

## A MÉDIA BURRA: QUANDO A SUBESTIMAÇÃO DO REAL E EXIGÊNCIAS IRREALISTAS MACULAM A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Leonardo Melgarejo<sup>1</sup>  
César Fernando Schiavon Aldrighi<sup>2</sup>  
Acácio Zuniga Leite<sup>3</sup>

Recebido em 28/08/2020

Aprovado em 09/09/2020

DOI: 10.18829/2104

### Resumo

Da redemocratização até os dias atuais o Programa Nacional de Reforma Agrária possibilitou o assentamento de cerca de 1,077 milhão de famílias em 78,589 milhões de hectares. Em apoio ao seu desenvolvimento foram aplicados volumes expressivos de recursos em programas de habitação, apoio à produção, agroindustrialização, educação e de assistência técnica, entre outros. Documentos recentes, adotando estudos de caso, visões setoriais, em cortes regionais ou em abordagens por linhas de produção, demonstram a enorme transformação que isto implicou, em termos de vitalidade do espaço rural, ocupação de mão de obra e geração de renda e riqueza, bem como de novas formas de trabalho e de tecnologias amigáveis ao ambiente. De outro lado, embora acessando os mesmos elementos, estudiosos contrários ao aqui chamado desenvolvimento includente, se apoiam em dados médios para apontar vulnerabilidades da política de reforma agrária e recomendar sua extinção. Adotando esta perspectiva, a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e a Bancada Ruralista, em especial desde o golpe que depôs a presidente Dilma, atuam no sentido de desestimular processos voltados à desconcentração da estrutura fundiária. Em visão estritamente cartorial e objetivando expandir o mercado de terras de maneira a facilitar o avanço de capitais especulativo no espaço rural, procuram desenvolver mecanismos para a privatização/internacionalização de direitos de propriedade sobre as áreas reformadas. Modificações no escopo legal, desestruturação da autarquia agrária e o esvaziamento de políticas de apoio à agricultura familiar se incluem neste movimento, que também ameaça áreas de conservação ambiental, comunidades tradicionais, agricultores familiares e povos indígenas. O presente texto argumenta no sentido da inadequação, equívoco ou malícia teórica-conceitual que se apoia em dados médios para discutir resultados da política de reforma agrária no Brasil. Demonstra-se a necessidade de incorporação de conceitos relacionados ao tempo de maturação dos assentamentos, particularidades locais e tecnologias de produção desenvolvidas, posto que, combinadas, estas condicionantes estabelecem horizontes de possibilidades ampliados para as perspectivas de desenvolvimento da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** desenvolvimento rural, desenvolvimento includente, assentamentos, análise multidimensional, análise envoltória de dados.

### Abstract

The National Agrarian Reform Program settled approximately 1.077 million families on 78.589 million hectares since re-democratization until the present. In support of their development, significant amounts of resources were invested in housing, production support, agro-industrialization, education and technical assistance, among others programs. Recent documents, adopting case studies, sectoral views, in regional courts or in approaches by production lines, demonstrate the enormous transformation in terms of the vitality of the rural space, occupation of labor and generation of income and wealth, as well as new ways of working and environmentally friendly technologies. On the other hand, although

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo, Doutor em Engenharia de Produção (LECERA/UFSC). E-mail: [melgarejo.leonardo@gmail.com](mailto:melgarejo.leonardo@gmail.com)

<sup>2</sup> Engenheiro Agrônomo, Mestre em Agroecossistemas pela UFSC. E-mail: [cesaraldrighi@gmail.com](mailto:cesaraldrighi@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural e Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS /UnB – NEAGRI/UnB. E-mail: [acacio\\_briozo@yahoo.com.br](mailto:acacio_briozo@yahoo.com.br)

accessing the same elements, researchers opposed to inclusive development, rely on average data to point out vulnerabilities in the agrarian reform policy and recommend its extinction. By adopting this perspective, the National Agriculture Confederation and the Ruralist Caucus act to discourage processes aimed at the deconcentrating of the land structure, especially since the coup that deposed President Dilma. They seek to develop mechanisms for the privatization / internationalization of property rights over the reformed areas, with a strictly notional view and aiming to expand the land market in order to facilitate the advancement of speculative capital in rural areas. Changes in the legal scope, disruption of the agrarian autarchy and the emptying of policies to support family farming are included in this movement, which also threatens environmental conservation areas, traditional communities, family farmers and indigenous peoples. The present text argues the inadequacy, misunderstanding or theoretical-conceptual malice supported on average data to discuss results of agrarian reform policy in Brazil. It demonstrates the need to incorporate concepts related to maturation time of settlements, local particularities and technologies developed. An expanded range of possibilities for family farming development appears combining these conditions.

**Keywords:** rural development, inclusive development, settlements, multidimensional analysis, data envelopment analysis.

## Introdução

O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) confere ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a responsabilidade de estabelecer parâmetros e ações que levem à criação e implantação de assentamentos rurais sustentáveis, objetivando não apenas o bem-estar das famílias diretamente envolvidas como também o estabelecimento de parcerias e dinâmicas que contribuam para o desenvolvimento territorial. Trata-se, então, de um complexo que articula diferentes políticas de estado, abarcando múltiplas dimensões, onde se destacam componentes de ordem ambiental, socioeconômica e organizacional.

Tal situação permite identificar resultados contraditórios como aqueles apontados por diversos estudos (por exemplo MAIA et al, 2013; PEREIRA, 2005; PRANDO, 2011; FERREIRA et al., 1999; MAZZINI, 2007; FERRANTE et al., 2010; CARVALHO, 2013; FERRANTE e BERGAMASCO, 1995) adotando elementos selecionados de uma mesma realidade.

Neste sentido, em que pese farta disponibilidade de estudos de caso, com focos setoriais (como exemplo podem ser citados, estudos sobre o perfil de compras de produtos básicos nos assentamentos (CUNHA, 2003), impactos territoriais (SILVA e FERNANDES, 2006), da luta pela terra (FERNANDES e RAMALHO, 2001), sobre possibilidades de inclusão social relacionadas ao turismo rural em assentamentos (NODARI et al, 2005), as expectativas em relação às políticas de desenvolvimento, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (CASTRO e MELO, 2014; IPEA, 2015), o PAA, as compras da PNAE, ou mesmo de avaliações regionalizadas efetuadas como suporte a relatórios de gestão, são raras as avaliações de natureza multidimensional (SPAROVEK, 2003; LEITE et al., 2004; OLIVEIRA, 2010;

LEITE, 2016; MELGAREJO, 2000) e ainda mais raras aquelas que incorporam limitações estruturais às possibilidades de sucesso relativo (GUANZIROLI et al., 1999, MELGAREJO et al, 2010).

Destacam-se ainda as avaliações do Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC e do Programa de Assessoria Técnica, Econômica, Social e Ambiental – ATEs, que evoluíram para a Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos – PQRA (INCRA, 2010; MELGAREJO et al., 2010), entre outros (ver por exemplo MELGAREJO, 2003; FERNANDES et al., 2007; ALDRIGHI, 2015).

