários componentes da vida (agrícolas, não-agrícolas, econô-

nicos, sociais, políticos, religiosos e seculares) estão intimamente inter-relacionados. Esses componentes não podem ser facilmente separados uns dos outros. Esforços para medir o impacto de mudanças induzidas em tais sociedades, como, por exemplo, por meio da reforma agrária, confrontam-se com ainda mais dificuldades.

Além disso, o impacto das políticas agrárias está sujeito a fatores externos, tais como condições do tempo e influências do clima. A situação econômica geral de um país também tem repercussões importantes sobre o impacto da reforma agrária. Esta se reflete na taxa de inflação, na estabilidade monetária, na formação de capital, na taxação, no índice de investimento privado, na provisão de subsídios e auxílios; e nos gastos públicos em bens, serviços e infra-estrutura.

Os autores estão cientes dessa situação e afirmam que foi impossível isolar um fator específico que pudesse explicar a realização das metas pretendidas. Para captar as imponderabilidades desses fatores, o estudo utiliza muitos métodos de pesquisa. Com relação aos aspectos sociais e econômicos da reforma agrária, informações primárias são geralmente coletadas em questionários preenchidos por tomadores de decisões. Essas ferramentas são normalmente aplicadas aos beneficiários da reforma e, às vezes, também a proprietários de terras que foram afetados pela transferência de terras. A equipe de pesquisa deu um passo adiante. Ela deve ser louvada por cobrir em suas enquetes não apenas as opiniões de administradores (agentes sociais), mas também as dos beneficiários imediatos da reforma e dos líderes de associações nos assentamentos. Além disso, os autores subdividiram os resultados de suas descobertas de acordo com as regiões e superintendências regionais e com dois períodos diferentes de tempo. Essa abordagem inclusiva amplia o âmbito da análise.

As entrevistas foram realizadas por 280 agentes sociais. A colaboração dos empreendedores sociais facilitou a comunicação com os entrevistados pela existência prévia de canais de comunicação entre estes grupos. Apesar dos empreendedores terem sido selecionados fora de suas áreas de atuação, não tendo assim contato prévio com os projetos de assentamento (PA) em que fizeram as entrevistas, parece haver, pelo menos para um observador externo, dúvidas sobre a sua isenção e confiabilidade de suas entrevistas uma vez que eles são funcionários do Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), portanto, supostamente mais inclinados no registro de aspectos positivos.

Além disso, o estudo não revela o número de pessoas em cada um dos três grupos de entrevistados, ou seja, se houve uma representação significativa dos empreendedores sociais.

Em relação ao processamento dos dados coletados, os autores usaram formas diferentes de análise na construção de cinco índices, abordando a eficiência da organização das terras, o padrão de vida, a organização social, a qualidade ambiental e aspectos operacionais. Esses são adequados para a avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária. Os parâmetros utilizados na construção desses índices são muito amplos e cobrem a maioria das questões importantes.

Com relação à informação sobre fatores indiretos que influenciam a qualidade dos assentamentos de reforma agrária e que não podem ser obtidos satisfatoriamente por meio de questionários – como a qualidade do solo, o clima, o acesso e a densidade populacional –, os autores recorreram a fontes secundárias, como os censos agrícolas e demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados do Incra e publicações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Assim, obtiveram sucesso em contextualizar a situação dos assentamentos dentro da conjuntura mais ampla da situação geral.

Entretanto, a questão referente a se os assentamentos possuem algum efeito macroeconômico, ocasionando mudanças no Produto Interno Bruto (PIB), no abastecimento de alimentos para centros urbanos, no comércio internacional e no investimento na agricultura, ainda não foi coberta. Embora uma análise dessa natureza tivesse sido bem-vinda, teria ultrapassado o escopo do estudo. O mesmo se aplica a um levantamento da reação de proprietários cujas terras tenham sido expropriadas.

Eu aprecio o empenho dos autores em procurar a objetividade. Ao constatarem que o índice de eficácia da reorganização fundiária apresentava altos valores, os quais, em alguns casos, aproximavam-se da situação ideal, eles se perguntaram se a capacidade dos assentamentos poderia ter sido subestimada desde o início e se teria sido possível assentar um número maior de famílias nos projetos.

Considerando que as entrevistas foram realizadas no assentamento, e não com indivíduos assentados, os autores decidiram apresentar os dados sobre renda familiar na forma de valores numéricos e não em forma de índice. Eles reconhecem, entretanto, as limitações metodológicas de uma análise de renda familiar para projetos inteiros, por meio de entrevistas. Com base em minhas experiências na realização de pesquisas de campo socioeconômicas, tenho dúvidas quanto a dados sobre renda obtidos por meio de questionários e tendo a me basear muito mais em indicadores secundários, como moradia, bens domésticos, presença das crianças na escola, etc.

Enquanto os economistas geralmente gostam de buscar dados sobre mudanças familiares para avaliar uma certa atividade, os autores não caíram na armadilha de coletar dados supostamente acurados sobre a renda familiar. Além disso, como eles demonstram muito claramente, frequentemente não é o mero aumento da renda que importa para os assentados, mas o senso de dignidade e orgulho que vem com a propriedade de um lote de terra.

Sem tentar diminuir a enorme quantidade de trabalho de pesquisa com a realização de 14.414 entrevistas, eu me pergunto por que não houve uma tentativa de incluir na enquete um grupo de controle muito pequeno de famílias sem-terra que não se beneficiaram da reforma.

QUESTÕES OMITIDAS NA ENQUETE

A pesquisa é muito ampla e cobre muitos aspectos de uma verificação de impacto da reforma agrária. Entretanto, de acordo com a minha opinião, uma questão foi omitida. O estudo não deu a devida atenção às questões de gênero. Não fica claro, a partir do estudo, até que ponto as mulheres se beneficiaram, se têm recebido terras da reforma agrária em seu próprio direito e se elas podem dispor (vender, doar, transferir ou hipotecar a terra proveniente da reforma agrária). Enquanto o trabalho trata da importante questão de conferir dignidade aos beneficiados pela reforma, isso parece aplicar-se implicitamente a todos os membros das famílias, uma análise do *status* das mulheres, quer sejam casadas ou solteiras (divorciadas, separadas ou viúvas), parece estar faltando.

Um indicador suplementar do impacto da reforma agrária teria sido a percepção dos assentados com relação ao seu futuro. Considerando-se que o estudo enfatiza a importância do aspecto qualitativo, respostas a essa questão relevante teriam dado um sabor adicional a esse excepcional trabalho. ✎

BIBLIOGRAFIA

VEIGA, J.E. Poverty alleviation through access to land: the experience of the Brazilian Agrarian reform process. *Land reform, land settlement and cooperatives*, n.2, p.59-68, 2003.

CENTRE OF LATIN AMERICAN STUDIES, The continuing need for land reform in Latin America. *Making the case for civil society*. Cambridge: 2001. 41p.

TEÓFILO, E. e PRADO Garcia D. Brazil: land politics, poverty and rural development. *Land reform, land settlement and cooperatives*, n. 3, p.19-29, 2003.

2.11

Assentamentos rurais: estabelecendo um diálogo entre duas perspectivas de análise



Eliane Brenneisen

*Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
e professora de Sociologia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste).*

INTRODUÇÃO¹

O tema *dos assentamentos rurais da reforma agrária* vem recebendo a atenção de diversos pesquisadores, sobretudo daqueles vinculados ao campo das Ciências Sociais, os quais, por meio de esforços individuais e coletivos, têm procurado, por meio de múltiplos ângulos e perspectivas, desvendar aspectos de uma temática que se apresenta controversa e complexa. A título de exemplo, entre os esforços coletivos podemos citar a coletânea organizada por Leonilde Medeiros *et alii* (1994), que reuniu os trabalhos de pesquisa discutidos no seminário “A problemática dos assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar”; o conhecido trabalho de pesquisa realizado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, 1992) e o resultado de um seminário organizado para a discussão desses dados (Romeiro *et alii*, 1994); o trabalho organizado por Leonilde Medeiros e Sérgio Leite (1999); a pesquisa intitulada “A vivência da reforma agrária por populações assentadas: a perspectiva do sujeito”, realizada sob a coordenação de José de Souza Martins (2003a) e, por fim, o estudo sobre os impactos dos assentamentos realizado por Sérgio Leite *et alii* (2004). No que se refere aos trabalhos individuais, na impossibilidade de nominar todos esses esforços, apenas cito o trabalho de pesquisa desenvolvido por Navarro (1994) e as teses de doutoramento desenvolvidas por Souza (1999), Pereira (2000), Brenneisen (2002) e Caume (2002).

O trabalho de pesquisa coordenado por Gerd Sparovek, intitulado *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, soma-se a essa empreitada que já tem uma trajetória de quase 20 anos, desde os

1 Agradeço a Maria Aparecida de Moraes Silva e Leonilde Sérvo de Medeiros pela leitura atenta e comentários feitos à versão preliminar deste artigo. Contudo, a versão final, incluindo interpretações adotadas ou erros remanescentes, é de minha inteira responsabilidade.

primeiros assentamentos rurais instalados, mais precisamente a partir da segunda metade da década de 80. Em vista disso, faço uma observação inicial, complementando o que fora informado na apresentação do livro (Sparovek *et alii*, 2003, p.10) de que “foi fincado um marco no meio da estrada”, mas *um marco a mais* nessa estrada que já vem sendo percorrida por outros pesquisadores, a partir de enfoques diversos, ao longo desses anos.

O trabalho de pesquisa acima referido é também considerado o mais abrangente sobre a temática *assentamentos rurais* realizado até o presente momento, uma vez que envolveu todos os assentamentos rurais instalados, exceto aqueles que não haviam completado um ano. Não retirando os méritos e os esforços empregados pelos pesquisadores, procurando apresentar uma visão ampla da problemática em questão (e já respondendo sucintamente às três questões que nos foram colocadas), considero que os métodos adotados – metodologias quantitativas de pesquisa social – embora ofereçam um panorama geral da situação em que se encontram os assentamentos rurais, por si só, não apresentam análises que abarquem a complexidade da temática. Passa-se, assim, ao largo dos detalhes fundamentais à compreensão dos processos sociais. As características dessa modalidade de pesquisa, fundamentada em dados quantitativos, não leva ainda em consideração a grande diversidade cultural do país e os significados dos processos sociais para os atores envolvidos. Em função de seu caráter amplo, não dá conta, ainda, de responder a dois aspectos fundamentais à compreensão da complexidade dos processos sociais: o *como* e o *porquê*.

Considerando os aspectos brevemente apontados e partindo da perspectiva de análise que tenho adotado nas minhas pesquisas, até então realizadas, de metodologias qualitativas de pesquisa social, fundamentadas em estudos de caso (perspectiva a qual – é importante frisar – não a considero a única a dar conta dos processos sociais, tampouco a mais relevante, uma vez que também apresenta também limites dos mais diversos), procurar-se-á, com as informações colhidas nessas pesquisas, cujas referências são cinco estudos de caso realizados em assentamentos rurais localizados no oeste do Paraná, em épocas distintas, mais precisamente entre os anos de 1991-2001, e um estudo em andamento, também em assentamento rural em processo de instalação, estabelecer um diálogo com o trabalho de pesquisa intitulado *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*.

Contudo não se tem a pretensão de esgotar o assunto nos aspectos que aqui serão abordados. Procurar-se-á, tão somente, no espaço concedido, à luz das pesquisas empíricas mencionadas e também de outros trabalhos de pesquisa realizados, como os de Maria Aparecida de Moraes Silva (2003) e Sônia Barbosa Magalhães (2003), discutir aspectos dos dados obtidos na pesquisa citada no que se refere à reorganização fundiária; apresentar, ainda, evidências empíricas da simbiótica relação que se tem estabelecido entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e o Estado e, por fim, discutir aspectos relacionados aos índices de articulação de organização social e de qualidade de vida.

REORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ASPECTOS QUE OS NÚMEROS NÃO REVELAM

Os índices obtidos pela pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* no tocante à reorganização fundiária demonstram a eficácia governamental, quanto a esse aspecto do programa de reforma agrária desenvolvido até o ano de 2001². Entretanto, os autores constataram a existência de obstáculos nesse processo (embora não significativos em termos numéricos) quanto ao dimensionamento da capacidade do assentamento, à permanência de lotes abandonados, à ocorrência de aglutinamento de lotes, à ocorrência de áreas remanescentes não parceladas e à permanência da área útil para produção não explorada.

Os dados colhidos pelos autores apontam, em primeiro lugar, para a possibilidade de erros de avaliação no dimensionamento de projetos, por

- 2 Paralelamente aos mecanismos de reorganização fundiária, por meio da realização de assentamentos rurais, é mister ainda ressaltar as igualmente eficazes medidas que têm sido tomadas pelo Estado, durante as últimas décadas, objetivando a retomada da gestão do território nacional, como apropriadamente demonstradas por José de Souza Martins (2000, p. 163-218), a partir de uma análise que leva em consideração a compreensão histórica daquilo que se convencionou chamar questão agrária brasileira. Essas medidas de ampliação de retomada da gestão do território, por meio de regulamentações sobre a maneira de se utilizar a terra, da qual o Estado abriu mão com a Lei de Terras de 1850, estendem-se, como demonstra o autor, das adotadas ainda no governo Getúlio Vargas, legislando-se a respeito das terras da Marinha, passando pela criação do Estatuto da Terra no ano de 1963, às adotadas na vigência dos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, como o cancelamento dos títulos de terras que não fossem passíveis de comprovação legal.

parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), ocorrendo, em alguns casos, a alocação de um número de famílias além da capacidade do assentamento, sobretudo no primeiro período estudado (1985-1994). Há ainda uma variação nos números, dependendo da região. Essa constatação conduziu os autores (Sparovek *et alii*, 2003, p. 93-94) a uma tentativa de interpretação desses dados, o que os levou à busca das possíveis causas para tal ocorrência – entre elas, a atração exercida sobre outras famílias com a instalação do assentamento, o já mencionado dimensionamento do projeto realizado de maneira equivocada pelo órgão responsável e a existência de infra-estrutura do assentamento como fator de atração de outros parentes ou agregados. Contudo, a pesquisa concluiu – tendo em vista o seu objetivo, que era o de gerar uma análise preliminar dos dados – que esse trabalho específico não permitiria isolar um ou outro dado explicativo sobre a superação da capacidade de assentamento nos projetos.

É nesse ponto específico que os estudos de caso ou estudos representativos de uma dada realidade regional poderiam responder de maneira mais satisfatória a essa questão.

A título de exemplo, podemos citar o estudo de caso realizado por Sônia Magalhães (2003) em um assentamento rural localizado na região sudeste do estado do Pará. Nessa região encontram-se 30% dos projetos de assentamento instalados no país, os quais, constituem, segundo a autora, situações legítimas de reconhecimento de uma situação de reforma agrária promovida pelos próprios agricultores quando ocuparam aquelas terras ainda nas décadas de 70 e 80. Portanto, a hegemonia de um modelo de processo de instalação de assentamentos de reforma agrária (acampamento – desapropriação – assentamento), segundo a autora, não corresponde a essa realidade específica e tem contribuído para “obscurer a situação social, de milhares de camponeses, cuja luta pela terra tem outros marcos sociais, históricos e espaciais” (Magalhães, 2003, p.247).

Nesse caso específico, a ação por parte do Estado não estava sendo vivenciada por eles como reforma agrária, mas como mais uma ação no âmbito da conquista dos direitos (uma concepção de direito à terra, gerada pelo trabalho sobre a terra nua) e os benefícios creditícios advindos desse processo, como mais um projeto implantado no local, como tantos

outros que ali ocorreram anteriormente, seja por parte dos sindicatos ou organizações não-governamentais (ONG), que desenvolveram ações dessa natureza naquele local, quando esses agricultores ainda eram efetivamente posseiros da área.

Um outro aspecto apontado nessa pesquisa, e relacionado às mencionadas regras consuetudinárias próprias dessas populações, refere-se justamente ao fracionamento de lotes ocorrido nesse local, detalhadamente demonstrado pela autora. Segundo documentos do Incra datados de 1994, havia, no local, 66 lotes familiares de 100 hectares. Documentos posteriores, do ano de 2000, informavam a existência de 90 lotes familiares. Já em 2001, no levantamento realizado pela autora, constatou-se a existência de 95 lotes familiares, oito fazendas e dois lotes não-familiares, indicando tanto a subdivisão de lotes entre os próprios agricultores como também entre outros grupos sociais externos ao assentamento, por meio do que se convencionou chamar de processo sucessivo de “venda de direitos”.

Essas transações, como se sabe, são estabelecidas de acordo com regras próprias, sem nenhum documento comprobatório de compra e venda de uma parte dos lotes pelos agricultores beneficiários de políticas de reforma agrária, ocorrendo, em decorrência disso, o não reconhecimento desses lotes pelo Incra, mesmo porque se tratam de procedimentos ilegais. A esse respeito a autora assinala: “Pode-se concluir, pois, que boa parte da guerra dos números [...] não é resultado apenas da data do levantamento e/ou dinâmica demográfica, ou mesmo da ineficiência do levantamento realizado por aquele Instituto, mas, também, da forma pela qual a inserção daquelas famílias é reconhecida naquele universo”. O processo de regularização fundiária ocorrido naquele local, como antes citado, estava sendo compreendido por aquela população como um *direito* a mais um projeto, à semelhança dos que foram experienciados anteriormente. Assim o fracionamento antecipado dos lotes entre os membros da unidade familiar, como observado pela autora, pode ter se dado por uma busca de ampliação daquilo que é considerado um direito: o acesso aos benefícios creditícios, como fomento e habitação concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária. Considerando os aspectos culturais apontados, a autora levanta ainda a hipótese de que “os próprios camponeses, a partir do seu universo, tentem assegurar não apenas a melhoria das condições de vida

no presente, mas também prevenir o futuro dos filhos, e até dos netos, que já antevêm como difícil, em um contexto de esgotamento da terra livre. Nesse sentido, atualizam a propriedade da terra, por meio do recurso da partilha” (Magalhães, 2003, p.287).

Outro aspecto a se considerar, associado ao observado por Magalhães, refere-se à maneira como o órgão responsável pela reforma agrária, bem como os agentes de mediação concebem o beneficiário da reforma agrária, ou seja, a partir de uma ótica que tem por referência a família nuclear. Nos assentamentos rurais a realidade é outra: a referência histórica e cultural para esses grupos tem sido a da família extensa. Em síntese, como apropriadamente observa Martins, o sujeito mesmo da reforma agrária é outro:

“O sujeito, portanto, da reforma agrária brasileira tem um núcleo basicamente familiar, e de família extensa. Abrange mais de uma geração e de modo algum pode ser pensado como família nuclear constituída pelo casal e pelos filhos menores, como curiosamente estimam até mesmo agentes de mediação profundamente envolvidos na luta pela reforma agrária. A família que está na cabeça de acampados e assentados é uma instituição ampla e complexa e nem mesmo se limita a parentesco de sangue. É uma rede de direitos e deveres referidos às obrigações dos vínculos de sangue e também dos vínculos sagrados da afinidade e do parentesco simbólico. Inclui até mesmo a velha Figura do agregado e protegido.” (Martins, 2003b, p. 55)

O conhecimento das especificidades históricas e culturais responde de maneira mais satisfatória a aspectos relativos aos índices de eficácia da reorganização fundiária, além de servir de orientação para a ação dos agentes governamentais ou mediadores do movimento. Ou seja, os números precisam ser interpretados à luz de outras metodologias de pesquisa, que, levando-se em consideração o contexto sociocultural em que se encontram instalados esses assentamentos, permitam uma interpretação mais abrangente desses dados.

Um segundo dado utilizado para a verificação do índice de eficácia de reorganização fundiária foi o levantamento da área útil não explorada. Os dados colhidos demonstram, nos dois períodos estudados, que esse foi o fator de maior contribuição para a depleção do referido índice,

levando os autores à hipótese de que houve inclusão de áreas inaptas à exploração agrícola na área útil do projeto. Em pesquisa realizada no oeste paranaense (Brenneisen, 2002) em um assentamento rural instalado no ano de 1985 (assentamento Vitória), foi constatada a existência de lotes impróprios à atividade agrícola. A ocorrência desse fato deve-se à própria pressão do MST à época, tendo em vista a demanda, para que um número maior de famílias fosse instalado naquele local. Passados 13 anos da criação do assentamento, na tentativa de equacionar a questão, o Incra estava realizando a transferência dessas famílias para outros projetos de assentamento em processo de instalação na região. A menção a esse dado, não isentando o Estado de sua responsabilidade, uma vez que deveria pautar suas ações não por pressão, mas por uma avaliação criteriosa e racional, demonstra que somente estudos fundamentados em outras metodologias permitiria, de fato, responder de maneira satisfatória à real motivação da ocorrência de áreas úteis não exploradas nos assentamentos rurais. Tais respostas por certo não seriam únicas, dadas as já apontadas diferenciações regionais e especificidades locais.

Um outro dado apontado pela pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos na Reforma Agrária Brasileira* que também contribui para a depleção, embora não considerado significativo, refere-se à aglutinação de lotes, fator que, mesmo não sendo expressivo em termos numéricos, trata-se de aspecto que precisa ser considerado pelo Estado, pois coloca em xeque o próprio significado da reforma agrária – o da desconcentração da propriedade da terra. A pesquisa realizada por Magalhães (2003, p.267), mencionada acima, realizada no Pará (justamente o estado em que a pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos na Reforma Agrária Brasileira* demonstrou a ocorrência no período 1985-1984 de um índice de 13% no que se refere à aglutinação de lotes), constatou, naquele assentamento, embora a regra tenha sido a do fracionamento de lotes, a existência de oito fazendas e dois lotes não familiares, obtidos por meio do mecanismo de “compra dos direitos”, além de uma chácara, cujo lote havia sido adquirido por um vereador. Fatos como esse, lamentavelmente, não são uma exceção e escapam aos objetivos da reforma agrária, demandando uma intervenção rápida e eficaz por parte do Incra, o que, infelizmente, não vem ocorrendo, ou pelo menos, não com a agilidade e precisão esperadas.

Um outro aspecto não incluso na pesquisa sobre a qualidade dos assentamentos – e que igualmente descaracteriza a reforma agrária – é a prática, obviamente ilegal, de arrendamento de terras, observada em determinados assentamentos rurais, inclusive em assentamentos do oeste e sudoeste paranaenses, para ficar no âmbito das constatações feitas a partir de pesquisas nesses locais, embora tratando-se ainda de casos isolados, como ocorre no assentamento Ireno Alves, localizado em Rio Bonito do Iguçu, até então o maior assentamento da América Latina, com cerca de 940 famílias instaladas.

O estudo realizado por Maria Aparecida de Moraes Silva (2003) no assentamento Bela Vista, oeste de São Paulo, cujas terras pertenciam anteriormente a usineiros (família Morganti), de maneira mais contundente, evidencia práticas dessa natureza, ou seja, o arrendamento de terras destinadas à reforma agrária. A pesquisa demonstrou que, num universo de 176 lotes, 52 deles desenvolviam a cana-de-açúcar, uma cultura, conforme se referiu a autora, proibida e ao mesmo tempo consentida, em virtude da postura até então adotada pelo Incra, de total omissão em relação a atos ilícitos como esse (Silva, 2003, p. 151). A adesão à cultura da cana por parte de alguns assentados e a recusa veemente de outros, desencadeando a ocorrência de conflitos internos, que se relacionam à maneira como se deu o processo de incorporação das famílias à área, pertencentes a três grupos distintos; processo esse marcado por uma história conflituosa com reflexos na organização do assentamento na atualidade. Os que se opunham à presença dos usineiros no local com a cultura da cana compreendiam o seu real significado: o da descaracterização da reforma agrária, cujo objetivo primordial, segundo eles, era o do desenvolvimento da agricultura familiar. Esse aspecto apresenta-se relevante embora não considerado no índice de reorganização fundiária, uma vez que é demonstrativo da maneira como o capital agroindustrial se apropria dos mecanismos de reorganização fundiária, ampliando assim seus lucros, via arrendamento de terras, mecanismo que – vale frisar – só ocorre porque há conivência do Instituto responsável pela instalação dos assentamentos.

