

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

AUGUSTO DE ANDRADE OLIVEIRA

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 DE REFORMA AGRÁRIA – PAC”

Porto Alegre

2010

AUGUSTO DE ANDRADE OLIVEIRA

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 DE REFORMA AGRÁRIA – PAC”

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto

Série PGDR – Tese n° 36

Porto Alegre

2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

O48c	<p>Oliveira, Augusto de Andrade</p> <p>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 de reforma agrária – PAC” / Augusto de Andrade Oliveira. – Porto Alegre, 2010. 423 f. : il.</p> <p>Orientador: Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto.</p> <p>(Série PGDR – Tese, n. 36).</p> <p>Dissertação (Tese em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.</p> <p>1. Desenvolvimento rural. 2. Assentamento rural : Brasil. 3. Reforma agrária : Brasil. I. Mielitz Netto, Carlos Guilherme Adalberto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. III. Título.</p> <p style="text-align: center;">CDU 332.24.012.3</p>
------	--

AUGUSTO DE ANDRADE OLIVEIRA

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 DE REFORMA AGRÁRIA – PAC”

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto

Aprovada em: Porto Alegre, 30 de agosto de 2010.

Prof. Dr. Carlos Guilherme Adalberto Mielitz Netto - Orientador

PGDR/UFRGS

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil

PGDR/UFRGS

Prof. Dr. Sergio Pereira Leite

CPDA/UFRRJ

Prof. Dr. Lucio André de Oliveira Fernandes

Faculdade de Agronomia/Economia e Administração Rural/UFPEL

Dr. Leonardo Melgarejo

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/INCRA

A meus pais
Maria Madalena de Andrade Oliveira
Deodoro Soares de Oliveira
e irmãos e irmãs, em especial Eliza de Andrade Oliveira.
Pela felicidade em poder fazer parte desta maravilhosa família,
agora um pouco mais próximo.

AGRADECIMENTOS

A minha companheira, Fernanda pelo apoio e compreensão no decorrer do longo tempo de elaboração desta tese.

A meu orientador Carlos Mielitz, pelos momentos de luz quando tudo era ainda dúvida e aos professores dos PGDR, casa de pessoas competentes e que me proporcionaram conhecimentos e prazer em estar aprendendo cada vez mais.

Aos amigos/as de turma do PGDR, Leo, Elizângela, Janice, Cidonea, Rozane, Ana Georgina, e também toda a galera do mestrado, pela curta, mas prazerosa convivência. É certo que nos encontraremos pelo mundo (e pelos bares).

Aos participantes da minha banca de qualificação, Paulo Waquil, Lucio Oliveira, Leonardo Melgarejo e meu orientador, pela valiosa colaboração na análise do projeto apresentado, sugerindo diversos caminhos e ajustes necessários para uma melhor estruturação da tese ora apresentada.

Da mesma forma, aos participantes da minha banca de defesa da tese, que incluiu, além dos demais integrantes da banca de qualificação, o professor Sergio Leite. Aproveitei bastante (mas não o suficiente) as inúmeras sugestões de ajuste apontadas e gostaria de registrar que vocês fizeram parte de um momento histórico da minha vida.

Aos amigos/as de trabalho junto ao PAC, meu chefe Roberto Kiel e, em especial, Márcia, Cesar Aldrighi, Fred, Clara, Adriano, Adib, Donivaldo, Ednea e Ketiússia (Brasília), Fleck e Marcio (RS), Claudia e Fernanda (RN), Tito e Adilson (MT), Clóvis e Ana Maria (PR), Ricardo (MG), Vitor Hugo (MS) e Iléia (MA), dentre outros. Certamente cada um de vocês faz parte desta minha (nossa) tese, pois sem vocês este trabalho provavelmente não seria sequer iniciado.

A todas as famílias assentadas que acreditaram e ingressaram neste Programa (PAC). Tenho a “quase certeza”, que uma grande parte delas, de uma forma ou de outra, melhorou de vida.

A Marcelo Cotrim e Carla Schnadelbachque, juntamente com outros profissionais já citados, possibilitaram um aprofundamento considerável nas discussões de vários tópicos trabalhados aqui nesta tese, muitos dos quais integralmente aproveitados.

Aos amigos/as da Universidade Rural, que me ajudaram a despertar a consciência no sentido de trabalhar como profissional e ser humano para a justiça no campo e a melhoria da

qualidade de vida da população rural excluída. Foi na Rural que eu “acordei para a vida” e isso só foi possível graças ao maravilhoso grupo de amigos/as que conheci por lá.

Ao CPDA que muito me auxiliou na melhoria parcial da minha “miopia” em relação ao desenvolvimento rural, por ocasião da minha especialização e mestrado realizados por lá.

Aos meus amigos da Vila da Penha-RJ, onde cresci e aprendi que ter amigos é uma das melhores coisas da vida. É sempre bom ter um lugar especial para “carregar as baterias”, perto de pessoas cuja reciprocidade de afeto fortalece e traz calma ao coração.

Aos amigos de Porto Alegre que me acolheram naquela cidade fria (no inverno) e quente (no verão), onde descobri que o negócio das estações meteorológicas realmente existia – Átila, Gelson, Débora, Danilo, Felipe, Patrícia, Silvia, Sofia, Andiará, Andréia, dentre outros, além de Rodrigo, Alexandre e Jaqueline, “estrangeiros” que nem eu e que habitaram e conviveram comigo na famosa POA. Saudosa “Guerrilha”!

Ao grande amigo e irmão de longa data e de todos os sonhos vividos e ainda por viver, Márcio Tadeu, mesmo que distantes. Que a música nos acompanhe.

À Carol, Luz e Suellen, companheiras de trabalho que prepararam alguns dos mapas utilizados nesta tese.

Aos colegas de todos os trabalhos por onde tive a oportunidade de conviver. Saibam que aprendi muito e aprendo a cada dia que levanto da cama. A oportunidade de trabalhar na AS-PTA, CPT, Governos do DF e RS, Conab e Incra, vêm me tornando alguém cada vez mais atento e vigilante em relação à nossa possível contribuição profissional, que certamente tem que primar pelo empenho, dedicação e desejo de ver as coisas cada vez melhores.

De uma forma especial, gostaria de agradecer ao Incra, que vem me permitindo a convivência e um grande aprendizado em relação às políticas voltadas à Reforma Agrária.

*“A gentalha que anda pelos andaimes e que vai para casa
Por vielas quase irreais de estreiteza e podridão.
Maravilhosa gente humana que vive como os cães,
Que está abaixo de todos os sistemas morais,
Para quem nenhuma religião foi feita,
Nenhuma arte criada,
Nenhuma política destinada para eles!
Como eu vos amo a todos, porque sois assim,
Nem imorais de tão baixos que sois, nem bons, nem maus,
Inatingíveis por todos os progressos,
Fauna maravilhosa do fundo do mar da vida”.*

(Fernando Pessoa - Ode Triunfal)

“Quem só colheu vitórias, deixou de aprender”

(Marcio Tadeu - Dias e Palavras)

RESUMO

Esta tese trata da questão da qualidade dos assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil e do processo de consolidação dos mesmos, partindo da identificação e análise dos principais problemas existentes, através de estudo da vasta literatura disponível sobre este tema, problemas estes impeditivos ou retardatários ao processo de desenvolvimento dos assentamentos. O Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC, criado em dezembro de 2000, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, é um dos elementos chave no contexto desta tese, em especial seus pressupostos, objetivos e estratégias/metodologia, enquanto instrumento potencial para apoiar o processo de consolidação dos assentamentos. Da mesma forma, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC – Sipac, se constituiu em um dos principais focos de análise desta tese, a partir da avaliação de cada um dos indicadores assumidos, faixas de classificação propostas, dentre outros. No processo de análise do Sipac, foram identificados e discutidos alguns dos principais problemas e inconsistências do mesmo, efetuando-se propostas de eventuais ajustes para a melhoria desta ferramenta, além de se apontar a potencial contribuição deste instrumento para a formatação de uma proposta geral de avaliação da qualidade dos assentamentos, com vistas a consolidação efetiva dos assentamentos no país. Nesta perspectiva, o foco principal desta tese perpassa a discussão metodológica e aplicada em relação à temática dos “critérios de avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária no Brasil”. Na perspectiva aplicada da discussão proposta, foram utilizados dados relativos a seis (6) assentamentos que integraram o PAC a partir do ano de 2002, cujos dados obtidos mediante aplicação de questionário fechado junto à maioria das famílias destes assentamentos, foram analisados segundo a perspectiva construída junto ao PAC, instrumentalizada a partir do Sipac, de caráter multidimensional, efetuando ainda uma comparação com a perspectiva dos próprios assentados em relação ao seu nível de bem estar (também instrumentalizada pelo Sipac). Do ponto de vista teórico-metodológico-empírico, destacamos como elementos inspiradores e fundamentais para o desenvolvimento desta tese, (i) o trabalho de Sen (2000), que foca o desenvolvimento enquanto “eliminação de privações de liberdade”, numa perspectiva bastante distinta da tradicionalmente utilizada (de caráter economicista) e de Mattos (2006), focado na questão da pobreza e baseada na perspectiva de Sen; (ii) a metodologia adotada por Sepúlveda (2005), que buscou instrumentalizar o conceito

de Desenvolvimento Sustentável Microrregional, perspectiva esta “aperfeiçoada” por Waquil *et al.* (2006); bem como (iii) o trabalho realizado por Sparovek (2003), que versa justamente sobre a qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, dentre outros. Da mesma forma, a partir dos resultados auferidos na análise dos dados dos questionários aplicados, foram debatidas de forma comparativa, as diferentes perspectivas de consolidação, tendo por base a noção operacional (de consolidação), atualmente adotada pelo Incra.

Palavras-chave: Reforma agrária. Desenvolvimento rural. Consolidação de assentamentos.

ABSTRACT

This thesis addresses the issue of quality of agrarian reform settlements in place in Brazil and the consolidation of these, from the identification and analysis of the major problems through study of the vast literature on this subject, problems that hinder or delay the process of development of settlements. The Program of Consolidation and Emancipation (Self-sufficiency) Settlement Resulting from Land Reform - PAC, created in December 2000 by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform - Incra, is a key element in the context of this thesis, in particular its assumptions, goals and strategies methodology as a potential instrument for supporting the consolidation of the settlements. Likewise, the System Monitoring and Evaluation of the PAC - Sipac, constitutes a major focus of analysis of this thesis, based on the evaluation of each indicator given, range classification proposed, among others. During the review process of Sipac were identified and discussed some major problems and inconsistencies of the same, making up proposals for possible adjustments to improve this tool, in addition to pointing the contribution of this instrument for the formatting of a general proposal assessing the quality of settlements, with a view to effective consolidation of settlements in the country. In this perspective, the main focus of this thesis permeates the methodological discussion and applied in relation to the theme of the "criteria for quality assessment of land reform settlements in Brazil. In applied perspective on the discussion, we used data for six (6) settlements that made up the PAC from the year 2002, the data obtained through a questionnaire enclosed with the majority of the families of these settlements, were analyzed with the built perspective with the PAC, manipulated from Sipac, multidimensional, making a further comparison with the perspective of the settlers themselves in relation to their level of well-being (also orchestrated by Sipac). From the standpoint of theoretical and methodological-empirical elements stand out as inspiring and crucial for the development of this thesis, (i) the work of Sen (2000), which focuses on the development as "elimination of deprivation of liberty" in a very different perspective the traditionally used (economistic character) and Mattos (2006), focused on the issue of poverty and based on the perspective of Sen, (ii) the methodology adopted by Sepúlveda (2005), which sought to equip the concept of micro-regional sustainable development, perspective "perfected" by Waquil et al. (2006), and (iii) the work done by Sparovek (2003), which deals precisely on the quality of agrarian reform settlements in Brazil, among others. Similarly, income earned from the

analysis of data from the questionnaires were discussed in a comparative way, the different perspectives of consolidation, based on the operational concept (consolidation), currently adopted by Incra.

Keywords: Agrarian reform. Rural development. Consolidation settlements.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Área de Preservação Permanente
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
Ates	Assistência Técnica, Social e Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Faurgs	Fundação de Apoio da Universidade do Rio Grande do Sul
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Gebam	Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas
Getat	Grupo Executivo de Terras do Araguaia/Tocantins
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Sustentável
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inda	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iquara	Índice de Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária
LIO	Licença de Instalação e Operação
LP	Licença Prévia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Meaf	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEC	Ministério da Educação

Mirad	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Nead	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
PAC	Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PCA	Plano de Consolidação dos Assentamentos
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNERA	Pesquisa Nacional de Educação e Reforma Agrária
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRA	Plano de Recuperação de Assentamento
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Proterra	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSF	Programa Saúde da Família
RL	Reserva Legal
Sipac	Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Assentamentos do PAC
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Supra	Superintendência de Política Agrária
SUS	Sistema Único de Saúde
TDA	Título da Dívida Agrária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização geral dos assentamentos estudados	125
Figura 2 – Localização do assentamento São João das Neves – MA.....	126
Figura 3 – Localização do assentamento Nova Vida II – RN	127
Figura 4 – Localização do assentamento Barro Azul – MG.....	128
Figura 5 – Localização do assentamento Guapirama – MT	129
Figura 6 – Localização do assentamento Nova Fartura – PR.....	130
Figura 7 – Localização do assentamento Jaguarão – RS.....	131
Figura 8 – Taxa de analfabetismo por situação de domicílio segundo a faixa etária – Brasil 2004	136
Figura 9 – Distribuição da população por situação do domicílio segundo grupos de anos de estudo – Brasil 2004	137
Figura 10 – Gráfico de radar da dimensão educacional	167
Figura 11 – Gráfico de radar da dimensão saúde	200
Figura 12 – Gráfico de radar da dimensão infra-estrutura	227
Figura 13 – Gráfico de radar da dimensão ambiental.....	256
Figura 14 – Distribuição dos domicílios por situação do domicílio segundo faixas de rendimento.....	262
Figura 15 – Rendimento médio mensal domiciliar por situação de domicílio.....	263
Figura 16 – Gráfico de radar da dimensão econômico-produtivo.....	289
Figura 17 – Gráfico de radar “ajustado” da dimensão econômico-produtiva	292
Figura 18 – Gráfico de radar da dimensão organizacional.....	320
Figura 19 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Guapirama – MT	323
Figura 20 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Barro Azul – MG.....	325
Figura 21 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Vida II – RN	326
Figura 22 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Fartura – PR.....	327

Figura 23 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Jaguarão – RS	328
Figura 24 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – São João das Neves – MA	329
Figura 25 – Nível de satisfação (médio) das famílias - consolidado em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento	331
Figura 26 – Nível de satisfação das famílias em relação à moradia.....	332
Figura 27 – Nível de satisfação das famílias em relação à educação	334
Figura 28 – Nível de satisfação das famílias em relação à saúde.....	335
Figura 29 – Nível de satisfação das famílias em relação à renda	337
Figura 30 – Nível de satisfação das famílias em relação à alimentação.....	338
Figura 31 – Nível de satisfação das famílias em relação à organização.....	339
Figura 32 – nível de satisfação das famílias em relação à esporte, cultura e lazer.....	340
Figura 33 – Gráfico de radar da qualidade dos assentamentos a partir das médias aritméticas	344
Figura 34 – Gráfico de radar da qualidade dos assentamentos a partir das médias harmônicas.....	348

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores da Dimensão Educacional adotados pelo Sipac.....	133
Quadro 2 – Itens do Questionário Geral utilizados para a avaliação das condições estruturais e de pessoal das escolas.....	147
Quadro 3 – Nível de satisfação em relação à educação – itens avaliados.....	157
Quadro 4 – Indicadores da Dimensão Saúde adotadoS pelo Sipac.....	170
Quadro 5 – Indicadores da Dimensão Infra-estrutura adotados pelo Sipac.....	202
Quadro 6 – Critérios de classificação do Sipac em relação à estrutura da moradia.....	216
Quadro 7 – Indicadores da Dimensão Ambiental adotados pelo Sipac.....	228
Quadro 8 – Itens avaliados em relação à problemática ambiental.....	243
Quadro 9 – Itens avaliados em relação às ações pró-ambiente.....	247
Quadro 10 – Indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva adotados pelo Sipac.....	257
Quadro 11 – Principais características dos assentamentos selecionados: produtos e sistemas produtivos.....	265
Quadro 12 – Principais características dos assentamentos selecionados: solos, nível tecnológico e renda.....	266
Quadro 13 – Indicadores da Dimensão Organizacional adotados pelo Sipac.....	294
Quadro 14 – Comparativo entre os resultados auferidos para o indicador 6.1, utilizando-se informações do Questionário Geral (QG) e do perfil de entrada (PE).....	301
Quadro 15 – Questão utilizada para a verificação do grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento.....	302
Quadro 16 – Questão utilizada para a verificação da qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações).....	305
Quadro 17 – Questão utilizada para a verificação do grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento.....	307
Quadro 18 – Itens do Perfil de Entrada em relação ao nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento.....	315

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais características dos assentamentos selecionados: Localização, população, data de criação e áreas (total, RL e APP)	123
Tabela 2 – Quadro geral de questionários aplicados nos assentamentos selecionados	132
Tabela 3 – Comparativo SIPAC X IBGE/PNAD – “Analfabetismo Funcional”	135
Tabela 4 – Comparativo entre o Nível de Escolarização (Sipac) e indicadores semelhantes	140
Tabela 5 – Avaliação do acesso à Escola segundo a PNERA	144
Tabela 6 – Infra-estrutura de Escolas Rurais de Ensino Fundamental (2004)	146
Tabela 7 – Taxa de abandono escolar.....	152
Tabela 8 – Motivos para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estarem fora da Escola (%)	153
Tabela 9 – Taxa de reprovação – Brasil	156
Tabela 10 – Avaliação da escola onde pessoas das famílias cursam o ensino fundamental da 1ª a 4ª série (%) - PNERA-2004	157
Tabela 11 – Comparativo do nível de satisfação em relação à situação educacional	159
Tabela 12 – Dimensão Educacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos	161
Tabela 13 – Comparativo das médias com e sem os indicadores 1.2 e 1.6.....	163
Tabela 14 – Dimensão Educacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos a partir de ação centrada nos principais problemas identificados	165
Tabela 15 – Taxa de internação por IRA e DDA <5 anos, por Ano e Região – 2006	182
Tabela 16 – Comparativo entre o nível de satisfação das famílias e o agregado dos demais indicadores de saúde.....	193
Tabela 17 – Dimensão Saúde – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos .	195
Tabela 18 – Dimensão Saúde – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos a partir de ação centrada nos principais problemas identificados	198
Tabela 19 – Caracterização dos assentamentos segundo o tipo de acesso à cidade (%).....	204
Tabela 20 – Tratamento de Dejetos Humanos.....	210
Tabela 21 – Tratamento de dejetos humanos – ajustada	211
Tabela 22 – Grau de Adequação do Banheiro	213
Tabela 23 – Grau de Adequação do Banheiro – ajustada.....	214