Todos estes estudos permitem sustentar a hipótese forte de que o desenvolvimento das famílias e dos territórios por elas ocupados responde a curva de maturidade e aprendizado que se condiciona às forças que podem ser mobilizadas para superação de limitações dependentes do meio. Nesta perspectiva, ao ignorar o peso de dimensões desprezadas, todos esforços setoriais, voltados isoladamente à apropriação de técnicas produtivas, à disponibilidade de recursos de investimento ou à superação/enfrentamento de qualquer dimensão restritiva particularmente relacionada à agricultura familiar resultam pouco efetivos (ALDRIGHI, 2015). Ademais, ao se chocar com estímulos opostos, mais robustos e melhor articulados com outras dimensões de políticas públicas orientadas à expansão da economia do agronegócio (DELGADO, 2007; 2013), criam-se paradoxos que anulam a intencionalidade expressa no discurso da PNRA (ALDRIGHI, 2015; ARAÚJO, 2015).

Entende-se que adoção de normas e critérios uniformes, para políticas de abrangência nacional, contribui para a construção de narrativas contrárias aos objetivos do PNRA, ocultando seus méritos. Basicamente, este mecanismo impõe horizontes inalcançáveis para alguns ambientes, além de superestimar capacidades de resposta de famílias assentadas em outros, estabelecendo prazos ilusórios e metas incompatíveis para determinadas realidades locais. Tal dinâmica alimenta uma leitura reducionista e economicista da reforma agrária (LEITE e ÁVILA, 2007), que tem reverberado amplamente no Brasil, em especial neste último período. Ancorados nessa abordagem, diversos estudiosos tem manifestado o fim, a inviabilidade, a impotência e a inapropriação da política de reforma agrária e da criação de assentamentos, para o desenvolvimento das famílias e espaços territoriais envolvidos (BUAINAIN et al, 2013; GRAZIANO NETO, 2016; NAVARRO, 2007, 2016).

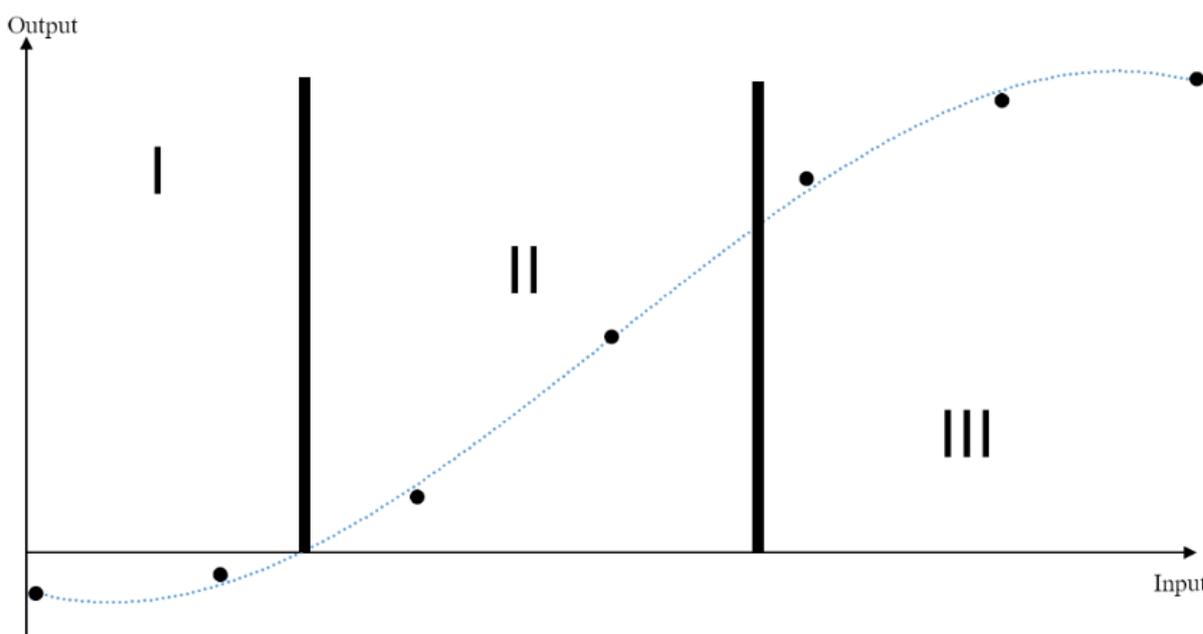
No intuito de contestar tais abordagens, apresentaremos na sequência uma sugestão metodológica que se pretende como estímulo à elaboração teórica sobre o desenvolvimento dos assentamentos. Examina-se de forma preliminar, com base nessa abordagem, dois casos

concretos. Os dados em questão foram coletados pelo Projeto RADIS, e fazem parte de acervo disponível ao acesso público. O presente artigo finaliza com considerações sobre o gerais sobre determinantes do desenvolvimento dos assentamentos.

### Premissas e procedimentos metodológicos

Considere-se, neste ponto, metáfora biológica ilustrada pela Figura 1, a seguir. Assume-se que na sua totalidade os *outputs* (O) correspondem a avanços estabelecidos sobre indicadores tidos como relevantes para descrever os resultados da política de reforma agrária<sup>4</sup>, enquanto os *inputs* (I) correspondem a indicadores de esforços dispendidos com aqueles objetivos<sup>5</sup>. Para detalhes sobre este tipo de abordagem, que se apoia em modelos de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis*), ver Charnes et al. (1996), Melgarejo (2000) e Melgarejo et al. (2009).

Figura 1: Metáfora Biológica, fases de desenvolvimento em assentamentos de Reforma Agrária, considerando *Outputs* e *Inputs* genéricos.



Fonte: elaboração própria

De uma maneira muito simplificada, considere-se, neste ponto, que os resultados (*outputs*) observados em áreas de assentamento sempre decorrerão da combinação de esforços

<sup>4</sup> Como Renda do trabalho em escala comercial, renda derivada do autoconsumo, geração de ocupações produtivas, qualidade da alimentação, acesso a elementos descritores de bem-estar social e evolução organizativa, entre outros.

<sup>5</sup> Como área ocupada, tecnologia adotada, créditos recebidos, assistência técnica, acesso a canais de escoamento e a mercados de produtos e insumos, entre outros.

(*inputs*) ali aplicados ao longo do tempo. Para fins de ilustração considere-se o caso mais simples, frequentemente adotado por críticos da reforma agrária, onde todos os *outputs* são substituídos pela renda auferida na comercialização, examinada em termos de sua evolução no tempo, que passa a ser adotado como espécie de síntese de todos esforços. Neste caso, como naquele mais complexo que toma em conta aspectos multidimensionais, a figura acima poderia ser adotada para ilustrar a trajetória de unidades incorporadas ao PNRA.