Um quinto aspecto que também contribui para a depleção do índice de eficácia da reorganização fundiária de acordo com a pesquisa *A Qualidade*

dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira é a ocorrência de lotes vagos, embora tal ocorrência tenha se revelado mínima, com incidência mais significativa nos estados do Amapá e Amazonas.³ No oeste do Paraná, nos assentamentos investigados até o presente momento, não se verificou a ocorrência de lotes vagos. Por outro lado, há um outro aspecto verificado, mas não contemplado na pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, que é o da desenfreada prática da “venda de direitos” sobre o lote. Essa prática – associada ao arrendamento de terras – ainda que considerada pouco significativa em termos percentuais, deveria, de alguma maneira, ao se tratar da eficácia da reorganização fundiária, ter sido levada em consideração na pesquisa realizada.

É importante, porém, assinalar que a prática da “venda de lotes” observada nos assentamentos do oeste do Paraná é diversa da ocorrida no sul do Pará. Na pesquisa realizada por Magalhães (2003), como visto anteriormente, embora tenham sido verificados casos de venda para terceiros, a recorrência ali era mesmo a da subdivisão dos lotes no interior do grupo familiar. No oeste do estado do Paraná, lamentavelmente, a venda era para terceiros e realizada integralmente. Mais que isso, em todos os assentamentos estudados verificaram-se práticas dessa natureza, sendo, inclusive, motivo de conflitos entre assentados e direção do MST, que se opunha a elas, justamente por serem contrárias aos objetivos da reforma agrária.

No assentamento Sávio Dois-Vizinhos, um dos primeiros instalados no estado, no ano de 1985 (Brenneisen, 1994), mesmo a direção do MST

3 No momento que escrevo essas linhas, a Folha de São Paulo publica uma matéria revelando que 75% das famílias assentadas em 2003, portanto, durante o primeiro ano do governo Lula, estavam sendo assentadas em áreas desapropriadas em gestões anteriores, ou seja, das 36,8 mil famílias assentadas no ano de 2003, 27,5 mil foram acomodadas em lotes vagos, desses, 65%, num montante de 24 mil famílias, foram assentadas na Amazônia Legal, justamente nas áreas de maior ocorrência de lotes vagos evidenciados pela pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. Embora seja questionável incluir medidas como essas no cômputo dos assentamentos rurais realizados no ano de 2003, fator questionado pelo jornal e também pelo MST (razão das manifestações que ora ocorrem nesse mês de abril, ou seja, ocupações coordenadas em todo território nacional em decorrência do número ínfimo de assentamentos realizados até o presente momento), essa não deixa de ser uma medida racional por parte do Estado, contribuindo para uma melhor eficácia no que se refere à reorganização fundiária. Cf. Scolese, Eduardo. Lula faz assentamento em projetos antigos, *Folha de São Paulo*, 5 de abril de 2004.

opondo-se à ocorrência de fatos dessa natureza, a maioria dos agricultores assentados concordaram com esse procedimento, argumentando que os que compraram os direitos também eram *sem-terra*, também encontravam-se desprovidos de meios de trabalho pelas atividades exercidas anteriormente.⁴

A pesquisa de campo realizada no local, no ano de 1992, constatou que, das 41 famílias, nove haviam comprado o direito sobre os lotes. Esses direitos compreendiam principalmente não só as benfeitorias realizadas, mas também o direito adquirido originalmente por parte do assentado por ter conquistado aquela área; um direito, conforme argumentavam, adquirido pelo sofrimento experimentado ao viver debaixo de lonas meses a fio. Unidos dessa lógica, enfrentaram as lideranças do MST quando essas procuravam meios de coibir a prática, retirando do local os novos ocupantes. Por outro lado, a acolhida desses, por parte de um número significativo de agricultores assentados, deve-se ao fato de serem pessoas conhecidas e pertencentes à mesma região. Constituem-se valores fundamentais para essas populações tanto as relações previamente estabelecidas quanto as relações de confiança dela decorrentes; por isso, há uma certa resistência com relação à vinda de famílias de outra localidade, imbuídas, consequentemente, de perspectivas ou referências culturais diversas das deles.

Em parte, essa resistência fundamenta-se no fato de que, quando ocuparam aquelas terras, foram considerados invasores pela comunidade local e indivíduos que agiam à margem da legalidade. Em virtude disso, não possuíam algo que lhes é valioso: crédito nas casas de comércio, nas *vendas*, localizadas na vizinhança. Após a efetivação do assentamento tiveram que, a muito custo, “provar” sua honestidade, até serem aceitos no seio da comunidade local. A conquista da confiança dos agricultores vizinhos e comerciantes locais lhes era muito cara. A vinda de “desconhecidos” poderia colocar em risco a coesão, fragmentada e embrionária do grupo, e, principalmente, a “imagem” construída durante esses anos perante a comunidade local.

4 Dos que compraram os direitos, cinco deles haviam exercido anteriormente a função de arrendatários; um havia sido bóia-fria; um, comerciante de madeiras e carpinteiro; um outro, pequeno proprietário agrícola e outro, motorista de ônibus urbano. Esse último continuou exercendo a função paralelamente à atividade agrícola.

No assentamento Ireno Alves, instalado em 1997, já citado, a situação é mais grave. Além da ocorrência de arrendamento de terras, verifica-se a prática desenfreada da “venda de direitos” sobre os lotes. Segundo minucioso levantamento feito no local pelo Incra⁵, dos 940 lotes existentes, 244 encontravam-se irregulares. Desses, 38 correspondiam a permutas irregulares, 194 foram adquiridos por meio de compra por famílias vindas de outras localidades, cinco lotes foram comprados por ex-beneficiários da reforma agrária provenientes de outros Projetos de Assentamento (PA), e sete comprados por parceiros que tinham lotes dentro do próprio assentamento. Esses números, entre outros fatores, são reveladores da incorporação, na época do assentamento, de famílias desvinculadas do significado e sentido mesmo da reforma agrária, demonstrando deficiências no próprio processo de seleção dos candidatos a parcelas de terra nesse programa.

O levantamento feito pelo Incra objetivava regularizar a situação pendente dos que haviam adquirido o lote por meio de compra no assentamento Ireno Alves. Segundo informações colhidas nesse órgão, apenas cerca de 10 famílias, das 244 que haviam adquirido terras por esse meio, não se enquadrariam como beneficiárias. Embora se trate de uma situação de difícil solução, com esse procedimento, que vem sendo adotado já de longa data – o de regularizar a situação dos que adentraram ao assentamento por meios ilícitos – o Estado acaba justamente por legitimar uma prática, que, em última instância, depõe contra o processo de reforma agrária, além, evidentemente, de depor contra o próprio Estado, responsável pela política de assentamentos rurais. A atual executora do Incra⁶, Unidade Avançada Iguaçu (UAI), ao ser questionada sobre os procedimentos que seriam tomados por esse órgão quando à situação ali instalada, respondeu:

“O Ireno Alves é o raio x da reforma agrária no Brasil [...] Fizemos um diagnóstico no Ireno Alves e estaremos lá na próxima semana levando algumas decisões. Na semana que vem eu vou lá, vou fazer uma reunião, com a comunidade e vamos ser bem claros com eles: – A partir de hoje mudamos algumas regras e vocês

5 Dados obtidos em consulta ao documento “Diagnóstico do projeto de assentamento Ireno Alves dos Santos, municípios de Rio Bonito do Iguaçu e Nova Laranjeiras”, setembro de 2003.

6 Entrevista concedida pela executora dessa unidade, no dia 19 de março de 2004.

vão colaborar com esse processo. Porque as famílias que estão lá hoje também querem que pare [...] então vamos fazer um pacto lá com eles. Nós vamos criar um grupo gestor dentro de cada comunidade para que essas pessoas possam assumir, assim cada vez que alguém novo vai chegar no lote ou vai vender, que sejam consultados e que essas famílias possam orientar. Nós não vamos permitir mais a venda de lotes a partir do momento que nós vamos regularizar.[...] Primeiro vamos deixar claro a nova forma, o que nós pensamos da reforma agrária, que forma que nós queremos trabalhar e depois quem se indispõe com as determinações do Incra nós vamos tirar. Nós vamos tirar, isso é uma decisão já discutida com os funcionários do Incra, já com essas pessoas que têm uma ligação com o campo, discutida já com o MST e nós precisamos dar esse respaldo para a sociedade. Nós precisamos melhorar a imagem da reforma agrária para com a sociedade e precisamos dizer que a reforma agrária dá certo!”

Infelizmente, uma questão complexa como essa não será resolvida apenas por meio de pactos entre assentados e gestores do Incra. Uma vez ocorrida a regularização dos lotes, embora saiba, reitero, tratar-se de uma situação difícil de ser equacionada, muito provavelmente o Incra não conseguirá coibir novos casos, não só nesse assentamento, mas nos demais assentamentos da região. Como se sabe, de boca a boca, a notícia corre.

Os aspectos apresentados anteriormente evidenciam, por parte do órgão gestor da reforma agrária, dificuldades na condução desse processo e no cumprimento de suas atribuições, aspectos esses que se encontram, muitas vezes, para além do índice de eficácia de reorganização fundiária passíveis de serem computados. Mais que isso, a atuação deficitária desse órgão, associada a uma estranha simbiose estabelecida com o principal movimento social de luta pela reforma agrária, tem trazido para os assentamentos rurais, e para os sujeitos sociais envolvidos nesse processo, conseqüências de matizes diversos, assunto que se abordará a seguir.

O MST E O ESTADO: PARADOXOS DE UMA RELAÇÃO SIMBIÓTICA

A emergência do MST no cenário político brasileiro constitui um fenômeno inusitado impondo, no que se refere à reforma agrária, novas relações

entre sociedade civil e Estado. Na verdade, esse processo já vem ocorrendo, não só no âmbito específico da reforma agrária, mas também em outros campos de atuação, principalmente com o fim da ditadura militar, o fortalecimento da sociedade civil e os processos de modernização que têm sido experimentados pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. No entanto, essas mudanças, como demonstrado por Martins (2002), não têm sido assim compreendidas ou dimensionadas pelo principal protagonista dessa causa, ou seja, pelo MST. A esse respeito, o autor, embora reconhecendo a importância desse movimento social mobilizando os demandantes de terra para reforma agrária, e até mesmo atuando junto aos assentamentos rurais (atuação essa infelizmente permeada por ambigüidades como se verá abaixo) afirma:

“[...] é lamentável que haja tantas dificuldades para que os movimentos sociais e o Estado se completem nesse papel de transformação social que pode, de fato, trazer a nossa sociedade para o mundo moderno e fazê-lo como justo benefício para todos. Lamentável, também porque ao subestimar a tese da relação dinâmica e criativa entre sociedade e Estado, trabalham com a pressuposição de que ao Estado se opõe um Estado partidário, fictício e potencialmente outro. [...] Abrem mão, assim, justamente daquilo que são e daquilo que mais inovador representam nessa quadra histórica”. (Martins, 2002, p.177)

Se, por um lado, não há uma compreensão, em sentido mais amplo, das novas oportunidades abertas na relação, sobretudo de complementaridade entre sociedade civil e Estado, por outro, no nível microsocial, esse movimento tem estabelecido uma relação simbiótica, no âmbito mais restrito (ali de fato onde acontecem os processos de instalação dos assentamentos rurais), com o principal órgão responsável pelos processos de reforma agrária ou por meio da relação estabelecida com os funcionários desse órgão, embora não se saiba, como tenho afirmado (Brenneisen, 2002, p.233) quais as reais motivações para as atitudes tomadas. Ao longo desses 10 anos realizando pesquisas no oeste paranaense, tenho constatado situações de conflito em assentamentos rurais, situações cujo acirramento é proveniente da postura adotada pelo Incra, senão no papel de instituição, pela postura de parte de seus funcionários, cuja atuação, pela complexidade mesmo

desses processos sociais, acontece muito antes da efetiva instalação do projeto de assentamento, ou seja, acontece quando ainda se trata de uma ocupação, momento em que, via de regra, se dão as definições quanto à seleção dos beneficiários e definições propriamente organizacionais.⁷

Exemplo disso foi a constatação feita em pesquisa de campo da transferência realizada pela direção do MST, mediada pelo Incra ou funcionários do Incra, ainda que extra-oficialmente (pois na época tratava-se ainda de uma ocupação), de sete novas famílias já assentadas em outra localidade para dirigirem uma Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA) no atual assentamento Verdum, localizado no município de Lindoeste. Essa transferência se deu em decorrência de conflitos surgidos frente às tentativas naquele local de desenvolvimento de formatos organizacionais coletivistas. Com a vinda das novas famílias houve a tentativa de expulsão daqueles que haviam rompido com o projeto cooperativista e delimitado área individual para si e suas famílias. A medida tomada no sentido de salvar o empreendimento, como era de se esperar, não logrou êxito. Em vez disso, acirrou os conflitos já existentes, conduzindo, por fim, à dissolução da CPA ante às resistências dos agricultores da base a um modelo organizacional avesso às suas histórias culturais. Uma vez dissolvida a cooperativa, novos problemas surgiram. Com a vinda das sete novas famílias, o número excedia o que a área comportava (16 famílias). Por ocasião da instalação efetiva dos agricultores na área, o Incra decidiu, então, pela realização de uma seleção por sorteio. Um agricultor não contemplado nas duas seleções realizadas no local desabafou:

Teve duas seleções e eu rodei perante o Incra, perante o movimento (...) Eram os dois, o Incra fazendo o que o movimento queria... porque existe manobra dentro de um assentamento, dentro de uma organização e eu caí nessa, em duas seleções eu rodei, dando lugar para quem não tinha direito. Aí eu enfrentei! Porque o movimento somos nós mesmos e aí eles vêm com as leis deles lá [...].

7 Definições organizacionais dessa natureza, oficialmente somente se dariam por ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDA). Na prática, mesmo porque a realidade apresenta-se mais dinâmica, para além dos planejamentos oficiais, não é isso que tem ocorrido. Os projetos têm sido definidos de antemão ocorrendo tentativas de enquadramento de agricultores da base, sobretudo no tocante à modalidade organizacional já previamente definida.

O enfrentamento por parte desse agricultor garantiu sua permanência na área, porém outros agricultores tiveram que deixar o local. Ocuparam seus lugares, conforme seus relatos, famílias sem direito à área, já que vieram de outras localidades à revelia deles.

Por motivações como essas é que se pode entender o porquê da resistência dos agricultores da base do movimento ao Incra e, conseqüentemente, aos representantes desse órgão, ou seja, aos funcionários que atuam nos assentamentos. Maria Aparecida de Moraes (2003, p.145) em pesquisa citada anteriormente, também constatou posturas similares: o Incra era visto como inimigo dos assentados justamente pela convivência desse órgão com as irregularidades ali cometidas no tocante ao arrendamento de terras.

Um outro aspecto também evidenciado em pesquisas realizadas em assentamentos rurais, desta feita no assentamento Sepé Tiaraju, localizado no município de Santa Teresa do Oeste (Brenneisen, 2003, p.73-74), refere-se aos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária. Como tenho assinalado, o responsável oficial pelo processo de seleção é o Incra, mas na prática tem sido a direção do MST. Nesse local, especialmente em decorrência de decisões organizacionais semicoletivas e também de uma escolha produtiva (suinocultura), também já de antemão definida para aquele local, as 14 famílias ocupantes da área foram minuciosamente selecionadas pela coordenação regional do MST. O Incra apenas confirmou, após conferir se os ocupantes se enquadravam nos pré-requisitos exigidos, permitindo, inclusive, que um menor fosse assentado, utilizando-se de nome de terceiro. Na área, foram ainda assentados cinco agricultores solteiros, três deles de uma mesma família, filhos de uma liderança do MST assentada em outra localidade e, na época, presidente da Cooperativa de Comercialização e Reforma Agrária do Oeste do Paraná (Coara). Além dos aspectos próprios de reprodução do clientelismo, que beneficia a parentela, justamente no interior de um movimento social que deveria combater práticas dessa natureza, o conhecimento desse procedimento (além do questionamento como um todo do processo de seleção ocorrido ali), nos levou também a refletir (Brenneisen, 2003, p.74) sobre quais estariam sendo as prioridades nos processos de seleção dos beneficiários, uma vez que, segundo dados do próprio movimento, naquele ano, existiam cerca de 9 mil famílias acampadas em todo o estado do Paraná.

Procedimentos ilícitos, sejam por parte da direção do MST, sejam por parte do Incra, não se limitam a esse aspecto. Outros, se não ilícitos, de credenciais democráticas duvidosas, estendem-se à modalidade organizacional definida *a priori* para aquele local e às mudanças nas “regras do jogo” ocorridas no decorrer do processo. Desta feita, a direção regional do MST, e a direção estadual,⁸ redefiniram o planejamento inicial, optando por destinar toda a área à organização coletiva (não mais semicoletiva como havia sido proposto) juntamente com a instalação no local de uma agrovila. Definiram ainda a produção (suinocultura) e passaram a exercer pressão sobre os agricultores para que se ajustassem às novas definições. A participação do Incra nesse processo é negada pelos entrevistados no órgão, seja por aqueles que ocupam cargos de chefia, seja por aqueles que exercem atuação direta nos projetos de assentamentos, ocorrida somente após imissão de posse da área, pelo menos oficialmente. Porém, essa participação é reiterada pelos agricultores. Demonstrando o que afirmo, vale aqui reproduzir o depoimento de um agricultor sobre de onde partiam pressões para que se ajustassem às novas definições:

“O Incra vinha e dava pressão [...] que quem não queria o coletivo dava 24h para desocupar a área [...]. Eles eram vendidos pra turma do movimento. Eles então vinham e colocavam todos nós contra a parede. Nós seis, no caso, então nós seis ficávamos na parede, meio obrigados porque eu vim pra cá na realidade pra ser 50% no coletivo e 50% no individual. Daí quando eu cheguei aqui era 100%!?”

A afirmação de que eles eram “vendidos para a turma do movimento” é reveladora de aspectos desse complexo quadro ou dessa simbiótica relação estabelecida entre MST e o Estado, por intermédio do organismo estatal responsável pela instalação dos assentamentos rurais. Relação, como tenho

8 Essa escolha produtiva, suinocultura, deve-se às tentativas de se colocar em funcionamento um frigorífico para abates de suínos construído com recursos específicos do Incra para esse fim e recursos de uma ONG belga. Para que o frigorífico seja colocado em atividade, torna-se necessário um volume de produção que justifique economicamente seu funcionamento. Por outro lado, os agricultores assentados têm se recusado a essa atividade, tendo como justificativa a baixa rentabilidade da suinocultura na atualidade. Mais que isso, sentem-se desobrigados a arcar com o ônus de planejamentos equivocados.

demonstrado, de difícil apreensão (Brenneisen, 2003, p.79-85), no sentido de saber qual a real motivação dos agentes governamentais quando optam por atitudes como as demonstradas. Atuação essa que, reitero, não se limita aos funcionários considerados subalternos, como se poderia supor, mas atingindo gestores desse órgão. Aliás, nesse caso, embora se saiba que as definições organizacionais, como as aludidas, partem mesmo do MST, segundo uma liderança regional entrevistada, a proposta semicoletiva teve origem na sugestão do executor do Incra, Unidade Avançada Paraná (UAP), sediada no município de Cascavel. Seja qual for a motivação real dessas escolhas, econômicas ou ideológicas, ou de acintosa complacência com o que deseja a direção do MST (esta sim, muito mais clara, para além de escolhas econômicas, mas político-ideológicas, na busca de um socialismo, cujos contornos são muito pouco explicitados e de controle mesmo sobre as áreas reformadas), demonstram, de qualquer maneira, o cabal desconhecimento do universo sociocultural em que atuam, provocando, com esses intentos, conflitos dos mais diversos, esfacelando, como tenho demonstrado, a já tão frágil coesão social dos grupos.

No que se refere especificamente aos funcionários (empreendedores sociais) que, a partir da reestruturação do órgão – denominada “O novo Incra” – passaram a responsabilizar-se pela instalação dos projetos de assentamento, torna-se necessário situá-los nesse contexto para melhor compreender o quadro referendado por pesquisas empíricas, sucintamente aqui apresentado.

Essa nova função técnica foi criada em 2000, portanto durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (mais precisamente, no dia 12 de julho de 2000, quando foi lançado, pelo governo federal, o Programa Empreendedores Sociais). No entanto, a criação dessa nova função não se fez acompanhar de novas vagas ou vagas específicas para o seu exercício (por sinal, o último concurso realizado por esse órgão data

do ano de 1996)⁹, tampouco exigiu-se dos candidatos o preparo adequado. Esses foram recrutados no próprio quadro de servidores desse órgão, por meio de um teste seletivo interno, em que o único requisito exigido dos candidatos, segundo informações colhidas junto a esses técnicos, era o de que possuísem certificado de conclusão do ensino médio. Com esse procedimento foram selecionados 21 servidores no estado do Paraná. De acordo com os documentos consultados,¹⁰ e entrevistas realizadas com esses técnicos,¹¹ as atribuições dos empreendedores sociais são amplas e correspondem ao acompanhamento do projeto de assentamento em todas as suas fases – instalação, consolidação e emancipação.

Caberia a eles a administração de aspectos burocráticos de instalação do projeto de assentamento, orientação e administração das linhas de crédito e o trabalho propriamente político como elo entre o PA e a prefeitura do município em que se encontram instalados os assentamentos sob sua responsabilidade. Segundo documentos do Incra, “o empreendedor social atuará potencializando e dando sustentabilidade às ações do Ministério e do Incra, fazendo a articulação político-institucional em nível local, verificando e avaliando os fatores críticos dos projetos de assentamento e fazendo gestões para solucioná-los”. Ou, segundo um outro documento, os empreendedores sociais “são funcionários do Incra treinados para o desempenho das atividades específicas. Eles fomentarão a integração das ações do desenvolvimento agrário nas localidades, sensibilizando e arti-

- 9 A Confederação Nacional dos Servidores do Incra (Cnasi) lançou recentemente um manifesto exigindo do governo federal reestruturação dos serviços e carreiras e a realização de concurso público para suprimimento das vagas existentes. Cf. Cnasi. Manifesto da Confederação Nacional dos Servidores do Incra, Brasília, 26 de março de 2004. Obviamente que essas contratações devem ser muito bem estudadas e não se aplicam indistintamente para todo o território nacional, devendo ser canalizadas para regiões onde efetivamente exista a possibilidade de desapropriações de terra para fins de reforma agrária. Outra definição torna-se necessária antes da referida decisão, ou seja, a condução da política de reforma agrária permanecerá centralizada no âmbito do governo federal ou optar-se-á pela descentralização, dividindo responsabilidades com estados e municípios?
- 10 MDA/Incra Empreendedor social. Trabalhando lado a lado, o Incra e o homem do campo vão plantar parceria e colher cidadania. s/d.
- 11 Entrevistas, realizadas em julho de 2001, com três técnicos que exerciam a função de empreendedor social no Incra/Unidade Avançada Paraná, município de Cascavel – Paraná.

culando instituições governamentais, não-governamentais, movimentos sociais, órgãos técnicos e sociedade civil.”

Embora os documentos afirmem que esses funcionários são ou seriam treinados ou que passariam por um processo de recapacitação, na prática isso não ocorreu ou, digamos assim, não ocorreu satisfatoriamente. No caso dos funcionários do Sul do país, uma vez selecionados, passaram por um processo de treinamento de apenas duas semanas, conforme me informou um dos empreendedores sociais entrevistado na Escola de Administração Fazendária, localizada no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

Em síntese, embora munidos de muita boa vontade, o que se constata é que esses funcionários não estão preparados para uma função dessa envergadura, função que demanda sobretudo conhecimentos sociológicos, antropológicos e políticos. Nessa condição, encontram-se frente a uma realidade que se impõe e exige encaminhamentos e soluções imediatas. Encontram-se, ainda, encurralados face a uma legislação que precisam cumprir, à morosidade dos processos burocráticos, às pressões do MST, às demandas dos agricultores assentados (que nem sempre, é mister ressaltar, são as mesmas demandas das lideranças locais ou da direção do MST) e, também, frente à difícil tarefa política de negociar com as prefeituras municipais, muitas delas tomadas pela prática do clientelismo incrustada historicamente na cultura política brasileira, sobretudo nos rincões da sociedade brasileira, além de avessas à instalação de assentamentos em sua área de abrangência, justamente pela perda de poder político que isso representa.