Tabela 24 – Estrutura da moradia – classificação obtida através do SIPAC.....	217
Tabela 25 – Estrutura da moradia – ajustada.....	217
Tabela 26 – Comparativo Estrutura da Moradia X Nível de satisfação em relação à residência	219
Tabela 27 – Dimensão Infra-estrutura– Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos	221
Tabela 28 – Dimensão Infra-estrutura– Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos - ajustada.....	225
Tabela 29 – Dimensão Ambiental – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos	251
Tabela 30 – Valores hipotéticos para a dimensão ambiental a partir de uma ação centrada em alguns itens identificados a partir do Sipac	254
Tabela 31 – Domicílios particulares, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar – 2008	275
Tabela 32 – Domicílios particulares, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita - 2008	278
Tabela 33 – Valores observados no SIPAC para renda e valores da PNAD 2008.....	279
Tabela 34 – Famílias com renda igual ou superior a 1 salário mínimo – PNAD 2008.....	279
Tabela 35 – Comparação das respostas referentes ao nível de satisfação em relação à renda.....	282
Tabela 36 – Nível de satisfação das famílias em relação à renda.....	283
Tabela 37 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização	284
Tabela 38 – Comparação entre os indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva – “original” X “ajustada”.....	286
Tabela 39 – Comparação entre os indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva.....	288
Tabela 40 – Dimensão Econômico-Produtiva – valores hipotéticos auferidos a partir do ajuste do parâmetro do indicador de renda para 1 salário mínimo	291
Tabela 41 – Grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento – ajustado	304
Tabela 42 – Nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívidas – ajustado	310
Tabela 43 – Conhecimento sobre o que ganham, o que gastam e o que devem.....	311
Tabela 44 – Grau de registro de informações apontado no SIPAC e o grau de registro ajustado, considerando-se somente os questionários efetivamente respondidos.....	313

Tabela 45 – Grau de registro de informações.....	314
Tabela 46 – Nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento – ajustado.....	315
Tabela 47 – Dimensão Organizacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos.....	317
Tabela 48 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Guapirama – MT.....	323
Tabela 49 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Barro Azul – MG.....	324
Tabela 50 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Vida II – RN.....	326
Tabela 51 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Fartura – PR.....	327
Tabela 52 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Jaguarão – RS.....	328
Tabela 53 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – São João das Neves – MA.....	329
Tabela 54 – Nível de satisfação (médio) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Consolidado.....	330
Tabela 55 – Nível de satisfação (médio) em relação à Moradia.....	332
Tabela 56 – Nível de satisfação (médio) em relação à Educação.....	333
Tabela 57 – Nível de satisfação (médio) em relação à Saúde.....	335
Tabela 58 – Nível de satisfação (médio) em relação à Renda.....	336
Tabela 59 – Nível de satisfação (médio) em relação à Alimentação.....	338
Tabela 60 – Nível de satisfação (médio) em relação à Organização.....	339
Tabela 61 – Nível de satisfação (médio) em relação à Esporte, Cultura e Lazer.....	340
Tabela 62 – Índice de qualidade dos assentamentos baseado na média aritmética– Iquara (MA).....	342
Tabela 63 – Índice de qualidade dos assentamentos baseado na média harmônica– Iquara (MH).....	346

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
2 OBJETIVOS GERAL, ESPECÍFICOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NA PESQUISA	41
2.1 OBJETIVO GERAL.....	41
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	41
2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NA PESQUISA	42
3 REFORMA AGRÁRIA: ASPECTOS GERAIS E A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS NO BRASIL	49
4 A PROBLEMÁTICA DA CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E O PAC.....	69
5 BREVES PERSPECTIVAS TEÓRICAS EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO	82
5.1 NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO	82
5.2 FORMAS DE MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	93
6 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DOS ASSENTAMENTOS DO PAC – SIPAC.....	106
6.1 A COMPLEXIDADE DAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS: DIMENSÕES, ENFOQUE E INDICADORES.....	106
6.2 PRESSUPOSTOS BÁSICOS SEGUIDOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SIPAC.....	112
6.3 ATIVIDADES REALIZADAS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SIPAC.....	116

7 O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DO PAC – SIPAC: ANÁLISE DAS DIMENSÕES, INDICADORES E RESULTADOS AUFERIDOS.....	120
7.1 DIMENSÃO EDUCACIONAL	133
7.2 DIMENSÃO SAÚDE.....	168
7.3 DIMENSÃO INFRA-ESTRUTURA	201
7.4 DIMENSÃO AMBIENTAL	228
7.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-PRODUTIVA	257
7.6 DIMENSÃO ORGANIZACIONAL	294
7.7 NÍVEL DE SATISFAÇÃO EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES GERAIS DE VIDA ANTES E DEPOIS DO ASSENTAMENTO.....	321
7.8 ÍNDICE DE QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA – IQUARA.....	341
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	350
REFERÊNCIAS	373
APÊNDICE A - Avaliação do indicador 1 da dimensão saúde, a partir das informações advindas dos PCAS	383
ANEXO A – Indicadores adotados pelo PAC para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos assentamentos	388
ANEXO B – Perfil de entrada.....	390
ANEXO C – Questionário geral.....	419

1 INTRODUÇÃO

É praticamente consenso o fato de que a reforma agrária implementada no Brasil nas últimas décadas, no decorrer de diferentes governos, tem demonstrado deficiências consideráveis em vários campos, demandando ações concretas e efetivas com vistas à sua superação.

Até mesmo os mais ardorosos defensores da reforma agrária não de concordar que uma quantidade significativa de assentamentos, vem apresentando sérios problemas de infraestrutura social e produtiva, com baixos índices de produção e qualidade de vida deficiente, o que proporciona, por vezes, níveis de evasão consideráveis. Neste sentido, são inúmeras as críticas em relação à qualidade dos assentamentos de reforma agrária implantados no país, contribuindo para uma espécie de “senso comum” ou visão predominante em relação à (baixa) qualidade dos assentamentos, bem como da (baixa) eficiência desta política pública.¹

A quantidade de famílias assentadas sempre foi colocada como meta prioritária, tanto por parte dos governos, quanto pelos próprios movimentos sociais ligados à questão agrária, ficando em segundo plano a problemática da qualidade dos assentamentos. Dentro deste contexto, foram implantados vários assentamentos sem que houvesse condições reais para o desenvolvimento das áreas destinadas para tal e/ou sem o apoio necessário, dificultando sobremaneira o alcance da auto-suficiência que permitisse a independência daquelas famílias, frente às políticas de caráter agrário.²

Paralelamente a este processo de assentamento de famílias, onde se percebe uma série de deficiências em relação à infra-estrutura básica, tais como habitação, energia elétrica, água, estradas, etc., se evidenciam outros problemas, tais como créditos limitados e mal direcionados, inexistência ou baixa efetividade de atendimento por parte da assistência técnica (tanto do ponto de vista da quantidade de técnicos disponível por família, quanto em relação à qualidade do atendimento proporcionado), um quadro cada vez mais limitado de funcionários do Incra, órgão responsável pela implementação da reforma agrária no país, recursos

¹ Alguns trabalhos explicitam esta questão, dentre os quais podemos destacar: Sparovek (2003); Bittencourt et al. (1998); Bruno e Medeiros (1998); INCRA [2000]; INCRA/RS (2003); Oliveira (2003).

² Ver os trabalhos: Navarro (2001b); Sparovek (2003); Bittencourt *et al.* (1998); Bruno e Medeiros (1998); Leite et al. (2002); INCRA [2000]; INCRA/RS (2003); Oliveira (2003); Oliveira (2006).

insuficientes para o atendimento das demandas identificadas, problemas ambientais de toda ordem, organização social por vezes incipiente, dentre outros.³

Diante da constatação das múltiplas deficiências dos assentamentos implantados no país, é crescente o questionamento por parte dos “opositores” da reforma agrária e/ou de pesquisadores que vêm apresentando constantes críticas acerca da qualidade da reforma agrária, tanto no que se refere à viabilidade econômica dos mesmos, quanto à própria eficácia desta política.⁴

Partindo do pressuposto de que atualmente a questão da qualidade dos assentamentos, ressaltada como um dos principais objetivos no campo da reforma agrária no contexto do atual governo, de acordo com o II PNRA, vem sendo alvo de severas e constantes críticas e denúncias, seja por parte da mídia, seja por (alguns) pesquisadores e políticos, torna-se vital para a própria manutenção e credibilidade desta política pública, enquanto ação prioritária e estratégica no campo das políticas de caráter agrário, a efetivação de uma ação mais eficiente do ponto de vista da melhoria da qualidade dos assentamentos, com vista à consolidação dos mesmos.

No entanto, antes de mais nada, para rebater as constantes críticas sobre a suposta baixa qualidade dos assentamentos e declarações mais exaltadas de que se estariam criado autênticas “favelas rurais” no campo, através da política de reforma agrária implantada, em especial nas últimas duas décadas, há que se obter e sistematizar dados sobre a situação dos assentamentos, de forma a se ter uma visão mais clara, objetiva e abrangente desta situação, expurgando análises e visões parciais, tendenciosas (tanto a favor quanto contra a reforma agrária) e até mesmo preconceituosas. Neste sentido, há que se intensificar o desenvolvimento de metodologias para a aferição da qualidade dos assentamentos instalados.

Sob este prisma, a supostamente baixa qualidade dos assentamentos implantados no país se tornaria um dos principais obstáculos para a própria ampliação da reforma agrária no Brasil, demandando ação específica para a reversão do quadro atual dos assentamentos.⁵ Há de se ressaltar ainda, que a implementação de um processo de consolidação/ emancipação de assentamentos, tem que levar em conta que, a princípio, os recursos tanto financeiros quanto

³ Da mesma forma, ver: Sparovek (2003); Bittencourt et al. (1998); Bruno e Medeiros (1998); Dias Monte (2003); Heredia et al. (2002); INCRA [2000]; INCRA/RS (2003).

⁴ Ver o trabalho de Navarro (2001b).

⁵ De outro lado, é evidente que existem outros elementos impeditivos à ampliação da reforma agrária no Brasil, tais como dificuldades do ponto de vista jurídico-burocrático com impacto significativo sobre os processos desapropriatórios, a desatualização dos índices produtivos utilizados nos cálculos efetuados para a averiguação da produtividade das terras suscetíveis a desapropriação, dentre outros.

humanos, destinados à reforma agrária, têm sido cada vez mais escassos,⁶ e, por outro lado, vem ocorrendo um incremento significativo do público da reforma agrária, com a criação de novos assentamentos, bem como a partir da proliferação de acampamentos de sem-terra, o que demanda recursos, tanto financeiros quanto humanos, e ação específica.

Há tempos nos deparamos com diversos pontos de vista em relação à Reforma Agrária implantada no Brasil, em geral, perspectivas impregnadas de aspectos ideológicos, visões parciais ou mesmo desconhecimento de elementos vitais dentro de um processo de análise e crítica. Como respostas, temos de tudo um pouco, desde aqueles que afirmam que esta é uma política completamente equivocada e que vem criando verdadeiras “favelas rurais” no meio rural (conforme anteriormente citado), até aqueles que afirmam que esta política vem tirando da pobreza, considerável contingente populacional no país, aportando-lhes condições dignas de vida e reprodução, constituindo-se como uma das principais políticas de combate à exclusão social implantada no país.

São intrigantes os critérios utilizados nas avaliações realizadas, sendo que em boa parte dos casos, trata-se de “pontos de vista” parciais, localizado e em geral impregnados de preconceito “acusatório” ou de “defesa indissolúvel”.

Um tópico presente no trabalho de Sparovek (2003, p. 1), apresenta de forma bastante clara esta situação:

Muitos ingredientes que compõe o tema [reforma agrária] são controversos e polêmicos, gerando discussões e ações que podem ir muito além de aspectos técnicos. Estão presentes como fundamento, profundas convicções ideológicas, além de interesses econômicos e políticos. Isto explica porque a paisagem alterada pela reforma agrária pode ser interpretada de formas distintas e dependentes do observador. Se reunirmos um grupo de cinco pessoas e passarmos um dia em qualquer um dos Projetos de Assentamento (PA'S) que existem no Brasil, teremos, ao final do dia, cinco opiniões distintas, e, não raro, contraditórias e opostas. De maneira figurativa, a paisagem é uma só, mas cada pessoa a retrata, fotografando-a de uma posição diferente. Qualquer discussão sobre os motivos dessas diferenças que não considere a posição dos fotógrafos será totalmente inútil.

O trecho acima reforça a necessidade de se instrumentalizar o processo de análise/avaliação a partir de metodologia consistente, transparente e tecnicamente qualificada,

⁶ É certo que o orçamento geral do Incra aumentou de R\$ 1,5 bilhão em 2003, para cerca de R\$ 4,5 bilhões em 2010. De outro lado, ocorreu uma inversão considerável entre os recursos destinados à obtenção de imóveis, em detrimento das ações voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos, em especial para as ações de infraestrutura e crédito. Em 1995, pouco mais de 80% do orçamento do Incra destinava-se à obtenção de novas áreas para o assentamento de famílias, sendo que em 2010, tal percentual situa-se em algo em torno de 15%.

permitindo assim reduzir a interferência de opiniões e pontos de vista tendenciosos, o que não quer dizer em absoluto, eliminar a perspectiva do observador ou do “fotógrafo”, como citado por Sparovek (2003).

De outro lado, há uma dificuldade exacerbada na obtenção de dados consistentes em relação à situação das famílias assentadas no país, que permita verificar o sucesso ou insucesso da política de reforma agrária adotada no Brasil. Assim, diante de um quadro de escassez de informações técnicas, muitas das quais fundamentais para se realizar a avaliação dos assentamentos, acabam por prevalecer as avaliações pontuais/localizadas, e definidas ao bel prazer dos “avaliadores”, algumas das quais acabam sendo utilizadas como se fossem representativas do processo extremamente complexo e variado, que é a reforma agrária implementada no Brasil.⁷

É importante saber e discutir quais são as condições das famílias assentadas para que possamos identificar o nível de desenvolvimento econômico e social que a reforma agrária tem levado às regiões e a esta parcela de brasileiros que lá vivem e que buscam uma forma de sobrevivência e de alcance da cidadania. (TEIXEIRA, 2007, p. 1).

O trecho apresentado a seguir, extraído do trabalho de Sparovek (2003), retrata bem a falta de informações/dados consistentes em relação à situação dos assentamentos de reforma agrária:

Informações recentes, sistematizadas e abrangentes (representando não apenas amostras ou casos isolados) sobre a qualidade de vida nos assentamentos, as implicações ambientais da implantação dos projetos, a eficácia com que as ações operacionais do governo foram executadas e a eficiência que tiveram na alteração da matriz fundiária; são praticamente inexistentes. Esta lacuna abre precedentes perigosos. Na falta de informações abrangentes, casos isolados, com desempenho positivo ou negativo, podem ser indevidamente generalizados. Essa generalização pode resultar em avaliações (ou ações) desastrosas e desconexas do contexto global, não refletindo (ou beneficiando) a realidade cotidiana dos assentamentos (SPAROVEK, 2003, p. 2).

⁷ Um exemplo bastante atual de tal situação é a pesquisa sobre os assentamentos consolidados, encomendada pela CNA ao Ibope (2010). A partir desta pesquisa, que envolveu um conjunto de apenas 9 assentamentos, podemos observar na mídia, um conjunto de análises e declarações, que extrapolam tais resultados, como se os mesmos correspondessem à realidade média dos assentamentos existentes no país, que atualmente contabiliza pouco mais de 8.500 assentamentos.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, David, Waniez e Brustlein (1997), por ocasião do trabalho realizado relativo ao I Censo da Reforma Agrária, realizado em 1996, já apontava para tal situação:

No Brasil, onde a questão agrária tem sido objeto de lutas sociais e políticas intensas, a ausência de uma base de dados confiáveis sobre este assunto limita o debate democrático. A falta de informações suficientes conduz também à tomada de posições muitas vezes maniqueístas, tanto do lado dos defensores dos agricultores sem-terra como do de seus opositores, em especial os grandes proprietários e seus aliados (DAVID; WANIEZ; BRUSTLEIN, 2007, p. 52-53).

Ainda abordando a questão da informação, alguns estudos realizados sobre as notícias publicadas nos principais jornais do país sobre a temática da reforma agrária, apontam de forma consistente, que estes (os jornais) vêm apresentando uma perspectiva bastante negativa em relação a esta política pública. Um bom exemplo para qualificar esta situação é a dissertação de Paiva (2006), que analisou as edições de 2003 do jornal *O Estado de São Paulo*, em relação à temática da reforma agrária, destacando que o mesmo forneceria uma opinião majoritariamente contrária à reforma agrária e ao MST.⁸

Reforçando as argumentações anteriormente apresentadas, Lerrer (2005 apud FRANÇA; SPAROVEK, 2005, p. 135) enfatiza o fato de 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 [...].

De outro lado, há que se abordar aqui, o fato de que a mídia em geral, busca notícias impactantes, pois seu objetivo é (basicamente) “vender”, e o que mais “vende” atualmente

⁸ Segundo a pesquisa, os argumentos presentes nos textos do jornal para refutar a reforma agrária ou qualquer outra sinalização do governo favorável ao MST coincidem com as teses de Albert Hirschman (A retórica da intransigência - perversidade, futilidade e ameaça) sobre os métodos historicamente utilizados por movimentos reacionários para intimidar e desqualificar propostas progressistas. Para o jornal *O Estado de S. Paulo*, portanto, a reforma agrária ameaça o sucesso do agronegócio no país (Tese da Ameaça); incentiva a violência no campo, aumentando as invasões, criando confusão e afugentando os investimentos no país (Tese da Perversidade); e não tem efeito, pois o modelo de reforma agrária está ultrapassado e os assentamentos realizados são verdadeiras “favelas rurais” (Tese da Futilidade). (MST, 2005, p. 1).

(infelizmente) são “notícias ruins”. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, há ainda a perspectiva de que a mídia vem apresentando uma visão parcial e, em geral, pouco aprofundada dos fatos, tendendo a ter manifestação contrária ou favorável a determinadas situações, políticas ou mesmo pessoas, respeitando muitas vezes a conveniência e uma linha editorial tradicionalmente estabelecida (seja ela progressista ou conservadora).

Pensando na perspectiva de se buscar informações sobre a qualidade de vida nos assentamentos, de forma a se expurgar ao máximo a emissão de juízo de valor e ainda considerando a citada ausência de dados centrais para um processo de análise qualificado, poderíamos indagar às famílias assentadas, dentro de um processo de pesquisa amostral, com nível de significância e margem de erro pré-estabelecidos, sobre a sua opinião em relação à situação atual comparada com a anterior (antes de serem assentadas), tentando levantar o grau de satisfação dos beneficiários diretos da política de reforma agrária, ou seja, a perspectiva dos próprios assentados.

Há uma boa probabilidade de respostas positivas em relação à situação atual quando comparada com aquela anterior ao assentamento.⁹ Mas há a argumentação (até certo ponto previsível), de que esta metodologia (e muito menos a outra – a avaliação realizada pelos jornais) não segue um bom critério de avaliação da reforma agrária, mediante a (aparentemente) simples argumentação de que a situação das famílias assentadas, anteriormente à entrada nos assentamentos, em geral era tão ruim que qualquer apoio ou melhoria oferecida (um lote, casa, água, luz, etc.), já as colocaria em uma condição superior àquela anterior ao processo de assentamento, o que não invalida em absoluto, o fato de que tal política estaria proporcionando melhoria na qualidade de vida para um conjunto significativo de famílias, que gira atualmente em pouco mais de 900 mil famílias.

Mas o fato que se pretende destacar aqui, é que é fundamental em qualquer análise sobre a reforma agrária (e as políticas públicas de modo geral), consultar os beneficiários desta política e verificar o seu grau de satisfação. Em geral, boa parte das pesquisas voltadas ao estudo dos assentamentos, destaca os problemas existentes e a situação das famílias assentadas, numa perspectiva de caráter estritamente técnico-operacional,¹⁰ desprezando o que pensam as famílias assentadas em relação às suas próprias condições, bem como ignorando sua situação pregressa, omitindo assim possíveis melhorias (ou mesmo piora) a partir do seu assentamento.

⁹ Tal afirmativa tem por base os estudos amostrais realizados junto ao PAC, por ocasião do desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação deste Programa - Sipac, que comprovou elevado grau de satisfação frente aos vários itens propostos neste sistema (ver Anexo B, indicadores 1.8, 2.7, 3.7, 5.2, 5.3, 5.4, 6.7 e 6.8).