Assume-se que desde qualquer perspectiva sempre ocorrerão relações de troca mediadas pelo processo de trabalho e conhecimentos aplicados sobre o território, onde a partir dos esforços (consumo de *inputs*) emergirão resultados (*outputs*), que tenderão a apresentar aquele comportamento, ao longo do tempo. Em outras palavras, haverá um período inicial, “de largada”, onde o *trade-off* entre os esforços e os resultados parecerá negativo, posto que exigirá grande aporte de energia externa para escassa ou nula expressão de produtos reais. Os momentos de acampamento e pré-assentamento podem caracterizar bem essa fase, que se estende aos anos iniciais de assentamento. As famílias estarão vivendo em barracos, a produção para auto consumo será reduzida, não haverá trocas comerciais com o entorno e todos os processos de domínio do ambiente ou de sinergias positivas com as economias locais, serão incipientes e animados por relações preconceituosas e de desconfiança mútua. Esta “FASE I” claramente terá seus limites impostos por fatores tão variados como a capacidade de adaptação das famílias à cultura, ao clima, à disponibilidade de água, de estradas, às características produtivas do solo e do entorno, ao recebimento das parcelas de crédito, ao enquadramento das famílias em relação a valores e perspectivas dos moradores locais, entre outras variáveis.

Evidentemente a disponibilidade de créditos de infraestrutura, a aquisição de utensílios e insumos domésticos ou para a produção, bem como a venda de trabalho, a agregação de bens públicos à comunidade em função do assentamento (como a instalação de redes elétricas e a abertura de estradas), a presença da assistência técnica e o acesso ao mercado, bem como a capacidade de interlocução entre as famílias assentadas e as já residentes naquele território se mostrarão decisivas para o desenvolvimento de um segundo período. Neste momento (FASE II) costuma suceder rápida transformação na realidade local, implantando-se espécie de período dádivo caracterizado pela produtividade marginal crescente dos produtos (*outputs*), em relação aos esforços (*inputs*) dispendidos no assentamento. Trata-se de momento onde operam transformações qualitativas relevantes nos processos de organização interna e de articulação com o entorno. Naturalmente este período tem suas limitações condicionadas ao perfil das famílias e sua capacidade de apropriação das condições ambientais, ao aporte de recursos externos, à receptividade e potencialidade do meio, bem como ao resultado das pressões e

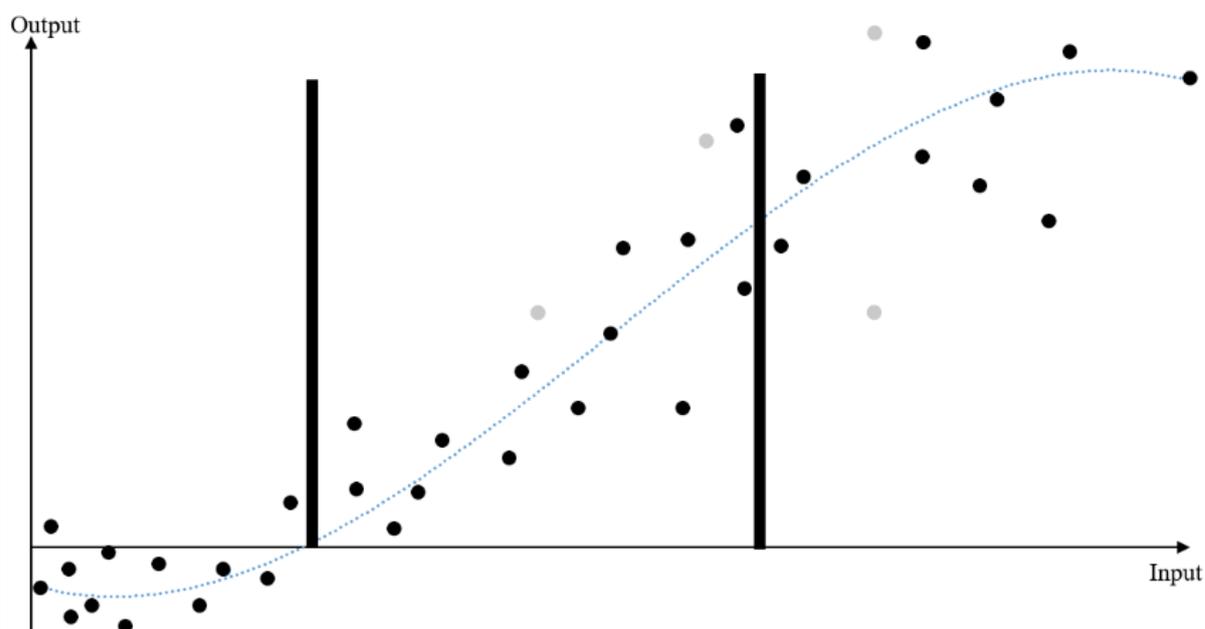
choques de interesses ali vigentes ao longo do tempo. Portanto destaque-se que esse período representa uma espécie de efeito aprendido, correspondente à incorporação de “modos de agir” mais eficientes em relação às limitações e potenciais do ambiente em questão. Evidentemente, este processo se estenderá ao longo de período indefinido, posto que depende daquelas características e do “tempo de maturação” por elas exigido, aqui ilustrado pela “FASE II”. Coloca-se, a partir daí um outro momento na história de vida das famílias assentadas. Nesta situação na qual a produtividade marginal dos esforços se torna estabilizada ou se faz negativa, caracterizando período onde as famílias assentadas já alcançaram situação onde as limitações estruturais impõem estagnação que não pode ser superada com base nos recursos e esforços disponíveis. Em uma visão pragmática, considere-se como exemplo a circunstância na qual as famílias estariam integradas ao ambiente e desenvolvendo determinados processos produtivos em seu potencial pleno, numa situação tal que o aporte de créditos adicionais ou melhores serviços de assistência técnica não permitiriam ampliar a produtividade ou a renda. Este momento de estagnação e possível declínio, que pode levar a um descompasso entre o desenvolvimento das famílias assentadas e as famílias do entorno, é ilustrado pela “FASE III”.

Neste momento alterações nos resultados dependeriam da incorporação de mudanças qualitativas, capazes de elevar a eficácia, a eficiência e a produtividade com que se manipula o conjunto dos recursos ali disponíveis para a geração dos produtos considerados relevantes para descrever seu grau de desenvolvimento das famílias. Como exemplo, considere-se um caso onde famílias que se especializam na produção de gado de corte. Em algum momento elas esbarrarão em limitações de área e se defrontarão com incapacidade de ampliar a renda pela impossibilidade de antecipar ou expandir o desfrute. Trata-se de situação típica onde os avanços exigiriam acesso a novos mercados e alteração na base produtiva, incorporando, por exemplo, práticas de cultivo integradas à exploração pecuária estabelecendo mecanismos de rotação que, mesmo implicando em redução do plantel, viessem a oferecer, por exemplo, redução nos custos de reposição da fertilidade ou ampliação na venda de produtos.

De uma maneira geral é possível afirmar que diferenças estruturais em termos de possibilidades condicionadas pelo conhecimento disponível e pelo ambiente impõem situações de dispersão que fazem com que as condições “de largada” ou “de alcance”, após determinado período de acesso às políticas, ainda que estas sejam idênticas, não resultem em resultados assemelhados. Em outras palavras, a diferenciação nas condições iniciais, envolvendo o perfil das famílias, a qualidade do solo, o acesso a mercados e o domínio de práticas e habilidades necessárias à obtenção de bons resultados, em cada realidade, imporá assimetria à capacidade das famílias para transição entre as fases. Ademais, o horizonte imposto pela Fase III claramente

seria distinto para famílias assentadas no interior do Maranhão e no estado de Santa Catarina. Nesta perspectiva, raciocínio assemelhado poderia ser aplicado a casos específicos de diferentes lotes, em um mesmo assentamento, ou de diferentes assentamentos, em uma mesma região, internamente a cada uma das fases. Considere-se que a dispersão de pontos da figura dois, interpretando que cada um deles ilustra determinada relação O/I, observada em determinado assentamento, ou em determinada unidade produtiva.