Enfim, esses funcionários encontram-se frente a uma realidade complexa, possuindo pouco aporte teórico e técnico para a solução dos problemas que surgem cotidianamente, muito além daqueles definidos regimentalmente, encontrando-se, em decorrência disso, flagrantemente despreparados para o exercício dessa função, tornando-se, muitas vezes, reféns da direção do movimento ou das lideranças locais. O exemplo mais evidente disso são os atos irregulares ou ilícitos que ocorrem nos assentamentos rurais, muitas vezes com a conivência dos agentes governamentais (não somente dos empreendedores sociais, diga-se de passagem), como a venda de lotes, troca de lotes entre beneficiários de assentamentos diferentes ou, até mesmo, a utilização de nome de terceiros para a instalação

de um beneficiário em um assentamento rural por pressão das lideranças do MST, já que esse beneficiário era menor de idade, como constatado em pesquisa de campo.

Para esses técnicos, o que importava era o que constava oficialmente, embora soubessem tratar-se de ato absolutamente irregular. Posteriormente, esse mesmo menor comercializou seu lote, ocupando o local um parente de outros assentados, possuidor de um pequeno sítio em seu nome, embora tenha afirmado já tê-lo vendido. Sendo esse um aspecto impeditivo para a regularização, a estratégia então utilizada estava sendo a de “negociar” com o Incra para que oficialmente o lote ficasse no nome de um genro que morava nas redondezas. Mesmo tratando-se de casos isolados, são situações que depõem contra o projeto de reforma agrária, contra o próprio MST e contra o Estado, responsável legal pelos projetos de assentamento.

São fatos que não escapam aos olhos da comunidade local, dos agricultores vizinhos que, como pude constatar em pesquisa de campo, com razão questionam fatos dessa natureza. Esses funcionários, além de administrarem uma realidade que se impõe sem o aporte técnico necessário, muitas vezes, em razão de “acertos” ou acordos de bastidores feitos anteriormente, por outros agentes governamentais, não raras vezes ocupando cargo de chefia nesse órgão, comportamento portanto muito próprio das relações personalizadas e da lógica clientelista nas suas mais diversas variações (como a troca de favores entre dirigentes governamentais e dirigentes do MST) quando chegam aos projetos de assentamento, já encontram uma realidade estabelecida e irregularidades instaladas, sem, contudo, possuírem meios para dirimi-las. Diante de uma realidade dessa natureza, já estabelecida, um dos técnicos entrevistados, quando perguntado qual sua atitude diante disso, assim se expressou: “Já está feito, não é? Fazer o quê!?”.

Ainda que se compreendam aspectos como o de prazos e de operacionalização de uma pesquisa dessa envergadura, como foi *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, o conhecimento desses fatos aqui apontados, os quais foram proporcionados pela investigação científica pautada por estudos microssociológicos, muito provavelmente teria levado os autores a ponderar sobre a utilização dos empreendedores sociais para o levantamento de dados, ainda que usando de precauções

como a troca da região de atuação do agente. A própria utilização dos empreendedores sociais, portanto, representantes do Estado, já é, em si, um fato questionável. Se esse aspecto não inviabiliza a pesquisa, posto que está baseada em dados quantitativos, por certo, podem colocar sob suspeita a confiabilidade dos dados coletados. Além disso, foram os próprios empreendedores sociais que indicaram os demais entrevistados, presidentes de associações e líderes comunitários que não estivessem ocupando cargos dessa natureza por ocasião da pesquisa de campo. Recebendo indicação dos empreendedores sociais, e sabedora das imbricadas relações que se estabelecem no interior de determinados assentamentos, cujas divergências *não são apenas conceituais*, esse não me pareceu um procedimento correto, pois nada garante que os indicados representem de fato a base do MST, ou seja, nada garante que os entrevistados foram de fato pessoas não comprometidas com as lideranças formais dos projetos, aspecto pretendido pela pesquisa. Fica, ainda, uma última observação: as funções para as quais os empreendedores sociais foram contratados não incluem levantamento de dados para pesquisa científica, assim se sujeitam, obviamente, porque as *ordens vieram de Brasília*.

ÍNDICES DE ARTICULAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E DE QUALIDADE DE VIDA

Os dados relativos ao índice de articulação de organização social indicaram uma organização maior no que se refere às ações reivindicatórias, e menor no que se refere à realização de parcerias para se obter benefícios. Foram também pouco significativas no que se refere à produção coletiva e participação em cooperativas, constatando-se, por fim, que as famílias, de uma maneira geral, optam pela produção individual (Sparovek *et alii*, 2003, p.106-110). Ou seja, os dados indicaram aos autores “pequena participação dos assentados em cooperativas e a pequena parte da área dos projetos destinada à produção coletiva” (Sparovek *et alii*, 2003, p. 177), levando-os a recomendarem, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nos assentamentos, o incentivo a ações cooperativas e de apoio à produção. Mesmo tendo especificado quais seriam esses incentivos, como “créditos específicos, campanhas de esclarecimento, cursos de

capacitação gerencial, fortalecimento da assistência técnica e social nos assentamentos e priorização de parcerias locais” (Sparovek *et alii*, 2003, p. 178), assim colocado, não esclarecendo o que entendem por ações cooperativas vinculadas à observação feita de que apenas *pequena parte da área é destinada à produção coletiva*, ou seja, sem mais informações sobre a maneira como se poderia dar esse incentivo, poderia induzir a equívocos por parte dos agentes de mediação envolvidos (seja do Incra, seja do MST). Poderia, inclusive, levar até mesmo à legitimação da postura que vem sendo adotada por eles, de coação mesmo, para que os agricultores assentados se sujeitem a uma organização em formatos coletivistas (fundamentados, portanto, na posse coletiva da terra), como as definidas e implantadas em diversos assentamentos rurais.

O desconhecimento da cultura do homem do campo, da diversidade histórico-cultural deste país, de conhecimentos antropológicos e sociológicos mínimos, associados a uma postura autoritária, tem levado a uma sucessão de equívocos, que, mais do que não levarem a cabo o formato organizacional pretendido, provocam, nos locais em que se dão essas tentativas, enfrentamentos e cisões das mais diversas ordens, impossibilitando ou dificultando qualquer tipo de organização associativista nesses locais. No assentamento Verdum, em decorrência do ocorrido, formaram-se no local dois grupos: “os de dentro” e “os de fora”. No assentamento Sepé Tiaraju, em decorrência dos embates aludidos anteriormente, formaram-se também dois grupos, os vinculados ao MST (isso nem sempre por motivações político-ideológicas, mas por débito político e de lealdade, como apontado na pesquisa) e os que romperam com as lideranças do MST.

Poder-se-ia pensar que esses fatos se deram numa outra época, mais precisamente na década de 90, quando o MST optou pelos formatos organizacionais coletivizados, com ênfase para a formação de cooperativas de produção agropecuária, desenvolvidas largamente nesses anos. No entanto, no momento em que escrevo essas linhas, abril de 2004, novos conflitos pelas mesmas motivações estão sendo fomentados na ocupação da fazenda Araupel, localizada na região centro-oeste do Paraná. Como tenho observado por pesquisas realizadas, as definições organizacionais para os assentamentos rurais ocorrem muito antes da desapropriação definitiva da terra (ou da aquisição da área por meio de compra como é

o caso de parte da Araupel, cuja área, correspondendo a 25 mil hectares, encontra-se em processo de negociação junto ao Incra)¹² quando a direção do MST (com a participação do Incra), em conformidade com os referenciais político-ideológicos que têm pautado as ações desse movimento, opta por desenvolver, nesses locais, *experiências-modelo*, diga-se de passagem, desvinculadas do contexto sociocultural dos sujeitos sociais para os quais os projetos são elaborados, e à revelia dos seus desejos e expectativas quando aderiram à luta pela terra.

Nesse local, a pretensão do governo Lula e do MST é a de desenvolver uma *experiência-modelo* de assentamento rural, diferente, portanto, segundo eles, das experiências anteriores, caracterizadas pela *baixa qualidade* dos assentamentos instalados. Essa experiência-modelo, embora não apresentando ainda contornos muito bem definidos, envolveria aspectos organizacionais, ambientais e de qualidade de vida. As definições quanto aos aspectos organizacionais começam a se delinear.

Segundo informações colhidas com lideranças locais e chefia do Incra/Unidade Avançada Iguaçu (UAI),¹³ no primeiro ano de instalação do assentamento as famílias trabalhariam de forma coletiva, não haveria fracionamento da área, cuja produção seria destinada ao atendimento do Programa Fome Zero do governo federal. Esse período destinava-se, principalmente, ao ajustamento das famílias a uma modalidade organizacional pretendida para aquele local, ou seja, a de uma organização semicoletiva, acompanhada da formação de pequenos grupos constituídos, cada um deles, por 10 famílias (processo que está sendo chamado de formação de agrovilas), cabendo a cada família uma parte pequena da

12 A compra de 25 mil hectares da fazenda Araupel chegou a ser anunciada pelo Incra, mas dois questionamentos fizeram com que as transações fossem postergadas: a) o preço a ser pago pela área no valor de R\$ 132 milhões, considerado oneroso aos cofres do Estado, uma vez que o custo de cada família assentada ficaria em torno de R\$ 80 mil; b) a necessidade de realização de novos estudos de impacto ambiental, requerido pela Rede ONG da Mata Atlântica. Essa organização, inclusive, reivindica a não-implantação de assentamentos em áreas remanescentes de Mata Atlântica. De acordo com o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, os dois assentamentos já realizados em área da Araupel, o Ireno Alves e Marcos Freire, foram responsáveis pelo desmatamento de 20 mil hectares de vegetação primária.

13 Entrevista concedida pela atual executora dessa unidade, no dia 19 de março de 2004.

área, correspondendo aproximadamente a um hectare, sendo o restante da área destinado à organização coletiva.

Discordando da postura até então adotada pelo MST, denominada por eles de autoritária, sobretudo no que se refere à maneira como está sendo definida a organização do espaço e da produção (aspecto que oficialmente seria definido por ocasião do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento) naquele futuro assentamento, um grupo de 159 famílias, das 800 que se encontram acampadas na área denominada *silo*, romperam com as lideranças do MST e espalharam-se pela área, delimitando espaço próprio individual para cada família, à revelia das determinações do Incra para que permanecessem todos num mesmo local.¹⁴ Em vista disso, o superintendente estadual advertiu-os para que retornassem ao *silo*. Não tendo sido atendidos, a executora do Incra (UAI) esteve no local e concedeu 24 horas para que retornassem ao *silo*, ou deixassem a área naquele prazo. As famílias dissidentes optaram pela resistência e procedimentos estavam sendo tomados junto ao governo do estado visando à expulsão dessas famílias de agricultores. Sobre isso, a executora do Incra argumenta:

“A questão das pessoas que estão espalhadas pela área é uma questão bastante séria. Um grupo se desagregou durante o período do Carnaval. O que a gente reconhece dentro da área, o que o Incra reconhece em função em que o governador também falou, o Requião falou na audiência pública, e o ministro Miguel Rossetto, nós reconhecemos o grupo que está no *silo* e o grupo que está na *bacia* como pessoas ligadas ao MST e que estão conquistando aquela área. Somente esses dois grupos, os demais que estão em outra ponta da área, inclusive na área que não vai ser reconhecida, nós não reconhecemos.”

Esse depoimento, além de ser um demonstrativo de que, na concepção desses, somente são sem-terra os vinculados ao MST, vem corroborar com as constatações que temos feito dessa estranha simbiose entre MST e Incra, agravada no governo Lula quando as superintendências e cargos de executores (em detrimento dos funcionários de carreira, o que seria

14 O número de famílias dissidentes do MST vem aumentando em todo o Paraná. Consulte-se: Jornal Hoje. Aumenta o número de dissidentes do MST no Paraná. 27/03/2004.

próprio da burocracia estatal) foram concedidos aos quadros do Partido dos Trabalhadores (PT) e representantes do MST, ou, em última instância, entre aqueles que receberam sinalização positiva por parte do MST.

Essa estranha simbiose não se limita às relações estabelecidas com o Incra. Estende-se às relações estabelecidas com o governo do Paraná, que inclui a produção de um vídeo publicitário sobre os assentamentos rurais instalados no estado.¹⁵ Face a gestos dessa natureza e da afirmação pública feita pelo governador posteriormente, de que o “MST é uma benção de Deus”,¹⁶ é que se compreendem as motivações da ocupação realizada pelo MST de 14 praças de pedágio, no mês de fevereiro desse ano, quando, autorizada pela justiça, as concessionárias das rodovias paranaenses reajustaram os valores de suas tarifas. As reivindicações e pressões do MST eram referentes apenas ao preço de pedágio, portanto, alheias à luta pela terra.

Isso nos leva a suspeitar de uma mobilização da militância em prol da causa que, obstinadamente, tem mobilizado o governo Requião, por sinal, uma promessa de campanha: a encampação das rodovias paranaenses, cuja administração foi concedida a seis concessionárias por seu antecessor.¹⁷ Se o governo Jaime Lerner se caracterizou pelas desocupações violentas e desnecessárias no estado do Paraná, com fatos lamentáveis como abordei em pesquisas anteriores (Brenneisen, 2003, p.55-66), as atitudes do governo Requião, distantes das atribuições de um chefe de Estado, de leniência e aquiescência com os excessos cometidos, vistas por outro ângulo, não serão menos nefastas. Em decorrência disso, muito recentemente, foi decretada pelo Superior Tribunal de Justiça intervenção federal no estado, caso o governador não cumprisse reintegração de posse de uma fazenda ocupada há sete anos.¹⁸ As afirmações que aqui faço, partem de uma compreensão de que em um Estado democrático as

- 15 Consulte-se: Freire, Silvia. Neocompanheiro: Governo do PR produz vídeo pró-MST. Folha de São Paulo. 10 de fevereiro de 2004.
- 16 MST/Informativos. Requião afirma que MST é benção de Deus. Disponível na página www.mst.org.br/informativos, acessado em 29 de abril de 2004.
- 17 Não se faz aqui apologia ou defesa prévia da cobrança de pedágios nas rodovias paranaenses, tampouco está em discussão a legalidade dos contratos celebrados pelo governo Jaime Lerner, apenas acredita-se, que decisões judiciais, num Estado democrático, devem ser cumpridas.
- 18 Cf. Tortato, Mari. Paraná ignora ordem contra MST e STJ manda intervir. Folha de São Paulo, 20/05/2004.

decisões judiciais devem ser cumpridas, logicamente de forma pacífica, por meio de negociações e remanejamento das famílias para outro local, até que sejam providenciadas as condições legais para o assentamento definitivo dessas famílias.

Voltando ao caso da provável expulsão dos dissidentes acampados na fazenda Araupel e adentrando um pouco mais à referida estranha simbiose estabelecida entre governo do estado, Incra e MST, reproduzo o depoimento da executora do Incra quando perguntada sobre o que aconteceria com as famílias que haviam rompido com o MST. “Há uma discussão entre *a Secretaria do Estado, o próprio MST e as entidades aí parceiras, de que eles vão ser despejados* (grifo meu). Não atenderam, foi dado prazo... Porque nós precisamos ter controle, né? (...)”

Observa-se aqui uma sofisticação nos métodos. Fatos como esse anteriormente não ocorriam tão facilmente, embora se tenham observado tentativas dessa natureza. Na ocupação da fazenda Mitacoré (atualmente assentamento Antônio Tavares Pereira), ocorrida no ano de 1997, também no oeste do Paraná, das 100 famílias selecionadas para aquele futuro assentamento, 60 delas, no decorrer do processo, romperam com o MST (justamente pela determinação de se organizar naquele local uma cooperativa de produção agropecuária), delimitando espaço próprio dentro da área. Houve tentativas de expulsão. Porém, ante a resistência, acabaram por permanecer no local, nos seus lotes individuais como almejavam. O mesmo ocorreu em relação aos agricultores dos assentamentos Verdum e Sepé Tiaraju. Inclusive, no que se refere a esse último, curiosamente, o prazo concedido foi o mesmo dado aos agricultores dissidentes da Araupel: 24 horas. Assim como os agricultores da Mitacoré, os dissidentes dos assentamentos Verdum e Sepé Tiaraju resistiram às pressões e permaneceram na área.

No que se refere aos agricultores da Araupel, resta apenas acompanhar os novos acontecimentos. O certo é que vivemos tempos obscuros (a julgar pelos encaminhamentos que estão sendo dados para o equacionamento das divergências apresentadas), agravados por essa estranha relação estabelecida entre direção do MST e o governo do estado do Paraná (responsável legal pela desocupação de áreas com reintegração de posse, o que não se aplica a essa questão). E tudo indica, considerando o depoimento acima, caso não consigam removê-los da decisão de

separar-se do grupo, que os agricultores dissidentes acabarão, de uma maneira ou de outra, compelidos a deixar a área e, segundo a executora, excluídos do cadastro do Incra.

No que diz respeito à formação de agrovilas acompanhadas da posse coletiva da terra, a executora do Incra revela as motivações, nesse caso específico, para tal opção: “A questão da agrovila é justamente para coibir a venda de lotes, né? Como é que você vai vender o lote se o seu lote é coletivo? Então isso é uma forma que impediria, né?”. Trata-se de uma preocupação legítima, no entanto, o caminho escolhido não é o mais acertado para resolver deficiências do próprio órgão responsável pela reforma agrária, que é o de simplesmente cumprir e fazer cumprir a legislação vigente.

Esse tem sido também um dos motivos pelos quais se tem protelado a emancipação dos assentamentos, ou seja, evita-se, assim, a especulação imobiliária. Embora se reconheça que existe uma morosidade na liberação dos créditos e na realização da infra-estrutura, condições necessárias à emancipação dos assentamentos, há de se convir, que isso não ocorre também por pressão do MST, tanto por essas justas motivações, como também, obviamente, do receio de perda de controle sobre os territórios, aspecto que se tem revelado crucial para os planos estratégicos do movimento. A menção a esses aspectos, muitas vezes velados, demonstra a existência de outras motivações que contribuem para o baixo índice de qualidade nos assentamentos rurais, cuja responsabilidade não é somente do Estado, é também daqueles que realizam a mediação da luta pela terra e, em especial, do próprio MST.

É nesse sentido que os índices de qualidade de vida nos assentamentos precisariam ser ponderados. Certamente há uma deficiência, facilmente verificável quando se visitam esses locais, como dificuldades de acesso, morosidade no crédito, famílias habitando por meses sob lonas pretas. Mas, por mais paradoxal (sobretudo ao nosso olhar urbano de classe média, portanto, um olhar pautado por referências e valores diferentes dos das populações rurais) que isso possa parecer, esses agricultores, nas pesquisas que tenho realizado, diziam-se satisfeitos com a nova vida, prin-

principalmente porque vislumbravam a possibilidade de um futuro melhor.¹⁹ Utilizando-se da metodologia *histórias de vida*, quando solicitava que comparassem a vida no assentamento com suas vidas pregressas, eram unânimes em afirmar que houve melhora significativa em suas vidas após o assentamento. Com um passado de perdas e enganos de toda sorte, deixavam entrever o significado que estava tendo para eles o acesso à terra e a possibilidade de reconstrução da agricultura familiar, tal como almejavam.

Metodologias como as citadas permitem a verificação de que qualidade de vida tem implicações subjetivas. Caso fosse perguntado para esses sujeitos sociais o que seria para eles qualidade de vida, por certo, as respostas surpreenderiam. Além, obviamente, de moradia, renda, acesso à saúde e à educação, qualidade de vida, para essa população, é ter autonomia sobre a produção e sobre seu destino, não ser coagido a morar em agrovilas, é desenvolver a agricultura familiar nos moldes historicamente habituados, é poder oferecer ajuda a parentes e amigos e recebê-los em suas casas quando e pelo tempo que julgarem necessário (o que não ocorria quando inseridos em modalidades cooperativistas, como nas Cooperativas de Produção Agropecuária). É possuir um bem (a terra) que signifique um começo de vida para os filhos, para que esses não passem pelo mesmo que esses sujeitos sociais passaram nas suas vidas de andanças em busca de terra para trabalho.

Além dos aspectos apontados, é preciso ainda evitar interpretações da qualidade de vida nos assentamentos “descoladas” do contexto em que estão situados. Assentamentos não são ilhas. As mesmas deficiências constatadas nos assentamentos estendem-se aos demais agricultores familiares situados nas proximidades desses assentamentos. A precária estrada de acesso aos assentamentos é a mesma precária estrada de acesso

19 Constatções semelhantes foram verificadas em pesquisa nacional realizada recentemente (Leite *et alii*. 2004). Nessa pesquisa, na qual foram considerados aspectos de inserção política e social dos assentados, 91% dos entrevistados afirmaram que suas vidas melhoraram após o assentamento e 87% deles acreditavam num futuro mais promissor.

dos demais agricultores familiares. A moradia dos agricultores familiares não é também, via de regra, melhor que a do assentado²⁰.

Além disso, parte dos índices de depleção não devem somente ser creditados à ineficiência do Incra. Por exemplo, a ausência de eletrificação rural pode ocorrer por morosidade nas instalações por parte da companhia fornecedora de energia após contrato firmado, como observado no Paraná (Brenneisen, 2004). O mesmo se poderia dizer do acesso à educação e à saúde. São casos que dependem de outras variáveis. O fornecimento da educação básica e fundamental, por exemplo, é atribuição das prefeituras municipais e depende da boa vontade do prefeito local. Políticas adotadas nos últimos anos, como as de nuclearização das escolas rurais ou a transferência delas para os núcleos urbanos – este último o mais recorrente – têm agravado essa situação, principalmente quando as estradas são deficitárias ou quando os prefeitos não colocam à disposição da população do campo, assentados ou não, veículos de boa qualidade para o traslado dos estudantes.

Em síntese, aspectos como os apontados por certo são de conhecimento do MST e do próprio PT. No entanto, ambos não estão tendo o pudor de fazer uso político-partidário de uma pesquisa científica (isentando aqui obviamente seus autores de qualquer responsabilidade), identificando os assentamentos realizados anteriormente como de *baixa qualidade* e os que seriam efetuados daqui para a frente como *os de qualidade*. Aliás, o uso político-partidário da questão agrária é assunto amplamente discutido por Martins (2000; 2003c). É exemplo disso, a acirrada oposição, por parte principalmente do MST e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), à política de reforma agrária do governo FHC (embora se reconheça equívocos nessa política, já apontados) e, evidentemente, Lula foi amplamente beneficiado por essa oposição. Na atualidade, esse governo colhe o resultado daquilo que ele mesmo plantou, ou seja, diante da sua total inércia no que se refere à realização de assentamentos rurais (com ou sem qualidade), encontra-se encurralado pelo “abril vermelho” prometido por João Pedro Stédile,

20 Já de longa data, a existência de uma linha de crédito específica para habitação para os assentados e a ausência de algo similar para os agricultores familiares têm sido objeto de questionamento por parte desses últimos. Essa justa e antiga reivindicação foi contemplada recentemente pelo governo federal por meio do lançamento do Programa de Habitação Rural.

sendo contabilizadas, no mês de abril de 2004, um total de 109 ocupações de terras em diversos estados do território nacional.

Finalizo, registrando aqui o gesto destemido dos autores do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, colocando a pesquisa desenvolvida por eles sob o olhar crítico de outros pesquisadores, munidos de outras referências e perspectivas diversas de análise. Resta torcer para que atitudes similares de diálogo, franco e aberto, sejam possibilitadas por aqueles que realizam o importante trabalho de mediação da luta pela terra. Certamente ganharíamos todos: o Estado, o MST, a luta pela reforma agrária e os trabalhadores rurais sem-terra, que arriscam incessantemente suas próprias vidas na conquista de uma existência mais digna. Sairia, enfim, vitoriosa, a causa que mobiliza a todos nós – a luta por uma sociedade mais justa e democrática. ✂

BIBLIOGRAFIA

BRENNEISEN, Eliane. *Luta pela terra no Oeste paranaense. Do movimento ao assentamento: limites de um projeto coletivo de produção*. São Paulo: 1994. Dissertação Mestrado em Ciências Sociais, PUC-SP.