¹⁰ Excetuando-se alguns estudos de caráter sociológico ou mesmo antropológico.

As derivações decorrentes de algumas das argumentações anteriormente expostas podem implicar em perspectivas relativamente simplistas (e muito polêmicas), tal como a afirmação de que seria melhor, por exemplo, “comprar um táxi para cada sem-terra”¹¹, o que poderia ser mais barato e potencialmente mais eficaz do que insistir numa política de reforma agrária.

Ainda no rastro da perspectiva de análise acima citada, alguns pesquisadores questionam o custo por família assentada, dentro do processo de implementação das ações de reforma agrária, destacando que este seria por demais elevado, sendo melhor investir em outros programas, ou mesmo “dar o dinheiro na mão das famílias” e deixar que elas decidam em que investir.¹² Já outros pesquisadores afirmam justamente o contrário, ou seja, que o custo de criação de um emprego mediante a reforma agrária é muito menor do que a criação de um emprego no meio urbano.

Com as devidas ressalvas em decorrência do tempo perpassado, Plínio de Arruda Sampaio destacou (em 2004) que:

O custo de implantação de uma família na terra é de R\$ 24 mil, incluindo a aquisição do imóvel, indenização de títulos da dívida agrária - TDAs, dinheiro para benfeitorias, demarcação, topografia e infra-estrutura inicial... Se cada família gera três postos de trabalho, o custo de geração de um posto seria grosso modo, de R\$ 8 mil...é pouco se compararmos com outras áreas da economia brasileira. Na indústria, por exemplo, o posto de trabalho mais barato exige, segundo o PROGER, R\$ 13.600, e segundo o PROTRABALHO, R\$ 23 mil. (AS BOAS..., 2004, p 35).

Da mesma forma, Monteclaro (1996), em período anterior ao apontado acima, também já apresentava conclusões semelhantes:

Estima-se que o governo FHC tenha gastado R\$ 25 bilhões no processo de reforma agrária. Cálculos de economistas levam a conclusão de que cada “emprego” gerado dessa maneira custa em torno de R\$ 20 mil cada. É um valor menor do que para se criar empregos em outros setores, mas o gasto aqui é todo do estado, vale dizer, a conta é paga pelo povo. (MONTECLARO, 1996, não paginado).

¹¹ Esta foi uma perspectiva abordada por Graziano Netto (1994).

¹² A base desta argumentação parte do pressuposto de que o valor despendido com a reforma agrária seria equivalente (em média) a se destinar uma renda de cerca de um salário mínimo por mês (R\$ 510,00) para cada família assentada pelo período de 10 anos (total = R\$ 61.200,00). Destaca-se que atualmente o total de crédito disponibilizado pelo Incra, passível de ser acessados pelas famílias assentadas, é de pouco mais de R\$ 40 mil reais/ família, o que não inclui o custo efetivo da terra.

Em relação aos diferentes critérios de avaliação referentes à qualidade dos assentamentos, podemos destacar que a avaliação do ponto de vista econômico, sem sombra de dúvidas, constitui-se em importante critério, considerando um “assentamento de sucesso”, por exemplo, quando as famílias do mesmo alcançar uma renda média per capita superior a determinado valor, que lhes permita “viver dignamente”.

Neste sentido, de acordo com a lógica tradicionalmente utilizada de assumir que a renda tem forte correlação com o nível de bem estar, poderíamos considerar como parâmetro a ser atingido, por exemplo, o valor de um salário mínimo,¹³ ou a superação do nível de pobreza adotado pelo Banco Mundial (1,00 US\$/pessoa/dia), ou ainda a variação deste nível adotado em geral para países da América Latina (2,00 US\$/pessoa/dia). Assentamentos onde um determinado percentual de famílias (entre 75% e 100%, por exemplo) alcançasse estes valores, poderiam ser considerados como aptos a serem consolidados ou de “sucesso”.

Outra forma possível de se avaliar a qualidade dos assentamentos seria seguir uma espécie de “senso comum” sobre o que é estar “bem de vida”, seja na opinião dos beneficiários da política de reforma agrária, ou mesmo da população (rural) em geral.¹⁴ Uma hipotética enquete realizada com apenas uma pergunta (o que é estar bem de vida para você?), certamente traria elementos importantes para o estabelecimento de indicadores a serem assumidos, na perspectiva da chamada consolidação dos assentamentos. Daí, poderíamos verificar que há muitas outras questões, para além da renda, envolvidas no imaginário da população dos assentamentos, com vistas à obtenção de uma boa condição de vida, onde certamente estariam envolvidos elementos como a saúde, educação (para os filhos), alimentação, habitação, meios para produzir, dentre outros.

Indo um pouco mais longe, muitos outros elementos poderiam ser inseridos num processo de avaliação dos assentamentos, partindo do pressuposto de que um assentamento de “sucesso” seria aquele onde “as famílias estivessem felizes”, a princípio, o objetivo maior de qualquer ser humano, porém, com múltiplas variações possíveis. Lazer, cultura, religiosidade e outras questões menos explícitas (ou aparentemente secundárias) poderiam emergir como condição fundamental para o alcance da tão almejada felicidade.

¹³ Segundo a Medida Provisória Nº 456/2009, de 30.01.2009, o valor do salário mínimo em vigor (a partir de 1º de janeiro de 2010), é de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais). (SALÁRIO..., [200-?])

¹⁴ Destaco aqui que pode (e deve) haver alguma distorção entre o que a população urbana e a rural entendem como condição fundamental ou imprescindível para se “estar bem de vida”. Como exemplo, podemos citar a questão da segurança, que tem atualmente um grande destaque no meio urbano e que, a princípio, ainda não teria o mesmo peso para a população rural (apesar desta questão já estar impregnando toda a população do país, seja ela urbana ou rural).

Cumprir destacar que, passa longe do objetivo desta tese, realizar uma discussão sobre o conceito de felicidade e o estabelecimento deste como requisito para a verificação da qualidade dos assentamentos. Não se pretende aqui entrar em discussões desta natureza, buscando o estabelecimento de metodologia que se apóie em indicadores que permitam mensurar e estabelecer parâmetros de felicidade, dentro de uma perspectiva que se aproximaria da psicologia social ou mesmo da perspectiva apresentada contemporaneamente por Sen (2000).

De outro lado, reconhece-se a presença de elementos muito interessantes em trabalhos que buscam estabelecer uma correlação entre o crescimento econômico e a felicidade. Apesar do objetivo desta tese ser infinitamente mais modesto do que esta perspectiva, a apresentação de alguns tópicos desta abordagem, se faz importante para a fundamentação da proposta aqui defendida, em especial, a argumentação de que a renda por si só não deve ser considerada como único elemento na avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária, muito menos na avaliação do nível de bem estar das famílias, sendo imprescindível uma avaliação que adote a perspectiva multidimensional.

Neste sentido, Romeiro (2008, p. 1), abordando a questão do crescimento econômico e suas relações com o consumo e o meio ambiente, indaga se nossa sociedade de consumo tem a capacidade de satisfazer os anseios da população por uma vida mais feliz. Apontando para a tradicional idéia de que o crescimento econômico poderia resolver os problemas de ordem material, este autor questiona ainda se, não haveria outros objetivos a perseguir para uma vida feliz, após as necessidades materiais por uma vida confortável terem sido alcançadas.

Este autor cita o fato de que algumas pesquisas de opinião realizadas nos EUA acabaram por mostrar que “o crescimento da renda não foi acompanhado de um aumento da felicidade das pessoas tal como elas percebiam isto”, destacando também algumas interessantes constatações em relação a estas pesquisas, dentre as quais o fato de que,

Havia uma correlação positiva, no mesmo período de tempo, entre o nível de renda e o grau de felicidade declarada, na medida em que se subia na escala de renda (ou seja, uma maior proporção de pessoas se declarava felizes nos extratos superiores de renda); entretanto, em séries temporais, essa correlação não aparecia. Embora o cidadão americano dos anos 2000 tivesse uma capacidade de consumo muito superior à de seu avô ou bisavô nos anos 1940, seu nível de felicidade não havia aumentado. O primeiro caso não surpreende, na medida em que ter acesso a bens e serviços é sempre um motivo de alívio e satisfação, especialmente quando se considera a situação menos afortunada de outros. Já no segundo, o resultado é algo paradoxal (o “paradoxo de Easterlin”), mas pode ser explicado por um conjunto de fatores psico-culturais. Um dos mais importantes seria o fato de que a satisfação que cada cidadão obtém, com o aumento de sua capacidade de consumo, é relativa à

capacidade de consumo dos demais concidadãos; ou seja, se a renda aumenta para a sociedade como um todo, a percepção do aumento da capacidade de consumo se esvanece. (ROMEIRO, 2008, p. 2).

Fazendo referência à chamada teoria psicológica contemporânea, baseada na perspectiva de que *“tanto animais como seres humanos encontram prazer na ação ou experiência nova, e não na rotina”*, este autor destaca que a sensação de se adquirir um novo bem, desaparece com o uso rotineiro do mesmo, ou seja, o nível de satisfação não dependeria (apenas) do nível de renda, mas do seu crescimento. Tudo o mais constante, seria preciso crescer cada vez mais rápido para aumentar a felicidade ou pelo menos manter o crescimento para não reduzi-la (ROMEIRO, 2008, p. 2).

Por fim, Romeiro (2008) conclui sua argumentação, destacando que,

Em resumo, a sustentabilidade a longo prazo depende de uma mudança profunda na dinâmica atual de produção e consumo. Será preciso que a sociedade de consumo, chamada por muitos de “civilização do ter”, caminhe em direção a uma “civilização do ser”, onde os fatores de estímulo e de emulação social estejam referidos não ao crescimento da capacidade de consumo, mas ao desenvolvimento de cada um em suas capacidades humanas. (ROMEIRO, 2008, p. 2).

Nesta perspectiva, diante das questões apresentadas até o momento, que apontam para as dificuldades de avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária, a diversidade de possibilidades metodológica de avaliação, bem como da necessidade governamental de monitoramento e avaliação da qualidade dos assentamentos (e da política pública da reforma agrária como um todo), a questão que se coloca como sendo à base de discussão desta tese poderia estar representada nas seguintes perguntas:

- i) Que critérios devem ser considerados para a avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária no Brasil, de forma a estabelecer um mínimo de consenso entre todos os atores envolvidos neste processo?¹⁵

¹⁵ Apesar de saber da dificuldade em se estabelecer algum consenso sobre esta temática, tal como abordado no início da introdução desta tese na citação de Sparovek (2003), alguns critérios tais como a renda, infra-estrutura, acesso à saúde, educação, etc., parecem ser passíveis de consenso. Do ponto de vista da política pública, é fundamental se estabelecer um instrumento consistente de avaliação dos resultados auferidos pela mesma, o que implica em se estabelecer critérios, objetivos e metas a serem alcançadas.

- ii) Como realizar uma avaliação criteriosa, objetiva e clara, de modo a verificar a qualidades dos assentamentos de reforma agrária e quais instrumentos e pressupostos devem ser utilizados?

Uma primeira questão já abordada anteriormente, se refere à ausência e à precariedade de dados consistentes em relação aos assentamentos de reforma agrária. Se os próprios números relativos à quantidade de famílias assentadas são questionados de forma veemente por alguns pesquisadores,¹⁶ muito mais o são àqueles relativos à qualidade dos assentamentos. Neste particular, é quase consenso a opinião de que dados e informações sistematizados são praticamente inexistentes ou mesmo muito precários e pontuais. Como exemplo, poderíamos citar a dificuldade do Incra em montar um programa de qualificação dos assentamentos existentes. Entende-se que é condição imprescindível para a recuperação/qualificação de assentamentos, se ter disponível informações consistentes sobre a situação dos mesmos, bem como a demanda em relação a ações estruturantes que melhorem a qualidade de vida das famílias assentadas.¹⁷

Nestes termos, cabe reafirmar que a situação em relação aos dados disponíveis sobre os assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil, nos deixa a clara impressão de que qualquer avaliação em relação a esta temática, seja do ponto de vista da quantidade de famílias assentadas, seja em relação à qualidade dos assentamentos, tem forte probabilidade de apresentar fragilidade em relação à análise realizada, o que potencializa distorções na avaliação, carregando-a de forte influência político-ideológica, conforme mencionado anteriormente.

O Censo Agropecuário poderia ser um importante instrumento na obtenção de dados gerais sobre os assentamentos de reforma agrária, tendo em vista que o mesmo apresentou em sua última versão (aplicada em 2007), a possibilidade de extração de informações específicas referentes aos mesmos.¹⁸ De outro lado, como esta questão era declaratória, pairam dúvidas

¹⁶ Um dos maiores questionadores em relação ao número de famílias assentadas apresentado pelos governos é o professor de geografia agrária da USP, Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Segundo ele, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA comporia o número total de famílias assentadas, somando ao número efetivo de (novas) famílias assentadas, os números relativos à reordenação fundiária (refere-se aos casos de substituição e/ou reconhecimento de famílias presentes nos assentamentos já existentes); regularização fundiária (refere-se ao reconhecimento do direito das famílias já existentes nas áreas objeto da ação); e assentamentos fundiários de famílias atingidas por barragens. Para este pesquisador, esta seria uma forma equivocada de apresentação dos números da Reforma Agrária, uma vez que somente o assentamento efetivo de novas famílias deveria ser considerado na perspectiva do alcance das metas previstas no II PNRA (OLIVEIRA, 2006).

¹⁷ O levantamento da situação dos assentamentos com vistas à montagem de uma proposta de qualificação dos assentamentos realizado no ano de 2007 durou mais de 6 meses, sendo que parte dos números utilizados teve por base, estimativas e não dados reais de passivo.

¹⁸ Foi inserida somente no último Censo Agropecuário, uma questão que permitiria extrair informações a respeito dos assentamentos. A questão n° 8 do instrumento de coleta de dados (o questionário do Censo

sobre a exatidão das informações referentes à mesma, uma vez que muitas famílias não informaram que pertenciam a um assentamento, seja por desconhecimento deste fato (em casos de regularização fundiária, etc.), seja por omissão pura e simples.

Um grupo de pesquisadores convocados pelo MDA pretendia cruzar as informações do Censo Agropecuário referente aos assentamentos de reforma agrária, com os perímetros georreferenciados dos assentamentos, de forma a eliminar ao máximo as perspectivas de subcontagem dos lotes/famílias, realizando a partir daí diversas análises dos micros dados que seriam disponibilizados pelo IBGE. Porém, aparentemente o trabalho deste grupo foi descontinuado e, até o presente momento, não foi publicado nenhum material temático em relação aos assentamentos de reforma agrária, muito provavelmente em função dos problemas atinentes a metodologia adotada, conforme citado anteriormente.

Outra questão problemática em relação ao Censo Agropecuário e a possibilidade de utilização das informações deste instrumento na definição de políticas públicas voltadas aos assentamentos de reforma agrária é o fato de que o mesmo é aplicado, a princípio, a cada 10 anos (o penúltimo Censo Agropecuário foi realizado em 1995/96 e o antepenúltimo em 1985), periodicidade relativamente elevada,¹⁹ o que, a princípio, reduziria sua utilidade enquanto instrumento de apoio à gestão.

Ainda em relação ao Censo Agropecuário, podemos verificar que o mesmo tem uma perspectiva quase que integralmente voltada aos aspectos econômico-produtivos, sendo raras as questões que tratam de temas tais como educação, infra-estrutura social,²⁰ saúde, etc. Quando muito, há uma ou outra questão referente à “pessoa que dirige o estabelecimento”. Nestes termos, as informações passíveis de serem extraídas do Censo Agropecuário apresentariam limitações aparentemente comprometedoras, se pensássemos em utilizar este instrumento na conformação de indicadores multidimensionais.

Do ponto de vista das pesquisas e estudos de caso em relação aos assentamentos de reforma agrária, pode-se argumentar que, apesar de existir atualmente um bom número de teses, dissertações e pesquisas acadêmicas e mesmo alguns trabalhos de caráter operacional

Agropecuário), apresenta a seguinte formulação: “*O estabelecimento é originário de projeto de assentamento de famílias instalado após 1985?*”.

¹⁹ Há que se atentar que um mandato presidencial se dá em um período de 4 anos, com possibilidade de reeleição por mais 4, totalizando (no máximo) 8 anos. Em geral, após eleitos, os novos governos passam cerca de um ano organizando a “máquina governamental”, o que inclui diagnóstico da situação real e início da implantação dos programas apregoados durante a campanha eleitoral. O intervalo de 10 anos entre uma avaliação e outra parece tempo demasiado na perspectiva de se utilizar as informações coletadas na implementação de políticas corretivas ou específicas com vistas à melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas ou mesmo na perspectiva da consolidação dos assentamentos.

²⁰ Há questões que tratam especificamente da energia elétrica (02) e da água e irrigação (33 a 44).

(desenvolvidos ou contratados pelo Incra), as informações trabalhadas, em geral se referem a estudos de caso, pesquisas locais, microrregionais ou, quando muito, de caráter regional. Tais pesquisas certamente ampliam o grau de conhecimento em relação a esta política pública (erros e acertos, demandas, potencialidades, etc.), mas, ainda assim, permitem frágil possibilidade de generalização em relação à situação geral dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.

O fato que se quer (novamente) destacar e reforçar até aqui, mesmo considerando o conjunto de estudos existentes, é que os dados atualmente disponíveis em relação à reforma agrária implantada no Brasil, não permitem uma avaliação consistente e generalizada sobre a situação dos assentamentos, independentemente dos critérios metodológicos adotados no procedimento de análise, sendo que as avaliações realizadas, em geral, apresentam ainda certo grau de influência político-ideológica, tanto na perspectiva da defesa, quanto na tentativa de desconstituição da política de reforma agrária.

Outra temática complexa, que se pretende abordar nesta tese, dentro do contexto da reforma agrária, refere-se à questão da consolidação dos assentamentos já implantados, enquanto condição fundamental (ou não) para que haja a possibilidade, tanto financeira quanto operacional, de ampliação do conjunto de novas famílias atendidas, com eficiência e qualidade.

A abordagem da temática da consolidação dos assentamentos é elemento fundamental para o desenvolvimento desta tese, visto que é a partir da conceituação sobre o que seria um “assentamento consolidado” (inicialmente, na perspectiva operacional do Incra, e depois a partir do conceito de consolidação desenvolvido por ocasião da implementação do PAC), que se pretende realizar toda a discussão sobre a qualidade dos assentamentos e conseqüentemente a constituição da noção (operacional) sobre que parâmetros (e valores) devem ser utilizados para a avaliação dos assentamentos e sua caracterização enquanto “consolidado”.

Do ponto de vista do Incra, órgão gestor da reforma agrária no Brasil, um assentamento seguiria um caminho natural que se inicia na desapropriação das áreas onde são alocadas as famílias, e evolui até se chegar à chamada “consolidação”, onde já estaria aportado às famílias um conjunto de infra-estruturas básicas, tais como água, estradas, energia elétrica, habitação, dentre outros itens. Neste momento, as famílias já estariam aptas a seguir sua trajetória, tornando desnecessária a ação e o acompanhamento “tutorial” do Estado. Esta temática é um dos focos centrais de discussão proposto, porém, neste momento, o objetivo de trazer tal questão a esta introdução, visa reforçar a argumentação de que são vários os critérios em jogo no processo de avaliação da qualidade dos assentamentos.

Neste sentido, é a partir da temática da consolidação dos assentamentos de reforma agrária, que serão introduzidos outros dois elementos fundamentais no contexto desta tese, quais sejam o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária – PAC e o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Assentamentos – Sipac, desenvolvido no contexto do PAC.