Figura 2: Ilustração de corte no tempo, dispersão de assentamentos, considerando determinada relação *Output/input*.



Fonte: elaboração própria

Percebe-se que a relação entre os resultados obtidos e os esforços realizados, ao longo do tempo, apresentam enorme variabilidade. Tomando os *inputs* como o tempo de vida, e os *outputs* como a renda, resulta que assentamentos de “idades” distintas possuem rendas similares e que alguns assentamentos com vasta diferença de “tempo de vida” não evoluem a ponto de se destacar dos assentamento “novos”.

Também se percebe claramente que as figuras dependerão dos indicadores considerados, e que a seleção destes permitirá traçar diferentes curvas evolutivas capazes de descrever a trajetória de vida daquelas unidades. Portanto, a seleção dos descritores compromete a possibilidade de resultados estabelecendo nexos objetivos entre valores subjetivos que orientam a ação das famílias e a importância a eles atribuídos pelo analista, que optou por aqueles, e não outros descritores. Considere-se aqui o fato de que a ideia de “uma vida bem

sucedida” seguramente encerrará valorização distinta para a produção de excedentes às necessidades básicas, que permitam investimentos em inovações tecnológicas, e assim por diante.

Adotamos aqui metáfora biológica assumindo que a trajetória de vida das unidades produtivas (famílias assentadas) e seus conjuntos (assentamentos) segue configuração similar a dos organismos vivos, capaz de ser mimetizada em transição sigmoide envolvendo três fases marcadamente distintas, e que ao conjunto de esforços chamamos “*T*”, enquanto os resultados são expressos por “*O*”, sendo que cada posição corresponde a determinada relação “*O/T*”.

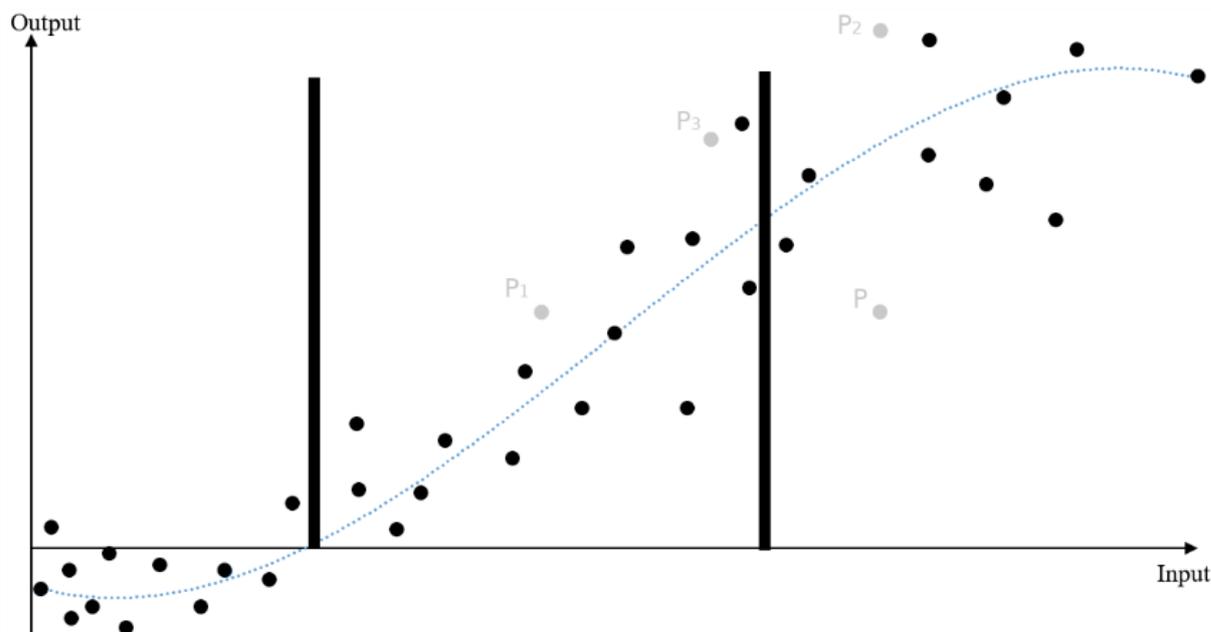
A figura 3 caracteriza esta fase de transição, ou de “transformação” de *inputs* em *outputs*, como deslocamentos temporais onde o “desenvolvimento evolutivo” poderia se caracterizar (1) por redução de desperdícios, fruto de aprendizados capazes de levar à manutenção dos resultados, reduzindo os esforços realizados por determinada unidade produtiva (uma família, um grupo de famílias, um assentamento). Na figura 3 este movimento seria ilustrado por deslocamento do ponto P para P1.

Ao mesmo tempo, a comparação (2) entre os pontos P e P2 poderia simular avaliação de unidades equivalentes sob a perspectiva dos esforços/demanda/disponibilidade de *inputs*, mas amplamente distintas sob o prisma dos resultados obtidos em seu aproveitamento. Assume-se neste ponto que diferenciação em processos internos levariam a resultados distintos para o consumo de aportes e esforços similares. Esta transição explicaria situações onde mesmo diante de aspectos estruturais equivalentes (qualidade do solo, disponibilidade de água acesso a mercados, assistência técnica e créditos públicos, entre outros), dificuldades relacionadas aos conhecimentos necessários para aproveitamento adequado de políticas de suporte uniformes levariam a resultados distintos.

Outra opção seria (3) a ampliação da produtividade, eficiência ou eficácia no gerenciamento dos recursos, possibilitando não apenas ampliação dos resultados (O), como também redução do consumo de esforços (I) necessários à sua realização. Esta situação, que seria caracterizada por qualificação nos processos internos, é aqui ilustrada por evolução de “posição relativa” desde o ponto P até P3. Naturalmente haveria ainda diferentes possibilidades intermediárias, de ganhos parciais na economia de recursos e na expansão de resultados, caracterizado por deslocamentos assemelhados àqueles descritos na transição do ponto P para P3, indicativos de menor ou maior eficiência nas relações O/I. Assume-se que estas diferenciações, tão frequentemente observadas entre grupos de famílias assentadas em um mesmo ambiente e apoiadas por uma política uniforme, decorreriam da habilidade inicial e da rapidez de apropriação de conhecimentos (curva de aprendizado) necessários à racionalização

dos esforços produtivos. Evidentemente, assume-se, também, que em condições estruturais distintas (por exemplo, considerando proximidade de mercados), políticas equivalentes não permitiram resultados semelhantes, em assentamentos do sul e do norte do país.

Figura 3: Fases do desenvolvimento e possibilidades de ganhos relacionados ao gerenciamento dos recursos, com vistas aos resultados.