BRENNEISEN, Eliane. *Relações de poder, dominação e resistência. O MST e os assentamentos rurais*. Cascavel: Edunioeste, 2002.

_____. Assentamento Sepé Tiaraju: persistências do passado, fragmentos do presente. In: Martins, José de Souza (coord.) *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

_____. *Da luta pela terra à luta pela vida. Entre os fragmentos do presente e as perspectivas do futuro*. São Paulo: Annablume, 2004.

CAUME, Davi José. *A tessitura do “assentamento de reforma agrária”: discursos e práticas instituintes de um espaço agenciado pelo poder*. Campinas: 2002. Tese de Doutorado em Ciências Sociais/IFCH/Unicamp.

FAO. *Principais indicadores sócio-econômicos da reforma agrária*. Rio de Janeiro: FAO/Pnud/Mara, 1992.

LEITE, Sérgio et al. *Impactos dos assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MAGALHÃES, Sônia. Direitos e projetos: uma leitura sobre a implantação de assentamentos no Sudeste do Pará. In: MARTINS, José de

Souza (coord.) *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

MEDEIROS, Leonilde; LEITE, Sérgio (orgs.) *A formação dos assentamentos rurais no Brasil. Processos e políticas públicas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

MEDEIROS, Leonilde *et al.* *Assentamentos rurais, uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.

MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária. O impossível diálogo*. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. *A sociedade vista do abismo. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

_____. SOUZA, José de (coord.) *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003 a.

_____. *O sujeito oculto. Ordem e transgressão na reforma agrária*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003 b.

_____. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. In: *Tempo social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.15, n.2, p.141-175, nov. 2003.

NAVARRO, Zander. *Assentamentos rurais, formatos organizacionais e desempenho produtivo: o caso do assentamento Nova Ramada*. Anpocs, outubro de 1994.

ROMEIRO, Adhemar *et al.* *Reforma agrária: produção, emprego e renda, o relatório da FAO em debate*. Rio de Janeiro: Vozes/Ibase/FAO, 1994.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. Assentamento Bela Vista, a peleja para ficar na terra. In: MARTINS, José de Souza (coord.) *Travessias. A vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SOUZA, Maria Antônia de. *As formas organizacionais de produção em assentamentos rurais do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST*. Campinas: Faculdade de Educação. Unicamp, 1999. Tese de doutorado.

SPAROVEK, Gerd (org.) *A Qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora, 2003.

PEREIRA, José Roberto. *De camponeses a membros do MST: os novos produtores rurais e sua organização social*. Brasília: UnB/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2000. Tese de doutorado.

3

Comentários dos autores de
*A Qualidade dos Assentamentos
da Reforma Agrária Brasileira*

3.1 OS COMENTÁRIOS: ORGANIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO

Os comentários sobre as contribuições dos colaboradores não foram organizados com a intenção de defender *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. Procuramos – o mais que a nossa razão permitiu – não apresentar juízo de valor em relação aos pontos positivos, negativos ou complementações sugeridas. Cada ponto reflete a opinião particular do seu autor e não cabe a nós julgar essas opiniões. No entanto, em relação a algumas críticas foram acrescentados contextos e comentários, mostrando a nossa visão (dos autores de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*).

Ressaltamos pontos importantes do conjunto das contribuições (as colaborações foram produzidas independentemente), possibilitando assim sua comparação e observação agrupada. Desta observação de conjunto, permite-se à identificação de convergências e divergências. Elas foram agrupadas por temas, desmontando completamente *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* em partes minúsculas que vão da motivação que originou a pesquisa, a qualificação de sua equipe, o cenário político da época, passando pelos métodos e estratégias adotados e forma de apresentação dos resultados. Seria como um mecânico que desmontou um motor e está avaliando o estado de cada parafuso, biela, retentor, cilindro, separadamente. Mas, diferente do mecânico, que terá que montar o motor novamente de maneira exatamente igual, apenas substituindo as peças que não lhe agradaram, num exercício imaginário, montamos a pesquisa novamente em novo formato e concepção.

Nesse exercício, as condições de contorno foram idealizadas, não havendo restrições de orçamento ou prazo, reuniões entre pessoas exaustas tomando decisões com poucas informações a respeito do que estão

tratando, pressões de toda ordem. Essas condições provavelmente nunca vão existir na realidade de execução de uma pesquisa abrangente, mas vale o exercício.

3.2 MOTIVAÇÃO, OBJETIVOS E SIGNIFICÂNCIA

3.2.1 *Entre a confiança e a desconfiança*

As inovações metodológicas adotadas na pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* geraram, em alguns casos, a perspectiva de abertura de novas oportunidades (confiança) e, em outros, a sensação de que as novidades vieram para moldar os resultados com finalidades e propósitos pré-definidos.

Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) chegam a sugerir que os objetivos da avaliação da qualidade dos assentamentos se confundem com o teste de novas metodologias:

“Os objetivos do estudo de Sparovek *et alii* (2003) se confundem, até certo ponto, com a metodologia e instrumentos utilizados: trata-se ao mesmo tempo de um estudo metodológico e sobre *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*.” (Buainain e Silveira)

Afirmam também que as opções metodológicas e objetivos devem ser considerados no contexto de cada pesquisa, não havendo um procedimento ou método melhor em termos absolutos:

“Cada um de nós gostaria de ver contemplado, no estudo, procedimentos que adotamos em nossas pesquisas, e não é difícil ceder à tentação da crítica fácil, e apontar como ‘deficiências’ o fato de o estudo não ter sido conduzido por equipe (...) Todavia, é nosso ponto de vista que esse tipo de crítica ajuda pouco, até porque não há nenhuma obrigação de que cada estudo esgote o tema e ou o examine de todos os ângulos possíveis. Cada matéria prioriza um aspecto da realidade e utiliza métodos próprios de análise.” (Buainain e Silveira)

A desconfiança em relação aos reais objetivos da pesquisa, a independência e a imparcialidade na análise dos dados foram ressaltadas por diversos colaboradores. Ela aparece na introdução apresentada por Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) com a seguinte observação:

“Nas duas últimas décadas, muitas pesquisas foram realizadas (Cunha *et alii* citam diversos autores e obras). A *Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, coordenada por Gerd Sparovek (2003), pretende-se inovadora ao adotar uma metodologia de baixo custo operacional, com uma abordagem qualitativa, capaz de gerar informações “recentes, sistematizadas e abrangentes” sobre importantes dimensões do processo de implementação dos projetos de assentamento, organizadas na forma de índices (...) Este artigo reflete criticamente sobre os resultados deste empreendimento, em termos dos *objetivos explicitados e do “retrato” que é oferecido*, indicando que algumas fragilidades teóricas, conceituais e metodológicas *produzem um quadro distorcido da realidade dos assentamentos no Brasil e da ação do poder público nesta área, ocultando os dados primários gerados pela pesquisa e comprometendo uma iniciativa que efetivamente pode contribuir* com a reflexão sobre as políticas públicas voltadas para resolver a questão agrária no país.” (Cunha *et alii*) Grifos de Sparovek.

A desconfiança em relação ao posicionamento dos autores de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* aparece novamente em Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) quando eles concluem um capítulo que analisa a fragilidade dos índices sugeridos:

“O debate acadêmico e o campo de disputa política sobre o que se quer construir, portanto, sobre o sentido que se quer dar à reforma agrária exigem que, ao se definir os critérios de escolha desses índices, se esclareça o posicionamento dessa escolha frente a esse debate. Omitir ou escamotear *esse posicionamento não garante uma hipotética neutralidade da pesquisa* e não ajuda o debate avançar.” (Cunha *et alii*) Grifos de Sparovek.

Observação semelhante é oferecida por Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3), que se manifestam mais aberta e diretamente sobre a questão nas considerações iniciais de seu capítulo:

“Neste sentido, a par de algumas contribuições presentes na obra em questão, podemos apontar contradições nos resultados apontados, que nos *parecem ir na direção de manipular dados para mostrar o sucesso do empreendimento*. Afirmar, com base nos dados apresentados, que a reforma agrária pode ser considerada um sucesso sob o aspecto da conversão do latifúndio improdutivo é, no mínimo, uma incoerência, ou uma (pré)disposição para tal.” (Bergamasco e Ferrante) Grifos de Sparovek.

Na discussão das maneiras de aprofundar o debate, em sentido mais genérico, Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3) observam:

“De início, um alerta. Sem a utilização de estratégias alternativas como metodologia de análise, o objetivo de apreender a qualidade dos assentamentos corre o risco de ser aprisionado por armadilhas que poderão levar a avaliações moldadas por julgamentos.” (Bergamasco e Ferrante)

Acreditamos que a questão central que alimenta a desconfiança é o fato da pesquisa ter sido contratada pelo governo. Com isto, é presumível que possa ter havido interesse por parte do governo de “interpretar” os resultados a seu favor, ressaltando os aspectos positivos e ocultando aqueles que não fossem. Seria possível também presumir que este interesse fosse (ou tivesse que ser) considerado pelos autores na forma de análise dos dados, ou que essa abordagem tivesse passado por alguma adaptação posterior a fim de que se enquadrasse nos interesses do governo. Um julgamento objetivo dessa questão só pode ser feito por aqueles que viveram o dia-a-dia da pesquisa, avaliação que não seria oportuna de ser considerada neste espaço. Se houve manipulação de dados, ocultação de dados primários ou distorções intencionais, teriam sido muito mal feitas. Foram sugeridos índices integradores gerando um panorama geral, uma visualização única, plástica e rápida de uma realidade muito mais complexa e inter-relacionada da qual as variáveis consideradas para a composição dos índices captam apenas uma parte. Confundir ou substituir esses índices pela realidade (ou com as variáveis isoladas e os pesos a elas atribuídas), poderia representar manipulação de dados. Apresentar índices mostrando claramente as variáveis desagregadas e

não-ponderadas que os compõem, apresentar o questionário utilizado na coleta primária dos dados nos assentamentos e colocar à disposição de quem quiser o banco de dados primário (o mesmo utilizado para a elaboração do livro) possibilitando o (re)trabalho dos dados, validando os números ou procedendo a novas análises, não nos parece uma estratégia muito eficiente para ser adotada por alguém que queira intencionalmente manipular dados ou resultados. Pode ter havido infelicidade na escolha das variáveis que compõem os índices, incompetência na discussão de seu significado, procedimentos imprecisos na coleta dos dados e muitas outras deficiências, mas a manipulação intencional ou ocultação de dados primários (apresentando apenas dados já agregados ou ponderados) não nos parece sustentado por aquilo que veio a público a partir desta pesquisa (o livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* e a sua base de dados original).

Por outro lado, uma pesquisa encomendada pelo governo certamente deve atender a seus interesses específicos que podem incluir rapidez de execução, facilidade de interpretação dos resultados por não-especialistas, utilidade como forma de prestação de contas e aplicabilidade como ferramenta de gestão. Esses aspectos precisam ser considerados no desenho metodológico e na forma de interpretação e apresentação dos resultados por quem quer que faça o trabalho, seja ele um pesquisador acadêmico ou de uma empresa privada prestadora desse tipo de serviço. Atender a essas especificidades não significa que os resultados também tenham sido encomendados, nem desqualifica os dados para serem utilizados em outros contextos ou para atender a outras especificidades. O fato de alguns resultados, da forma como foram apresentados, terem sido favoráveis à posição do governo e, eventualmente, desfavoráveis à posição de outros atores, não deve ser imediatamente associado à manipulação de dados ou à falta de neutralidade na sua análise. Esse juízo de valor deve ter como fundamento não os resultados apresentados em si, mas sim a clareza, visibilidade e abrangência de acesso que a pesquisa oferece aos métodos adotados e suas bases de dados.

O caráter inovador dos métodos e procedimentos, que se por um lado proporcionou agilidade, transparência e viabilidade para a pesquisa, por

outro alimentou dúvidas sobre precisão, aplicabilidade e consistência. Mattei (Capítulo 2.8) sintetiza:

“Porém, como todo processo que procura inovar está sujeito a alguns percalços, o estudo em apreço também apresenta algumas inquietudes que gostaríamos de ressaltar em nossos comentários, com a intenção de auxiliar no aprimoramento de um processo analítico que tenha como objetivo aprofundar o conhecimento de aspectos cruciais dos programas de reforma agrária ainda pouco estudados.” (Mattei)

3.2.2 Os objetivos norteadores

Os objetivos da pesquisa foram descritos e qualificados de distintas maneiras: Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) descrevem o cenário do início do segundo semestre de 2002, época em que se iniciou a pesquisa:

“O trabalho foi contratado, em caráter de emergência, pelo MDA, visando responder a uma onda de críticas veiculadas na imprensa sobre o Programa de Reforma Agrária. As críticas atingiam a ação política do governo, mas atingiam também, e talvez principalmente, a própria reforma agrária.” (Buainain e Silveira)

Lerrer (Capítulo 2.6) vai diretamente ao mesmo ponto:

“A pesquisa da Universidade de São Paulo (USP), cujos resultados começaram a circular discretamente no início de 2003, é considerada, também no meio jornalístico, o mais abrangente levantamento de dados realizados sobre a política de assentamentos já feita no país até hoje, mas o que a torna peculiar para esta reflexão é o fato de ela ter sido provocada por um conjunto de matérias, publicadas no jornal *Folha de S. Paulo*, em abril de 2002, que evidenciaram que os dados que o governo usava para falar do número de projetos de assentamentos eram inflados.” (Lerrer)

Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) sugerem e sustentam em sua argumentação, que os objetivos e a motivação do trabalho (que incluíram a avaliação da eficiência da ação governamental) são problemas que comprometem a confiabilidade nos resultados:

“Um dos maiores problemas do trabalho coordenado por Gerd Sparovek reside justamente nesse ponto. Se, por um lado, há uma clara delimitação dos objetos concretos da pesquisa (os projetos de assentamento criados em todo o Brasil no período que vai de 1985 a 2001), por outro, os objetivos que nortearam o trabalho parecem imprecisos. Este artigo desenvolve a hipótese de que os resultados apresentados (e não os dados coletados) refletem mais uma avaliação da eficiência da ação governamental na implementação de uma política pública do que uma análise qualitativa dos projetos de assentamento.” (Cunha *et alii*)

Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) confirmam a percepção de que a pesquisa preocupou-se em analisar a ação do governo:

“Aqui fica evidente um ponto que de uma maneira sutil está presente em todo o trabalho. De um lado, o objetivo é avaliar a qualidade dos assentamentos, mas de outro esse objetivo acaba sendo confundido com o de avaliar a política de reforma agrária e seus instrumentos.” (Buainain e Silveira)

Mattei (Capítulo 2.8) também ressalta e qualifica a motivação e o período político em que a pesquisa foi concebida:

“A pesquisa fez uma opção metodológica justificada pelos prazos e volumes de recursos disponíveis, mas também permeada pelos interesses do contratante (no caso, o governo federal) (...) Neste caso, o estudo assume um caráter implícito de prestação de contas do governo FHC, em que era necessário mostrar à sociedade que efetivamente “se tinha feito mais no último governo que em todos os demais governos”. Mas esta é apenas uma questão subjetiva que a considero em segundo plano...” (Mattei)

O caráter emergencial, o cenário político de um ano de eleições presidenciais, as – na época – recentes alterações no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – inclusive com troca de ministro –, a sugestão pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) da inclusão na pesquisa de questões que permitissem a avaliação da eficiência da execução de suas ações e programas acertadamente fizeram parte do cenário em que os métodos, propósitos e objetivos da pesquisa foram

delimitados. Esses elementos, no entanto, não deveriam ser utilizados para julgar o mérito do trabalho, servem apenas para impor-lhe condições de contorno. Seria como afirmar que todas as pesquisas encomendadas pelo governo (usando métodos clássicos ou inovadores) não servem para outros propósitos senão aos interesses do próprio governo.

Ainda sobre as motivações políticas envolvidas na pesquisa, referindo-se agora não ao período de governo que a realizou (FHC) mas daquele que a publicou e reimprimiu (Lula), Brenneisen (Capítulo 2.11) afirma:

“Aspectos como os apontados (deficiências na qualidade dos assentamentos) por certo são de conhecimento do MST e do próprio PT. No entanto, ambos não estão tendo o pudor de fazer uso político-partidário de uma pesquisa científica (isentando aqui obviamente seus autores de qualquer responsabilidade), identificando os assentamentos realizados anteriormente como de *baixa qualidade* e os que seriam efetuados daqui para a frente como *os de qualidade*.” (Brenneisen)

3.2.3 Os significados

Alguns colaboradores ressaltaram um significado particular da pesquisa. Fernandes (Capítulo 2.5) ressalta a importância da possibilidade que *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* oferece para estudos de territorialização:

“Os dados apresentados na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* são uma importante contribuição para o estudo do processo de territorialização da luta pela terra em todas as regiões do país.” (Fernandes)

O papel da pesquisa agropecuária como agente e catalisador de mudanças nos assentamentos nem sempre é reconhecido. A assistência técnica, que lida com a transferência de tecnologia, é muitas vezes apontada como tábua de salvação, como se as tecnologias existentes fossem perfeitamente adaptadas aos sistemas de produção adotados nas áreas reformadas (ou que, à luz do conhecimento científico, deveriam ser adotados). Costa Gomes (Capítulo 2.7) ressalta a importância de *A Qualidade dos Assentamentos*

da Reforma Agrária Brasileira no pensar de uma abordagem da pesquisa agropecuária voltada para a complexidade da reforma agrária:

“A grande contribuição que o texto traz para a (...) pesquisa agropecuária(...) foi a de mostrar a complexidade que existe no tratamento de temas (...) como (...) a reforma agrária. Um tema como este(...) não pode ser visto de forma linear. Especificamente para a pesquisa agropecuária, o texto evidencia o muito que ainda há por fazer na produção de conhecimento científico para a viabilização de sistemas de produção mais sustentáveis, incluindo as questões ambientais, da inclusão social, da segurança alimentar, da geração de emprego e renda, da agricultura orgânica e da agroecologia, por exemplo. Neste sentido, a formatação de um macroprograma de pesquisa específico para a agricultura familiar, iniciado pela Embrapa em 2004, com certeza vai oportunizar que esse tema receba tratamento diferenciado em relação ao que tem ocorrido historicamente, inclusive com a alocação de recursos humanos e financeiros específicos.” (Costa Gomes)

3.3 AVANÇOS E ACERTOS

3.3.1 *O aceno para a qualidade*

A base de negociação entre o governo e os movimentos sociais pautada em números (chamada também de ‘guerra dos números’) e seus reflexos foram abordadas por Mattei (Capítulo 2.8) e Meliczek (Capítulo 2.10):

“Ao longo da década de 1990, e especialmente durante os mandatos do governo FHC (1995-2002), o debate sobre a reforma agrária, embora extremamente denso, ficou fortemente limitado ao horizonte quantitativo, resumindo-se quase sempre ao número de famílias assentadas e ao volume de área de terras desapropriadas. Em grande medida, essa tendência foi moldada pelo governo federal que disseminava para a sociedade a idéia de que, no Brasil, estaria sendo feita a maior reforma agrária do mundo. (...) Nesse sentido, a pesquisa (...) se coloca como uma alternativa aos parâmetros do debate que vinha sendo travado no país, uma vez que apontou caminhos que podem qualificar melhor a discussão sobre a reforma agrária brasileira. (...) Avalio que a maior contribuição do estudo foi a sistematização de diversas informações(...) focalizando suas atenções, entre

outros itens, na melhoria das condições de vida dos beneficiários da reforma agrária, tendo em vista a inexistência de informações agregadas nacionalmente sobre a eficiência das ações governamentais nesta área, bem como sobre os impactos das mesmas na estrutura fundiária do país.” (Mattei)

“Em vista dessas informações contraditórias (sobre números e qualidade dos assentamentos citados anteriormente) e devido à falta de dados qualitativos confiáveis sobre a situação real dos assentados pela reforma agrária, o presente estudo é uma contribuição eficiente para uma análise objetiva da reforma agrária e suas realizações (...) Enquanto o governo tem concentrado até agora a avaliação do processo de assentamento em aspectos quantitativos, o estudo *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* se aprofunda mais e avalia a situação socioeconômica dos beneficiados pela reforma agrária. Ele provê uma avaliação mais objetiva dos assentamentos. Formadores de políticas deverão sentir-se encorajados pelos resultados positivos dessa pesquisa para dar continuidade e fortalecer o processo de reforma agrária no Brasil.” (Meliczek)

A inclusão na pauta da discussão da qualidade dos assentamentos certamente não é mérito desta pesquisa uma vez que é prioridade para os beneficiários da reforma agrária, os movimentos sociais, os pesquisadores e outros segmentos da sociedade há muito tempo (principalmente aqueles que convivem com a realidade cotidiana das áreas reformadas). Eventualmente, a decisão de criar um título muito focalizado nesta questão, considerado pretensioso por Fernandes (Capítulo 2.5), e que ressalta apenas um dos aspectos da pesquisa (que envolveu uma avaliação da ação operacional do Incra, uma contextualização histórica e temática dos assentamentos e os impactos ambientais, por exemplo) pode ter contribuído para atrair ainda mais a atenção para a importância da inclusão desse aspecto na pauta de negociações e no dia-a-dia das ações que procuram viabilizar a reforma agrária no Brasil.

“As observações têm sentido se a metodologia puder comportar esses níveis de detalhamento, considerando sua principal característica que conjuga amplitude e rapidez – as fizemos a partir do pretensioso título da publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*.” (Fernandes)

3.3.2 *Um estudo amplo e rápido a ser detalhado*

Nas considerações finais, Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) ressaltam a importância de uma base ampla de dados e, principalmente, ao fato desta ficar disponível, como ponto de partida para estudos mais detalhados e precisos focando temas específicos:

“A *Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* representa um esforço importante na busca por instrumentos mais ágeis de diagnóstico das dinâmicas sociais relacionadas à política de assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra no Brasil. Esta importância se deve, principalmente, à base de dados que a pesquisa gerou, que poderá alimentar e inspirar muitos estudos sobre a problemática e ser o passo inicial na organização de séries históricas que permitam analisar os impactos, as transformações, avanços e recuos desta política ao longo do tempo.” (Cunha *et alii*)

A abrangência também é apontada por Sauer (Capítulo 2.2), Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3) e Mattei (Capítulo 2.8) como essencial para a organização do debate, evitando o risco de generalizações indevidas ou a desconsideração de especificidade regionais:

“A controvérsia – disseminada na sociedade e na opinião pública brasileira – sobre os alcances e limites da reforma agrária no Brasil demanda avaliações abrangentes, dados e resultados com caráter nacional. Esta pesquisa “censitária” contribui significativamente para este debate, fornecendo um panorama abrangente dos projetos de assentamento.” (Sauer)

“É inegável que uma obra desta envergadura traz obrigatoriamente contribuições importantes ao debate da reforma agrária brasileira. (...) O banco de dados gerado na pesquisa que resultou na publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* levanta questões cruciais para serem avaliadas e repensados os rumos dos assentamentos rurais no Brasil. Não basta discutir tais expressões por atributos de sucesso ou de fracasso. É preciso dissecá-las em suas diferenciações, expressão das enormes desigualdades que pautam a distribuição de recursos e os modelos de produção agrícola existentes no Brasil.” (Bergamasco e Ferrante)

“De modo geral, pode-se dizer que a pesquisa acabou tendo um caráter quase censitário, não somente pela sua área de abrangência, mas também pelo elevado número de variáveis incorporadas (...) possibilitando definir critérios de comparabilidade da qualidade da reforma agrária em todo o país. Sem dúvida, essa é a principal contribuição do estudo porque ele avança por um caminho até então ainda pouco explorado pela literatura especializada.” (Mattei)

As perspectivas abertas pelo caráter expedito da metodologia empregada em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* são também ressaltadas por Buainain e Silveira (Capítulo 2.4), Fernandes (Capítulo 2.5) e Lerrer (Capítulo 2.6):

“Um dos aspectos mais interessantes – e inovadores – da pesquisa é a metodologia, que permitiu realizar uma tarefa gigantesca em um prazo extremamente curto e, melhor ainda, a um custo também reduzido. É interessante refletir sobre a metodologia, pois a possibilidade de utilizá-la em outras pesquisas reduziria dois problemas recorrentes na relação entre o setor público e o meio acadêmico: o do tempo e o do custo.” (Buainain e Silveira)

“A principal vantagem dessa metodologia está na possibilidade de realização de uma pesquisa que conjuga amplitude e rapidez, ou seja, pesquisar em escala nacional em um tempo breve.” (Fernandes)

“Sob o ponto de vista do jornalismo, que é uma ciência social aplicada, o método e os procedimentos inovadores desenvolvidos para esta pesquisa são adequados por terem se constituído em um instrumento de levantamento ágil, que radiografa aspectos mais detalhados desta política de modo a aferir índices de qualidade de vida, reordenamento fundiário, ação do Estado, níveis de organização social dos assentados, impactos ambientais, etc., que não tinham sido auscultados de maneira abrangente anteriormente.” (Lerrer)

Considerando que não há (e não é possível haver) a padronização de métodos de pesquisa, tentar alcançar abrangência pela somatória de diversas pesquisas locais detalhadas irá sempre esbarrar na dificuldade (ou impossibilidade) de comparar resultados, épocas e regiões distintas

sem (re)trabalho das bases originais (que pode gerar imprecisão). Além disto, dificilmente a reunião de esforços locais e detalhados de pesquisa irá, num dado momento, permitir a visão do todo (sempre haverá áreas não cobertas ou com dados defasados). Assumindo isto, o ganho de abrangência, quando este for necessário, sempre virá em compromisso do detalhe. Será preciso escolher um ou outro. No caso da abrangência, é desejável haver uma certa continuidade e padronização dos métodos (como nos levantamentos censitários) para que as diversas edições sejam comparáveis e para que as variáveis selecionadas para os levantamentos façam sentido e sejam úteis em toda a amplitude regional considerada. Prioriza-se assim, agilidade, simplicidade, integração e padronização. O detalhe terá que ser construído de outras formas, mas pode também se beneficiar (ou interagir) com a visão prévia de um panorama geral simplificado. Entre detalhe e abrangência não há (ou não se deve procurar) concorrência, um não substitui o outro. A busca deve ser de integração e complementaridade.