Estes dois elementos se ligam diretamente com a temática central desta tese, uma vez que o primeiro (o PAC), trata das estratégias e ações necessárias para se alcançar a consolidação dos assentamentos, e o segundo (o Sipac), trata justamente da perspectiva do estabelecimento de indicadores de desenvolvimento que possam aferir aspectos de qualidade necessários a um assentamento, de forma que o mesmo possa ser considerado (operacionalmente) consolidado. Ou seja, aqui estaremos entrando mais a fundo no cerne da discussão desta tese, qual seja, os critérios de avaliação propostos a partir do Sipac.

No sexto ano de operação (2006), o PAC finalizou (preliminarmente) seu Sistema de Monitoramento e Avaliação – Sipac.²¹ Desenvolvido através de convênio firmado com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, tal sistema tinha por objetivo monitorar o desenvolvimento dos assentamentos trabalhados dentro do PAC (com potencial expansão para todos os assentamentos implantados pelo Incra), mediante utilização de 41 indicadores de desenvolvimento, divididos em quatro eixos, quais sejam, social (educação, saúde e habitação), econômico-produtivo, ambiental e organizacional.²²

É neste contexto que poderíamos afirmar que a grande temática (guarda-chuva) desta tese é a reforma agrária, com foco na discussão sobre consolidação, onde foram buscadas referências no PAC (pressupostos, estratégias, metodologia e resultados já alcançados com vistas à “consolidação”), enquanto elemento empírico norteador, afunilando-se na seqüência na discussão sobre a qualidade dos assentamentos (que está intimamente ligada à temática da consolidação) para, por fim, chegar à discussão central desta tese – os critérios de avaliação da qualidade dos assentamentos, onde o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC – Sipac e os resultados auferidos para seis assentamentos se constitui enquanto elemento chave e fundamental, tendo sido esmiuçado de forma sistemática, compondo assim grande parte do conteúdo desta tese. Nestes termos, podemos dizer que estes são os elementos centrais desenvolvidos nesta tese.

²¹ Em dezembro de 2007 foi firmado Contrato entre o Incra e a Faurgs para dar continuidade ao desenvolvimento e aperfeiçoamento do Sipac, tendo em vista sua complexidade e a necessidade de ajustes e complementações. De outro lado, devido a problemas de ordem operacional, o referido contrato foi paralisado.

²² Ver quadro contendo os indicadores adotados para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos assentamentos no âmbito do PAC (Anexo B).

De forma geral, o processo de implementação do PAC, bem como a problemática que envolve os assentamentos trabalhados, nos permitem esboçar algumas constatações (algumas um tanto quanto óbvias, outras nem tanto), que são apresentadas a seguir, com o intuito de já trazer alguns elementos de reflexão sobre as perspectivas e o potencial do instrumental analisado nesta tese, buscando reforçar que há efetivamente um problema real e relevante a ser enfrentado:

- A forma com que os assentamentos de reforma agrária até hoje têm sido criados e apoiados pela esfera governamental deixou um enorme passivo em termos de infra-estrutura, bem como apresenta deficiências básicas que contribuíram para o baixo grau de eficiência sócio-econômico-ambiental dos assentamentos, incluindo-se entre os motivos para a constante evasão dos mesmos.²³ Sendo assim, é fundamental que haja recursos disponíveis em volume significativo para a recuperação dos assentamentos em termos de infra-estrutura básica.²⁴
- Há uma escassez cada vez maior de recursos financeiros para o atendimento aos assentamentos,²⁵ bem como a estrutura operacional do Incra encontra-se cada vez mais sucateada. Sendo assim, há que se pensar em mecanismos para a consolidação de assentamentos, que permitam incluir novas famílias e novas áreas no processo de reforma agrária, com atendimento diferenciado e de qualidade.²⁶
- É patente a falta, imprecisão e/ou parcialidade dos dados referentes à qualidade dos assentamentos, em especial junto ao Incra, órgão gestor da reforma agrária no Brasil. Mesmo os números relativos à quantidade de famílias assentadas, são freqüentemente questionados por pesquisadores e por algumas entidades da sociedade civil (OLIVEIRA, 2006).

²³ Ver Bruno e Medeiros (1998); Sparovek (2003); Bittencourt et al. (1998); Incra [2000]; Incra/RS (2003) e Oliveira (2003).

²⁴ O teto estabelecido pelo PAC era de US\$ 5,700/ família (aproximadamente R\$ 12.000, considerando o câmbio à época de 1 US\$ = R\$ 2,10). Nestes termos, se foram assentadas cerca de 540 mil famílias no período de 1970 a 2002, tendo por base o teto previsto no PAC e considerando que todos os assentamentos necessitariam de investimentos complementares atingindo o teto estabelecido, o investimento total necessário para a consolidação desses assentamentos seria de pouco mais de 6,5 bilhões de reais. Ressalta-se que o orçamento total do Incra em 2006 girou em torno de 3,6 bilhões.

²⁵ Ver Monte (2003) e Lacki (1999.).

²⁶ De outro lado, visto que os assentamentos em “fase de consolidação” potencialmente já se encontram em uma situação superior aos demais, demandando, a princípio, muito menos recursos e ação operacional do Incra do que aqueles recém constituídos, há que se verificar se um processo mais massivo de consolidação de assentamentos efetivamente potencializaria melhor ação do Incra junto aos demais assentamentos. Aparentemente, a ação mais indicada seria buscar reduzir o tempo de atuação do Incra no processo que leva um assentamento da “fase de implementação” até a “fase de consolidação”, intensificando processos tais como demarcação, liberação dos créditos destinados ao fomento e habitação, Ater, Pronaf, etc.

- O investimento na eliminação ou mesmo redução do grande passivo em termos de infra-estrutura, por si só não resolveria a questão da sustentabilidade sócio-econômico-ambiental dos assentamentos, sendo fundamental para a efetivação deste processo, uma ação qualificada de assistência técnica, social e ambiental, dentro de uma perspectiva participativa e integradora, além de ações voltadas para a capacitação dos assentados, bem como investimentos na área produtiva e ambiental, com foco na geração de renda.
- A confecção de Planos de Consolidação de Assentamentos – PCAs consistentes, elaborados de forma participativa, constituem um importante instrumento para a viabilização dos mesmos. Tal instrumento possibilita às comunidades destes assentamentos discutirem seus problemas, definirem o que pode/deve ser feito, estabelecendo prioridades, e, desta forma, atuarem diretamente na realização de seus projetos, tendo clareza das ações a serem realizadas, fonte de recursos, metas, dentre outros. Portanto, podemos de antemão afirmar que o PAC contribuiu de forma positiva para o empoderamento das comunidades assentadas, fator fundamental para o processo de consolidação dos assentamentos²⁷.
- É de fundamental importância que a qualidade dos assentamentos seja tratada e analisada dentro de uma perspectiva mais ampla (para além dos enfoques tradicionais relativos à infra-estrutura e situação econômica – renda). Neste sentido, o estabelecimento de metodologia que aborde, além dos eixos tradicionais (anteriormente citados), questões tais como saúde, educação, meio ambiente, organização, dentre outras, representa, a princípio, um avanço na compreensão sobre qualidade, sustentabilidade e desenvolvimento dos assentamentos.
- O estabelecimento de indicadores de desenvolvimento/qualidade numa perspectiva multidimensional e de um sistema informatizado com o objetivo de monitorar o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária (o Sipac), pode efetivar-se como importante avanço dentro da política agrária, ampliando, para além das estatísticas sobre a quantidade de famílias assentadas e análises econômicas e de infra-estrutura localizadas, as informações sobre esta política pública, bem como a visão sobre qualidade, desenvolvimento e consolidação de assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil. Tal sistema (Sipac) tem forte potencial para viabilizar o estabelecimento de uma visão sistêmica da situação dos assentamentos,

²⁷ Ver Incra (2000), Incra (2002), CNEC (2003) e Kiel (2003).

bem como direcionar e focalizar ações com vistas à elevação da qualidade de vida das famílias assentadas, racionalizando o uso dos recursos, permitindo ainda o estabelecimento de uma noção operacional de consolidação e desenvolvimento de assentamentos mais abrangente.

Outrossim, cumpre destacar as dificuldades enfrentadas no desenvolvimento desta tese, tendo em vista tratar-se da análise de um instrumento de caráter inovador (ainda não finalizado e com muitas questões a ajustar) – o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC – Sipac, bem como o pouco tempo de implantação do PAC e seu caráter (ainda) piloto.

Cabe novamente reforçar que a temática central desta tese gira em torno da questão dos critérios de análise/avaliação da qualidade/desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil. Nestes termos, a reforma agrária e a qualidade dos assentamentos são temas abordados e parte indissolúvel do processo de análise. Da mesma forma, tanto o PAC quanto o Sipac são também importantes elementos desta tese e permearão todo o processo de discussão, onde foram utilizados como foco de análise e validação, os resultados obtidos para seis assentamentos que integraram o PAC.

O Sipac foi analisado em seus pormenores, em especial quanto aos resultados auferidos para os assentamentos selecionados, sendo traçado um paralelo dos pressupostos e metodologia utilizados neste sistema com a perspectiva proposta por Sérgio Sepúlveda, relativamente à questão do desenvolvimento sustentável microrregional. A perspectiva abordada aqui, parte do pressuposto de que a forma com que o Sipac operacionaliza a noção de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos é mais adequada do que as tradicionais formas de mensuração do grau de desenvolvimento, que em geral levam em conta apenas a renda obtida,²⁸ sendo que os resultados obtidos a partir deste sistema nos assentamentos estudados serão confrontados com outras perspectivas de análise, grosso modo a perspectiva utilitarista (ou de renda), bem com a própria perspectiva dos beneficiários desta política (nível de satisfação).

Por fim, cumpre destacar que a construção desta tese parte de uma experiência pessoal de cerca de 20 anos de atividades profissionais como Engenheiro Agrônomo, e, particularmente, a recente experiência adquirida no gerenciamento da implantação do PAC no estado do RS, e, enquanto coordenador operacional do Programa em nível nacional, onde tive a oportunidade de acompanhar de perto todo o processo de discussão e desenvolvimento do

²⁸ Pretende-se comparar e analisar diferentes critérios utilizados na avaliação da qualidade/desenvolvimento dos assentamentos, a partir dos resultados verificados junto ao Sipac. Neste sentido, podemos dizer que o Sipac operacionaliza apenas outra metodologia de análise ou outro ponto de vista, que a princípio, consideramos mais adequada, do que metodologias e análises de caráter unidimensional, como é o caso da renda.

Sipac.²⁹ Nesta trajetória profissional-pessoal, encontra-se ainda o trabalho desenvolvido junto: i) à Comissão Pastoral da Terra – CPT, no estado do Rio de Janeiro;³⁰ ii) a duas Secretarias de Agricultura ligadas a administrações consideradas “progressistas”;³¹ iii) à ONG Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Familiar - AS-PTA;³² ao convênio FAO/Incrá;³³ ao Projeto Lumiar,³⁴ dentre outros.

Em termos acadêmicos destaca-se o Curso de Aperfeiçoamento em Sociedade e Agricultura no Brasil e o Curso de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.³⁵ De volta ao Incra em 2008, na função de Coordenador-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão, tal temática permanece como foco central do meu atual trabalho.

Na seqüência deste trabalho (Capítulo 2), serão apresentados os objetivos geral e específicos, bem como os procedimentos metodológicos adotados na construção desta tese. Segue-se com uma breve revisão bibliográfica que traz alguns elementos sobre a qualidade de assentamentos de reforma agrária (Capítulo 3), para então tratar da questão da problemática da consolidação de assentamentos bem como do PAC (Capítulo 4).

O capítulo 5 aborda algumas perspectivas teóricas em relação ao desenvolvimento, tais como as teorias do bem-estar, a abordagem economicista (utilitarista), a perspectiva das capacitações, bem como a idéia do desenvolvimento rural sustentável. Tal bloco de perspectivas e questões aportadas neste capítulo tem por objetivo central trazer alguns elementos relevantes, que dêem sustentação teórica às questões trabalhadas, apesar desta tese apresentar um caráter eminentemente metodológico-empírico.

O capítulo 6 aborda as questões centrais no que se refere ao processo de construção do sistema de monitoramento do desenvolvimento dos assentamentos do PAC – o Sipac. Em seguida, no capítulo 7 são apresentados os resultados propriamente ditos, auferidos através do Sipac para os seis assentamentos trabalhados nesta tese, bem como uma análise

²⁹ Atividade desenvolvida no período de agosto de 2002 a agosto de 2006.

³⁰ Assessoria a 05 equipes regionais da CPT e a diversos assentamentos no Estado (12/93 a 10/95).

³¹ Em Brasília, no Prove - Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola (11/95 a 12/97); e no Rio Grande Sul, junto ao Programa da Agroindústria Familiar (05/00 a 07/02).

³² Trabalho junto ao Centro de Documentação especializado em agroecologia e áreas afins (11/90 a 06/93, 07/98 a 03/99 e outros períodos).

³³ Elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Zumbi dos Palmares, situado no município de Campos dos Goytacazes – RJ, que conta com cerca de 500 famílias (04/99 a 09/99).

³⁴ Breve trabalho de assistência técnica e organizativa a 04 assentamentos no estado do Rio de Janeiro, desenvolvendo atividades de Diagnóstico Rural Participativo e assistência técnica e organizativa (01/98 a 02/98).

³⁵ Realizados no Centro de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA/UFRRJ: Especialização 360 horas (início - 04/ 92 - término - 12/ 92); Mestrado (início - 04/98 - término - 07/00). Tema da dissertação defendida: “Prove, o gosto da inclusão social”: Análise da ação do Poder Público no processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (Prove).

pormenorizada dos indicadores propostos. É neste capítulo onde foi realizada toda a discussão sobre as dimensões e indicadores adotados pelo Sipac, bem como os resultados auferidos.

O capítulo final (8) traz um conjunto de considerações, que buscou fazer um arrazoado dos principais tópicos trabalhados nesta tese, centrando atenção nos objetivos propostos, de forma a verificar se os mesmos foram plenamente atendidos. Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas e alguns anexos.

2 OBJETIVOS GERAL, ESPECÍFICOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NA PESQUISA

Neste breve capítulo serão apresentados os objetivos geral e específicos desta tese, bem como os procedimentos metodológicos adotados, que seguiu os princípios e técnicas da pesquisa qualitativo-quantitativa.

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar os parâmetros e critérios estabelecidos para o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Assentamentos – Sipac, com vistas à avaliação da qualidade/desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil, numa perspectiva multidimensional, bem como o potencial uso deste instrumento enquanto elemento norteador e balizador do processo de desenvolvimento e consolidação dos mesmos.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar e analisar os principais problemas existentes nos assentamentos de reforma agrária no Brasil, tendo por base pesquisas e avaliações já realizadas, mediante revisão bibliográfica.
- Descrever e analisar os principais pressupostos e as estratégias metodológicas adotadas pelo PAC, enquanto política pública voltada para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária.
- Descrever e analisar o Sistema de Monitoramento do PAC - Sipac, enquanto instrumento voltado para monitorar/avaliar o desenvolvimento/qualidade dos assentamentos de reforma agrária inseridos no PAC.

- Analisar a consistência de cada um dos indicadores propostos no âmbito do Sipac, a partir dos resultados verificados para um conjunto de seis assentamentos inseridos no Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC.

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS NA PESQUISA

A metodologia utilizada no desenvolvimento desta tese seguiu os princípios e técnicas da pesquisa qualitativo-quantitativa e teve como pressupostos básicos:

- i) a objetivação e controle da parcialidade/ preconceito, num esforço de conter a subjetividade, prevenindo a interferência de valores pessoais no desenvolvimento do problema estudado e nas conclusões através da explicitação de valores; e
- ii) descrição densa e explícita do objeto estudado em seu contexto, e de todos os passos do processo, desde a seleção e definição de problemas até os resultados finais pelos quais as conclusões foram alcançadas e fundamentadas, revelando dificuldades e caminhos percorridos.

Destacamos a seguir os principais pontos observados e trabalhados no desenvolvimento desta tese, do ponto de vista da metodologia empregada:

- *Pesquisa exploratória* – Levantamento de autores que escreveram sobre as temáticas trabalhadas nesta tese. Foi realizado um estudo em profundidade, com vista ao conhecimento detalhado dos aspectos mais relevantes diretamente ligados à problemática enfrentada pelos assentamentos de reforma agrária, bem como da polêmica questão da consolidação e viabilização sócio-econômica-ambiental dos mesmos, tendo como eixo básico a questão da qualidade/ desenvolvimento dos assentamentos e temas a este associado. Da mesma forma, a leitura, análise e sistematização de materiais relevantes de diferentes autores que trabalham a temática dos critérios da avaliação do desenvolvimento, trouxeram elementos teóricos fundamentais para um melhor embasamento em relação aos critérios utilizados e comparados nesta tese, na avaliação do grau de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos. Outro conjunto de informações relevantes que foram pesquisados/trabalhados refere-se à dificuldade em relação à

elaboração de indicadores de desenvolvimento, multidimensionalidade, dentre outros, temas recorrentes nesta tese, e que foram estudados e trabalhados a fim de embasar de forma qualificada a argumentação proposta em relação aos diferentes indicadores utilizados na avaliação dos assentamentos através do Sipac.

- *Análise detalhada do PAC/Sipac* – Tendo por base os princípios e pressupostos deste Programa (PAC), com vistas à consolidação dos assentamentos de reforma agrária, tal procedimento (de análise detalhada), foi fundamental para a avaliação dos critérios utilizados para a aferição da qualidade dos assentamentos. Neste sentido buscou-se realizar uma descrição sintética deste Programa em suas diversas facetas, tendo por base o Regulamento Operativo do Programa, Contrato de Empréstimo (junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), bem como de outros materiais oficiais do Programa (relatórios gerenciais, Avaliação de Meio Termo, etc.). De outro lado, o Sipac naturalmente adquiriu centralidade no processo de análise e do desenvolvimento desta tese. Foi conferido então destaque descritivo e analítico, seja em relação ao processo de construção deste sistema e seus principais pressupostos metodológicos, seja em relação ao conjunto de indicadores propostos, que foram analisados de forma pormenorizada nesta tese.
- *Observação direta/pesquisa participante* – Acompanhamento prolongado e minucioso das situações em relação à implementação do PAC. Particularmente, no que se refere à implementação deste Programa, a experiência específica do autor, enquanto Gerente da Unidade Técnica do Programa no RS e Coordenador Operacional do Programa, pelo período de quatro anos (ago. 2002 a ago. 2006), bem como a grande quantidade de materiais particularmente já sistematizados a partir da implementação deste Programa, contribuiu sobremaneira na elaboração dos capítulos que tratam mais especificamente da experiência concreta do PAC na consolidação de assentamentos, bem como no que se refere ao desenvolvimento do Sipac.
- *Estudo de caso*¹ – Mediante questionário aplicado em seis assentamentos situados em cada estado onde o PAC teve atuação,² foram analisadas de forma pormenorizada as informações extraídas do Sipac, referente aos indicadores

¹ Segundo Goldemberg (1997, p. 34), “O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso”.

² Somente o estado do Mato Grosso do Sul não esteve representado na amostra prevista, tendo em vista que nenhum assentamento deste estado teve questionário digitado na base do Sipac.

gerados por este sistema. Tal estudo teve por objetivo maior avaliar se a proposta implementada através do Sipac, de avaliação multidimensional do desenvolvimento dos assentamentos, se apresentava como uma alternativa consistente enquanto critério passível de ser adotado na avaliação geral dos assentamentos de reforma agrária. Destacamos que os instrumentos de avaliação da qualidade dos assentamentos utilizados pelo PAC (Perfil de Entrada e Questionário Geral – Anexo C e D), já haviam sido aplicados (lote a lote) pelas equipes de assistência técnica atuante nestes assentamentos. Este fato indica que já havia um conjunto significativo de dados disponíveis, que permitiram extrair os indicadores propostos pelo Sipac (Anexo B), bem como elementos de auto-avaliação e mesmo de renda, possibilitando a comparação entre os diferentes critérios de análise propostos.³

- *Utilização de “triangulação”* – Combinação de métodos quantitativos, extraídos na maior parte do Sipac, com informações qualitativas, extraídas dos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCA), bem como de outras fontes disponíveis.