Fonte: elaboração própria

A figura 3 permite ilustrar que a possibilidade de resposta à aplicação de esforços estabelecerá diferenciações entre as famílias de diferentes assentamentos, bem como entre diferentes assentamentos, em qualquer das fases. Os resultados obtidos na PQRA (INCRA, 2010; LEITE, 2016) dão amparo a essa situação.

Se o tempo for adotado como variável síntese, que expressa o conjunto de esforços ( $I=inputs$ ), e estes forem resumidos aos gastos do INCRA, estabelecidos como uniformes para todas as famílias assentadas no país, resulta claro que determinado aporte de “algo” (volumes de créditos, tipo de assistência técnica, canais de comercialização etc) considerado suficiente em uma região será fator escasso em outra. Da mesma forma, se como indicador de resultados for priorizado o valor da produção ( $O=output$ , em R\$/ha), é de esperar que agricultores estabelecidos na região metropolitana de Porto Alegre saltem mais rapidamente da fase I para a II do que outros, assentados no interior do Maranhão ou mesmo na campanha gaúcha.

Portanto, condições locais, extrínsecas à realidade objetiva que une o perfil das famílias às políticas do INCRA, são decisivas para o estabelecimento e a evolução dos quocientes de produtividade  $O/I$  ao longo do tempo. Ademais, estes quocientes apresentarão

taxas de evolução distintas (relacionadas a velocidade de transição entre as fases e portanto à qualificação das relações O/I) para famílias que, chegando ao lote com diferentes cabedais subjetivos (de conhecimentos), ou objetivos (de recursos próprios) vivenciarão realidades diferenciadas, em um mesmo ambiente.

A dispersão dos pontos nas figuras 2 e 3 também revela que a metáfora biológica perderá validade se realidades incomparáveis vierem a ser mescladas em esforços analíticos que combinem assentamentos do Brasil como um todo, ou mesmo de uma única região, em temporalidades distintas. Em outras palavras, assentamentos das regiões Sul e Nordeste tendem a ser incomparáveis sob o ponto de vista das condições estruturais. Assim, o horizonte de resultados alcançados em Santa Catarina podem ser inviáveis no Maranhão, de maneira que uma média de resultados obtidos para o Brasil resultará inadequada para ambos. Da mesma forma, assentamentos que vivenciam fases I, II ou III no Maranhão ou em Santa Catarina seguramente apresentarão resultados distintos, o que inviabilizaria adoção de uma única média, por exemplo, em termos de R\$/ha/ano, para sua descrição comum. Tratam-se, nesta perspectiva, de conjuntos obrigatoriamente distintos, pertencentes a categorias tão heterogêneas que resultam incomparáveis. Uma formulação adequada para a Figura 3 exigiria que os pontos descritores das Relações O/I correspondessem a famílias assentadas em uma mesma micro região. Apenas neste caso os resultados descritos pelas transformações O/I, sendo condicionados fundamentalmente pela capacidade gerencial das famílias, revelariam graus de aproveitamento dos recursos disponíveis que poderiam ser estendidos ao grupo por esforços das equipes de ATES. Trata-se, aqui, de situação onde as médias alcançadas pelo grupo expressarão a realidade de um conjunto de famílias onde algumas obtêm melhores resultados porque desenvolvem práticas que, se reproduzidas pelos demais, levarão à expansão da média global. Isto ocorrerá internamente a cada fase. Em todas elas haverá “referências de performance” caracterizadoras de práticas bem sucedidas, a serem examinadas e multiplicadas via atividades de ATES. Os resultados obtidos nos assentamentos que operam com orizicultura orgânica na grande Porto Alegre, que poderiam ser usados como exemplo concreto deste processo, não serão aqui discutidos por limitações de espaço. Recomenda-se aos interessados exame de Aldrighi (2015) e Martins (2019).

Portanto, antecipando conclusões, assume-se sustentada a hipótese de que:

- O PNRA precisa ser regionalizado. A prática atual é suficientemente relevante para invalidar qualquer conclusão analítica apoiada em valores médios que ignorem a necessidade de diferenciação em vista de limitações ambientais. Neste ponto, destaca-se que os mesmos valores para créditos de implantação, produção, etc, geram

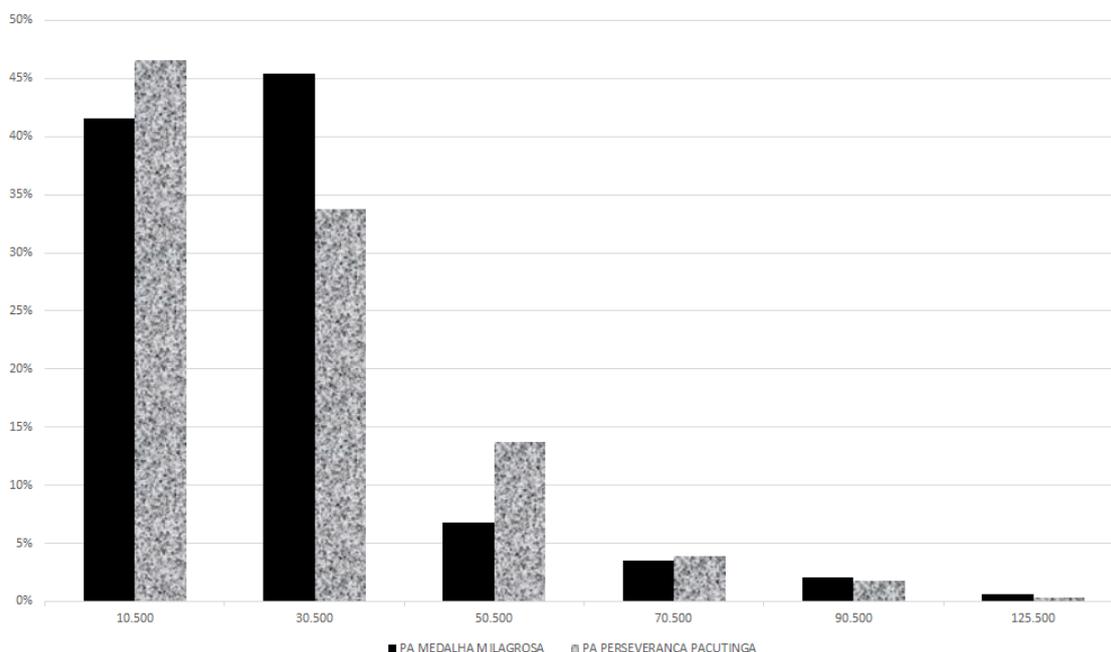
fragilidades organizacionais que facilitam a “entrada” de arrendatários, nas áreas reformadas. Também por razões de espaço, este ponto não será discutido neste documento, restando reservado a artigo posterior.