3.3.3 *Convertendo opiniões em material sólido*

A conversão de opiniões, que são relativamente fáceis de serem coletadas, em índices, que são por sua vez facilmente visualizados e compreendidos, recebeu o seguinte comentário de Buainain e Silveira (Capítulo 2.4):

“A transformação de opiniões em índices objetivos é um ‘pulo do gato’, e uma vez confirmada a consistência do procedimento poderia alargar as possibilidades de pesquisa na área.” (Buainain e Silveira)

Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) ressaltam ainda a importância em se coletar as informações associadas a um certo nível de certeza na resposta (como foi feito na pesquisa):

“O primeiro ponto refere-se às três opções de resposta: quantitativa, semiquantitativa e qualitativa. A idéia é boa e tem como objetivo principal não forçar uma precisão quando o próprio entrevistado não está seguro para responder o quesito.” (Buainain e Silveira)

Acreditamos que as possibilidades apontadas de conversão de opiniões vindas de diferentes perspectivas, coletadas e associadas a níveis de incerteza estão longe de estarem totalmente conhecidas e esgotadas. Com certeza, facilitam a coleta de dados primários, emprestam amplitude para a análise (é possível analisar perspectivas e incertezas simultaneamente), ampliando, assim, a possibilidade de métodos e ferramentas das quais pode-se lançar mão na análise e interpretação dos dados. Confrontar de maneira responsável e profunda essas possibilidades, comparando-as com estudos detalhados, percepções mais concretas da realidade e com outras abordagens metodológicas ainda são tarefas que precisam ser feitas para a sua validação e aprimoramento.

3.3.4 *As diferenças regionais*

A reforma agrária nas dimensões territoriais do Brasil e na intensidade de sua execução exige diferenciação territorial. Captar as variações regionais e desenhar métodos que possibilitem comparações territoriais objetivas foi um fator essencial captado pela pesquisa. Observações nesse sentido estão presentes nos comentários de Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3):

“Em vários desses elementos, os autores acertadamente afirmam a importância de serem consideradas as diferenças regionais.” (Bergamasco e Ferrante)

Observação semelhante, ampliada para a coleta de diversas opiniões e cortes temporais, foi feita por Meliczek (Capítulo 2.10):

“O estudo utiliza muitos métodos de pesquisa. Com relação aos aspectos sociais e econômicos da reforma agrária, informações primárias são geralmente coletadas em questionários preenchidos por tomadores de decisões. Essas ferramentas são normalmente aplicadas aos beneficiários da reforma e, às vezes, também a proprietários de terras que foram afetados pela transferência de terras. A equipe de pesquisa deu um passo adiante. Ela deve ser louvada por cobrir em suas enquetes não apenas as opiniões de administradores (agentes sociais), mas também as dos beneficiários imediatos da reforma e dos líderes de associações nos assentamentos. Além disso, os autores subdividiram os resultados de suas

descobertas de acordo com as regiões e superintendências regionais e com dois períodos diferentes de tempo. Essa abordagem inclusiva amplia o âmbito da análise.” (Meliczek)

Lerrer (Capítulo 2.6) ressalta a abrangência e a divisão dos dados em recortes territoriais representando as Unidades da Federação (UF) para os profissionais da imprensa:

“O outro aspecto importante desta pesquisa é seu caráter nacional, por trazer informações detalhadas sobre alguns dos efeitos de uma política pública historicamente transpassada por conflitos e polêmicas. Com dados regionais, estaduais e nacionais, o livro dá margem para pautas jornalísticas que podem ampliar o conhecimento sobre esse aspecto pouco abordado da questão agrária brasileira, ao mesmo tempo em que evita um velho vício da profissão que é tomar o conhecimento do singular e generalizá-lo com todos os preconceitos e estereótipos possíveis daí decorrentes.” (Lerrer)

A preocupação de cercar de maneira eficiente as possibilidades de proceder análises territoriais e regionais deve estar presente no desenho de levantamentos abrangentes. A inclusão no banco de dados de codificação precisa dos municípios onde se localizam os assentamentos e suas coordenadas geográficas permite a sua integração com outras bases (como mapas temáticos de cobertura vegetal, solos, posição de estações de registros climatológicas ou levantamentos censitários). Ainda há muito por desenvolver para aumentar a versatilidade, eficiência e possibilidade de integração desses tipos de levantamentos com bases geográficas e outras bases de dados. No entanto, essa preocupação precisa existir na fase inicial de concepção dos métodos de pesquisa e coleta de dados. Depois de consolidada a base, será muito mais difícil (e menos eficiente) adaptá-la para operar análises territoriais se ela não foi concebida para tal.

3.3.5 O acesso aos dados

Todos que já trabalharam com pesquisas abrangentes (em termos temáticos e territoriais) sabem como o acesso a bases de dados é difícil. Pelo

lado do pesquisador, pode haver a vontade de reter os dados até que estejam esgotadas as possibilidades de análise e publicações. Pelo lado do governo, pode haver receio em relação à segurança (possibilidade de interpretações desfavoráveis ou interferência nas suas ações gerenciais) ou mesmo uma tentativa de valorização e fortalecimento institucional (os dados são cedidos a quem interessar computando-se dívidas em forma de favores). Esses fatores vêm muitas vezes associados à falta de documentação, organização, ausência ou deficiência de crítica que podem comprometer a integridade ou a confiabilidade dos registros. Permitir acesso irrestrito à base de dados imediatamente após a publicação da sua primeira referência foi uma condição solicitada pelos coordenadores da pesquisa. Esta atitude frente a dados que foram gerados com recursos públicos mereceu observações. Sobre a adoção desse procedimento em outras áreas, Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) comentam:

“A iniciativa da equipe de pesquisadores, de oferecer seu trabalho à crítica, de abrir de forma transparente o banco de dados (de resto público, pois gerado com recursos públicos) e de facilitar sua utilização, é elogiável e merece ser reproduzida em outras áreas (...) A disponibilização dos dados para uso geral permitirá um conjunto de cruzamentos de informações para testar, validar ou refutar hipóteses e teses importantes sobre o comportamento dos projetos de assentamento.” (Buainain e Silveira)

3.3.6 *Enfim, o meio ambiente*

Apesar da área reformada no Brasil ser equivalente ao tamanho da Inglaterra, o processo de criação de assentamentos prioriza regiões nas quais os recursos naturais (principalmente, os florestais) ainda estão relativamente bem preservados e diversos biomas sensíveis ou ameaçados envolvidos (Floresta Amazônica, Caatinga, Floresta Atlântica e Cerrado, como exemplo). Os estudos que relacionam a criação dos assentamentos com questões ambientais são muito raros. Martins (Capítulo 2.9) aponta este aspecto de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*:

“A temática do meio ambiente sempre esteve ausente das discussões sobre a reforma agrária no Brasil. Portanto, o primeiro mérito da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* foi colocar o tema como um dos objetos de análise. Indagar sobre as questões ambientais imanentes das unidades produtivas ao se estudar os assentamentos foi, sem dúvida, um avanço nos conhecimentos a respeito da reforma agrária em nosso país.” (Martins)

3.3.7 A contextualização

Há dois capítulos em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* que procuram, mesmo que de maneira tímida e incompleta, emprestar uma moldura para os dados primários coletados nos assentamentos. Os capítulos 2 (Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil, de Ranieri, S.B.L.) e 6 (Os assentamentos inseridos no contexto nacional, de Steeg, J. *et alii*) são dedicados a esta finalidade. Sobre eles, ressaltamos os seguintes comentários:

“A publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, que apresenta dados sobre a qualidade dos assentamentos feitos no Brasil nas duas últimas décadas, traz uma contribuição muito pertinente para os profissionais da imprensa. Em primeiro lugar porque, em sua primeira parte, o livro condensa informações sobre o tema e aborda alguns dos diversos pontos de vista existentes no país, tanto no debate acadêmico, como no debate público (...) O livro contextualiza repórteres no tema, muitos deles sem conhecimento prévio e mesmo experiência de trabalho sobre esse campo particular de conflitos, costumeiramente opaco para as camadas urbanas, onde está situada a maioria dos jornalistas.” (Lerrer)

“Com relação à informação sobre fatores indiretos que influenciam a qualidade dos assentamentos de reforma agrária e que não podem ser obtidos satisfatoriamente por meio de questionários – como a qualidade do solo, o clima, o acesso e a densidade populacional – os autores recorreram a fontes secundárias, como os censos agrícolas e demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados do Incra e publicações do Ministério do Desenvolvimento Agrário

(MDA). Assim, obtiveram sucesso em contextualizar a situação dos assentamentos dentro da conjuntura mais ampla da situação geral.” (Meliczek)

3.4 LIMITAÇÕES E PROBLEMAS

3.4.1 Omissões

Nas considerações iniciais, Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) apontam omissão de não considerar a opinião das organizações dos trabalhadores em movimentos sociais:

“Ao priorizar uma análise da eficiência da ação governamental, a equipe responsável pela realização do diagnóstico deixa na sombra aqueles que talvez sejam os principais responsáveis pela formulação, definição de prioridades e pelo ritmo de implementação de uma política pública de assentamento de trabalhadores sem-terra no Brasil: os próprios trabalhadores organizados em movimentos sociais.” (Cunha *et alii*)

Esta omissão é extensiva para outros segmentos nos seus níveis mais centralizados como governo (a opinião coletada com o empreendedor social não representa necessariamente a opinião do governo central), setor patronal, entidades e movimentos ambientalistas, apenas para citar alguns com interesse direto na questão agrária. Esta omissão é, no entanto, intrínseca aos objetivos e métodos empregados. Dos objetivos, pela preocupação ter sido retratar a realidade interna dos projetos de assentamento. Dos métodos, por não permitirem nos prazos e recursos disponíveis considerar as opiniões dos diversos segmentos envolvidos de forma mais abrangente.

Lerrer (Capítulo 2.6) comenta omissões no Capítulo 2 de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* que registra um resumo da reforma agrária no Brasil e no mundo:

“Também considero insuficiente o Capítulo 2, ou seja, o levantamento histórico da questão agrária no Brasil e no mundo. Mesmo resumido, algumas informações pertinentes poderiam ter sido incluídas.” (Lerrer)

O não tratamento da questão de gênero foi apontada por Meliczek (Capítulo 2.10) como uma das omissões da pesquisa:

“De acordo com a minha opinião, uma questão foi omitida. O estudo não deu a devida atenção às questões de gênero. Não fica claro, a partir do estudo, até que ponto as mulheres se beneficiaram, se têm recebido terras da reforma agrária em seu próprio direito e se elas podem dispor (vender, doar, transferir ou hipotecar a terra proveniente da reforma agrária). Enquanto o trabalho trata da importante questão de conferir dignidade aos beneficiados pela reforma, isso parece aplicar-se implicitamente a todos os membros das famílias, uma análise do *status* das mulheres, quer sejam casadas ou solteiras (divorciadas, separadas ou viúvas), parece estar faltando.” (Meliczek)

Apesar de algumas das omissões apontadas terem sido intencionais, por não ter sido considerada na época a viabilidade de sua inclusão, os pontos elencados são todos relevantes e reforçam a necessidade de esforço no sentido de não omitir aspectos importantes por dificuldades de prazo ou restrições metodológicas.

3.4.2 Escala, abrangência e caráter quantitativo

A focalização do estudo apenas nos assentamentos e numa única época impõe restrições de abrangência. Na descrição dos assentamentos apresentada por Sauer (Capítulo 2.2), ele ressalta que:

“Esta distinção (do espaço geográfico do assentamento), no entanto, não significa isolamento das relações sociais e políticas locais e regionais, como são tratados os assentamentos na pesquisa em discussão. As análises sobre a situação, especialmente sobre a sustentabilidade dos projetos, devem ser feitas considerando também os contextos sociais, políticos, econômicos, incluindo processos históricos de constituição dos projetos e de inserção no seu entorno.” (Sauer)

“Por outro lado, esses questionários explicitam a ausência de qualquer referência à situação anterior aos assentamentos e impactos sociais, econômicos e políticos no seu entorno. O instrumento não coletou dados para estabelecer uma base

de comparação (não há dados comparativos com o entorno, com agricultores familiares próximos), bem como não coletou informações para avaliar o processo de luta que gerou os projetos de assentamento.” (Sauer)

Observação semelhante é apresentada por Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3):

“Esses indicadores, se por um lado, podem apontar resultados satisfatórios na avaliação dos assentamentos pesquisados, por outro, podem não apreender a diversidade e a dinamicidade dessas experiências. Daí a exigência de se buscar captar a compreensão desse fazer-se diferenciado, sem naturalizar unidades, sem cair em procedimentos classificatórios ou em raciocínios empenhados em catalogar relações sociais constitutivas de um processo.” (Bergamasco e Ferrante)

Fernandes (Capítulo 2.5) também aponta problemas de abrangência temática e escala:

“Por ser uma pesquisa predominantemente quantitativa, não aparecem as diferenças dos projetos políticos em desenvolvimento. Essa é uma restrição da metodologia. Outro limite é com relação à escala geográfica, pois a metodologia não possibilita resultados confiáveis em escala municipal ou mesmo em escala local (assentamento).” (Fernandes)

Brenneisen (Capítulo 2.11) afirma que o caráter quantitativo da pesquisa, mesmo com sua abrangência, impõe restrições que não permitem a resposta a questões fundamentais:

“Não retirando os méritos e os esforços empregados pelos pesquisadores procurando apresentar uma visão ampla da problemática em questão (...) considero que os métodos adotados – metodologias quantitativas de pesquisa social – embora ofereçam um panorama geral da situação em que se encontram os assentamentos rurais, por si só, não apresentam análises que abarquem a complexidade da temática. Passa-se, assim, ao longo dos detalhes fundamentais à compreensão dos processos sociais. As características dessa modalidade de pesquisa, fundamentada em dados quantitativos, não leva ainda em consideração a grande

diversidade cultural do país e os significados dos processos sociais para os atores envolvidos. Em função de seu caráter amplo, não dá conta, ainda, de responder a dois aspectos fundamentais à compreensão da complexidade dos processos sociais: o *como* e o *porquê*.” (Brenneisen)

Certamente os dados apresentados precisam ser complementados com estudos detalhados do contexto histórico, social e político para a sua discussão mais aprofundada, completa e ampla, visando uma compreensão melhor da realidade dos assentamentos. Mas este é um caminho de duas mãos: sobre estudos detalhados são impostas restrições de abrangência que limitam a sua extrapolação. Não há vantagens em considerar as abordagens detalhadas, qualitativas e históricas concorrentes dos métodos quantitativos, expeditos e instantâneos. Seria melhor ressaltar os aspectos de sua complementaridade. As conclusões de ambas devem ser relativizadas e não devem extrapolar os limites impostos pelas restrições implícitas de cada uma.

3.4.3 Ausência de uma realidade externa

Na pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* não foi criado um subconjunto de dados que reflita uma realidade externa (um conjunto de projetos amostrados de maneira mais detalhada) ou um grupo de controle (agricultores familiares não beneficiados pela reforma agrária). Isto poderia ter sido feito por meio de uma pesquisa amostral convencional. As conseqüências disto, em relação à estimativa da confiabilidade (ou do seu inverso, que é o erro), foram apontadas por Buainain e Silveira (Capítulo 2.4):

“Esse é, em nossa opinião, o principal problema metodológico do estudo: não apresentar nenhum parâmetro para avaliar o erro das opiniões. Isso poderia ser feito por meio de uma pesquisa amostral menor, que colheria de forma mais objetiva um subconjunto de informações contidas no questionário, e as compararia com as ‘opiniões’ qualificadas obtidas pelo método utilizado. Medir o erro significa avaliar a qualificação dos entrevistados para responder o questionário, a precisão das respostas.” (Buainain e Silveira)

Meliczek (Capítulo 2.10) aponta também a necessidade da avaliação de um grupo de controle, composto por famílias que não foram beneficiadas pela reforma agrária, mas que vivem em condições (agricultores familiares) dos beneficiários. Por meio do grupo de controle, é possível tentar isolar o efeito da intervenção fundiária de outras políticas públicas ou processos que estejam atuando na região.

“Sem tentar diminuir a enorme quantidade de trabalho de pesquisa com a realização de 14.414 entrevistas, eu me pergunto por que não houve uma tentativa de incluir na enquete um grupo de controle muito pequeno de famílias sem-terra que não se beneficiaram da reforma.” (Meliczek)

34.4 *A imparcialidade nas entrevistas*

Em pesquisas de opinião, não deve haver uma relação ou vínculo estreito entre o entrevistado e a pessoa que coleta os dados. A opção de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* foi utilizar a estrutura logística (carros, motoristas e pessoal de organização) e os empreendedores sociais do Incra para a coleta das informações e como fonte da opinião do governo nas entrevistas (assim o empreendedor social assumiu o papel de entrevistador e entrevistado). Os empreendedores utilizados foram deslocados dos projetos sob sua responsabilidade (mantendo-se, no entanto, na sua região) para a realização das entrevistas. A indicação dos líderes comunitários partiu também dos empreendedores. Essa estratégia foi adotada (ao invés da contratação de entrevistadores e coordenadores externos) visando atender dois aspectos importantes: prazo e custo. Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) comentam sobre estas decisões:

“Qualquer um que acompanha os assentamentos sabe que em geral existe um estreito vínculo entre os funcionários do Incra responsáveis pelos projetos e os representantes das associações. Além disso, ao solicitar à associação que indicasse um assentado para participar da entrevista, é também provável que a indicação tenha sido de pessoa ativa na vida associativa, próxima, portanto, aos próprios representantes da associação. Até que ponto essa proximidade entre técnicos e representantes das associações, e entre esses últimos e os assentados

por eles indicados para a entrevista, não implica também uma “proximidade” de opiniões? Ou seja, embora a idéia de buscar três fontes distintas de opinião seja muito boa, sua aplicação deve ser cercada de alguns cuidados para evitar os problemas já mencionados. (Buainain e Silveira)

Fernandes (Capítulo 2.5) também questiona a imparcialidade e a forma de coleta das três opiniões (empreendedor social do Incra responsável pelo assentamento, presidente de associação e trabalhador rural não ligado à associação) e sugere que as respostas foram semelhantes por características intrínsecas à formulação das perguntas que avaliou o acesso a serviços e não a sua qualidade:

“Mesmo as famílias não vinculadas a nenhuma organização mantêm algum tipo de identificação com as suas propostas políticas. Portanto, colocamos em questão a existência de uma ótica mais neutra e individualizada de um suposto morador comum (...) Nossa hipótese é que essa semelhança ocorreu não porque os projetos das diferentes instituições são iguais, o que é evidente, mas porque a pergunta se referia apenas à existência e não à origem, funcionamento, suficiência e qualidade dos serviços, das condições, dos equipamentos e das infra-estruturas.” (Fernandes)

Semelhante comentário, com a sugestão de alternativas que pudesse evitar a criação de um viés na análise pela escolha dos entrevistados foi apresentado por Mattei (Capítulo 2.8):

“A escolha dos entrevistados feita pelo estudo nos parece ser um item que, no mínimo, deveria ser melhor discutida. (...) A técnica de procurar captar várias opiniões sobre um mesmo tema e/ou problema sempre é recomendável (...) No entanto, as possibilidades de respostas diferenciadas se ampliam muito e, caso não haja uma amostragem mais representativa, ficamos sem saber exatamente qual o grupo de respostas reflete mais adequadamente a realidade (...)” (Mattei)

“No caso do órgão executor, as entrevistas foram realizadas com empreendedores sociais (ES)... Em Santa Catarina, constatamos que os empreendedores sociais com os quais tivemos contato, além de serem poucos para atender

a todos os assentamentos existentes em Santa Catarina, ainda não estavam preparados adequadamente para exercer a função, desconhecendo, inclusive, muitas questões que considero decisivas para analisar a qualidade da reforma agrária (...) Entendemos que a qualidade da reforma agrária em todo o período considerado poderia ter outra dimensão, do ponto de vista do órgão executor, caso a opção metodológica das entrevistas tivesse recaído sobre outras equipes técnicas específicas das superintendências regionais, que são as pessoas que efetivamente executam a reforma agrária. (...) Já do ponto de vista da opinião dos trabalhadores, optou-se por entrevistar lideranças comunitárias indicadas pelos empreendedores sociais. (...) Esse procedimento também é uma escolha, pois a indicação dos pseudos “líderes comunitários” por parte dos ES, diminuiu muito o grau de neutralidade (...) porque, quase sempre, dentro dos projetos de assentamento existe uma luta constante pela hegemonia entre o órgão executor e as lideranças dos sem-terra. (...) a melhor opção teria sido a realização (...) de amostras aleatórias dentro de cada assentamento, procurando captar toda a diversidade existente.” (Mattei)

Meliczek (Capítulo 2.10) também alerta para o fato dos empreendedores sociais do Incra terem uma tendência de manifestar opinião com viés favorável à posição do governo:

“A colaboração dos empreendedores sociais facilitou a comunicação com os entrevistados pela existência prévia de canais de comunicação entre estes grupos. Apesar dos empreendedores terem sido selecionados fora de suas áreas de atuação, não tendo assim contato prévio com os PA em que fizeram as entrevistas, parece haver, pelo menos para um observador externo, dúvidas sobre a sua isenção e confiabilidade de suas entrevistas uma vez que eles são funcionários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), portanto, supostamente mais inclinados no registro de aspectos positivos.” (Meliczek)

Brenneisen (capítulo 2.11) descreve a função do empreendedor social, sua relação com os movimentos sociais e com os beneficiários dos assentamentos. Relata também casos específicos de sua vivência com empreendedores sociais em suas pesquisas de campo:

“Ainda que se compreendam aspectos como o de prazos e de operacionalização de uma pesquisa dessa envergadura... o conhecimento desses fatos aqui apontados, os quais foram proporcionados pela investigação científica pautada por estudos microsociológicos, muito provavelmente teria levado os autores a ponderar sobre a utilização dos empreendedores sociais para o levantamento de dados, ainda que usando de precauções como a troca da região de atuação do agente. A própria utilização dos empreendedores sociais, portanto, representantes do Estado, já é, em si, um fato questionável. Se esse aspecto não inviabiliza a pesquisa, posto que está baseada em dados quantitativos, por certo, podem colocar sob suspeita a confiabilidade dos dados coletados. Além disso, foram os próprios empreendedores sociais que indicaram os demais entrevistados, presidentes de associações e líderes comunitários que não estivessem ocupando cargos dessa natureza por ocasião da pesquisa de campo. Recebendo indicação dos empreendedores sociais, e sabedora das imbricadas relações que se estabelecem no interior de determinados assentamentos, cujas divergências *não são apenas conceituais*, esse não me pareceu um procedimento correto, pois nada garante que os indicados representem de fato a base do MST, ou seja, nada garante que os entrevistados foram de fato pessoas não comprometidas com as lideranças formais dos projetos, aspecto pretendido pela pesquisa. Fica, ainda, uma última observação: as funções para as quais os empreendedores sociais foram contratados não incluem levantamento de dados para pesquisa científica, assim se sujeitam, obviamente, porque as *ordens vieram de Brasília*.” (Brenneisen)

Não queremos estender o debate específico das questões apontadas, uma vez que a decisão de utilização dos empreendedores sociais não foi técnica e sim circunstancial. Optamos pela alternativa, das diversas que foram consideradas, a maioria delas não envolveria funcionários do Incra na coleta de informações. A única decisão cabível na época era encerrar o projeto como um todo ou proceder a coleta, como foi realizada. A escolha pelo empreendedor social como pesquisador, pesquisado e informante foi feita com conhecimento das implicações que isto teria no trabalho, em sua confiabilidade e distanciamento do recomendado em condições ideais (de prazo, qualificação de equipes e orçamento). Ao invés de abortar a pesquisa, optamos por deixar muito claras as opções que fizemos (sem julgamento de mérito). Cabe a quem deseja utilizar os

dados avaliar se eles são ou não confiáveis, úteis ou dignos de comparação com outras bases.