De uma forma geral, o Sipac permite a geração de índices para cada um dos indicadores, bem como um conjunto de gráficos e tabelas, apontando uma classificação para cada assentamento, segundo critérios pré-estabelecidos, aos quais todos os indicadores estavam submetidos. Tais faixas de classificação são em número de quatro, atribuídas conforme o resultado obtido para cada um dos indicadores como: “alta/bom”; “média superior”; “média inferior” e “baixa/ruim”.

Destaca-se que o Sipac, a princípio, não chegou a avançar ao ponto de agregação dos indicadores para compor valores médios para cada uma das dimensões trabalhadas e, muito menos, para a geração de um índice geral para cada assentamento, calculado a partir dos índices agregados das dimensões propostas através do Sipac.⁴

Neste sentido, no que se refere à agregação dos dados, utilizamos a proposta metodológica elaborada e desenvolvida por Sepúlveda (2005) e “aperfeiçoada” por Waquil et

³ Tendo em vista que não houve significativo avanço em relação ao sistema (ajustes propostos por parte da Faurgs, conforme anteriormente descrito), foi necessária a realização de alguns “ajustes no sistema” para que os algoritmos gerassem os indicadores de forma consistente. Da mesma forma, como o Sipac não gerava certos indicadores fundamentais no processo de análise (o indicador comparativo entre a situação antes e depois de assentados, por exemplo), foi necessário digitalizar diversos itens para a geração das informações necessárias a uma análise mais qualificada.

⁴ Tal procedimento de agregação dos indicadores de forma a gerar índices, tanto por eixo, como em relação ao assentamento como um todo, bem como a geração dos gráficos, demandou efetivo trabalho, uma vez que, apesar desta atividade estar prevista no contrato efetivado entre o Incra e a Faurgs, tendo em vista o cancelamento do mesmo, tal ação teve que ser realizada de forma autônoma, fora do Sipac.

al. (2006), que trabalharam em estudos que tratavam da construção do que eles chamaram de “Índice de Desenvolvimento Sustentável” (IDS), para territórios rurais.

Para se estimar o nível de “desenvolvimento sustentável dos territórios rurais”, numa perspectiva de análise multidimensional, estes autores selecionaram um conjunto de indicadores e, a partir dos resultados verificados, efetuam sua transformação em índices de valor entre zero (pior situação) e um (melhor situação), evitando-se assim, o problema de se trabalhar com indicadores com unidades diferentes (por exemplo, renda e escolaridade).⁵

Após tal transformação em relação aos indicadores, é realizado o cálculo de um índice único para cada uma das dimensões, fazendo uso da média ponderada dos resultados obtidos dentro de cada dimensão. A partir dos resultados de cada dimensão, é calculado um índice geral, denominado Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) da unidade de análise, utilizando-se, da mesma forma, a média ponderada dos resultados obtidos em cada dimensão.

Estes autores fizeram uso ainda de gráfico tipo “radar”, para ilustrar a harmonia (ou o contrário) do processo de desenvolvimento dos territórios analisados, mostrando os indicadores selecionados e seus escores, numa figura que permite facilmente visualizar os indicadores de menor e maior desempenho.

Na perspectiva desta tese, a partir da metodologia preconizada, trabalhamos na geração dos índices dos agregados dos indicadores de cada dimensão, para a conformação do que passamos a chamar de Índice de Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária – Iquara, bem como para a geração dos “gráficos de radar”, que permitem uma melhor visualização e mensuração dos resultados e, fundamentalmente, a realização de análises comparativas entre os assentamentos estudados.

Ressalva-se que, tal como o trabalho de Waquil et al. (2006), não atribuímos pesos diferenciados para nenhum dos indicadores ou dimensões trabalhadas, seguindo o mesmo princípio utilizado por estes autores, ou seja, aplicando-se o mesmo peso para todas as variáveis e dimensões utilizadas para o cálculo do Iquara. Tal proposta metodológica pressupõe que, a princípio, não há argumentos claros que permitam atribuir pesos diferenciados para os indicadores e dimensões trabalhadas, o que poderia proporcionar “viés ou tendência na análise”.

Interessante ressaltar que o fato de não se atribuir pesos diferenciados entre os indicadores e dimensões, tem por base o princípio de que, do ponto de vista do

⁵ No caso desta tese, optamos por trabalhar com valores percentuais de 0 a 100%, o que difere da metodologia adotada por Sepúlveda (2005), uma vez que não “enquadra” os resultados de acordo com os escores “mínimos” e “máximos” obtidos.

desenvolvimento e da qualidade de vida, as diferentes dimensões e indicadores trabalhados são igualmente importantes. Ou seja, parte-se da idéia geral de que não se pode conceber um desenvolvimento (dito) sustentável sem que “todas” suas dimensões estejam igualmente contempladas, apresentando valores (no mínimo) “aceitáveis”, de acordo com parâmetros pré-estabelecidos, que devem estar embasados em critérios tecnicamente claros e bem fundamentados.

Tal pressuposto parte do entendimento de que todas as dimensões contribuem igualmente para o desenvolvimento e a qualidade de vida e não podemos considerar um assentamento ou uma família como “desenvolvida” ou com boa “qualidade de vida”, quando alguma destas dimensões apontarem um resultado baixo ou insatisfatório.⁶

O conceito de desenvolvimento (sustentável⁷) perpassa esta perspectiva de análise, sendo que as dimensões (e os indicadores) não apresentam relação de caráter “aditivo”, onde baixos valores em uma dimensão poderiam ser compensados por elevados resultados em outra dimensão qualquer (por exemplo, elevadas rendas, a princípio não compensaria a existência de problemas ambientais acentuados, etc.).

De outro lado,

[...] indicadores básicos de componentes distintos terminam, em geral, tendo pesos também distintos, porque o número de indicadores por componentes e o número de componentes por dimensão não são homogêneos. De fato, o peso de um indicador depende do componente e da dimensão a que pertence (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 14).

Ou seja, se, por exemplo, uma dimensão X apresentar apenas quatro indicadores e outra dimensão Y, apresentar oito, no processo de agregação, segundo a metodologia preconizada, um indicador da dimensão X terá o dobro do peso de um indicador da dimensão

⁶ Exemplificando, diríamos que não dá para considerar um assentamento “desenvolvido”, quando a situação ambiental, de saúde, educação, de renda, infra-estrutura ou organizacional for muito ruim; ou mesmo um assentamento com elevada renda, mas onde as condições de saúde apontam problemas sérios. Da mesma forma, um assentamento com elevada renda, boas condições educacionais e de saúde, porém, com elevado grau de degradação ambiental, igualmente não pode ser considerado um assentamento plenamente desenvolvido, e assim por diante.

⁷ Conforme anteriormente apontado, não se pretende realizar nesta tese longas discussões conceituais sobre desenvolvimento sustentável, agroecologia, etc.

Y. Nestes termos, é importante que haja certo equilíbrio entre a quantidade de indicadores definidos para cada dimensão.⁸

No processo de agregação dos indicadores e das dimensões, optamos pelo uso de médias harmônicas (e não médias aritméticas), tal qual o trabalho de Waquil et al. (2006), utilizando este mesmo procedimento tanto para a agregação dos indicadores em cada uma das dimensões, quanto para a agregação dos resultados auferidos para cada uma das dimensões trabalhadas, conformando o Iquara.⁹

Seguimos assim a perspectiva de Waquil et al. (2006), no que trata da argumentação das vantagens da utilização da média harmônica em detrimento da média aritmética:

[...] a média aritmética tende a considerar valores altos, baixos e até mesmo nulos de forma indistinta, fazendo com que um sistema com valores muito desequilibrados (máximos em uma dimensão e mínimos em outra, por exemplo) alcancem um índice médio de desenvolvimento, não levando em conta a harmonia entre as dimensões consideradas.

A média harmônica, de outro lado, como o próprio nome sugere, preza pela harmonia ou equilíbrio entre as dimensões (ou indicadores de uma dimensão).¹⁰ Este é o princípio do uso da média harmônica neste trabalho, ou seja, todas as dimensões do desenvolvimento devem atingir um nível mínimo em cada um dos assentamentos, de forma preferencialmente equilibrada, para que possamos considerá-lo como um assentamento “desenvolvimento” propriamente dito e com “qualidade de vida”, o que não pode ser admitido quando somente alguns componentes do desenvolvimento se fizerem presentes ou quando alguns destes apresentarem baixos valores.

Neste sentido, a partir dos elementos apresentados referentes aos aspectos metodológicos da tese proposta, acreditamos que foi possível desenvolvê-la de forma a atingir os objetivos especificados para a mesma.

⁸ O Sipac involuntariamente conferiu maior peso para a dimensão econômico-produtiva, tendo em vista que esta dimensão apresenta apenas 4 indicadores, enquanto que as demais dimensões trabalhadas são constituídas por 7 ou 8 indicadores.

⁹ Waquil et al (2006) utilizaram a média harmônica somente na agregação das diferentes dimensão para a conformação do IDS.

¹⁰ Tal como em geral é trabalhado nos concursos vestibulares, não adianta tirar um dez em uma matéria e zero em outra, isto não é a mesma coisa do que tirar cinco e cinco. Nestes concursos, tirar uma nota “zero” em alguma disciplina, em geral leva à eliminação de um candidato, independente dele ter tirado dez em todas as outras disciplinas.

Na seqüência deste trabalho será apresentada uma breve revisão bibliográfica sobre a questão da qualidade dos assentamentos de reforma agrária, com atenção especial para um conjunto reduzido e emblemático de pesquisas e estudos realizados no âmbito desta política pública, que se destacaram no contexto acadêmico e técnico-operacional.

3 REFORMA AGRÁRIA: ASPECTOS GERAIS E A QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS NO BRASIL

Este capítulo tem a intenção de apresentar algumas questões gerais e específicas em relação à reforma agrária no Brasil, com atenção especial para a problemática da qualidade dos assentamentos já implantados. Serão abordados alguns estudos que tratam desta temática, na perspectiva de se realizar uma breve revisão de literatura, buscando destacar as questões centrais e principais conclusões em relação aos mesmos. Neste sentido, a partir das questões abordadas a seguir, espera-se deixar evidente que:

- Há um problema real e generalizado em relação à qualidade dos assentamentos de reforma agrária; e
- São utilizados diferentes critérios, metodologias e perspectivas teóricas na apreensão desta problemática;

Fazendo uma rápida retrospectiva do processo de reforma agrária implementado no Brasil, podemos considerar que tal política é relativamente recente, no que diz respeito à ação governamental e o estabelecimento de instrumentos e estratégias direcionadas, não tardando em pouco mais de 45 anos, sendo por outro lado, quantitativamente (e qualitativamente) muito mais relevante nos últimos 15 anos, onde foram assentadas mais de um milhão de famílias em todo o território brasileiro.¹

Podemos destacar inicialmente como marcos importante deste processo, ao longo do período citado, a criação da Superintendência de Política Agrária – Supra, em 1962, a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, e, no ano subsequente (1964), o sancionamento da Lei 4.504, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, bem como a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – Ibra e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – Inda.

No decorrer da década de 60, foram priorizadas por parte do Ibra, ações de levantamento de dados, zoneamento, cadastro e tributação, em contraposição à desapropriação por interesse social. Mais tarde, já em 1967, o Ibra passou a priorizar a colonização e a

¹ Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) – 540.704 mil famílias assentadas; e Governo Lula (2003 – 2009) – 574.609 famílias assentadas. Fonte: Jornal do Incra, março de 2010 (Publicação Especial). Ressalta-se que parte das famílias assentadas se deu em lotes evadidos (por diversos motivos). Neste sentido, o total de famílias efetivamente sob a terra, beneficiadas pela política de reforma agrária, ao final de 2009, girava em torno de aproximadamente 906 mil famílias.

expansão da fronteira agrícola, relegando a desapropriação para fins de reforma agrária para um segundo plano (SPAROVEK, 2003, p. 11–12).

No início da década 70, foram extintos o Ibra e o Inda, dando lugar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, que passou a ser o órgão executor da reforma agrária no país. Nesta década, foram lançados importantes programas voltados para o desenvolvimento regional, com destaque para o Programa de Integração Nacional – PIN, que tinha o objetivo de colonizar a Amazônia, a partir da rodovia Transamazônica, atraindo o povo nordestino para aquela região.

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra, também foi outro Programa lançado, porém, assim como o PIN, obteve pequeno alcance e resultados pouco expressivos. Foram criados ainda, já no governo Figueiredo (1979 – 1985), em função dos conflitos crescentes pela posse de terras na região Norte, o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários – Meaf e os Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins – Getat e do Baixo Amazonas – Gebam, que funcionaram paralelamente ao Incra e que posteriormente foram extintos (SPAROVEK, 2003, p. 11–12).

Neste sentido, a década de 70 transcorre sem grandes eventos no que toca à reforma agrária, restringindo-se a algumas ações de colonização. De fato, ações típicas de reforma agrária tais como desapropriações e destinação de terra para trabalhadores rurais sem-terra em regiões não fronteiriças, praticamente inexistiram até o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), aprovado em outubro de 1985, já no governo Sarney (1985 – 1990) (FERREIRA, 1994).

Considerando a eficiência do processo de reforma agrária no período que compreende os vinte anos de regime militar (1964-1984), aferindo apenas o aspecto quantitativo, verificamos que os números relativos a beneficiários e áreas desapropriadas foram relativamente pequenos, sendo que a grande maioria destas áreas se enquadraria nos chamados "projetos de colonização". Neste período teriam sido assentadas aproximadamente 115 mil famílias, num total de 13,5 milhões de hectares de terras desapropriadas em 185 imóveis (SPAROVEK, 2003, p. 12). Ressalta-se, portanto, que a grande maioria das famílias assentadas neste período, se deu através de programas de colonização na região Norte do país.

Nestes termos, no período compreendido entre a criação de órgãos para a condução de uma política de reforma agrária no país, após a década de 50, tais como a Supra (1962), o Ibra (1964) e o próprio Incra (1970), até a chamada “Nova República” (1985), as ações de reforma agrária enfatizaram atividades de colonização, em detrimento de qualquer programa que

expressasse uma política clara de reforma agrária no país (MIRAD/INCRA, 1987 apud MEDEIROS et al. 1994, p. 40).

De outro lado, com o processo de abertura política, iniciado no final da década de 70, começam a acontecer sucessivos acampamentos e ocupações de terra, principalmente no sul do país, que iriam culminar na constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, principal articulador da sociedade civil, do processo de reforma agrária no país. Durante a década de 80, o MST, juntamente com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag e suas federações estaduais e Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STRs, além da Comissão Pastoral da Terra – CPT, dentre outras instituições, provocaram tencionamentos crescentes com os governos, promovendo intensas cobranças por um processo de reforma agrária mais efetivo e massivo, ressaltando a questão da urgência da viabilização do acesso à terra (BRUNO; MEDEIROS, 1998, p. 2).

Em meados da década de 80, com a ascensão de José Sarney à presidência da república (1985), foi criado o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária – Mirad, ao qual o Incra passou a ser subordinado. Nesta ocasião foi arquitetado o I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que ao final de sua execução, de acordo com o prazo originalmente estipulado, quando avaliados os resultados obtidos frente às metas inicialmente estabelecidas, se revelou um grandioso fracasso.

O I PNRA previa o assentamento de 1,4 milhão de famílias em cinco anos, porém, diante das mais diversas pressões contrárias à reforma agrária e as várias alterações sofridas na versão original do plano, o número de beneficiários de projetos de reforma agrária ao final do governo Sarney não chegou a atingir 10% da meta prevista. Cabe ainda destacar, que foi durante este período que a Constituição de 1988 foi elaborada, cristalizando a impossibilidade de desapropriação de “propriedades produtivas”, bem como outros procedimentos legais que vêm proporcionando diversas e em geral longas disputas judiciais, com vistas a impedir a desapropriação de terras para a reforma agrária (SPAROVEK, 2003, p. 13).

No decorrer do curto governo Collor (1990-1992), o Mirad foi extinto e não ocorreram desapropriações para fins de reforma agrária. Após o impeachment de Collor, seu sucessor, Itamar Franco (1992-1994), com base na promulgação da chamada Lei do Rito Sumário (lei complementar N. 76, de 6 de julho de 1993), retomou o processo de desapropriação, assentando 23.000 famílias, com a implantação de 152 projetos. Nesta época, cresceu de forma expressiva a organização e a visibilidade do MST, bem como a pressão pela reforma agrária (SPAROVEK, 2003, p. 13-14).

Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (1996), responsável por coordenar o processo de reforma agrária no país e, posteriormente incorporando também a agricultura familiar. Também foram efetivadas linhas de créditos específicas para este público – Procefa e Pronaf, sendo intensificado o número de desapropriações e assentamento de famílias. No período de 1995 a 1999 foram assentadas 372.866 famílias (INCRA, 1999 apud SPAROVEK, 2003, p. 14), porém, mesmo com o número significativamente maior de projetos de reforma agrária implantados, a estrutura fundiária do Brasil, continuaria praticamente inalterada (SPAROVEK, 2003, p. 14).

Fato que merece destaque é o lançamento do Programa Cédula da Terra, também conhecida como “Reforma Agrária Assistida pelo Mercado”, fruto de acordo entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial. Implantado no ano de 1997, em quatro estados do Nordeste (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia) e no norte de Minas Gerais, tal programa possibilitou o financiamento para a compra de imóveis rurais nestas regiões. O Programa Cédula da Terra, juntamente com os programas subseqüentes e de mesmo perfil, tais como o Banco da Terra (criado em 1998) e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza, acabaram por atingir relativamente reduzida quantidade de famílias, angariando inúmeras críticas e contestações.²

Outro fato relevante, ocorrido já no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o alardeado cadastramento de famílias candidatas a adquirirem um lote da reforma agrária, através das agências dos Correios. Realizado no ano de 2001, tal ação pretendia pôr fim aos acampamentos e às ocupações de terra, chegando a cadastrar cerca de 1,2 milhões de famílias, tendo sido posteriormente cancelado pelo Incra sem qualquer explicação para a não implementação do assentamento das famílias outrora cadastradas, figurando assim como uma das ações mais fracassadas em toda a história da reforma agrária neste país.

Bittencourt et al. (1998, p. 6) destacam que apesar do assentamento de cerca de 320 mil famílias em aproximadamente 1.500 assentamentos no país, realizado no período de 1985 a 1997, a quantidade de famílias acampadas [em 1998], já ultrapassava o impressionante número de 100 mil famílias à espera de serem assentadas, o que apontava claramente para a existência de uma grande demanda a ser atendida, no que toca à obtenção e distribuição de

² As principais críticas a estes programas referem-se ao fato de não terem atingido seus objetivos de combate à pobreza; as dificuldades no pagamento das dívidas contraídas com a aquisição de terras; o aumento do preço da terra nas regiões onde os projetos eram estabelecidos; a perspectiva de se firmar como mecanismo alternativo à desapropriação, dentre outros.

terras, além, evidentemente de todas as outras ações necessárias dentro do processo da reforma agrária.

No segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), 252.710 famílias foram assentadas, contra 287.994 famílias que foram assentadas no primeiro mandato (1995–1998). Já no primeiro mandato do governo Lula (2003–2006), foram assentadas 381.419 famílias, a que se somam outras 193.190 famílias nos três primeiros anos do segundo mandato (2007-2009).³ Cabe mencionar que existe relativa controvérsia em relação aos números oficiais aqui apresentados.⁴

Antes mesmo deste aumento significativo da quantidade de famílias assentadas, verificado a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995), crescia entre aqueles que de alguma forma trabalhavam com a problemática da reforma agrária, seja na esfera das políticas públicas ou da academia, o debate sobre a temática da estrutura agrária e suas relações com a produção agrícola e com o próprio desenvolvimento da agricultura e do país. Apesar de extremamente polêmica, tal temática se apresentava como de grande relevância para a compreensão das disputas vivenciadas na esfera desta política pública, bem como para a perspectiva de implantação (ou não) de uma reforma agrária massiva.

Os impactos políticos de um amplo e efetivo programa de reforma agrária são profundos, e essa pode ser a principal razão que move as reações fortes e freqüentemente violentas dos segmentos conservadores. Esses impactos se dão tanto sobre os trabalhadores que têm acesso à terra, quanto sobre os latifúndios, cujas terras são desapropriadas. (GALBRAITH⁵, 1994 apud SPAROVEK, 2003, p. 26).

Sparovek (2003) procurou sistematizar as principais posições existentes sobre a questão agrária e o papel da agricultura no desenvolvimento, enfocando a problemática da estrutura agrária do Brasil enquanto obstáculo (ou não) para o crescimento da agricultura e ao desenvolvimento do país. Como resultado, de forma esquemática, destacou a existência de pelo menos quatro linhas de raciocínio a este respeito, quais sejam:

³ Fonte: Inbra (dados oficiais).

⁴ Ver Oliveira (2006).

⁵ GALBRAITH, J. K. *Uma viagem pelo tempo econômico*. São Paulo: Pioneira, 1994.

- A reforma agrária deve ser um instrumento que promova um amplo processo de mudanças na propriedade e no uso da terra, abrangendo dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais;⁶
- A intervenção através dos mecanismos da reforma agrária deve se dar de forma pontual, em regiões onde a agricultura não se modernizou e não se integrou aos mercados, baseando-se em análises de caráter técnico-econômico, onde a baixa produtividade e os problemas econômicos e sociais decorrentes justificariam a reforma agrária;⁷
- A reforma agrária deve ser tratada como uma política compensatória e assistencial, tendo a função de resolver ou minimizar questões de ordem social, tal como o êxodo rural e os problemas dele decorrentes. Nestes termos, a estrutura agrária não seria limitante ao crescimento da agricultura;⁸
- A estrutura agrária do país não seria obstáculo ao crescimento agrícola e ao desenvolvimento do mesmo, uma vez que a agricultura brasileira responderia de forma extremamente positiva aos estímulos de preço e de crédito, sendo que os problemas de natureza social devem ser objetos de políticas específicas.⁹

Por outro lado, existe uma linha de pensamento quase que unânime entre os gestores das políticas públicas e junto aos movimentos sociais ligados à questão agrária (independente de considerar a estrutura agrária do país como impeditiva ou não ao processo de desenvolvimento da agricultura e do país como um todo), de que a reforma agrária não pode ser reduzida à simples distribuição de terras. Outrossim, não se contesta o fato de que a ação de possibilitar acesso à terra para aqueles que não a possuem e/ou que não dispõem de meios concretos de adquiri-la, constitui um dos maiores (senão o maior) fundamento da reforma agrária.

⁶ Perspectiva defendida por Horácio Martins de Carvalho (SPAROVEK, 2003, p. 33).

⁷ Posição firmada por Francisco Graziano Neto e Zander Navarro (SPAROVEK, 2003, p. 33).

⁸ Segundo Sparovek (2003, p. 33), esta foi a posição defendida publicamente por alguns representantes do governo federal (sem que houvesse nenhuma citação nominal), no Seminário sobre reforma agrária, desenvolvimento e cidadania, realizado em dezembro de 1997.

⁹ Posição que teria sido defendida por Delfim Netto e Afonso Celso Pastore no final da década de 60 (SPAROVEK, 2003, p. 32). Cabe destacar que as obras de referência destes autores sobre o tema são bastante antigas, tendo sido escritas a cerca de 40 anos atrás, e, segundo Sparovek (2003), atualmente seriam raros os autores que defenderiam esta posição de forma tão explícita.

A Reforma Agrária não deve se resumir a uma simples política pública de distribuição de terra cujo objetivo maior é o cumprir metas físicas, baseadas em número de famílias assentadas. Deve sim, vir cumprir um papel estratégico no processo de desenvolvimento do país, propiciando a criação de empregos de baixo custo; conter o êxodo rural; melhorar a distribuição de renda e os indicadores sociais; reduzir a violência no campo e contribuir com a descentralização da economia da população. (TEIXEIRA, 2007, p. 1).

Da mesma forma, a implantação de infra-estruturas básicas, tais como habitação, estradas, energia elétrica, água, saneamento básico, dentre outras, constituem elementos vitais para o sucesso dos assentamentos, assim como o acesso a outros instrumentos, tais como crédito e assistência técnica, que permitam a implantação de sistemas produtivos geradores de alimentos para auto-consumo e renda. O acesso a serviços sociais básicos tais como saúde e educação, constitui-se também em fator fundamental tanto para a manutenção das famílias nos assentamentos quanto para o conseqüente desenvolvimento dos mesmos, o que confere um caráter de grande complexidade à condução de uma política de reforma agrária bem sucedida.

No decorrer das últimas décadas, algumas análises de caráter eminentemente quantitativo em relação à reforma agrária foram sendo realizadas e incorporadas ao discurso dos governantes brasileiros. Em geral, tratava-se de avaliar a eficácia desta política pública, estabelecendo como parâmetros (e metas) o número de famílias assentadas e o montante de recursos destinados à reforma agrária, sem levar em conta a eficiência das ações ou mesmo os reais benefícios proporcionados às famílias (efetividade da reforma agrária).

Ainda assim, são bastante restritas e controversas as informações sobre a situação dos assentamentos no Brasil (mesmo aquelas relativas à quantidade de famílias assentadas e recursos investidos), existindo reiterados questionamentos aos números apresentados por parte do Incra.¹⁰ Da mesma forma, informações qualitativas em relação à situação dos assentamentos são escassas, apesar do relativo aumento no número de estudos e pesquisas em relação à temática da reforma agrária, restringindo-se em geral a estudos pontuais (ou microrregionais) de caráter acadêmico, conforme citado anteriormente.

Melgarejo (2000) destaca que a maioria dos estudos e análises disponíveis sobre os assentamentos implantados no país é de natureza unidimensional, constituindo-se

¹⁰ Conforme citado anteriormente, são inúmeros os questionamentos sobre a quantidade de famílias assentadas pelo Incra, que inclui nesta contabilização, famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária (reconhecimento do direito das famílias já existentes nas áreas objeto da ação) e reordenamento fundiário (casos de substituição e/ou reconhecimento de famílias presentes nos assentamentos já existentes). Para maiores detalhes, ver Oliveira (2006).

fundamentalmente de estudos de caso (de abordagem em geral economicista), apesar de alguns estudos partirem de uma abordagem qualitativa. Este autor reforça a existência de “pontos poucos controversos”, mencionados em boa parte dos estudos, como relevantes para descrever graus de realização, ou para justificar aspectos importantes ao desenvolvimento de assentamentos bem sucedidos. Estes pontos se revelariam como eixos de avaliação que deveriam ser considerados no momento da construção de indicadores de performance¹¹ (MELGAREJO, 2001, p. 24). Neste sentido, a relativa carência de metodologias que incorpore indicadores mais abrangentes limitaria a tomada de decisões cruciais acerca do processo de desenvolvimento.

O autor acima citado, em revisão bibliográfica realizada na elaboração de sua tese de doutoramento mapeou 124 indicadores de performance utilizados para avaliação de assentamentos no Brasil. A partir de processo de hierarquização destes indicadores, por parte do Incra, Emater-RS, agricultores e suas representações, bem como por estudiosos do tema (professores e consultores), verificou haver elevada concordância entre eles, em relação aos indicadores prioritários no âmbito do desenvolvimento dos assentamentos.¹² Notadamente, segundo este autor, as questões ambientais ficam em segundo plano.

Segundo Sparovek (2003, p. 2), o aspecto quantitativo teria importância para dimensionar as ações de reforma agrária como um todo, havendo neste sentido, registros importantes (mesmo que controversos). Porém, conforme apontado anteriormente, seriam praticamente inexistentes informações consistentes em relação aos aspectos qualitativos do processo de reforma agrária no Brasil.

O I Censo da Reforma Agrária, realizado em 1997, em parceria com 29 universidades, e coordenado pela Universidade de Brasília – UNB registrou pouco mais de 161 mil famílias assentadas em 1.460 projetos espalhados por todo o país. No contexto do censo, foi realizada também uma pesquisa amostral com vistas ao levantamento de diferentes aspectos da realidade dos assentamentos.

Cumprir destacar alguns aspectos do trabalho amostral realizado no decorrer do Censo, quais sejam: i) predominância de casas feitas de madeira (31,90%), taipa (28,20%) e alvenaria (22,99%), porém, com estado de conservação considerado com sendo satisfatório; ii) 46,07%

¹¹ Dentre os indicadores de performance citados por esta autor estão: qualidade de vida das famílias assentadas (saúde, alimentação, moradia e educação); consolidação de atividades produtivas; busca de cidadania e organização; trajetória de vida; adequação de esforços e expectativas das famílias às potencialidades do ambiente; e a renda auferida pelas famílias.

¹² Os principais indicadores destacados foram: renda média familiar, moradias com energia elétrica e água, alimentação adequada ao consumo, acesso das crianças à escola, disponibilidade de créditos, infra-estrutura produtiva, e grau de organização interna e relacionamento com o meio (prefeitura, comércio, outros agricultores).

dos assentamentos tinham como fonte de água o poço, sendo que a água encanada era usufruída por apenas 13,05%; iii) predominância de fossa em 33,30% das casas; iv) somente 19,02% possuíam banheiro; v) somente 20,03% dos projetos contavam com energia elétrica, predominando como fonte de energia querosene/óleo diesel (50,91%); vii) renda média mensal familiar girou em torno de 2,3 salários mínimos, sendo que 20,9% desta renda correspondia à aposentadoria.

Em estudo realizado em nível nacional sobre os fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos, Bittencourt et al. (1998) explicitam de forma contundente alguns dos principais problemas enfrentados, partindo da análise de 20 assentamentos situados em 10 estados do país, seguindo o critério de que “estes deveriam estar entre os projetos de maior e de menor desempenho no estado”. Na conclusão deste estudo, estabeleceu-se uma ordem de importância aos fatores restritivos ao desenvolvimento dos sistemas produtivos dos assentamentos, quais sejam: o quadro natural (qualidade físico-químico dos solos, disponibilidade de água, frequência de chuvas e o relevo), a infra-estrutura deficiente (com destaque para a falta ou precariedade das estradas internas e de acesso), a falta de assistência técnica e a quase que total inexistência de organizações produtivas e políticas entre os assentados. Da mesma forma, a falta e/ou demora no acesso aos créditos e a infra-estrutura básica relacionada à Reforma Agrária (créditos, saúde, educação, habitação e energia elétrica), teria interferido negativamente tanto na perspectiva de obtenção de renda como na qualidade de vida dos assentados (BITTENCOURT et al., 1998, p. 42).

Na pesquisa anteriormente citada, os 10 assentamentos pesquisados com menor desenvolvimento, apresentavam problemas tais como: relevo acidentado, baixa qualidade físico-química dos solos, dificuldade de acesso à água; ausência de saneamento; precariedade nas habitações; atendimento restrito e ineficaz na área da saúde; grande número de analfabetos e escassez generalizada de escolas a partir da quarta série; acesso à energia inexistente na maioria dos casos; estradas internas de qualidade ruim (chegando a inviabilizar o escoamento da produção); além do fato da maior parte da produção proveniente destes assentamentos ser destinada à subsistência familiar, com baixa ou inexistente utilização de tecnologias "modernas", sendo observados ainda, casos de fome e desnutrição Bittencourt et al. (1998, p. 6).

Bittencourt et al. (1998) reforçam que são muitos os problemas a serem superados, colocando a melhoria considerável da situação em relação aos pontos anteriormente citados, como sendo cruciais para o êxito da reforma agrária no país, uma vez que diversos assentamentos ainda não teriam conseguido garantir para as famílias assentadas, sequer a

produção de alimentos para a própria subsistência, quanto mais à obtenção de renda satisfatória.

Na pesquisa de abrangência nacional capitaneada por Sparovek (2003) denominada “A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira”, que talvez seja a mais ampla realizada até hoje no país sobre a qualidade dos assentamentos implantados no Brasil, foram coletadas opiniões de representantes do governo, dos trabalhadores rurais e das associações organizadas que representavam as famílias assentadas, em relação a várias questões que influenciam diretamente a qualidade dos assentamentos de reforma agrária. Neste trabalho, foram realizadas 14.414 entrevistas, numa amostra de 4.340 projetos de assentamento, criados entre 1985 e 2001, representando um universo de aproximadamente 458.483 famílias.¹³

A metodologia da pesquisa ora analisada estabeleceu alguns índices para a análise da qualidade do processo de reforma agrária no país, que trazem informações variadas em relação a este tema, e são resumidamente apresentados a seguir.

O "*Índice de Qualidade de Vida - QV*" foi composto a partir de dados relativos às condições de moradia e acesso aos serviços de educação e saúde das famílias que efetivamente estavam morando nos assentamentos pesquisados, dentre outros. Segundo a pesquisa, os valores médios observados para este índice foram baixos, com pouco mais da metade dos fatores que o compõe sendo plenamente atendidos. Observou-se ainda um grande número de fatores parcialmente atendidos, apontando claro comprometimento da qualidade de vida nos assentamentos (SPAROVEK, 2003, p. 104).

Os fatores isolados que mais contribuíram para a redução desse índice foram: o acesso ao atendimento de saúde em caso de emergências; o acesso à água de boa qualidade; o acesso ao ensino médio; e o tratamento de esgoto doméstico. Quanto ao suprimento das casas com energia elétrica, foi detectado nos projetos novos (criados entre 1995 e 2001), atendimento a menos que 45% dos casos. Quanto ao suprimento com água de boa qualidade nas moradias, os índices foram baixos em todo o país, o mesmo acontecendo em relação ao tratamento de esgoto doméstico, em fossa séptica. O transporte público das áreas dos projetos até a sede municipal mais próxima mostrou-se precário na maioria dos casos e as estradas internas, na

¹³ Em que pese todas as críticas realizadas a esta pesquisa, em especial aquelas relacionadas aos aspectos metodológicos adotados, retratadas de forma especial do trabalho coordenado por França e Sparovek (2005), é inegável a contribuição da mesma para o debate sobre a qualidade dos assentamentos no Brasil, bem como todas as variações inerentes a esta temática.

sua grande maioria, não apresentavam boas condições de tráfego (SPAROVEK, 2003, p. 102-105).¹⁴

O "*Índice de Ação Operacional - AO*" indicava a eficiência de atendimento aos compromissos assumido pelo Governo Federal, desde a implantação dos assentamentos até a consolidação dos mesmos. O ponto de partida para a montagem deste índice refere-se à premissa de que o governo teria por obrigação liberar créditos para a construção de casas e instalação de famílias, proporcionar acesso à eletrificação e à água de boa qualidade, viabilizar o crédito para a produção (Pronaf-A) e, mais recentemente (a partir de 1999), elaborar o chamado PDA (Plano de Desenvolvimento do Assentamento), que visa definir sistemas de produção agrícola prioritários e necessidades de investimento para essa finalidade, dentre outros. Agregou-se ainda outro fator na conformação deste índice, qual seja a questão da titulação/consolidação dos assentamentos (SPAROVEK, 2003, p. 116-119).

De forma geral, os resultados verificados para este índice, revelaram grande déficit existente nas ações operacionais do Incra, que, a princípio, seriam obrigatórias na implantação de projetos de assentamento de reforma agrária, acarretando expressivo passivo. Assim, pode-se afirmar que a ineficiência operacional do Incra apontada nesta pesquisa, seria um fator de expressiva relevância para a (relativamente) baixa qualidade dos assentamentos no país (SPAROVEK, 2003, p. 119-121).

O "*Índice de Eficácia da Reorganização Fundiária - IF*" avaliou a relação entre o número de famílias que efetivamente moravam nos assentamentos por ocasião da pesquisa, em relação às respectivas capacidades estabelecidas por parte do Incra. Neste sentido, os valores observados para o "IF" apresentaram-se elevados e próximos ao ideal, ou seja, a quantidade de famílias que efetivamente se encontravam nos assentamentos pesquisados correspondia em grande parte à capacidade de assentamento estabelecida pelo Incra, definidos nos processos desapropriatórios daquelas áreas.¹⁵

Outro índice avaliado foi o "*Índice de Articulação de Organização Social - IS*", que buscava qualificar a forma com que os assentamentos estavam organizados, com vistas à resolução de problemas relativos ao acesso à serviços e benefícios sociais, bem como a outros, ligados à produção e comercialização. Os resultados encontrados foram considerados

¹⁴ Com exceção da questão da eletrificação rural, que vem sendo trabalhada em parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME), alcançando resultados relativamente expressivos, os demais itens apontados ainda permanecem como eminentemente problemáticos em relação à qualidade dos assentamentos.

¹⁵ Cabe destacar que este índice não avaliou a relação entre a quantidade de "áreas reformadas" (colocadas à disposição para a reforma agrária) e a estrutura agrária do país (em geral medida pelo "índice de gini"). Se este item fosse considerado, se tornaria perceptível a reduzida eficácia (ou mesmo a insignificância) da reforma agrária brasileira, enquanto instrumento de desconcentração fundiária.

baixos, constatando-se ainda que a organização e a articulação social nos assentamentos pesquisados se concentravam em atividades reivindicatórias voltadas a serviços e benefícios sociais, tais como o estabelecimento de parcerias para resolver problemas relativos à saúde e educação, manutenção de estradas de acesso, etc. Ademais, as parcerias visando obtenção de benefícios para produção e/ou comercialização mostraram-se bastante reduzidas, indicando uma forte tendência para a individualização da produção, evitando soluções coletivas (SPAROVEK, 2003, p. 106).

O último índice avaliado nesta pesquisa foi o "*Índice de Qualidade do Meio Ambiente - QA*", que levou em consideração o estado de conservação das Áreas de Preservação Permanente - APP e Reserva Legal - RL, bem como a existência de atividades extrativistas ilegais (extração de madeira, áreas degradadas por erosão do solo, etc.) e ações com vistas à melhoria das condições ambientais dos assentamentos (recuperação de matas ciliares e reflorestamento) (SPAROVEK, 2003, p. 126-130).

Uma questão importante destacada pelo autor em relação a este índice refere-se ao fato de que a metodologia adotada, não permitia avaliar se as Áreas de Preservação Permanente – APPs e de Reserva Legal – RLs já estavam degradadas na época da criação dos projetos, o que impossibilitaria identificar se a degradação dessas áreas decorreria ou não do processo de reforma agrária. Destaca-se nas conclusões em relação a este índice, que o desmatamento constatado após a criação dos assentamentos foi, em média, de 30% em relação à área total dos projetos (ou 43% em relação à sua área útil), considerando o período abordado (1985 a 2001), o que corresponderia a um total de aproximadamente 7,2 milhões de ha desmatados.