- Prática usual, de avaliação de assentamentos de reforma agrária em cortes regionalizados, mas sem estratificação temporal padece do mesmo vício, induzindo aos mesmos equívocos. Números médios, envolvendo assentamentos das diferentes fases distorcem a realidade e comprometem a imagem da política de reforma agrária.
- A adoção de critérios simplesmente temporais, para estratificação de assentamentos estabelecidos em determinado Estado resulta insuficiente e inadequado porque as condições ambientais estabelecem distintas limitações, para diferentes modelos produtivos.
- Qualquer esforço consistente, destinado à avaliação dos assentamentos, deve levar em conta valores subjetivos relacionados aos propósitos e “valores” das famílias, bem como indicadores objetivos, relacionados à PNRA, tendo em conta a diferença de condicionantes estabelecidas pelas realidades locais.
- A adoção de tecnologias adaptadas às diferentes realidades possibilita ganhos de efetividade na relação O/I.
- A vazão adequada dos *inputs* no início do processo (por exemplo, a rápida aplicação dos recursos para a construção de moradia e para garantir segurança alimentar) fortalece as unidades produtivas, em relação as ameaças e fragilidades.

### **Dois casos como suporte à elaboração teórica**

Considere-se, por exemplo a análise dos resultados obtidos no Projeto RADIS. No caso, trata-se dos assentamentos Perseverança Pacutinga (criado em 1992 no município de Colniza, com área total de 17.700,7379 hectares e 316 famílias homologadas) e Medalha Milagrosa (criado em 2007 no município de Aripuanã com área total de 27.464,6994 hectares e 184 famílias homologadas), ambos no estado do Mato Grosso. Não parece possível encontrar diferenciações relevantes entre estes assentamentos estabelecidos em diferentes estratos temporais (menos de 5 e mais de 15 anos), seja considerando a renda média bruta total anual por família, sua distribuição por classes (Figura 4) ou mesmo o peso das rendas externas ao lote (Figura 5), na composição da renda total.

Figura 4: Distribuição da renda bruta total por classes.

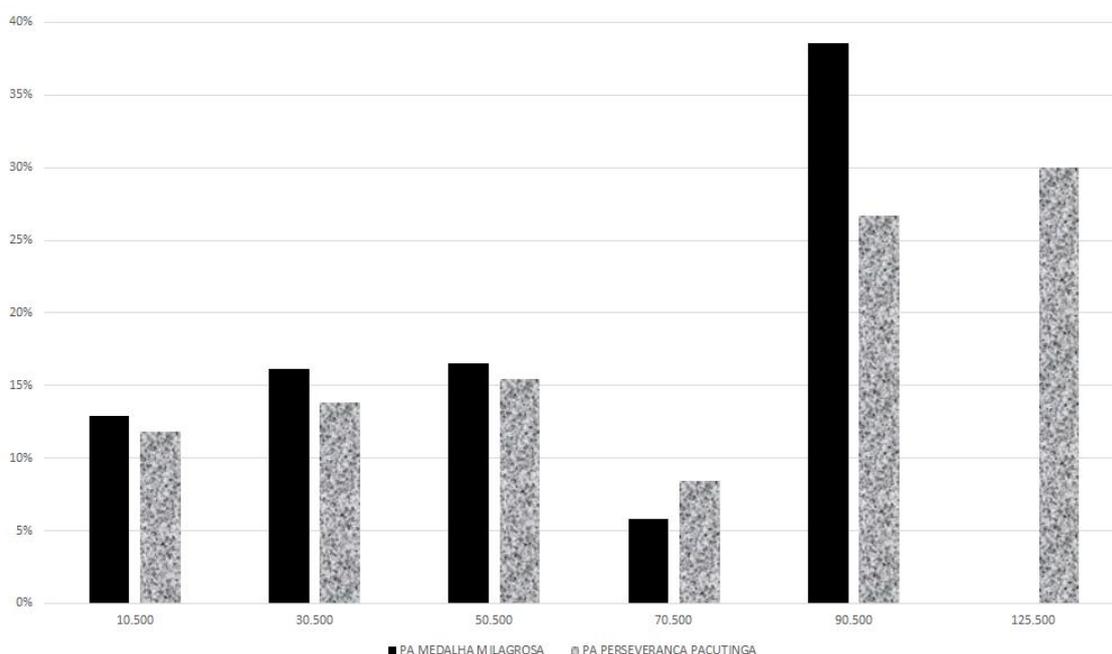


Fonte: Projeto RADIS. Elaboração própria

Aparentemente esses dois assentamentos, estruturados em função da pecuária de corte, alcançaram logo nos primeiros anos situação de equilíbrio dependente da relação número de animais/área, onde a disponibilidade de pastagem não permite ampliar os rebanhos. Assim, ambos estariam "estagnados" em termos da relação *output/input* e a mera visita de técnicos ou mesmo liberação de créditos não permitiria "ir adiante". Estariam, em certa interpretação, na sua "Fase 3", em que pese a enorme defasagem que existe entre o tempo de existência de cada um. Para saltar adiante, estes assentamentos careceriam de alterações em fatores externos à suas realidades atuais, capazes de estimular alguma outra linha produtiva, deslocando a curva e alterando os atuais horizontes, em termos de possibilidades de produção e renda.

O argumento, neste ponto, diz respeito à possibilidade de introdução de produtos de lavoura, claramente dependentes de estruturas de mercado, envolvendo compradores, linhas de acesso, agroindustrialização ou proximidade a centros de consumo.

Figura 5: Peso da renda externa ao lote por faixa de renda bruta.



Fonte: Projeto RADIS. Elaboração própria

Os dados obtidos demonstram que uma fração das famílias possui renda total atípica, entre R\$ 61.000 e 151.000 (as três últimas classes de renda bruta total). Comparando os dados gerais com essa fração de famílias, obtém-se o exposto no quadro 1, em que (A) e (B) refere-se a situações médias; (C) e (D) indicam resultados máximos; (C/A) e (D/B) indicam possibilidade de expansão nos resultados, dentro de cada assentamento, no caso de expansão das práticas desenvolvidas nos melhores resultados, para os demais.

Quadro 1 – Comparativo de renda em famílias assentadas em Perseverança Pacutinga (Colniza) e Medalha Milagrosa (Aripuanã)

	Área média total da família (ha)	Área de pastagem perene (ha)	Valor comercial bovinocultura de corte (R\$/ano)	Valor comercial bovinocultura leiteira (R\$/ano)	Agricultura valor comercial médio (R\$/ano)
Perseverança Pacutinga Situação média (A)	47,02	38,11	20.469,39	15.151,69	10.950,00
Medalha Milagrosa	60,70	43,46	19.823,39	12.417,59	14.211,92

Situação média (B)					
Perseverança Pacutinga - Média no Topo de renda (C)	50,26	42,62	38.977,78	29.068,52	69.800,00
Medalha Milagrosa - Média no Topo de renda (D)	95,41	64,54	66.245,45	32.015,75	67.500,00
Incremento C/A (%)	7	12	90	92	537
Incremento D/B (%)	57	49	234	158	375

FONTE: RADIS, Elaboração própria.

Percebe-se limitações decorrentes da área ocupada e das práticas desenvolvidas. Enquanto no assentamento Medalha Milagrosa os melhores resultados são alcançados em lotes com quase o dobro da área média (57%), no PA Jacutinga a diferença de área entre os assentamentos de maior renda e a média se mostra inexpressiva (7%). Neste caso, ainda que relevantes as possibilidades de expansão de rendas provenientes da pecuária de corte e leiteira (respectivamente 90% e 92%), destacam-se as expectativa superiores de alavancagem de ganhos envolvendo atividades agrícolas. Ali as unidades mais produtivas auferem rendas muito superiores à situação média (537%), indicando caminhos a serem perseguidos pelo conjunto. Avaliações similares podem ser obtidas no exame dos dados do assentamento Medalha Milagrosa.