3.5 ÍNDICES: ACERTOS

3.5.1 *Olhares múltiplos, mas objetivos*

A capacidade de índices de integrar e concentrar informações é importante para análises nas quais os múltiplos olhares revelam mais do que os detalhes. A observação de Sauer (Capítulo 2.2) reporta para esse aspecto:

“Um aspecto metodológico importante da pesquisa foi a opção de avaliar os projetos utilizando índices (e indicadores) como níveis de qualidade de vida, de organização social, de eficácia da reorganização fundiária e de preservação ambiental. São elementos extremamente importantes, rompendo com a freqüente redução da importância (e o sucesso) dos assentamentos à sua dimensão econômica e produtiva (a já mencionada viabilidade econômica).” (Sauer)

“As conclusões do trabalho refletem bem essa opção, inclusive com a constatação de que as políticas governamentais acabam privilegiando a alocação de recursos para a aquisição de áreas (arrecadação de terras) e assentamentos de famílias em detrimento de investimentos em ações que contribuem para melhorar as condições de vida ou o desenvolvimento econômico dos projetos. O resultado desta opção é um imenso passivo que dificulta a vida das famílias, contribuindo decisivamente para o baixo rendimento de muitos projetos.” (Sauer)

Difícilmente estudos detalhados com a apresentação descritiva de variáveis isoladas permitiriam uma visão panorâmica (mesmo que superficial e enviesada pelas premissas usadas na construção dos índices) que subsidiasse a análise rápida e conjunta de um grande número de variáveis que devem ser consideradas nos processos de tomada de decisão das políticas públicas.

Os índices sintetizam informação e deixam para um segundo plano os detalhes. Na gestão das políticas públicas, informação é essencial e deve estar disponível no momento em que as decisões precisam ser tomadas.

A forma de apresentação deve priorizar aquela com que os gestores consigam trabalhar melhor, que eventualmente difere daquela com que o cientista acadêmico mais se identifica. Sauer (Capítulo 2.2) ressalta esses aspectos dos índices, seu poder relativo de explicação da realidade, mas utilidade na gestão pública:

“A pesquisa faz certa confusão entre uma avaliação dos assentamentos em si (sua dinâmica interna, sua capacidade de gerar renda e melhorar as condições de vida das pessoas) e uma avaliação das próprias políticas governamentais (se assentou o número de famílias que a área comporta; se implantou escolas ou postos de saúde, etc). Prevaleceu um dos objetivos da pesquisa que era fornecer “índices objetivos e tecnicamente justificados a partir dos quais a administração pública poderá vir a pautar a gestão de suas políticas”. (Sauer)

A integração de informação (no caso a sua apresentação na forma de índices) pode também objetivar as discussões mais gerais, tirando o foco dos detalhes, evitando a ruptura dos temas específicos com o todo. Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) reforçam esse aspecto em dois trechos de sua colaboração e Meliczek (Capítulo 2.10) aponta a mesma vantagem:

“Portanto, um dos pontos fortes do trabalho está em condensar, por meio de indicadores simplificados e sintéticos – de mensuração objetiva – e gráficos e mapas, um conjunto de variáveis de natureza diversificada, que refletem muitos aspectos das condições materiais de vida dos assentados (...) Destaque-se, uma vez mais, que do nosso ponto de vista, a utilização dos índices é a maior contribuição do estudo. Em um debate marcado por fortes posições político-ideológico-partidárias, e alimentado por elevadas doses de *wishful thinking*, em que evidências objetivas e até mesmo os fundamentos da lógica, às vezes, têm escasso valor, a geração dos índices tem, pelo menos, o mérito, enorme, diga-se de passagem, de organizar o debate e a reflexão em torno de algo mais objetivo. Pode-se até discordar de como os índices foram construídos, mas sua publicação chama atenção para aspectos cruciais da vida dos assentamentos... e está produzindo uma reação salutar para, de um lado, melhorar a metodologia e, de outro, identificar como é possível superar as situações mais difíceis que os índices revelam.” (Buainain e Silveira)

“Em relação ao processamento dos dados coletados, os autores usaram formas diferentes de análise na construção de cinco índices, abordando a eficiência da organização das terras, o padrão de vida, a organização social, a qualidade ambiental e aspectos operacionais. Esses são adequados para a avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária. Os parâmetros utilizados na construção desses índices são muito amplos e cobrem a maioria das questões importantes.” (Meliczek)

A importância de índices para objetivar as discussões em relação à reforma agrária foi ressaltada por Mattei (Capítulo 2.8):

“A idéia de avaliar a qualidade da reforma agrária a partir de um conjunto de índices é extremamente salutar e um ponto relevante da pesquisa, registre-se novamente, uma vez que permite organizar o debate sobre a reforma agrária a partir de novos patamares. No entanto, o risco de serem cometidos equívocos aumenta proporcionalmente com a dimensão do estudo, fato reconhecido pelos próprios pesquisadores.” (Mattei)

3.5.2 *Transparência*

A sugestão de trabalhar com índices como meio de integrar informações deve sempre vir acompanhada da descrição detalhada dos critérios adotados. Isto empresta credibilidade, demonstra os pressupostos adotados e permite que o índice seja acomodado (recalculado) a novas situações ou perspectivas de interesse. Sobre isto, Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) e Mattei (Capítulo 2.8) comentam:

“Os autores são absolutamente transparentes em relação aos fatores de ponderação adotados e apresentam, para cada índice, o fator de multiplicação utilizado(...) A apresentação de uma breve justificativa dos pesos atribuídos ajudaria os leitores a melhor compreender os resultados, e em particular os efeitos de cada variável sobre o resultado (tratados como depleção), mas, em linhas gerais, os fatores de ponderação estão alinhados com o senso comum e, pelo menos a ordenação, não parece ser objeto de polêmicas(...)” (Buainain e Silveira)

“Estes pesos estão explicitados na Tabela 10, página 51 do livro, o que revela a transparência dos pesquisadores quanto aos fatores de ponderação e de multiplicação adotados.” (Mattei)

Em diversas partes do texto de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* os seus autores apontaram limitações e restrições que os índices poderiam ter na sua interpretação. Costa Gomes (Capítulo 2.7) ressalta esse aspecto:

“No que tange a metodologia aplicada na pesquisa em análise, em primeiro lugar cabe destacar que as falhas estão apontadas no próprio texto. Por exemplo (...) nas páginas 105, 126, 133 e 136 (...) O fato de apontar as falhas metodológicas no próprio texto, ajuda a enriquecê-lo, ainda mais na perspectiva de novos estudos, pois, como dizia Mario Bunge, o pesquisador competente qualifica o método, recriando-o; jamais ocorrerá o inverso: o bom método nunca vai transformar o pesquisador medíocre num sábio pela correta aplicação das melhores técnicas e instrumentos de pesquisa.” (Costa Gomes)

3.6 ÍNDICES: ERROS

A sugestão dos índices em si, a maneira com que foram justificados e as variáveis que os compõem receberam a atenção da maioria dos colaboradores e, com exceção dos comentários favoráveis apresentados no Capítulo 3.5, apontaram diversas inconsistências e fragilidades.

3.6.1 *Os índices como opção de representação da realidade*

Parte da desconfiança em relação aos dados e às justificativas usadas para apoiar a tese de manipulação de dados em favor do governo baseiam-se na discussão da opção metodológica por índices. Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) ressaltam em sua introdução:

“A opção estratégica de apresentar os dados na forma de índices contribui para alimentar a desconfiança em torno da realidade revelada pelo diagnóstico.” (Cunha *et alii*)

E concluem mais adiante:

“Contrariando a crença de que os índices sugeridos em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* são “objetivos e tecnicamente justificados” e que podem auxiliar a administração pública a pautar a gestão de suas políticas (p.3), acreditamos que eles se constituem na maior fragilidade do trabalho, contribuindo para a construção de imagens distorcidas e fundamentadas em pressupostos incompletos ou simplesmente inadequados à luz do conhecimento produzido no âmbito das ciências sociais nas últimas décadas.” (Cunha *et alii*)

Sauer (Capítulo 2.2) também impõe limitações intrínsecas aos índices como forma de retratar a realidade:

“É importante ter claro, no entanto, os limites e deficiências deste tipo de levantamento.¹Os índices e ponderações resultantes dão um quadro geral que diz muito pouco sobre a realidade dos projetos em estudo. É, inclusive, duvidoso o desejo de “criar índices objetivos” capazes de pautar a gestão de políticas públicas. As diversidades regionais, e as demandas específicas daí decorrentes exigem políticas direcionadas, inclusive em termos da quantidade de recursos a serem alocados nos diferentes programas.” (Sauer)

Partindo de alguns pressupostos: *a*) a quantificação faz necessariamente parte de retratação da realidade, principalmente nos casos de grande abrangência (não é possível descrever e comparar com métodos qualitativos todos os assentamentos do Brasil); *b*) a quantificação deve ter como base sólida fundamentação teórica, informações detalhadas e qualificadas das quais se conhecem as relações; *c*) há um compromisso entre detalhe a abrangência. Aumentando o número de variáveis e indicadores que compõem a quantificação (via índice, fator ou agrupamento), mais difícil se torna levantar, criticar e disponibilizar as informações pri-

1 A mesma restrição apresentada pela equipe para justificar as dificuldades metodológicas para aferir a renda (diversidade de sistemas de produção e diferenciações familiares e individuais) pode ser estendida para os demais índices e a forma diferenciada com que estes se dão em cada projeto ou em cada família beneficiada.

márias necessárias. Com isto, o indicador quantitativo fica mais instável pelas inter-relações ou propagação de erros. Assim, há vantagens para a abrangência (e é com grande abrangência que a análise quantitativa se torna realmente necessária) em utilizar um número restrito de variáveis (muito bem conhecidas) para apresentar uma simplificação da realidade. Abaixo desta visão geral e abrangente vão estar escondidos os inúmeros detalhes. Enxergar os detalhes compromete a visão do todo, o todo só pode ser visto se for simplificado; *d*) a quantificação pode seguir dois caminhos: *i*) índices, e neste caso, a relação com a realidade é definida *a priori* por um modelo teórico que parte de pressupostos ou *ii*) por meio da relação estatística das diversas variáveis explicativas que podem ser associadas a um conceito (também expresso *a priori*) que se queira estimar. Se considerarmos um grande número de variáveis (como é o caso do banco de dados da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*), a seleção das variáveis estatísticas que poderão compor o modelo a ser testado, parte necessariamente de um conceito inicial (pressupostos definidos *a priori*).

Nesse caso, não podemos definir uma matriz de dados de entrada e “deixar” os procedimentos de estatística multivariada (análises de agrupamento, fatores, componentes principais, regressão...) definir a sua concepção de “realidade”. A análise estatística irá apenas confirmar ou rejeitar hipóteses lançadas previamente. Assim, os pressupostos e a definição conceitual *a priori*, fazem parte das duas abordagens (índices e estatística).

A opção pelos índices para quantificação – entendendo-se com isto a simplificação de uma realidade com base em pressupostos e fundamentação teórica das variáveis explicativas dos principais temas que compõem a realidade que se pretende retratar – apresenta a vantagem de deixar mais claros e evidentes os pressupostos, marcos teóricos e conceituais. Com isto, amplia-se a possibilidade de sua crítica e, acima de tudo, não se permite a possibilidade de ocultar decisões atrás dos inúmeros ajustes, filtragens e transformações de dados que são necessários nas análises estatísticas.

Concordamos plenamente com o fato dos índices retratarem uma simplificação da realidade (que é o seu objetivo) e que as sugestões apresentadas no livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* estão longe de ser ideais e ainda precisam ser aprimoradas

e revistas para serem utilizadas de maneira segura e eficiente como ferramenta para tomada de decisões. Vemos com cautela as afirmações de que os índices não são úteis na retratação da realidade (simplificada e padronizada) porque essa forma de tentar se aproximar dela pode ser a única possível em determinados níveis de abrangência de dados. Ela pode também ser a mais acessível para determinados serviços aos quais a pesquisa se destina. Não conseguimos ver fundamentação nas afirmações de que os índices sugeridos servem para alimentar desconfiança sobre a pesquisa, e que eles tenham como objetivo manipular resultados. Isto teria respaldo se as equações que resultaram nos índices não fossem claramente indicadas, os ponderadores omitidos ou se as variáveis desagregadas que os compõem não fossem reveladas. Distorcer a realidade por índices feitos na forma de “conta de chegada”, ou pela ocultação de procedimentos e bases primárias de dados, com certeza pode ser feito (as mesmas possibilidades estão abertas nos métodos estatísticos). Mas essa possibilidade (ou a percepção de que ela já foi utilizada em outras situações similares de avaliação de políticas públicas) não deve servir de argumento para desqualificar todas as pesquisas que utilizaram este método.

3.6.2 *Os mais criticados: IF e IS*

O índice de eficácia da reorganização fundiária (IF) foi o mais criticado e questionado. A maioria dos colaboradores apontou deficiências, que vão de questionar a confiabilidade da pesquisa (tendo como base a forma sugerida para esse índice), passando por dúvidas sobre a sua imparcialidade, a exemplos que retratam sua fragilidade conceitual e teórica. Diante disso, é evidente que há problemas na sua concepção.

Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) afirma que há diferenças entre o IF e a situação global apenas confirmando dados da própria publicação *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* que em seu Capítulo 2 (Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil, de Ranieri, S.B.L.) contém informações que indicam claramente a evolução história da concentração de terras no Brasil:

“A estrutura fundiária brasileira não parece passar por transformações tão significativas como as que são indicadas pelos valores do índice de eficácia da reorganização fundiária.” (Cunha *et alii*)

Fernandes (Capítulo 2.5) apresenta a mesma observação de maneira mais clara e problematizada:

“Na verdade, o IF não ‘avalia o sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária, mas sim se com a formação do assentamento, ocorreu a otimização da reorganização fundiária.’ Como o próprio nome do índice diz, trata-se da reorganização do território, ou poderia se chamar de reordenamento territorial. A alteração da estrutura fundiária acontece em escalas mais amplas, como demonstramos na parte anterior deste texto.” (Fernandes)

Costa Gomes (Capítulo 2.7) argumenta no mesmo sentido:

“(...) No que toca ao índice de eficácia da reorganização fundiária (IF), parece pretensioso avaliar o “sucesso da intervenção do governo em alterar a estrutura fundiária’ apenas pelo cumprimento do potencial de ocupação da área dos assentamentos. Esse indicador reflete tão somente a situação interna dos assentamentos não tendo a menor expressão como indicador para reorganização fundiária.” (Costa Gomes)

Mattei (Capítulo 2.8) apresenta comentário enfático:

“Sobre esse índice, especificamente, gostaríamos de fazer três comentários. O primeiro diz respeito às variáveis que o compõem. Na verdade, o IF, da forma como foi construído, acaba sendo um mero indicador de desempenho do projeto de assentamento, uma vez que não considera o volume de terras agricultáveis em desuso na localidade onde se encontra o PA e a porcentagem de redução das terras improdutivas após as ações governamentais sobre a estrutura agrária. Assim, se em um determinado município com elevada concentração de terra, a implantação de projetos de assentamento não provoca efeitos sobre os latifúndios improdutivos, do ponto de vista de reduzir os índices de concentração, isso

indica que apenas estão ocorrendo pequenas modificações e não reorganização e, muito menos, reforma na estrutura agrária.” (Mattei)

Os dados primários de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* a partir dos quais foram calculados todos os índices retratam apenas os assentamentos. Não foi objetivo do IF retratar a estrutura fundiária brasileira. Ela foi descrita, como moldura no Capítulo 2 do livro (Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil, Ranieri; S.B.L.) e, nesse capítulo, a análise apresentada concorda com a afirmação de que, em grandes números, a estrutura fundiária brasileira ainda não passou por transformações significativas. No IF, a eficácia da reorganização se remete evidentemente aos projetos de assentamento avaliados (de maneira amostral bastante ampla e privilegiando os projetos criados pelo Incra) e não à totalidade da situação fundiária brasileira. O nome sugerido, se retirado do contexto das explicações metodológicas, pode dar margem a esse tipo de interpretação.

Isto aparece inclusive, de certa forma, evidenciado no próprio livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. No prefácio do ex-ministro José Abrão é utilizada a seguinte citação: “No que diz respeito à questão fundiária, o estudo afirma, em suas conclusões: ‘Sob este aspecto (IF), a reforma agrária pode ser considerada um programa de grande sucesso.’”

O IF, pelas variáveis que o compõem, avalia a conversão do latifúndio improdutivo (ou outra categoria de origem que o imóvel arrecadado tenha) num imóvel em que predomina a matriz produtiva familiar conforme planejada pelo governo. Seu nome completo poderia ser: índice de eficácia da reorganização do imóvel arrecadado numa matriz fundiária baseada em agricultura familiar conforme o projeto inicial ou revisito do governo – uma vez que seus principais componentes são: alcance da capacidade de assentamento, existência de ações que indicam a reversão da matriz produtiva baseada em agricultura familiar (abandono ou aglutinação de lotes, áreas remanescentes não parceladas) e utilização plena do imóvel. Na abreviação que descreve o IF de “*índice de eficácia da reorganização* do imóvel arrecadado numa matriz *fundiária* baseada em agricultura familiar conforme o projeto inicial ou revisito do governo”

ficou “índice de eficácia da reorganização fundiária”. O “*índice de eficácia da reorganização do imóvel arrecadado* numa matriz fundiária baseada em agricultura familiar conforme o projeto inicial ou revisado do governo” poderia (e hoje acreditamos que deveria) ter ficado “índice de reorganização do imóvel arrecadado”.

A reversão da elevada concentração de terras é desejável e necessária num plano maior (fora do alcance e objetivos do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*). A infelicidade foi do nome e não do conceito. Isso aliado ao fato (de certa forma inesperado) de que o valor do IF foi bastante elevado, permitiu especulações indevidas e fez com que, se retiradas do contexto do trabalho, as declarações e conclusões apresentadas soassem um tom mais alto e com certa complacência com a posição do governo. Não se deve confundir os objetivos e a postura de quem excluiu o contexto do que está escrito no livro com a postura e os objetivos de seus autores.

Ainda sobre o IF:

“No caso do livro aqui analisado, o índice de reorganização é apreendido pelo movimento das famílias, pelo abandono ou não dos lotes, questões importantes no estudo e no acompanhamento dos assentamentos que não são, em si mesmas, representativas de perspectivas de reorganização fundiária. Ao fazermos tais ressalvas, estamos reforçando a necessidade de se discutir assentamentos nas suas relações com o entorno e questionando os fatores apresentados no livro como expressão do índice de eficácia de reorganização fundiária.” (Bergamasco e Ferrante)

“Um primeiro ponto sobre o qual vale refletir é se eficácia da reorganização fundiária pode ser avaliada apenas a partir da constatação de que o latifúndio improdutivo foi redistribuído em um número maior de parcelas (...) Ou seja, do nosso ponto de vista, um índice de eficácia da reorganização fundiária deveria incorporar, em alguma medida, variáveis que refletissem a utilização dos recursos no novo regime, os resultados alcançados em termos de geração de riqueza e renda, e que pudessem ser comparados com uma estimativa dos rendimentos produzidos antes da desapropriação. A distribuição, do nosso ponto de vista, não pode ser tratada como um fim em si mesmo, mas apenas como um meio para melhor ocupar as terras e para que as famílias beneficiárias alcancem melhor

nível de vida. Pelo menos é esse o argumento para justificar a desapropriação das terras consideradas improdutivas. Esse ponto está no cerne do próprio debate sobre a reforma agrária, e o índice de reorganização, tal como está concebido, reflete a visão de que o objetivo da reforma é distribuir as terras, e que a eficácia da reorganização pode ser avaliada apenas pela performance redistributiva e não pelo resultado da redistribuição.” (Buainain e Silveira)

Os fatores utilizados no cálculo do IF, e em todos os outros índices, refletem apenas a realidade dos assentamentos (todos ligados ao Incra). As relações desses projetos com o seu entorno, bem como com outras variáveis que assumem importância quando o interesse estiver voltado para a estrutura fundiária global, não estão incluídas no IF. Novamente cabe a observação do nome do índice ser retirado do seu contexto específico utilizado no livro.

O índice de articulação e organização social (IS) proposto em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* recebeu os seguintes comentários relacionados a omissões, falta de embasamento científico e inconsistências teóricas:

“O índice de articulação de organização social (IS) é certamente o que apresenta maiores problemas. A composição do índice privilegia o que muitos estudiosos têm chamado de relações verticais, ou seja relações (normalmente de autoridade e dependência) entre indivíduos com diferentes posições sociais globais, em detrimento das relações horizontais de reciprocidade e cooperação entre os próprios assentados, como meio de desenvolver a habilidade das pessoas dentro da comunidade em trabalhar juntas para alcançar objetivos comuns e das lideranças locais em facilitar a comunicação e o trabalho coletivo (Putnam *et alii*, 1994; O’Brien *et alii*, 1998).” (Cunha *et alii*)

“Qualquer índice que busque informar sobre articulação e organização social não pode deixar de levar em conta um elemento fundamental: os processos de tomada de decisão.” (Cunha *et alii*)

“A articulação e a organização não deveriam visar somente à busca de benefícios sociais e serviços, mas também a definição prévia do compromisso e do papel

de agências públicas que têm interface com a reforma agrária, como é o caso da pesquisa agropecuária e da assistência técnica, que poderiam, de imediato, contribuir com diversas questões, inclusive com a definição da melhor opção tecnológica para o assentamento, o que determinaria a própria área a ser explorada e sua melhor utilização, por exemplo.” (Costa Gomes)

“Sobre esse índice (IS), é possível se fazer comentários de diversas ordens. Em primeiro lugar, gostaríamos de relativizar essa dicotomia entre parcerias externas e organização interna do projeto de assentamento. ...Portanto, da forma como foram ponderados os pesos das variáveis na composição do IS poderá ter ocorrido uma subestimação da importância da organização dos agricultores. Em segundo lugar, entendemos que as variáveis que compõem o IS são bastante limitadas... Em terceiro lugar, o IS priorizou a participação em cooperativas e associações e a produção e comercialização coletiva como indicadores de organização social. No entanto, não procurou qualificar que tipo de trabalho essas associações e/ou cooperativas desenvolvem em termos produtivos, de modo a compreender se a organização social dos agricultores é ou não determinante para a inserção produtiva desse sujeito transformado em um novo agricultor, ao qual são cobradas respostas eficientes e rápidas. Ao dividir o IS em dois aspectos, um ligado à busca de benefícios sociais e outro voltado à obtenção de benefícios para os sistemas produtivos, e ao constatar que a organização para o segundo aspecto foi bem menos importante, o estudo acabou constatando o óbvio. Isto porque, no horizonte em que se realizam os programas de assentamentos de agricultores, os problemas relacionados ao atendimento de serviços básicos (...) sempre aparecerão de forma prioritária, em detrimento dos aspectos produtivos, os quais os agricultores acabam resolvendo individualmente, quer por suas tradições ou pelas suas relações comunitárias que vão se estabelecendo, sem necessitar de outros agentes como no primeiro caso. Na verdade, os aspectos citados acabam revelando as dificuldades para se avaliar um quesito tão complexo como é o caso da articulação e organização social dos assentados.” (Mattei)

A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira inovou em considerar opiniões sobre o assentamento como um todo (e não de uma amostra de famílias que vivem no local). Fazendo isso, ganhou-se agilidade na coleta e na análise dos dados primários, condição essencial

definida pelo Incra (demandante da pesquisa) para a sua realização. Infelizmente, essa opção metodológica, inviabiliza (ou torna muito impreciso) o registro das questões particulares ou individuais (como perfil familiar, migrações, renda familiar), nas quais podemos incluir as relações horizontais (entre os assentados) e os processos de tomada de decisão. Novamente, o nome do índice pode ter sido infeliz, por não representar adequadamente a organização social. Um nome mais adequado poderia ter sido índice de articulação institucional do assentamento, por focar predominantemente as parcerias e a forma trabalho no assentamento.