Outrossim, a análise geral deste índice, segundo seu autor, permite conjecturar que o processo de reforma agrária tem sido realizado com base num passivo ambiental significativo, fruto da priorização de áreas em que a qualidade ambiental já estava comprometida ou onde o desmatamento era necessário para a implantação dos sistemas de produção agrícola (fronteira agrícola).¹⁶

A renda nos projetos de assentamento também foi objeto de análise da pesquisa coordenada por Sparovek (2003), porém, não foi tratada de forma a constituir um índice, pois, segundo seu autor, muitas restrições e limitações metodológicas, impediriam uma

¹⁶ Os principais resultados verificados a partir deste índice foram os seguintes: 45% das APPs e 52% das RLs estavam preservadas e com cobertura original e/ou recuperadas; 5% de extrativismo ilegal (este baixo percentual pode indicar omissão de informações); 5% de erosão (pode estar subestimado, uma vez que a questão abordava somente a “erosão que causasse problemas diretos à produção” – perceptível ao agricultor, podendo ter ficado de fora a erosão laminar, de difícil percepção); e recuperação ambiental de 3,6% da área total, correspondente a 12,10% da área desmatada após a criação dos assentamentos.

generalização das informações coletadas.¹⁷ De outro lado, o autor afirma que os dados gerais levantados indicam que os valores de renda registrados nos assentamentos seriam comparáveis àqueles obtidos com o trabalho assalariado, na região de localização dos projetos, e superiores àqueles advindos do trabalho como diarista, variando em média, entre R\$ 232,00/família/mês (nos projetos criados entre 1985 e 1994), e R\$ 198,00 (para assentamentos criados no período de 1995 a 2001).¹⁸ A origem da renda seria, em sua maior parte, decorrente do trabalho agrícola nas áreas do projeto e as maiores fontes de "renda complementar" adivinham de pensões e outros benefícios do governo (bolsa-escola, pensões, aposentadoria, vale-gás, entre outros), além da venda de trabalho agrícola no projeto ou região com diarista (SPAROVEK, 2003, p. 136-137).

Em crítica efetuada ao trabalho acima retratado, o artigo elaborado por Cunha *et al.* (2005, p. 41), indica 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.”

Aponta como sendo um dos maiores problemas do trabalho, a imprecisão em relação aos objetivos do mesmo, desenvolvendo a hipótese de que os resultados auferidos “[...] 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 al., 2005, p. 41–42).

Um levantamento relativamente recente, realizado no estado do RS¹⁹ (OLIVEIRA, 2003) demonstrou o enorme passivo existente em termos de infra-estrutura básica nos assentamentos deste estado. Em 153 assentamentos,²⁰ onde habitavam cerca de 7.000 famílias, estabelecidas numa área total de aproximadamente 160.000 ha, foi detectada a existência de 1.719 habitações em estado precário (25% do total existente), a inexistência (lotes sem casas) de 1.285 habitações (18%), 878 km de estradas internas projetadas e não executadas, 1.469 lotes sem energia elétrica (21%), e a alarmante quantidade de 3.597 lotes sem acesso à água potável (51%). Ressalva-se ainda que o custo estimado para a reversão

¹⁷ O autor destaca que um inventário preciso da renda, que é essencialmente individual, só poderia ser realizado através de censo ou processo amostral qualificado.

¹⁸ Destaca-se que o valor do salário mínimo no período de execução da pesquisa a campo (15/07 a 25/09/2002) era de R\$ 200,00. Ou seja, nos dois casos a renda auferida girou entre 0,99 salários mínimos no primeiro caso e 1,16 no segundo.

¹⁹ Os dados foram coletados no decorrer do mês de maio de 2003 e englobou todos os assentamentos do RS criados pelo INCRA ou em compartilhamento com o governo do estado.

²⁰ Ressalta-se que existiam ainda outros 131 assentamentos no estado do RS, implantados pelo governo do estado, que não foram abordados neste levantamento.

deste passivo superava diversas vezes o orçamento anual médio do Incra disponibilizado para este estado.

Outra pesquisa, realizada por Bruno e Medeiros (1998), que partiu de uma amostra de 59 assentamentos rurais criados entre 1985 e 1995, em 22 estados do país, buscando avaliar os "percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais", reforça a tese de que é grande a precariedade das condições de infra-estrutura nos assentamentos rurais no país.

As informações detectadas nesta pesquisa, segundo suas autoras, apontaram generalizada precariedade nas condições de infra-estrutura nos assentamentos rurais, mesmo naqueles que apresentaram baixos índices de evasão. Na totalidade dos casos se percebeu algum problema, com destaque para: falta de escolas; irregularidade do atendimento médico básico; má conservação das estradas; inexistência de transportes e de energia elétrica; má qualidade da água consumida; ausência de esgoto; dentre outros²¹ (BRUNO; MEDEIROS, 1998, p. 15-19).

As autoras destacam a questão da infra-estrutura como sendo a mais significativa das condições para justificar os índices de evasão, ressaltando, porém, que não se pode atribuir a evasão exclusivamente a esse fato, uma vez que há uma diferenciação sensível entre os assentamentos. As razões alegadas para a saída dos lotes, determinadas nesta pesquisa, a partir das opiniões de lideranças e técnicos entrevistados, foram organizadas em três grupos, quais sejam:

- A *Infra-estrutura* – precariedade de atendimento médico, escolas e estradas/transporte, são as principais razões apontadas como motivadoras das saídas, assim como questões diretamente relacionadas aos recursos hídricos (BRUNO; MEDEIROS, 1998, p. 34).
- A *Ação do Estado e a forma como o processo de assentamento tem sido conduzido* – demora na regularização e demarcação dos lotes; atraso ou mesmo a não implementação da infra-estrutura básica; falta de acompanhamento generalizado e falta de incentivo dos órgãos diretamente responsáveis, para a produção e

²¹ Os principais resultados detectados por esta pesquisa apontam que: apesar de 88,1% dos assentamentos possuírem escolas, muitas delas eram multisseriadas, sendo raros (6,8%) os casos de disponibilidade de escolas de ensino médio; apenas 50,8% do total de assentamentos pesquisados tinham acesso a algum tipo de atendimento médico no próprio assentamento; somente 17% dos assentamentos tinham estradas consideradas boas e 59,3% apresentavam estradas que, durante um determinado período do ano, em especial na época das chuvas, não apresenta condições de trafegabilidade na totalidade ou em alguns trechos; apesar da maioria dos assentamentos serem servidos por transporte coletivo (67,8%), os ônibus raramente percorriam o interior dos assentamentos e a frequência deste transporte era irregular; em apenas 27,8% dos assentamentos havia eletrificação, sendo que em 33,3%, a instalação da rede elétrica era parcial; e havia água encanada em apenas 5% dos assentamentos e, na quase totalidade, observou-se a ausência de esgotos (quando muito havia fossas e sumidouros).

comercialização, além da ausência de assistência técnica; irregularidade na liberação dos primeiros recursos, insuficiência do crédito, bem como condições inadequadas do mesmo (BRUNO; MEDEIROS, 1998, p. 34-35).

- *Determinantes sociais e culturais* – diferenciação social dos assentados, no momento da chegada, considerando que alguns trazem consigo mais capital do que outros, sejam estes recursos materiais (obtidos com a venda de alguns bens e/ou apoio familiar), sejam recursos culturais (nível de escolaridade, experiência de vida em atividades anteriores ligadas ao mercado, experiência com mecanização, etc.). Outras questões estariam também associadas a este item, tais como dificuldades de gestão do lote e de bens coletivos, a prática associativa e suas implicações, problemas de convivência, conflitos pessoais, expulsões devido ao "descumprimento de regras", imposição de modelos organizativos (coletivistas), formas de cultivo, dentre outros.

Este trabalho também conferiu destaque à precariedade generalizada no atendimento às famílias assentadas, por parte da assistência técnica e extensão rural - Ater. Constatou-se que 15,2% dos assentamentos não recebiam qualquer tipo de apoio por parte da Ater, sendo que, daqueles que recebiam atendimento, metade considerou tal atendimento como sendo precário, 14,7% como regular e apenas 23,5% como sendo bom. Por outro lado, esta pesquisa revelou que, em geral, a Ater só ocorria no momento em que saíam os créditos do Proceca, na elaboração dos projetos (BRUNO; MEDEIROS, 1998, p. 21-23).

Corroborando com as análises citadas anteriormente, especificamente em relação aos determinantes sociais e culturais, o CNEC (2003, p. 14-15),²² reafirma que a origem social dos assentados, ou seja, sua condição de vida anterior (local de moradia e trabalhos anteriormente desenvolvidos) e sua (em geral baixa) capacitação e escolaridade, associada ainda à baixa visão gerencial e as tradicionais dificuldades enfrentadas junto aos agentes financeiros e políticos, interferem diretamente na capacidade de estruturar adequadamente suas vidas, contribuindo de forma negativa para o desenvolvimento dos assentamentos e a conseqüente evasão dos mesmos.

Outra pesquisa relativamente recente denominada “Os Impactos Regionais da reforma Agrária: um estudo sobre áreas selecionadas”, financiada pelo Núcleo de Estudos Agrários –

²² O CNEC Engenharia S.A. é uma empresa de prestação de serviços de consultoria, no gerenciamento de projetos e em soluções de engenharia, que abrangem desde os estudos de viabilidade até o início da operação do empreendimento. Esta entidade elaborou alguns Planos de Consolidação de Assentamentos – PCA, no contexto do PAC. O fragmento de texto citado é na verdade parte de uma proposta para a elaboração de PCAs, a qual foi submetida ao Incra, dentro de um processo licitatório (pré-qualificação de empresas/propostas).

Nead e realizada por 83 especialistas e professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, entre 2000 e 2001, realizou uma análise dos assentamentos de Reforma Agrária, em abordagem multidisciplinar. Considerou aspectos econômicos, socioculturais, antropológicos, políticos e organizacionais, trazendo em seus resultados uma visão bastante ampla e relativamente positiva dos assentamentos, apesar das precariedades existentes nos mesmos.²³

A pesquisa acima citada contemplou 92 assentamentos criando entre 1985 a 1997, em 39 municípios de nove estados brasileiros, envolvendo seis regiões com maior quantidade e densidade de famílias assentadas pelo Incra, num universo total de 15.113 famílias assentadas.

O resultado desta pesquisa apontou importantes avanços em termos de desenvolvimento para a grande maioria dos assentamentos pesquisados, tais como: elevação do poder de compra das famílias assentadas; dinamização do comércio local; melhoria das condições de alimentação da população assentada; recomposição de laços familiares; aumento do poder de organização política das famílias assentadas; melhoria do status social; diversificação da produção agrícola e geração de empregos, dentre outros.

Os principais dados identificados nesta pesquisa foram: melhoria na alimentação para 66% dos assentados; elevação no poder de compra para 62% dos assentados; R\$ 312,42 de média dos rendimentos por família/mês, que correspondia à época a cerca de dois salários mínimos;²⁴ 81% das famílias foram atendidas pelo crédito fomento; 72% das famílias foram atendidas pelo crédito habitação; 96% dos assentamentos possuíam associações; 24% dos lotes contavam com parentes, além da família nuclear, contribuindo para a recomposição dos laços familiares; 96% dos assentamentos foram originados de movimentos de resistência ou ocupação de terra; a média de tamanho dos lotes dos assentamentos girava em torno de 35,5 ha.

Por outro lado, foram detectados diversos problemas, tais como: tempo médio de liberação dos créditos fomento e alimentação de nove meses; tempo médio de liberação do crédito habitação de 28 meses; em 70% dos casos as estradas não eram consideradas boas, sendo que metade destas tornava-se inacessíveis na época das chuvas; somente 27% dos projetos possuíam, em sua totalidade, luz elétrica; 46% dos assentamentos tinham problema de falta de água ou água de má qualidade; e apenas 19% dos projetos que tinham escolas oferecendo turmas até a 8ª série.

²³ Destaca-se que não foram abordadas nesta pesquisa questões referentes a aspectos ambientais.

²⁴ Dado que o salário mínimo no período de 03/04/2000 a 01/04/2001 era de R\$ 151,00.

[...] a pesquisa mostra a viabilidade da reforma agrária como instrumento de inclusão social e promotora do desenvolvimento econômico das famílias assentadas e da região que os abriga, servindo como bússola a guiar as ações do atual governo... Cada família assentada gerou, em média, três postos de trabalho na área dos projetos, ligados às atividades agrícolas ou não... Se o plano inicial do governo Lula, que era de assentar um milhão de famílias fosse levado a cabo, geraria 3 milhões de empregos. (AS BOAS..., p. 36).

Outra pesquisa que merece destaque chama-se “Perfil dos Assentamentos Rurais”, encomendada ao Ibope pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Tal pesquisa teve como objetivo geral levantar o perfil e condições de vida das famílias que residem em assentamentos rurais com situação consolidada e foi realizada no período de 12 a 18 de setembro de 2009, em nove assentamentos situados em nove estados brasileiros (BA, GO, MG, MA, MT, PA, PE, SP e TO), tendo entrevistado famílias de 1.000 domicílios.

Em relação à população dos assentamentos pesquisados, identificou-se que 79% eram homens e 21% mulheres; 61% estavam na faixa etária de 40 a 69 anos; 47% tinham grau de instrução até a quarta série do ensino fundamental, sendo que 21% eram analfabetos; 97% das crianças e adolescentes de 5 a 12 anos freqüentavam escolas, enquanto que 93% dos adolescentes de 13 a 17 anos também freqüentavam escolas; 81% eram casados/ união estável; 39% declaram serem os primeiros beneficiários e 46% declaram terem comprado o lote de outra pessoa.

Quanto à renda familiar, foi constatado que 37% das famílias receberiam até 1 salário mínimo, 35% recebiam entre 1 e 2 salários mínimos e 26% recebiam mais de 2 salários mínimos. A atividade principal para 54% das famílias era a produção na própria propriedade, sendo que 19% trabalham na agricultura/ pecuária para outras pessoas, 10% trabalham como empregados com atividade não rural, outros 10% eram autônomos com atividade não rural e 5% eram aposentados/ pensionistas.

Identificou-se que a área média das propriedades era de 18,3 ha, sendo que 40% tinham até 5 ha, 28% de 6 a 20 ha, 17% de 21 a 30 ha; 11% de 31 a 50 ha e 5% acima de 50 ha. O expressivo percentual de 37% das famílias afirmou que não estavam produzindo em seus lotes. Em relação àqueles que afirmaram que estavam produzindo em seus lotes, 44% afirmaram que produziam o suficiente para a família e ainda vendiam o que sobrava; 39% afirmaram que o que produziam era suficiente apenas para sua família; e 17% afirmaram que o que produziam não era suficiente para sua família, precisando de “ajuda” para sobreviver. Os principais tipos de produção verificados foram: criação de gado (64%); milho (55%); legumes e verduras (50%); frutas (50%); criação de outros animais (46%); feijão (38%); arroz

(28%); mandioca (28%); cana de açúcar (12%); dentre outros produtos; 75% afirmaram não terem acesso ao Pronaf.

Quanto aos domicílios, foi verificada uma média de 4 pessoas por casa; 86% não apresentavam banheiros ou sanitário, sendo que 63% apresentavam fossa rudimentar e 32% fossa séptica; a média de cômodos por residência foi de 4,8; 53% das paredes das casas eram de tijolo ou bloco; 74% possuíam água encanada, sendo que em 42% dos casos a fonte principal era poço ou nascente na propriedade, 30% de rede geral de distribuição e ainda 22% de nascente ou poço fora da propriedade; 99% das residências possuíam energia elétrica, sendo que 89% das residências possuíam medidor próprio; a distância média da escola mais próxima girou em torno de 4,4 km, e do posto de saúde ou hospital em torno de 8,0 km, não havendo transporte público em 57% dos casos.

Já em relação ao grau de satisfação com a vida, 48% a consideraram muito boa ou boa, 44% consideraram nem boa nem ruim, e 8% consideraram ruim/muito ruim.

A partir desta pesquisa, ganhou destaque na mídia, o fato de que 37% das famílias pesquisadas “não produziam nada”; 75% das famílias “não tinham acesso aos programas de crédito do governo” e 46% “compraram suas terras ilegalmente”. A grande maioria das reportagens publicadas no calor da divulgação desta pesquisa foi altamente crítica ao processo de reforma agrária como um todo,²⁵ conforme podemos verificar no trecho abaixo selecionado, fazendo generalizações a partir de uma pesquisa realizada em nove assentamentos e a partir de 1.000 entrevistas quando o universo total da reforma agrária agrega atualmente mais de 900 mil famílias em 8.500 assentamentos.

Para 37% das famílias que vivem em assentamentos da reforma agrária brasileira, a renda mensal é de, no máximo, um salário mínimo. “Ou seja, em 40% dos assentamentos pesquisados a renda individual é de um quarto de salário mínimo, uma situação de extrema pobreza”, disse a presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), senadora Kátia Abreu, ao apresentar nesta terça-feira (13/10) a íntegra da pesquisa sobre assentamentos rurais consolidados, realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) [...] Esse modelo não é adequado, não está gerando renda. São favelas rurais que estão sendo criadas no campo. Você não tira as pessoas da pobreza dando um pedaço de chão. (PESQUISA..., 2009).

²⁵ Fazendo uma busca na internet em relação a esta pesquisa (colocando no Google os dizeres “Ibope perfil dos assentamentos rurais”), o que predomina de forma absoluta são reportagens negativas e que acabam por fazer uma generalização desta pesquisa, de escopo bastante reduzido (9 assentamentos de um universo total de mais 8.500 assentamentos) e direcionado para um conjunto específico de assentamentos (ditos “consolidados”), dando a entender que esta é a realidade dos assentamentos do país como um todo.

Tal pesquisa sofreu uma série de críticas, em especial do MST e do Incra, tendo em vista que a mesma estava sendo utilizada como se representasse a realidade dos assentamentos do Brasil como um todo, conforme apontado nas transcrições abaixo:

Uma pesquisa feita em apenas nove assentamentos é tão ridícula que não tem relevância alguma. Estranhamos que o Ibope se preste a esse tipo de trabalho, apenas para atender a vontade dos latifundiários. Confiamos no censo agropecuário, que demonstra que a concentração de terras no país cresceu nos últimos 10 anos — afirma João Paulo Rodrigues, coordenador nacional do MST, por meio de nota. [...]. Quero reafirmar que a reforma agrária produz muitos alimentos. O censo agropecuário, que pesquisou todos os estabelecimentos do país, mostra que a agricultura familiar detém 24% da área total e produz 40% do valor bruto da produção agropecuária brasileira. Fico com o censo e não com o Ibope, que pesquisou mil famílias. Temos um milhão de famílias assentadas no Brasil inteiro em 80 milhões de hectares. A amostra é insuficiente — defendeu Hackbart. (MST..., 2009).

O Ibope acabou por soltar um comunicado público com os seguintes dizeres:

IBOPE afirma que não há sentido em fazer uma comparação entre a pesquisa sobre os assentamentos brasileiros, solicitada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), e os demais estudos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) [...] São universos distintos, pois a pesquisa trata de um universo bastante específico, que são os assentamentos consolidados em nove Estados brasileiros, e não há sentido em fazer entre ambos uma comparação direta. (MST..., 2009).

Uma das poucas críticas verificadas na internet à pesquisa realizada pelo Ibope traz os seguintes dizeres:

Como se pode observar a manipulação dos números é descarada, logo de cara se vê que a pesquisa não entrevistou nenhum assentado na Região Sul do Brasil, que historicamente tem um dos melhores padrões de vida no Brasil. Por outro lado foram feitas 25% das entrevistas na Região Norte, enquanto que pelos números do IBGE esta região tem peso de 9,5% no total de assentados do Brasil. Também foram entrevistados 35% de assentados nordestinos, enquanto que a Região tem peso, de acordo com números de IBGE de 50,1% de assentados e para encerrar, foram entrevistados 22,5% de assentados pelo IBOPE na Região Centro Oeste, enquanto que ela tem peso de 5% de assentados em relação a todo Brasil. A única Região onde os números ficaram próximos foi a Sudoeste com 16% de assentados pelos números do IBGE e 17,5% de entrevistas do IBOPE (SARTORI, 2009, não paginado).