Ainda que uma análise mais robusta seja prudente para mensuração do impacto de diversas variáveis nos resultados elencados, estas informações se mostram relevantes para políticas de desenvolvimento e planejamento de ações de ATES, ou mesmo direcionamento de créditos em cada caso. Embora similares em termos de resultados, e com distinção expressiva em termos de tempo de adaptação ao território (criação em 1992 e 2007), as rendas equivalentes sugerem estagnação que demanda redirecionamento das atividades. Os casos mais bem sucedidos, em vista de sua diferenciação relativamente às médias, confirmam possibilidades de incrementos a serem buscados para o conjunto, por meio de serviços de apoio orientados pelo INCRA. Nos dois casos delineiam-se possibilidades de expansão da renda com melhoria nas práticas de manejo das explorações pecuárias e, principalmente, por introdução de atividades agrícolas.

### **Considerações finais**

Os resultados obtidos pela PQRA, em especial as análises produzidas em Leite (2016), demonstram que sob o guarda-chuva da agricultura familiar existe uma série de realidades, modos de vida e subjetividades, de forma que as políticas públicas apresentam impactos diversos em diferentes momentos e condições.

Ainda que diversas pesquisas demonstrem o inverso, com destaque para a análise dos dados do Censo Agropecuário de 2006 (MARQUES et al, 2012), a interpretação de que os assentamentos “em média” apresentam resultados insatisfatórios é enviesada, colocando metas impossíveis para alguns, e subestimando (ocultando) resultados efetivamente enunciativos da importância e efetividade da PNRA, para o desenvolvimento das famílias e territórios.

Se faz necessário agrupar os assentamentos em termos de suas fases de desenvolvimento, levando em conta limitações estruturais dependentes do território em que se inserem, para o estabelecimento de interpretações e políticas ajustadas à suas realidades particulares. Adotando este mecanismo se faz possível definir orientações de trabalho apoiadas por resultados concretos, observados nos conjuntos que adotam as práticas mais eficientes/eficazes/adequadas para obtenção de resultados (*outputs*) objetivos, em função dos esforços e insumos (*inputs*) consumidos/disponibilizados.

Os recursos a serem disponibilizados em cada região, devem ser condicionados pelas possibilidades ali contidas. Isto coloca necessidade de políticas regionalizadas, orientadas por parâmetros ajustados localmente, e portanto distanciados de uma matriz nacional uniforme. Da mesma forma, análises de performance de assentamentos, apoiadas em dados médios, revelam-se inadequadas, sugerindo ignorância ou má fé dos intelectuais que nelas se apoiam para justificar medidas persecutórias à política e aos gestores do PNRA.

Entende-se, face a experiência dos autores, que entre os elementos de diferenciação com impacto mais relevante sobre as possibilidades de sucesso das famílias assentadas, e portanto dos assentamentos, destacam-se características dependentes (1) do ambiente, (2) dos aportes de investimentos externos, (3) das relações estabelecidas entre as famílias assentadas e o meio que as cerca e, naturalmente, (4) das famílias em si.

De uma maneira simplificada, é possível descrever estas relações de dependência como segue.

- As relações entre a performance dos assentamentos e o ambiente onde eles se estabelecem são discutidas em vários estudos (ver por exemplo LEITE et al., 2004;

GUANZIROLLI et al, 2001, MELGAREJO et al., 2010; ALDRIGHI, 2015; LEITE, 2016; MARTINS, 2019, entre outros). Elas envolvem as condições do local onde os assentamentos são constituídos, da infraestrutura e do capital sociais historicamente constituídos e não são uniformes, em determinado período temporal, em uma mesma região.

- As relações entre a performance dos assentamentos e os aportes e investimentos afetos a eles e ao ambiente onde se inserem, decorrentes de atores externos envolvem aportes de recursos dispendidos por vários atores, considerando as políticas públicas ofertadas para as famílias assentadas. Incluem-se aqui fatores restritivos relacionados à políticas que se antepõem as possibilidades de desenvolvimento da agricultura familiar.
- As relações entre a performance dos assentamentos e as ligações estabelecidas pelas famílias, entre si e com o ambiente que as cerca envolvem relações grupais dependentes de elementos de articulação interna e externa. Esta condicionante tende a se confundir com o capital social impactado pelas variáveis já mencionadas, entre outras. Considere-se, por exemplo, dificuldades organizacionais relacionadas ao porte do assentamento, aqui não discutidas. Claramente, grupos com menos de 50 famílias apresentam menores dificuldades de articulação interna do que assentamentos com centenas de famílias. Do lado oposto, assentamentos maiores implicam em maiores volumes de recursos externos, impactando mais fortemente sobre a economia local. Sabidamente, estas dificuldades são potencializadoras de atritos que, no limite, estimulam o surgimento de grupos antagônicos, levando a relações internas com escasso grau de reciprocidade positiva (FREIRE, 2006).
- As relações entre a performance dos assentamentos e o perfil das famílias assentadas. Trata-se, fundamentalmente, de curvas de apropriação e domínio de conhecimento prévio a respeito das possibilidades do ambiente, do domínio das técnicas mais adequadas às condições de solo e clima (FERNANDES & WOODHOUSE, 2008) e outras características associadas ao elemento humano, envolvendo efeitos de aprendizagem claramente dependentes de relações entre o acesso a conhecimentos e a oportunidade de exercício para apropriação destes conhecimentos. Neste caso, como em toda função de aprendizado, o tempo exerce papel decisivo mas não se mostra suficiente para superar limitações estruturais, como nos casos já citados, envolvendo perfil produtivo dependente da criação de gado de corte.

### *Agradecimentos*

À equipe da Pesquisa sobre Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos, que continua gerando parceiras e nutrindo sonhos; a equipe do projeto RADIS, que possibilitou debates e ampla coleta de dados que possibilitam frutíferas elaborações; a Sílvia Reis, pela leitura atenta e crítica preliminar deste manuscrito.

## Referências

ALDRIGHI, César Fernando Schiavon. **Contribuição crítica à política de ater do Inca para assentamentos de reforma agrária**. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas. Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

ARAÚJO, Francisco Elias de. **Desafios da reforma agrária, no contexto do desenvolvimento dependente no estado do Maranhão: um estudo de caso da microrregião de Chapadinha**. Dissertação (mestrado profissional). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas. Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de Política Agrícola**, v. 23, n. 2, p. 105-122, 2013.

CARVALHO, Livia Hernandes. **As condições de vida dos assentados da região de Andradina: a realidade e os indicadores de avaliação da política pública de reforma agrária**. Tese (doutorado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Franca, São Paulo, 2013.

CASTRO, Vânia Maria Vasconcelos; MELO, Conceição Coutinho. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea): uma proposta de avaliação em profundidade. **Aval - Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 14, p. 96-107, 2014.