3.6.3 *Omissões na qualidade de vida*

A questão de qualidade de vida nos assentamentos deve levar em conta aspectos gerais e outros específicos das áreas reformadas. O índice de qualidade de vida apresentado foi considerado incompleto e inadequado para retratar os assentamentos devido a um viés urbano contido nas variáveis que o compõe. Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) observam:

“Podem-se levantar dois tipos de “problemas” em relação ao índice de qualidade de vida. O primeiro, mais sério, é não levar em conta duas variáveis absolutamente fundamentais na determinação da qualidade de vida: renda e segurança alimentar (...) O segundo tipo de problema refere-se a uma certa confusão entre acesso a serviços públicos e qualidade de vida, que reflete um “viés” urbano. Por exemplo, o cidadão pode ter acesso a serviço de saúde regular (um tanto indefinido o significado desse acesso) e ter uma péssima saúde. Pode também ter acesso a serviço emergencial de saúde (outra variável de significado complicado) e isso não se refletir diretamente em sua qualidade de vida cotidiana. Especialmente no meio rural, em assentamentos distantes dos centros urbanos, com estradas que funcionam só parte do ano, qual o significado de acesso a serviço emergencial de saúde? E o transporte coletivo? (...) Em nossa opinião, o melhor teria sido a construção de um índice mais reduzido de qualidade de vida, focando algumas poucas variáveis relevantes e com comparabilidade com as bases de dados mais gerais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico. Isso permitiria situar a qualidade de vida dos assentados no conjunto da população rural do país.” (Buainain e Silveira)

3.6.4 O índice de meio ambiente

A questão ambiental ligada à reforma agrária é, provavelmente, o seu aspecto mais vulnerável em relação à oferta de conhecimento básico necessário para a avaliação de passivos e impactos, bem como na gestão das soluções para o seu equacionamento. Os marcos legais são importantes instrumentos na gestão dos recursos naturais. Queremos ressaltar apenas dois marcos recentes: *i*) a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 289, de 25 de outubro de 2001, que regulamenta o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária, e *ii*) o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre MDA/Incra e MMA/Ibama, de 17 de outubro de 2003, que regulamenta a execução das regras e princípios do licenciamento por três anos (a partir da assinatura) e rege, inclusive, a recuperação dos passivos (em termos de licenciamento) dos assentamentos antigos.

As observações apresentadas pelos colaboradores serão discutidas no contexto da falta de informação dos marcos legais e do crescente questionamento do impacto ambiental da reforma agrária:

Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) argumentam:

“O índice de qualidade do meio ambiente (QA) considera basicamente o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL), tomadas como áreas de interesse prioritário na preservação dos recursos naturais. Ainda que seja importante saber como se encontra a conservação das APP e das áreas de reserva, esses dois elementos não são suficientes como indicadores de qualidade do meio ambiente, mesmo levando em conta o grande impacto dos serviços ecológicos prestados pela cobertura florestal.” (Cunha *et alii*)

O índice proposto para o meio ambiente considera prioritária (e não basicamente como afirmado) a porcentagem de preservação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). São também contabilizadas a extração ilegal de produtos florestais, a erosão do solo e as ações de recuperação ambiental (entenda-se recuperação dos recursos florestais) nos assentamentos.

Neste capítulo, diferente dos demais, foram apresentadas tabelas com variáveis auxiliares (não incluída na composição do índice, mas inseridas

na discussão do tema), contendo caça e captura de animais, salinização do solo e área desmatada (ilegal ou legalmente) após a criação dos assentamentos. Priorizar recursos florestais, considerando os marcos legais, parece justificável, uma vez que a existência de legislação específica (Código Florestal) agiliza ações na sua recuperação. Outros aspectos também relevantes na qualidade ambiental dos assentamentos, mas que não são objeto de leis específicas (como solos), são de gestão mais difícil. Os assentamentos vão ser questionados, inicialmente, quanto ao cumprimento da lei (exemplo do TAC) e, posteriormente, por aspectos também (ou mais) relevantes como sustentabilidade, interferência na biodiversidade e erosão genética (referente a espécies cultivadas tradicionalmente). Informações capazes de posicionar os passivos e impactos da reforma agrária em relação aos marcos legais existentes nos parecem prioritárias quando o objetivo for direcionado à gestão e execução de programas de governo. O índice de meio ambiente procura sintetizar essa preocupação e as informações complementares aprofundar alguns temas correlatos, como a áreas desmatadas nos assentamentos.

Martins (Capítulo 2.9) impõe restrições no tratamento das questões ambientais na forma de índices e de maneira quantitativa, sugerindo métodos qualitativos para as questões ligadas ao meio ambiente:

“Os resultados obtidos foram preocupantes, embora as causas de tais situações não tenham sido devidamente explicadas, dadas as limitações metodológicas da pesquisa... Aplicando esse tipo de metodologia qualitativa, a riqueza da pesquisa seria bem maior e as possibilidades de respostas às questões ambientais existentes nos assentamentos seriam bem mais concretas e poderiam indicar novas medidas governamentais para retirar os assentados do processo em que, ao produzirem seus alimentos, depois de tanta luta pela terra, acabam por reproduzirem as relações insustentáveis entre homem e natureza, característica do modelo agrícola brasileiro.” (Martins)

“O estudo realizado... foi eminentemente quantitativo. Embora não trate de externalidades, mas sim de índices de qualidade ambiental, abordar as questões ambientais de forma quantitativa é um sério problema.” (Martins)

3.7 ÁREAS DESCOBERTAS E NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÕES

As áreas não cobertas e necessidades de complementação de estudos como as apresentadas em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* revelam as suas limitações como metodologia que se mostrou eficiente para gerar um retrato dos assentamentos de maneira rápida e de custo relativamente baixo. As principais sugestões aparecem listadas e foram algumas vezes acompanhadas de comentário dos autores do livro sobre possibilidade de integração com os métodos propostos.

Nos aspectos descritos na qualidade de vida Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) ressaltam a importância de:

“Poder-se ia dizer que é imprescindível numa pesquisa de cunho qualitativo a contextualização da trajetória de vida dos sujeitos, na medida em que o acesso à terra (morar e trabalhar) e aos serviços sociais básicos implica em melhoria concreta da qualidade de vida se comparada à situação anterior, em geral sem terra, sem teto e sem trabalho.” (Cunha *et alii*)

A trajetória de vida das famílias não pode ser apreendida por nenhuma pesquisa que avalie os assentamentos como um todo. Uma possível complementaridade pode vir de um desenho de geração de dados primários com dois questionários. Um deles reservado para as questões em que é possível o registro das informações para o coletivo do assentamento. Por exemplo, não é necessário percorrer todas as casas de um assentamento para avaliar quantas famílias moram no projeto. Para isso, basta perguntar a uma (ou algumas) pessoa(s) bem informada(s). O esforço de amostragem (refletido diretamente nos custos e no tempo da pesquisa) para coletar essa informação família-a-família é muito grande e não garante maior precisão. A família pode estar ausente do lote na época da sua visita ou pode haver problemas na localização de todas as casas, por parte dos entrevistadores.

Há vantagens e restrições metodológicas na geração de informações agregadas para a totalidade dos assentamentos. Registrar o que for possível no coletivo alivia aquilo que precisa ser levantado individualmente.

Contabilizar casas, energia elétrica, forma de acesso ao projeto, parcerias institucionais no coletivo evita que seja necessário um levantamento individual (família-a-família) para inventariar a situação global do projeto, reduzindo as perguntas a serem feitas e reservando para este questionário um menor número de perguntas capazes de registrar o que é limitado pela metodologia agregada. Nessas perguntas cabem temas como trajetória de vida, renda, perfil familiar e situação anterior ao assentamento. A metodologia proposta em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* pode, sob esse aspecto, ser considerada complementar a estudos mais detalhados, aliviando o número de questões que precisam ser resolvidas em abordagens (família-a-família), mas detalhadas. A possibilidade de integração é total, é possível trabalhar com a mesma equipe dois questionários simultaneamente, um complementando o outro, um validando (criticando) as informações do outro. Vale lembrar que os custos logísticos são enormes em pesquisas nos assentamentos. Aproveitar o fato de estar lá é essencial. Aplicar um ou dois tipos de questionário não irá agregar significativamente custos ou tempo à pesquisa.

Quanto ao acesso às informações coletadas, Cunha *et alii* (Capítulo 2.1) afirmam que:

“Mesmo porque os índices que são apresentados na publicação encerram importantes fragilidades, contribuindo para distorcer a realidade que se pretende retratar. Ainda assim, o esforço já feito pode ser aperfeiçoado e servir de base para futuros diagnósticos. Os dados devem ser apresentados no relatório-síntese agregados, mas não na forma de índices. Esses índices podem ser propostos em artigos científicos, mas não podem ocultar o mais importante nesse trabalho, que são as informações coletadas.” (Cunha *et alii*)

Em relatos como *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* realmente há necessidade de agregar os dados para a sua apresentação. Arriscamos o palpite de que isto será necessário em qualquer meio de divulgação (relatório, livro, artigo científico) para trabalhos que utilizem um banco de dados com cinco milhões de registros, como o que foi utilizado. A agregação, ponderação, crítica e filtragem dos dados dão chance a sua manipulação ou moldagem a certos objetivos ou expecta-

tiva de resultados pré-definidos. A maneira de afastar essa hipótese (de manipulação inescrupulosa) é deixar absolutamente claros os critérios utilizados na agregação, ponderação, crítica e filtragem, além de permitir acesso às bases originais. Todos esses cuidados foram tomados em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* inclusive o acesso à base original². Diversos grupos de pesquisa tiveram acesso à base de dados, mesmo considerando a demora do NEAD em fazer com que esse acesso seja possível diretamente de servidor. Atualmente, o banco de dados completo da pesquisa está disponível para acesso público na página do Consórcio de Informações Sociais (CIS), no site <http://www.nadd.prp.usp.br/cis/index.aspx>. Nessa página também há instruções para o acesso à base.

Acreditamos que esta seja a melhor maneira de tratar dados gerados a partir de pesquisas feitas com recursos públicos, mesmo que isto interfira nos interesses dos pesquisadores de manter as bases por mais tempo sob sua análise exclusiva ou do governo de evitar a possibilidade de crítica por análises das bases que não passaram por sua intermediação. Infelizmente, não é assim que a maioria dos pesquisadores trata as informações primárias nem o governo abre suas bases. O banco de dados da pesquisa *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, nesses aspectos, ainda está dentro das exceções à regra.

No aspecto da utilidade da pesquisa como forma de avaliação das políticas governamentais, Sauer (Capítulo 2.2) afirma:

“Resumidamente, esta “preferência” não se constitui em um grave problema da pesquisa. Uma vez assumida essa perspectiva, no entanto, deveria levar a busca de dados capazes de realmente avaliar a eficácia e a eficiência das ações governamentais de reforma agrária. Significaria incluir, ainda, outros aspectos e dados como, por exemplo, montante de recursos públicos aplicados, formas de aplicação (em que ações, períodos de liberação dos recursos etc), administração pública dos projetos, grau de participação dos interessados nas decisões sobre prioridades (quais ações implementar, quando e como implementar), etc.” (Sauer)

2 Os arquivos referentes às fontes do banco de dados gerados nesta pesquisa serão disponibilizados pelo MDA por meio do NEAD (página 39 do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*).

As informações complementares apontadas podem dar uma nova dimensão para a análise, permitindo inferir sobre o impacto e os resultados das distintas opções gerenciais feitas pelo governo (como, onde, quanto e quando liberar créditos; forma, período e gestores dos projetos e formas de participação dos beneficiários nas decisões). Esta possibilidade, no entanto, depende exclusivamente da forma e transparência com que o próprio governo trata as suas bases de dados e sistemas gerenciais.

Integrar o espaço do assentamento com o seu entorno é essencial para a sua análise sob distintos aspectos. Neste sentido, Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3) e Fernandes (Capítulo 2.5) observam:

“Igualmente, faz-se necessário buscar as mediações dos assentamentos com a dinâmica regional. As pesquisas voltadas à qualidade dos assentamentos precisam absorver sua diferenciação constitutiva, a desconstrução/reconstrução de estratégias, os conflitos internos, os laços de reconhecimento social que passam pela “reapropriação” de códigos neste novo modo de vida. Olhares internos se imbricam a olhares externos, entendidos como a compreensão das mediações com o poder local e com as características regionais.” (Bergamasco e Ferrante)

“Se considerarmos que os resultados das pesquisas aplicadas devem servir também para a implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial dos assentamentos, mesmo que em escala estadual, algumas questões deveriam ter sido contempladas na realização da pesquisa. Um exemplo é a composição dos membros das famílias, sexo, estado civil, faixa etária, escolaridade, analfabetismo etc. Com relação à educação, para os movimentos socioterritoriais... o acesso à educação básica não significa apenas o acesso à escola, mas principalmente à escola no assentamento e com projeto pedagógico da educação do campo... o índice de qualidade de vida teve como elementos as condições de acesso à educação, saúde, moradia e infra-estrutura social. Esses são os elementos básicos para uma pesquisa rápida, que identifica a existência ou não dos serviços. Todavia, se pensarmos a utilização dessa pesquisa para a realização de políticas públicas de desenvolvimento rural, pode-se enfrentar problemas. Para o tema assentamentos rurais não é suficiente trabalhar somente com a existência dos serviços, mas também com a relação espaços e tempos políticos dos projetos.” (Fernandes)

As preocupações são procedentes, mas fora do alcance da abrangência dos métodos empregados em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* devido a questões de competência, prazo e orçamento. O importante é ressaltar que houve uma movimentação muito positiva nesta direção capaz de revitalizar os olhares sobre os assentamentos num futuro muito próximo. Os assentamentos foram incluídos como setor censitário nas próximas pesquisas do Censo Demográfico, Censo Agropecuário e Censo Escolar. Esse recorte irá abrir perspectivas de análise importantes e abrangentes, expondo novas realidades e proporcionando uma visibilidade das áreas reformadas (e agora comparadas com seu entorno ou com os agricultores familiares não beneficiados), como nunca foi possível. Esses novos olhares podem servir para objetivar as discussões diminuindo a subjetividade especulativa, sempre muito presente na mesa de negociação do tema reforma agrária.

A possibilidade de continuidade de pesquisas com métodos expeditos e de custo baixo como sugeridos em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* foi condicionada por Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) a sua comparação com estudos detalhados:

“A elaboração do estudo e a abertura do banco de dados para uso público criam grandes oportunidades para análises futuras sobre questões relevantes para a compreensão da reforma agrária no Brasil. Uma primeira linha de trabalho, que deveria ser assumida pelo próprio Estado, é a realização de estudos amostrais para gerar parâmetros de validação da metodologia. Isso permitiria a reprodução do estudo no futuro, seja na totalidade ou parte dele, com maior confiabilidade e segurança.” (Buainain e Silveira)

A falta de detalhamento também foi apontada por Costa Gomes (Capítulo 2.7) como restritiva para que *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* possa apoiar programas destinados à geração de pesquisa e desenvolvimento na área agropecuária:

“Do ponto de vista da pesquisa agropecuária, mais especificamente, o texto não apresenta muitos detalhes sobre os formatos tecnológicos ou nas opções tecnológicas adotadas nos assentamentos, o que ajudaria na definição de projetos

mais específicos para a consolidação do tema da sustentabilidade em suas várias dimensões. Também no que toca a questão ambiental, a opção metodológica de avaliar “erosão”, sem estudar histórico das áreas, por exemplo, não permite aferir a complexa realidade ambiental dos assentamentos... Isto também ocorreu no que afeta a “biodiversidade” (...)” (Costa Gomes)

Costa Gomes (Capítulo 2.7) também aponta a falta de inclusão de multiplicidade nas análises que pudesse representar a adoção de estratégias específicas de produção nas áreas reformadas nos diferentes momentos e contextos dos assentamentos:

“Ainda que o estudo tenha pretendido uma certa completude analítica, o tema da tecnologia adequada para os assentamentos, considerando a multiplicidade de propósitos e a diversidade existente no âmbito da agricultura familiar brasileira, especialmente a da reforma agrária, foi escassamente abordado. Outro estudo talvez deva contemplar as diferentes estratégias tecnológicas nos diferentes momentos da vida de um assentamento. Ainda que o tema da sustentabilidade dos sistemas de produção seja relativamente recente no âmbito dos movimentos sociais ligados diretamente à reforma agrária, como é o caso específico do MST, a necessidade de trabalhar na produção de ciência e tecnologia que consolide estes “estilos” de agricultura vem tendo importância crescente nos últimos anos e apresenta-se como um grande desafio não só para a pesquisa agropecuária como para todas as entidades ligadas à agricultura, em geral, e a agricultura familiar, especificamente.” (Costa Gomes)

Os impactos que os assentamentos produzem também foram ressaltados como tema importante na sua avaliação. As áreas reformadas não são vias de uma única mão, ou seja, ao mesmo tempo em que são afetadas pelo avanço das fronteiras e do interesse do agronegócio ou pelos humores da conjuntura social e política de seu entrono de centrais, elas também modificam e produzem impactos na diversidade e quantidade de oferta de alimentos, na oferta de empregos e nos mercados fornecedores de insumos e serviços. Captar estes impactos certamente faz parte da avaliação dos assentamentos como sugerido por Meliczek (Capítulo 2.10):

“Entretanto, a questão referente a se os assentamentos possuem algum efeito macroeconômico, ocasionando mudanças no Produto Interno Bruto (PIB), no abastecimento de alimentos para centros urbanos, no comércio internacional e no investimento na agricultura, ainda não foi coberta. Embora uma análise dessa natureza tivesse sido bem-vinda, teria ultrapassado o escopo do estudo. O mesmo se aplica a um levantamento da reação de proprietários cujas terras tenham sido expropriadas.” (Meliczek)

Por meio de um exemplo apoiado em resultados de pesquisas microsociológicas, Brenneisen (Capítulo 2.11) demonstra as vantagens da integração de estudos expeditos e abrangentes com estudos detalhados e pontuais. Ambos se beneficiam, o *porquê* e o *como* podem ser melhor definidos e a abrangência dos estudos de caso pode ficar melhor delimitada:

“Os dados (que compõem o índice de reordenação fundiária) apontam, em primeiro lugar, para a possibilidade de erros de avaliação no dimensionamento de projetos, por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ocorrendo, em alguns casos, a alocação de um número maior de famílias além da capacidade do assentamento, sobretudo no primeiro período estudado (1985-1994). Há ainda uma variação nos números, dependendo da região. Essa constatação conduziu os autores (Sparovek *et alii*, 2003, p.93-94) a uma tentativa de interpretação desses dados, o que levou à busca das possíveis causas para tal ocorrência – entre elas, a atração exercida sobre outras famílias com a instalação do assentamento, o já mencionado dimensionamento do projeto realizado de maneira equivocada pelo órgão responsável e a existência de infra-estrutura do assentamento como fator de atração de outros parentes ou agregados. Contudo, a pesquisa concluiu – tendo em vista o seu objetivo, que era o de gerar uma análise preliminar dos dados – que esse trabalho específico não permitiria isolar um ou outro dado explicativo sobre a superação da capacidade de assentamento nos projetos. É nesse ponto específico que os estudos de caso ou estudos representativos de uma dada realidade regional poderiam responder de maneira mais satisfatória a essa questão... (segue um relato de diversos estudos de caso)... O conhecimento das especificidades históricas e culturais responde de maneira mais satisfatória a aspectos relativos aos índices de eficácia da reorganização fundiária, além de servir de orientação para a ação dos agentes governamentais

ou mediadores do movimento. Ou seja, os números precisam ser interpretados à luz de outras metodologias de pesquisa, que, levando-se em consideração o contexto sociocultural em que se encontram instalados esses assentamentos, permitam uma interpretação mais abrangente desses dados.” (Brenneisen)

3.8 NOVOS OLHARES E FORMAS DE INTERPRETAÇÃO

Diversos colaboradores lançaram novos olhares sobre os dados. Esses novos olhares – quando críticos ou quando questionaram aqueles apresentados em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* – foram tratados nos capítulos anteriores destes comentários. No caso de trazerem à luz novas informações, foram listados a seguir.

A escolha das variáveis que compõem o índice de reorganização fundiária (IF) e seu peso na avaliação da conversão dos latifúndios foram complementados por Buainain e Silveira (Capítulo 2.4):

“Um segundo ponto sobre a composição do índice de eficácia da reorganização fundiária diz respeito ao tratamento dado a algumas das variáveis. Por exemplo, a aglutinação de parcelas parece entrar como fator negativo no índice, quando em muitos casos é, justamente, um sinal de que a reorganização fundiária está sendo bem-sucedida. Em muitos casos – referência ao Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) –, a aglutinação, feita sempre “por baixo do pano”, corrigia problemas de seleção de beneficiários, de divisão artificial de lotes e permitia aos assentados mais empreendedores, e com melhores condições, expandir sua produção.” (Buainain e Silveira)

A análise da qualidade do acesso aos serviços de educação e saúde é ressaltada por Cunha *et alii* (Capítulo 2.1):

“Por outro lado, o acesso à educação, segundo dados apresentados no diagnóstico (p.103), por exemplo, não significa efetivamente melhoria da qualidade de vida. Pesquisa realizada entre jovens de assentamentos localizados no município de Pilões, no Brejo paraibano, revelou um atraso escolar médio de quatro anos entre os estudantes matriculados no ensino fundamental e precárias condições em termos da qualidade de ensino oferecido a esses jovens. No entanto, os filhos

apresentam níveis de escolaridade mais elevados que os de seus pais (Menezes, Oliveira e Miranda, 2004). Na saúde, também identificam-se melhorias no acesso aos serviços, contudo é preciso esclarecer que o acesso não implica necessariamente um serviço de boa qualidade.” (Cunha *et alii*)

Sobre a concentração dos assentamentos nas regiões Norte e Nordeste, Sauer (Capítulo 2.2) afirma que:

“A equipe não problematizou esses dados, mas são significativos por, pelo menos, dois motivos básicos. Primeiro, corroboram e reafirmam as opções governamentais de desapropriar áreas em detrimento de outras ações complementares. Esta opção tem sido executada na região com o maior estoque de terras – conseqüentemente terras com preços mais baixos –, resultando em gastos públicos com um “maior retorno” (maior número de famílias beneficiadas).” (Sauer)

“Em segundo lugar, essa região apresentou os piores índices gerais de qualidade de vida com média de 49 para os projetos implantados até 1994, e de 42 para os implantados de 1995 a 2001 (contra 63 e 54, respectivamente, para o âmbito nacional). A região Norte apresentou baixos índices de acesso (falta de estradas), de eletricidade, de serviços de saúde, demonstrando a falta de investimentos em ações complementares à reforma agrária.” (Sauer)

“Fundamentalmente, os dados revelam uma lógica perversa de concentrar as ações em desapropriações de áreas na região que tem terras baratas, mas que mais necessita investimentos complementares. Essa lógica dá visibilidade às ações governamentais (ações que “beneficiam” muitas famílias), mas penaliza as famílias e impede avanços importantes no processo geral de democratização do acesso à terra, especialmente porque mantém intocada a concentração fundiária do Sul e Sudeste.” (Sauer)

A pressão sobre quantidade existiu e, provavelmente, continuará existindo. Os acampamentos, ocupações e uma organização social de base forte impulsionam neste sentido. Conciliar (ou não ceder incondicionalmente) a pressão quantitativa por meio da arrecadação de terras, onde é mais fácil, pode envolver mudanças profundas na forma com que o governo

e a sociedade organizam suas ações. A forma de gestão do orçamento, o aparato legal, a capacitação de seus quadros funcionais, os sistemas gerenciais podem prescindir adaptações que permitam incluir (e avaliar, monitorar, tornar eficientes) metas de qualidade ou impacto. Deve-se, no entanto, tomar o cuidado de não deixar de “contar famílias” e passar a simplesmente contar “orçamento”, “inaugurações” ou “programas”.

Lerrer (Capítulo 2.6) analisa de maneira conclusiva a trajetória de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* nos meios de comunicação, expondo uma opinião corajosa e embasada em sua experiência de jornalista, militância nos movimentos sociais e pesquisas de cunho acadêmico:

“Em suma, apesar da riqueza de interpretações possíveis sobre os dados da pesquisa, que deveriam ter sido reverberados com muito mais impacto nos meios de comunicação de massa, é importante destacar que a maioria das matérias que abordaram a pesquisa singularizam a precariedade dos assentamentos criados, a ineficiência do Estado (que no entanto ainda está efetivamente desaparelhado para lidar com esse problema), a improdutividade dos lotes ou o péssimo hábito dos assentados de abandoná-los ou vendê-los. Ou seja, muito mais do que auxiliar no aumento da compreensão da sociedade brasileira e mesmo contribuir para a construção de consensos sobre medidas que venham a aplacar a profunda desigualdade social do país, essas matérias reproduzem as forças hegemônicas da sociedade – altamente vinculadas com os interesses da grande propriedade rural – associadas a uma leitura descolada da realidade das populações pobres do campo, de suas necessidades e de suas perspectivas limitadíssimas de ascensão social. Desse modo, salvo honrosas exceções³, boa parte da produção jornalística brasileira colabora para a manutenção de um imaginário social impotente diante das raízes seculares da desigualdade social, centrada na concentração fundiária, o que em face da abundância de terras férteis e ociosas existentes no país, deveria soar como um enorme absurdo.” (Lerrer)

3 Edição da revista Carta Capital, de 28 de abril de 2004, que aborda o resultado da pesquisa realizada por uma equipe coordenada por pesquisadores em regiões de concentração de assentamentos, publicada no livro “Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro”, de Sérgio Leite, Beatriz Heredia, Leonilde Medeiros, Moacir Palmeira e Rosângela Cintrão (coord.), Incra/NEAD/MDA/Unesb, Brasília, 2004.

Costa Gomes (Capítulo 2.7) analisa de maneira crítica os avanços que a pesquisa e desenvolvimento voltados para a agricultura familiar, demonstrando a preocupação com o modelo proposto e seus impactos na sustentabilidade dos sistemas produtivos:

“A intensificação tecnológica levada a cabo pelos agricultores familiares quando do início do processo de modernização da agricultura brasileira foi, exatamente ela, uma das responsáveis pela exclusão de um grande número desses agricultores, que mais tarde viriam a formar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), justamente o principal público-alvo da reforma agrária. Então, assumir que o processo de desenvolvimento se dá pela incorporação tecnológica, sem sequer discutir que estilo de tecnologia e em que situação, pode representar a reedição do equívoco... Um primeiro aspecto importante a levantar é o da possibilidade real de que em muitos casos os assentados estejam tentando a implantação de estilos de agricultura convencional, ou seja, baseado no mesmo modelo que ajudou a expulsá-los do campo.” (Costa Gomes)

Martins (Capítulo 2.9) ressalta o mesmo aspecto sob a ótica ambiental:

“Os assentados não sairão dessa lógica (pacote tecnológico destruidor dos ecossistemas) exclusivamente por força própria. Trata-se, então, de se construir um ambiente propício em que os agentes econômicos no processo de busca e seleção de novas tecnologias possam ser induzidos a optar por tecnologias que sejam ambientalmente corretas. Quando as restrições de ordem ambiental se tornarem restrições de primeira ordem às atividades econômicas, aí sim não mais estaremos numa sociedade capitalista, e o processo de construção da sociedade sustentável estará no seu apogeu.” (Martins)

Costa Gomes (Capítulo 2.7) também ressalta a importância de um urgente equacionamento da questão ambiental nos assentamentos e do papel da pesquisa científica na busca de soluções:

“Um outro aspecto digno de observação é o que se refere ao índice de qualidade do meio ambiente (QA), quando aponta que os maiores índices foram registrados nos assentamentos novos, dando margem a duas interpretações: “a) a

qualidade do meio ambiente diminui com o desenvolvimento do projeto e com a intensificação dos sistemas de produção ou *b*) as atitudes conservacionistas têm sido intensificadas em tempos mais recentes” (p.122). Para a análise do ponto de vista da pesquisa agropecuária, não importa a conclusão. A manutenção da capacidade produtiva dos recursos naturais, do meio ambiente em si, é uma condição intrínseca à própria sustentabilidade da relação da sociedade com a natureza, ou seja, da possibilidade da continuidade da vida sobre a Terra. O aumento do reconhecimento dessa necessidade é o que faz a intensificação das atitudes conservacionistas. Se por um lado as duas possibilidades são concretas, também ambas merecem ações específicas da pesquisa agropecuária. O que importa no caso é a evidente necessidade de que esse tema seja definitivamente incorporado ao rol dos projetos e programas de pesquisa e desenvolvimento de forma geral e não somente naquela mais direcionada à reforma agrária. A busca da base científica para a consolidação dos formatos tecnológicos que garantam a sustentabilidade no uso dos recursos naturais é uma tarefa urgente para todos os que têm qualquer tipo de relação com a agricultura, o espaço rural e o seu desenvolvimento.” (Costa Gomes)

A análise de Mattei (Capítulo 2.8) sobre o conjunto de dados apresentado revela uma preocupação mais geral, superior à escala adotada na pesquisa das áreas reformadas:

“Assim sendo, vislumbramos uma perspectiva não muito favorável para o país neste campo, pois a política de assentamentos, além de não modificar em quase nada a estrutura agrária, nem sequer está sendo capaz de atender aquelas camadas de agricultores que são expulsos do setor agropecuário. Este cenário nos obriga a afirmar que não existe efetivamente uma política de reforma agrária em curso no Brasil. Dentre as razões que sustentam esta afirmação, destacam-se:

- a) a política de assentamento dos últimos períodos está direcionada, fundamentalmente, ao processo de regularização fundiária e ao atendimento seletivo das regiões de maior conflito agrário;
- b) a política agrícola em curso não impede a contínua expulsão de trabalhadores rurais do setor agropecuário, processo que nas últimas décadas representou numericamente a mesma proporção e/ou até mais que as “famílias assentadas” pelos governos;

- c) a criação de assentamentos rurais, geralmente em áreas extremamente inóspitas e não acompanhada por uma rede de infra-estrutura básica, tem levado ao fracasso muitas iniciativas governamentais;
- d) o incentivo ao uso do mecanismo de compra, em substituição aos instrumentos constitucionais de desapropriação das terras para fins de reforma agrária, acaba privilegiando os movimentos especulativos, que se expressam através da elevação dos preços das terras em praticamente todas as regiões do país.” (Mattei)

Martins (Capítulo 2.9) avalia o impacto de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* ter revelado passivos ambientais significativos ligados à criação dos assentamentos:

“Só essa conclusão (da existência de passivos ambientais significativos) já justifica uma mudança na forma como o Estado vem conduzindo a reforma agrária, sempre pelo lado produtivista e, como tal, altamente degradador em termos ambientais. Por isto, as pesquisas nesse campo devem continuar, para que se possa modificar a forma de produzir nos assentamentos, a fim de não reproduzir o modelo dominante na produção agrícola brasileira. ...Enfim, precisamos captar se do ponto de vista da organização da produção, os assentados, depois de muita luta para conseguirem suas terras, acabam por reproduzir não só o pacote tecnológico prevalente, mas também se integram ao modelo de desenvolvimento agrícola dominante, que é um dos sustentáculos desta sociedade insustentável em que vivemos.” (Martins)

Alguns resultados chamam a atenção de Meliczek (Capítulo 2.10) que aprofunda observações feitas em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*:

“O estudo chega à conclusão de que a reforma tem sido bem-sucedida. A maioria dos beneficiados está em melhor situação do que anteriormente. Eles gozam da dignidade de viver em sua própria terra e da estabilidade que garante suas necessidades básicas. Um número considerável de famílias tem superado a linha da pobreza desde que obteve acesso à terra. Ademais, o estudo revela que os indicadores de abandono e venda ilegal de lotes de terra são insignificantes. Isso é ainda mais digno de louvor, considerando-se que os assentamentos têm sido esta-

belecidos em terras anteriormente improdutivas e por pessoas que tinham pouca ou nenhuma experiência em administrar sua própria produção”. (Meliczek)

“Uma revelação muito significativa do estudo é o alto valor do índice de eficácia da reorganização fundiária, se comparado a outros índices como o de qualidade de vida e o índice de ação operacional. Os autores chegam à conclusão que, para os assentados, o acesso à terra é o aspecto mais importante da reforma agrária. É mais importante do que o acesso a outros serviços adicionais, tais como saúde, educação ou crédito. Esse dado não deverá, entretanto, levar à complacência por parte do governo. Para facilitar o estabelecimento de assentamentos viáveis, o Estado deverá assegurar o acesso dos assentados a outros mercados, incluindo o crédito, insumos e tecnologia. Os autores enfatizam, com propriedade, a necessidade de uma ação complementar do governo na implementação de projetos de assentamento, e enfatizam que a distribuição de terras é apenas o primeiro passo no processo de melhora de vida da população rural pobre.” (Meliczek)

As dificuldades de determinação da renda familiar, as restrições de sua utilização como medida do bem-estar das famílias e procedimentos alternativos foram discutidos por Meliczek (Capítulo 2.10):

“Considerando que as entrevistas foram realizadas em nível de assentamento, e não com indivíduos assentados, os autores decidiram apresentar os dados sobre renda familiar na forma de valores numéricos e não em forma de um índice. Eles reconhecem, entretanto, as limitações metodológicas de uma análise de renda familiar para projetos inteiros, por meio de entrevistas. Com base em minhas experiências na realização de pesquisas de campo socioeconômicas, tenho dúvidas quanto a dados sobre renda obtidos por meio de questionários e tendo a me basear muito mais em indicadores secundários, como moradia, bens domésticos, presença das crianças na escola, etc.” (Meliczek)

Os assentamentos constituem um espaço geográfico claramente delimitado, mas não estão isolados do seu entorno. Brenneisen (Capítulo 2.11) comenta a importância de não particularizar demais as áreas reformadas, polarizando a discussão de pobreza rural para esse foco e assim desconsiderar outros agricultores que vivem em condições similares ou piores:

“Além dos aspectos apontados, é preciso ainda evitar interpretações da qualidade de vida nos assentamentos “descoladas” do contexto em que estão situados. Assentamentos não são ilhas. As mesmas deficiências constatadas nos assentamentos estendem-se aos demais agricultores familiares situados nas proximidades desses assentamentos. A precária estrada de acesso aos assentamentos é a mesma precária estrada de acesso dos demais agricultores familiares. A moradia dos agricultores familiares não é também, via de regra, melhor que a do assentado (por sinal, a existência de uma linha de crédito para habitação específica para os assentados e ausência de algo similar para os agricultores familiares, tem sido objeto de questionamento por parte desses últimos, já de longa data).” (Brenneisen)

3.9 A CONTRIBUIÇÃO PARTICULAR DAS COLABORADORAS E DOS COLABORADORES

Os colaboradores foram convidados a apresentar complementações, em discurso livre, ressaltando dados, experiências e relatos derivados de sua trajetória ou perspectiva. Esses capítulos acabaram gerando um retrato rico e diversificado de diversos aspectos da reforma agrária brasileira, de forma resumida e condensada pelo pequeno espaço oferecido a cada colaborador. Ressaltamos o que cada colaboração significou para nós:

Cunha *et alii* (capítulo 2.1) apresentam dados de estudos detalhados feitos em assentamentos da Paraíba. Esses estudos ajudaram a demonstrar as limitações que pesquisas abrangentes e expeditas têm na compreensão da realidade sob a ótica local, bem como a dificuldade da extrapolação dos dados produzidos localmente na geração de um panorama global.

Sauer (Capítulo 2.2) enriquece, com base em seu “*nomadismo geográfico e social*” pelas áreas reformadas, o conceito de delimitação geográfica dos assentamentos, da motivação e do significado do acesso à terra. Este depoimento reforça a reforma agrária como política focalizada em exclusão e de forma não-compensatória, por realmente marcar a trajetória de vida dos beneficiados. Valores como liberdade de escolha, perspectiva de vida, auto-estima, unidade familiar e tantos outros de difícil quantificação aparecem destilados na fala de Gloraci (GO) citada por Sauer: “*Terra é tudo; terra é paz, é vida! A luta pela terra é uma coisa muito clara: é o sustento da vida!*”.

Bergamasco e Ferrante (Capítulo 2.3) contribuem com uma reflexão sobre o uso de indicadores e índices nas pesquisas sobre assentamentos. Fica evidente que se por um lado eles não resolvem todas as questões e a sua concepção e interpretação necessita de estudos detalhados, é difícil imaginar que a gestão de uma política com a abrangência da reforma agrária brasileira possa ser feito sem eles. A questão é achar a melhor complementaridade entre as escalas e métodos, procurando sinergia e não concorrência.

Buainain e Silveira (Capítulo 2.4) exploram as possibilidades e perspectivas que a metodologia proposta (expedita e de baixo custo relativo) abrem para a análise e gestão no contexto da execução da reforma agrária como política de governo. As observações são enriquecidas com diversas referências a dados e pesquisas próprias que avaliaram áreas reformadas em outros contextos.

Fernandes (Capítulo 2.5) apresenta uma ótica dos assentamentos em relação à sua evolução histórica posicionando as diferentes opções tomadas pelo governo frente à evolução dos movimentos sociais. O relato deixa muito claro que a questão de acesso à terra está longe de estar resolvida no Brasil: *“Filhos de assentados constituíram famílias, ocuparam a terra e foram assentados. Está em formação uma segunda geração de filhos de assentados sem que a questão da terra tenha sido resolvida”*, mas não deixa de ter esperança para o futuro: *“A qualidade dos assentamentos de reforma agrária está diminuindo. Esta é uma conclusão que a publicação nos apresenta. A qualidade dos assentamentos pode melhorar. Está é outra conclusão que a leitura da publicação nos oferece.”*

De forma sintética, sistemática e ordenada em poucas páginas, Lerrer (Capítulo 2.6) conseguiu traçar – usando a trajetória de *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* nos meios de comunicação como pano de fundo – um panorama atual da profissão de jornalista, dos interesses e estrutura de poder que movem a abordagem do tema reforma agrária nos meios de comunicação. A coragem embutida nas afirmações que questionam as motivações e a imparcialidade na profissão e nas empresas que detém o setor impressiona. Que exemplo!

Costa Gomes (Capítulo 2.7) ressalta a necessidade de transversalidade, parcerias e integração institucional na abordagem do tema reforma agrária.

Demonstra que as políticas públicas voltadas para a questão fundiária não pertencem a um ou a outro ministério ou entidade, ressaltando os desafios que a geração e transferência de pesquisa e desenvolvimento ainda têm pela frente:

“Para as unidades de pesquisa da Embrapa o desafio seria estabelecer ações de parceria com as agências públicas que atuam na reforma agrária, utilizando como ponto de partida a visão do espaço territorial. Ações de desenvolvimento com essa concepção já teriam impactos imediatos na “qualidade dos assentamentos”, dado o grande estoque de tecnologias geradas ou adaptadas prontas para o uso, mas que sequer chegou até eles (...) Vários ministérios e muitas instituições públicas do estado e da sociedade têm na reforma agrária a interface para seus trabalhos. Ocorre que historicamente cada um ou cada uma tem tentado cumprir seu papel de forma isolada, resultando em ação desconexa e perda de energia, para não falar de pulverização de recursos.” (Costa Gomes)

Mattei (Capítulo 2.8) enriquece o debate com sugestões objetivas de como melhorar os métodos e procedimentos adotados em *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. Sua reflexão sobre a questão agrária e as políticas de assentamentos reforça a necessidade atual de se manter o tema em debate, que deve ser qualificado objetivo e focalizado no benefício daqueles que podem assumir uma nova trajetória de vida se tiverem acesso à terra e aos meios de nela produzir:

“Nesse sentido, a resposta à questão se a *reforma agrária é ainda pertinente para a sociedade brasileira no início do século XXI* parece ser óbvia, sobretudo se admitirmos a existência da “questão agrária”. Nossa visão é que, em um país com mais de 90 milhões de hectares de terras improdutivas e com mais de quatro milhões de famílias de sem terras, além de apresentar índices de desigualdades econômicas e sociais alarmantes, não se pode prescindir do uso de um instrumento eficaz – como é o caso da reforma agrária – para tentar reverter esse cenário, como o fizeram a maior parte dos países hoje considerados “desenvolvidos”. Entretanto, o caráter da reforma agrária (massiva, econômica, social ou produtivista), bem como os instrumentos necessários, é que precisam ser melhor debatidos com a sociedade brasileira.” (Mattei)

A questão ambiental é o cerne da argumentação apresentada por Martins (Capítulo 2.9). Concordamos com ele que o desafio atual (ou o próximo desafio dada a quase insignificância de ações efetivas já implementadas) é construir um modelo, uma maneira de beneficiar milhões de famílias com terra, meios de produção, uma vida digna e segura sem aumentar a pressão sobre os recursos naturais ou presentear as futuras gerações com vergonhosos passivos ambientais. Esse é o assunto menos debatido no âmbito dos especialistas, executores e militantes da reforma agrária. Perdemos com isto as futuras gerações, das quais estamos reduzindo as opções de escolha e o direito a um meio ambiente ecologicamente digno. Apesar da magnitude do problema, todos nós, ligados de alguma forma à reforma agrária, temos o dever de tratar o meio ambiente com mais seriedade, prioridade e profundidade.

Meliczek (Capítulo 2.10) nos empresta o olhar de um observador externo. Sua experiência vem de trabalhos realizados na Turquia, Filipinas, África do Sul, Afeganistão, de muitos anos de academia em Goettingen (Alemanha) e como consultor da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) para reforma agrária. Sua análise objetivou especificamente o livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira* com importantes sugestões que podem possibilitar ganhos de abrangência e qualidade em pesquisas semelhantes que poderão ser realizadas no futuro.

Brenneisen (Capítulo 2.11) finaliza a sua contribuição, que deixa evidente o caráter complementar de diversos métodos e especialidades necessários para retratar os assentamentos, com a seguinte afirmação:

“Finalizo, registrando aqui o gesto destemido dos autores do livro *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*, colocando a pesquisa desenvolvida por eles sob o olhar crítico de outros pesquisadores, munidos de outras referências e perspectivas diversas de análise. Resta torcer para que atitudes similares de diálogo, franco e aberto, sejam possibilitadas por aqueles que realizam o importante trabalho de mediação da luta pela terra. Certamente ganharíamos todos: o Estado, o MST, a luta pela reforma agrária e os trabalhadores rurais sem-terra, que arriscam incessantemente suas próprias vidas na conquista de

uma existência mais digna. Sairia, enfim, vitoriosa, a causa que mobiliza a todos nós – a luta por uma sociedade mais justa e democrática.” (Brenneisen)

Estas últimas palavras confirmam a convicção que nos motivou a sugerir ao NEAD a organização de *Assentamentos em Debate*, tarefa que foi mais difícil e gratificante do que prevíamos a princípio. ☺



Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

UM NOVO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO PARA O PAÍS passa pela transformação do meio rural em um espaço com qualidade de vida, acesso a direitos, sustentabilidade social e ambiental.

Ampliar e qualificar as ações de reforma agrária, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, de promoção da igualdade e do etnodesenvolvimento das comunidades rurais tradicionais. Esses são os desafios que orientam as ações do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) voltado para a produção e a difusão de conhecimento que subsidia as políticas de desenvolvimento rural.

Trata-se de um espaço de reflexão, divulgação e articulação institucional com diferentes centros de produção de conhecimento sobre o meio rural, nacionais e internacionais, como núcleos universitários, instituições de pesquisa, organizações não governamentais, centros de movimentos sociais, agências de cooperação.

Em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o NEAD desenvolve um projeto de cooperação técnica intitulado “Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável”, que abrange um conjunto diversificado de ações de pesquisa, intercâmbio e difusão.

EIXOS ARTICULADORES

- Construção de uma rede rural de cooperação técnica e científica para o desenvolvimento
- Democratização ao acesso às informações e ampliação do reconhecimento social da reforma agrária e da agricultura familiar

O NEAD busca também

- Estimular o processo de autonomia social
- Debater a promoção da igualdade
- Analisar os impactos dos acordos comerciais
- Difundir a diversidade cultural dos diversos segmentos rurais

PROJETO EDITORIAL

O projeto editorial do NEAD abrange publicações das séries Estudos NEAD, NEAD Debate, NEAD Especial e NEAD Experiências, o Portal NEAD e o boletim *NEAD Notícias Agrárias*.

PUBLICAÇÕES



Reúne estudos elaborados pelo NEAD, por outros órgãos do MDA e por organizações parceiras sobre variados aspectos relacionados ao desenvolvimento rural.



Inclui coletâneas, traduções, reimpressões, textos clássicos, compêndios, anais de congressos e seminários.



Apresenta temas atuais relacionados ao desenvolvimento rural que estão na agenda dos diferentes atores sociais ou que estão ainda pouco divulgados.



Difunde experiências e iniciativas de desenvolvimento rural a partir de textos dos próprios protagonistas.

PORTAL

Um grande volume de dados é atualizado diariamente na página eletrônica www.nead.org.br, estabelecendo, assim, um canal de comunicação entre os vários setores interessados na temática rural. Todas as informações coletadas convergem para o Portal NEAD e são difundidas por meio de diferentes serviços.

A difusão de informações sobre o meio rural conta com uma biblioteca virtual temática integrada ao acervo de diversas instituições parceiras. Um catálogo *on line* também está disponível no Portal para consulta de textos, estudos, pesquisas, artigos e outros documentos relevantes no debate nacional e internttacional.

BOLETIM

Para fortalecer o fluxo de informações entre os diversos setores que atuam no meio rural, o NEAD publica semanalmente o boletim *NEAD Notícias Agrárias*. O informativo é distribuído para mais de 10 mil usuários, entre pesquisadores, professores, estudantes, universidades, centros de pesquisa, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e sindicais, organismos internacionais e órgãos de imprensa.

Enviado todas as sextas-feiras, o boletim traz notícias atualizadas sobre estudos e pesquisas, políticas de desenvolvimento rural, entrevistas, experiências, acompanhamento do trabalho legislativo, cobertura de eventos, além de dicas e sugestões de textos para fomentar o debate sobre o mundo rural.

Visite o Portal www.nead.org.br

Telefone: (61) 3328 8661

E-mail: nead@nead.gov.br

Endereço: SCN, Quadra 1, Bloco C, Ed. Brasília Trade Center, 5º andar, Sala 506
Brasília/DF CEP 70711-901

nead



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



Trabalho Escravo
Vamos abolir de vez
essa vergonha.