CHARNES, Abraham; COOPER, William; LEWIN, Arie; SEIFORD, Lawrence. **Data Envelopment Analysis: Theory, methodology, and application**. London: Kluwer Academic Publishers, 1996.

CUNHA, Altivo de Almeida. **Perfil de compra de produtos básicos em assentamentos rurais: evidências empíricas**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003.

DELGADO, Guilherme da Costa. Condições para desenvolvimento dos projetos de assentamento – alguns aspectos econômicos. **Reforma Agrária**, v.34, n. 1, 2007.

DELGADO, Guilherme da Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio - mudanças cíclicas em meio século**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2013.

DODARI, Diogo Ectore; MUÑOZ, Estevan Felipe Pizarro; RIBAS, Clarilton Edzard Davoine Cardoso; GUIMARÃES, Valeska Nahas; ZANELLA, Liane Carly Hermes. Turismo no espaço rural brasileiro: novas alternativas para os assentamentos da reforma agrária. **Extensio Revista Eletrônica de Extensão**, n. 3, p. 23-40, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano; RAMALHO, Cristiane Barbosa. Luta pela terra e desenvolvimento rural no Pontal do Paranapanema (SP). **Estudos Avançados**, v.15, n. 4, p. 239-254, 2001.

FERNANDES, Lúcio André de Oliveira; COTRIM, Marcelo Souza; FLECK, Luiz Fernando; MELGAREJO, Leonardo; OLIVEIRA, Augusto de Andrade. Indicadores de desenvolvimento sustentável para assentamentos de reforma agrária. **Anais VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, 2007.

FERNANDES, Lúcio André de Oliveira; WOODHOUSE, Philip. Family Farm Sustainability in Southern Brazil. An application of agri-environmental indicators. **Ecological Economics**, v. 66, n. 2-3, p. 243-257, 2008.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Censo de Assentamentos Rurais do estado de São Paulo. Análise e Avaliação dos Projetos de Reforma Agrária e Assentamentos do Estado de São Paulo**. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras/UNESP, 1995.

FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta; BARONE, Luís Antonio; ALMEIDA, Luiz Manoel de Moraes Camargo. Controvérsias do desenvolvimento dos assentamentos rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais. **Interações (UCDB)**, v. 11, p. 9-21, 2010.

FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno; SILVA, Cláudia Pereira da; ANTUNIASSI, Maria Helena Rocha. Assentamentos rurais e reforma agrária no Brasil: organização da produção agrícola, condições de vida e sustentabilidade. **Cadernos CERU**, v. 2, n. 10, p. 135-172, 1999.

GRAZIANO NETO, Francisco. **Reforma Agrária: fim da utopia**. São Paulo, 11 abr 2016. Disponível em: <<http://itv.org.br/pensando-o-brasil/agricultura/reforma-agraria-fim-da-utopia-por-xico-graziano>>. Acesso em: 12 jan 2019.

GUANZIROLLI, Carlos Enrique. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: INCRA/FAO, 1999.

INCRA. **Pesquisa sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda nos Assentamentos de Reforma Agrária do Brasil**. Brasília: INCRA, 2010

IPEA. **II PNERA: Relatório da II Pesquisa Nacional sobre a Educação na Reforma Agrária**. Brasília: IPEA, 2015

LEITE, Acácio Zuniga. **Estudo da política de implementação de assentamentos com foco no desenvolvimento das famílias**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. Faculdade de Planaltina. Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Planaltina, Distrito Federal, 2016.

LEITE, Sérgio Pereira; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de; MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; PALMEIRA, Moacir Gracindo Soares; CINTRÃO, Rosângela Pezza. **Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: IICA: NEAD; São Paulo: UNESP, 2004.

LEITE, Sérgio Pereira; ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 3, p. 777-805, 2007.

MAIA, Germano Silva; KHAN, Ahmad Saeed; SOUSA, Eliane Pinheiro de. Avaliação do impacto do Programa de Reforma Agrária Federal no Ceará: um estudo de caso. **Economia Aplicada**, v. 17, n. 3, p. 379-398, 2013.

MARQUES, Vicente Penteadó Meirelles de Azevedo; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. **O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

MARTINS, Adalberto Floriano Greco. **A produção ecológica de arroz e a reforma agrária popular**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MAZZINI, Eliane de Jesus Teixeira; MARTIN, Encarnita Salas; FERNANDES, Bernardo Mançano. Assentamentos rurais no Pontal do Paranapanema - SP: uma política de desenvolvimento regional. **Formação (Online)**, v.1, n.14, 56-66, 2007.

MELGAREJO, Leonardo **Desempenho, eficiência multidimensional e previsão de possibilidade de sucesso em assentamentos de reforma agrária, no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, Santa Catarina, 2000.

MELGAREJO, Leonardo. Uma metodologia para a avaliação e previsão de performance em assentamentos de reforma agrária. **Anais do Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, 2003.

MELGAREJO, Leonardo; FIGUEIREDO, João Neiva de; FRIES, Carlos Ernani. A decision support methodology for increasing public investment efficiency in Brazilian agrarian reform. **International Transactions in Operational Research**, v. 16, p. 25-48, 2009.

MELGAREJO, Leonardo; FLECK, Luiz Fernando; ALDRIGHI, César Fernando Schiavon; OLIVEIRA, Augusto de Andrade; FERREIRA, Carla Araújo; FEITOSA, Sávio Silveira; FERNANDES, Lúcio André de Oliveira. Avaliação de resultados do programa nacional de reforma agrária - Uma abordagem multidimensional, em amostra estratificada considerando fatores de aprendizado, maturação de investimentos, complexidades gerenciais associadas ao porte e diferenciação ambiental. **Anais do VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural**, 2010.

MELLO, Paulo Freire. **Evasão e rotatividade em assentamentos rurais no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2006.

NAVARRO, Zander. **Comédia agrária**. São Paulo, 22 abr 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2204200707.htm>>. Acesso em: 12 jan 2019.

NAVARRO, Zander. The rise and fall of land reform in Brazil: a tale in three acts. **Revista de Política Agrícola**, v. 25, n. 3, p. 36-51, 2016.

OLIVEIRA, Augusto de Andrade. **Critérios de avaliação de qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil: a experiência do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 2010.

PEREIRA, Cloviomar Cararine. **“Devo não nego, pago quando puder”**: entendendo a **inadimplência no assentamento rural Casas Altas**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Seropédica, Rio de Janeiro, 2005.

PRANDO, Alzemiro. **Políticas públicas para assentamentos de sem-terra: o caso do assentamento Perseverança em Marmeleiro-PR**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Programa de Pós Graduação em Geografia. Francisco Beltrão, Paraná, 2011.

SILVA, Anderson Antônio; FERNANDES, Bernardo Mançano. RIST – Relatório de impactos socioterritoriais, desenvolvimento territorial e políticas públicas no Pontal do Paranapanema: questões teórico-metodológicas. Presidente Prudente, 2006. Disponível em <[http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2006/trabalhos/sessao1/01\\_Anderson.doc](http://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2006/trabalhos/sessao1/01_Anderson.doc)>. Acesso em: 14 abr 2019.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.