De fato parece bastante evidente que não dá para extrapolar uma pesquisa realizada em nove assentamentos, entrevistando mil famílias, para uma realidade que apresenta mais de 8.500 assentamentos e população de aproximadamente 900 mil famílias. De outro lado, a situação apresentada, ou seja, os resultados merecem aprofundamento do debate, porém, dentro das limitações impostas pelo universo pesquisado.

As questões abordadas neste capítulo, baseadas em algumas pesquisas sobre a reforma agrária no Brasil, apontam para a problemática da qualidade dos assentamentos de reforma agrária, bem como apresentam algumas conclusões relativas a esta questão. Nesta perspectiva, parece claro que há um problema real em relação a esta temática, bem como evidências suficientes que apontam para a necessidade de se estruturar uma metodologia de análise (operacional) que permita aferir de forma consistente e criteriosa o nível de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos, reduzindo ou eliminando a perspectiva de avaliações parciais ou mesmo tendenciosas, possibilitando ainda servir enquanto instrumento de apoio à superação desta situação.

Neste sentido, a partir dos tópicos abordados neste capítulo, podemos perceber que nas pesquisas apresentadas, a questão da qualidade dos assentamentos figura como um problema real e concreto. De outro lado, são diversos os critérios, metodologias e perspectivas utilizadas para a apreensão desta problemática, o que dificulta o consenso sobre a noção de desenvolvimento e “consolidação” de assentamentos de reforma agrária, bem como as ações necessárias para alcançar tal situação.

No próximo capítulo será abordada a temática da consolidação dos assentamentos de reforma agrária, introduzindo algumas informações sobre o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC. Espera-se que, a partir destas questões apresentadas, fique evidente o conjunto de elementos que compõe a problemática e o conteúdo proposto para esta tese, para na seqüência apresentar de forma resumida, algumas (breves) perspectivas teóricas em relação ao desenvolvimento, que balizam os critérios de avaliação de qualidade dos assentamentos implementados através do Sipac.

4 A PROBLEMÁTICA DA CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E O PAC

Neste relativamente breve capítulo, pretende-se explicar que é por demais polêmica e de difícil consenso a conceitualização e operacionalização da noção de “consolidação” de assentamentos de reforma agrária, mediante apresentação e discussão de alguns elementos de caráter bibliográfico e normativos (Incrá), conferindo destaque às concepções, pressupostos e estratégias adotadas pelo Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária – PAC.

A discussão sobre consolidação de assentamentos, desencadeada basicamente a partir do 2º Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), bem como a necessidade de concentrar atuação junto aos projetos de assentamento em implantação, levou o governo a buscar meios para a chamada “consolidação de assentamentos”, em geral aqueles considerados mais “antigos”, já que, a princípio, nem o orçamento, nem a estrutura do Incra comportariam a perspectiva indefinida de aumento no número de famílias assentadas no âmbito da reforma agrária implementada no país.

Dentro deste contexto, passa a constituir meta explícita daquele governo, identificar e emancipar¹ assentamentos onde as famílias assentadas já possuíssem “condições básicas de sustentabilidade”. Seguindo esta perspectiva, as famílias que deixassem de ser beneficiadas pelas políticas de reforma agrária, mediante processo de consolidação, “liberariam” recursos para outras, mais fragilizadas e dependentes do apoio oficial da Reforma Agrária. Para tanto, o Incra estabeleceu metas anuais de consolidação de assentamentos em cada Superintendência Regional, que por sua vez passou a buscar mecanismos para que tais metas fossem efetivamente alcançadas.

Na eleição dos assentamentos “potenciais” para a consolidação, eram consideradas variáveis tais como o tempo de existência, os créditos recebidos, infra-estruturas aportadas, dentre outras. Por outro lado, a realidade dos assentamentos demonstrava que, independentemente do tempo de criação (e mesmo do aporte de infra-estruturas), a grande maioria destes apresentava sérios problemas em termos de infra-estrutura, organização social, incipiência produtiva, precariedades no andamento do processo formal/ burocrático de

¹ Termo polêmico que se confunde muitas vezes com “consolidação”, tendo sido “eliminado” dos documentos de caráter normativo no âmbito do Incra. Ressalta-se que este termo, quando for aqui utilizado deve ser encarado como sinônimo de consolidação.

consolidação,² dentre outros, o que tornava problemático o processo de consolidação sem que fossem realizadas ações efetivas em prol da recuperação/desenvolvimento daqueles assentamentos.³

De fato, parece que sempre houve impasse generalizado no que toca à questão da consolidação/emancipação dos assentamentos, impasse este agravado à época, tendo em vista que os investimentos necessários para solucionar os problemas existentes eram elevados, sendo que, em contrapartida, os recursos orçamentário-financeiros eram cada vez menores.⁴

Monte et al. (2003) ressaltam que além da redução quase que constante no orçamento destinado à reforma agrária, este era objeto de cortes e contingenciamentos que limitavam sua execução financeira, levando a uma baixa capacidade de atendimento que restringia o alcance de metas físicas, a estruturação dos assentamentos, e, por extensão, a sustentabilidade do processo⁵ (MONTE et al., 2003, p. 5-6).

Estes autores também destacaram a redução de 50% nos recursos alocados ao Programa de Consolidação de Assentamentos Rurais (de R\$ 146 milhões da dotação orçamentária em 2002, para R\$ 72 milhões em 2003). Mesmo considerando o incremento de R\$ 7 milhões em relação ao ano de 2002, no Programa de Emancipação de Assentamentos, este volume de recursos se apresentou como sendo absolutamente insuficiente para o provimento da infra-estrutura necessária aos assentamentos, de forma a assegurar condições básicas para o seu desenvolvimento e sustentabilidade (MONTE et al., 2003, p. 5-6).

De outro lado, ocorria um aumento expressivo no contingente populacional atendido pelas políticas agrárias em função da evolução no número de assentamentos, além do aumento significativo na quantidade de novos acampamentos de sem-terra, revelando o grande público potencial da reforma agrária. Comprometendo ainda mais o quadro desfavorável para a implementação de ações de consolidação, os movimentos sociais sempre se posicionam

² Plantas e memoriais descritivos, matrículas dos imóveis em nome do Incra, unificação de matrículas, retificação de áreas, registros de plantas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, etc.

³ No que toca a questão da precariedade dos assentamentos, conforme já citado anteriormente, ver: Sparovek (2003); Bitencourt et al. (1998); Bruno e Medeiros (1998); Incra [2000]; Incra/RS (2003); Oliveira (2003).

⁴ Segundo Barquete (2005), “O crédito orçamentário do Incra para 2001 foi o menor em todo o governo Cardoso: R\$ 1.322 milhões; em 1998, este valor havia sido de R\$ 2.243 milhões”.

⁵ Destaca-se, porém, a ocorrência nos últimos anos, de uma relativa modificação neste quadro, onde ocorreu a abertura de concurso público para o Incra (2005), com a contratação de cerca de 1.300 novos funcionários, havendo a previsão de contratação de outros cerca de 500 novos funcionários ainda em 2010, mediante concurso público que se encontra em andamento. No mesmo sentido, o orçamento destinado para a reforma agrária vem sofrendo aumentos significativos em relação aos anos anteriores, passando de R\$ 1,5 bilhão em 2003 para expressivos R\$ 4,6 bilhões em 2009. Em contrapartida, neste mesmo período (2003 a 2009), foram assentadas pouco mais de 574 mil famílias.

"radicalmente" contrários ao mesmo, bem como segmentos do próprio corpo técnico do Inca também se manifestavam (por vezes) contrários a certos processos emancipatórios.⁶

Fazendo um breve parêntese na discussão sobre consolidação ora proposta e tendo por base às limitações orçamentário-financeira, bem como de pessoal apresentadas anteriormente, Lacki (1999) destaca o crescente desequilíbrio entre "[...] o que pedem os agricultores e o que podem os governos [...]", e afirma que continuar formulando esgotadas propostas paternalistas (por melhores que sejam as intenções de quem o faça), constitui atitude que causaria mais malefícios do que benefícios aos agricultores, estimulando a passividade, dentro de uma conjuntura cada vez mais restritiva. Este autor sugere a substituição do atual modelo por uma estratégia "educativo-emancipadora", onde governos conscientes de que "[...] não estão em condições de fazer tudo por todos os agricultores sempre, teriam que assumir um papel emancipador de dependências" (LACKI, 1999, p. 158).

Apesar da posição acima apresentar certa coerência, há que se verificar as formas e metodologias utilizadas pelo governo ao assumir este chamado "papel emancipador", de maneira a evitar práticas pouco conseqüentes, como nos parece que foi o caso em algumas situações no âmbito da reforma agrária, em especial, no que se refere à questão da consolidação de assentamentos.

Neste sentido, torna-se necessária a realização de uma análise aprofundada sobre os fatores que levaram determinados assentamentos a obter um nível baixo em relação à auto-suficiência, enquanto outros, ao contrário, alcançam níveis satisfatórios. A partir destes elementos, é possível pensar estratégias que possam contribuir para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária no país, em condição de auto-suficiência sócio-econômica-ambiental, abrindo perspectivas para um atendimento mais qualificado frente à crescente demanda pelo assentamento de novas famílias.

De forma resumida, o impasse estabelecido em relação à consolidação dos assentamentos acabou por revelar que, tanto a protelada necessidade de consolidação quanto o cumprimento das metas estabelecidas para a emancipação, proporcionaram um conjunto de ações tímidas dentro do Inca. Porém, este tema continua a circular nas instâncias decisórias da política agrária (MDA e Inca), tendo em vista a necessidade de uma ação mais efetiva voltada para a recuperação e qualificação dos assentamentos (não necessariamente acompanhada de processos emancipatórios), que proporcione real viabilidade aos

⁶ Muitas vezes, tais processos se deram mediante a tradicional "pressão" para o cumprimento de metas, sem que os assentamentos emancipados tivessem reais condições para tal.

assentamentos ditos "antigos", conferindo sustentabilidade⁷ para as famílias assentadas e sempre que possível, conformando “áreas reformadas”.⁸

A partir desta breve discussão sobre a questão da consolidação de assentamentos, entende-se que já se justifica a necessidade do desenvolvimento de uma nova abordagem em relação aos critérios (para consolidação e emancipação de assentamentos/famílias), onde o conceito de sustentabilidade assume maior centralidade.

Entrando um pouco mais na questão conceitual referente à consolidação, temos que consolidação, segundo o dicionário Aurélio, é o “ato de tornar sólido, seguro”. Do ponto de vista operacional, segundo os normativos do Incra que tratam da consolidação de assentamentos, ainda hoje esta questão é tratada como função do aporte de (algumas) infra-estruturas básicas e fornecimento de créditos de responsabilidade do Incra. Nestes termos, segundo a Norma de Execução Incra/nº 9, de 6 de abril de 2001⁹ (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2001a), que dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de Reforma Agrária, a consolidação dos projetos de assentamento se daria a partir do atendimento das seguintes condições:

- I – execução dos serviços de **medição topográfica**, que compreendem o perímetro e as parcelas individuais e coletivas, cujo início é imediatamente posterior à aprovação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA;
- II – disponibilização de recursos de **apoio à instalação**, quando for o caso, mediante aplicação de créditos destinados à **aquisição de material de construção**, quando for o caso, ou por outros meios e fontes;
- III – disponibilização da **infra-estrutura básica** de interesse coletivo, compreendendo **as vias de acesso** e internamente às parcelas, meios de acesso ao abastecimento de **água** para consumo humano e rede tronco de **energia elétrica**, entre outras considerações indispensáveis à viabilização socioeconômica e sustentável do projeto; e
- V – outorga de **título de domínio** a pelo menos cinquenta por cento dos beneficiários, exceto para projetos agro extrativistas – PAE e Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, que será mantido o Contrato de Concessão de Uso – CCU, concedido inicialmente ao beneficiários. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2001a, grifo nosso).

⁷ Segundo o *Relatório de Brundtland* (1987), a sustentabilidade pressupõe: "suprir as necessidades da geração presente sem afetar a habilidade das gerações futuras de suprir as suas". Ressaltamos novamente que não há a pretensão neste trabalho de se fazer extensa discussão teórica acerca de conceitos e determinadas temáticas específicas.

⁸ Temática bastante abordada no texto oficial do II Plano Nacional e Reforma Agrária (ver INCRA, 2003). De outro lado, esta temática permaneceu absolutamente “na gaveta” durante o governo Lula, sem que houvesse um debate consistente sobre esta questão junto ao INCRA, com o conseqüente estabelecimento de propostas e ações neste sentido.

⁹ Normativo ainda da época do governo Fernando Henrique Cardoso.

Neste sentido, a consolidação de um assentamento significaria o término do seu vínculo com a ação de intervenção fundiária e a inserção deste em outro contexto econômico e social, onde as famílias passariam a fazer parte do conjunto da agricultura familiar, se beneficiando das políticas agrícolas direcionadas para este segmento (em especial o crédito agrícola do Pronaf).

De outro lado, uma vez que a consolidação dos projetos de assentamento não tem sido priorizada pelos governos, a agenda gerencial e operacional do Incra tem crescido substancialmente, o que de certa forma compromete a viabilidade da execução da reforma agrária como um todo. Os projetos não consolidados necessitam de acompanhamento, envolvendo atualização de cadastros, reassentamento de famílias, liberação de créditos, etc. Sendo assim, tendo em vista o descompasso existente entre o assentamento de novas famílias e o volume de recursos disponibilizados para a reforma agrária (sejam eles financeiros ou em termos de recursos humanos e técnicos), a princípio, a única maneira de manter a estrutura operacional funcionando num patamar estável e razoável, sem que constantemente os compromissos e a agendas cresçam, passaria pela consolidação de projetos, na mesma proporção em que novas áreas (e famílias) vão sendo incorporadas.

A suposição acima deveria necessariamente ser mais bem qualificada, tendo por base estudos empíricos, uma vez que os assentamentos em fase inicial, em geral demandam muito mais trabalho do que os assentamentos mais antigos (demarcação, construção de casas e infraestrutura básica, etc.). Neste sentido, a consolidação de assentamentos “mais antigos”, apesar de aliviar parcialmente a agenda de trabalho (e orçamentária) do Incra, poderia proporcionar apenas relativo (e reduzido) aumento em sua capacidade operacional.

O que potencialmente seria mais adequado, dada tal situação, seria buscar meios de se reduzir o “tempo de chegada” dos assentamentos a uma situação considerada “adequada” (independente da consolidação do assentamento), efetivando-se todos os compromissos diretamente relacionados ao Incra no menor tempo possível, o que permitira a entrada de novas famílias no processo de reforma agrária (em um tempo relativamente mais curto), sem comprometer a capacidade operacional do Incra.

Conforme já destacado anteriormente, a perspectiva da consolidação dos assentamentos é fortemente criticada pelos Movimentos Sociais, em especial o MST, que é um dos maiores questionadores do processo de consolidação anteriormente implementado, bem como da perspectiva de qualquer ação com este propósito, alegando que as condições da grande maioria dos assentamentos do país eram (e ainda são) precárias, em função da baixa

ação operacional do Incra na disponibilização de condições básicas de infra-estrutura e outros meios para os assentamentos.

Por outro lado, mesmo reconhecendo a relativa precariedade de boa parte dos assentamentos, há em alguns setores do Incra e também por parte de alguns pesquisadores, uma crítica “velada” ao MST, em relação à sua postura frente à estratégia política de consolidação e emancipação dos assentamentos. Tal alegação supõe que a consolidação dos assentamentos ameaçaria o "controle" por parte do MST sobre os assentamentos emancipados, fato que reduziria sua base de sustentação.

Nesta perspectiva, porém a partir de uma visão mais ampla do processo de emancipação dos assentamentos, Navarro (2001b) afirma que:

[...] além de impedir a autonomia das formas organizacionais micro sociais, locais e regionais, pois ameaçariam a existência de sua própria dimensão nacional, o MST, enquanto uma organização política tem, de fato, atuando como freio à emancipação¹⁰ dos mais pobres do campo, estes últimos servindo muito mais, aos propósitos, nem sempre explícitos, do corpo dirigente da organização (NAVARRO, 2001b, p. 4-5).

A grande questão que parece ser mais do que pertinente retomar neste momento, a partir desta breve discussão sobre a questão da consolidação dos assentamentos, temática de grande importância no contexto desta tese, refere-se aos critérios de avaliação da qualidade ou nível de desenvolvimento dos assentamentos, ou seja: Que critérios deveriam ser utilizados para avaliar se um assentamento estaria apto a ser considerado como consolidado? Quais seriam as condições necessárias para que um assentamento seja considerado consolidado (“assentamento de sucesso”)? Qual seria o nível de desenvolvimento e/ou condições de bem estar necessárias?

¹⁰ O conceito de emancipação trabalhado por Navarro (2001b, p. 7), “Refere-se precisamente às chances das classes subalternas e dos grupos sociais mais pobres, a partir de diferentes identidades, construir, de forma autônoma, suas diversas formas de associação e representação de interesses e, mais relevante, adentrarem o campo das disputas políticas e aí exercerem seu direito legítimo de defender reivindicações próprias e buscar materializar suas demandas sem o risco de eliminação ou constrangimentos politicamente ilegítimos por grupos sociais adversários”.

Todas estas questões teriam que estar ligadas a um conceito de consolidação que possibilitasse a verificação (operacional) do alcance desta condição, servindo como parâmetro mínimo e/ou meta básica a ser atingida.¹¹

Neste sentido, podemos afirmar que todas as questões apontadas anteriormente, para serem respondidas, necessitam do estabelecimento de critérios e indicadores claros e objetivos, passíveis de obtenção periódica, com vistas à mensuração do nível de desenvolvimento ou bem estar das famílias, bem como conceituações mais precisas referentes à consolidação, questões estas que compõem o centro e coração da proposta desta tese.

Voltando às normativas do Incra que estabelecem os critérios para que um assentamento possa ser considerado consolidado, percebe-se forte limitação e reducionismo, frente à perspectiva de que o mesmo, e obviamente o conjunto das famílias que ali habitam, estaria em condições “sólidas e seguras” (recordando a conceituação do dicionário Aurélio).

A história corrobora com esta conclusão apresentando inúmeros exemplos de assentamentos que foram consolidados segundo estas premissas, sem que os mesmos apresentassem condições de “andar com as próprias pernas”.¹² Como conseqüência, verifica-se em vários destes assentamentos “consolidados no papel”, um relativamente baixo nível de bem estar, níveis incipientes de produção e condições de difícil sustentação das famílias, corroborando com a venda e o abandono de lotes e até casos de fome e desnutrição.

Buscando encontrar solução adequada para a problemática da consolidação dos assentamentos no país, em dezembro 2000, o Incra lançou o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária - PAC, desenvolvido sob a forma de um "Programa Piloto", financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o objetivo central de montar e testar uma metodologia para consolidação de assentamentos para o país.

A hipótese básica do Programa era que a consolidação de assentamentos, já minimamente estruturados, poderia ser acelerada a partir de ações direcionadas e intensivas de financiamento em infra-estrutura social, produtiva e ambiental, assistência técnica e social e capacitação, a partir da elaboração e implementação de Planos de Consolidação do Assentamento – PCAs.

¹¹ É importante também destacar que não se deve estabelecer um parâmetro mínimo de consolidação como meta a ser alcançada, mas sim enquanto referência (mínima) a ser superada, seguindo em busca de um nível de desenvolvimento e bem estar das famílias cada vez melhor.

¹² Novamente citamos o trabalho realizado pelo Ibope (2010) - “Perfil dos assentamentos rurais”.

Tais planos – PCAs, no âmbito do PAC, foram elaborados por equipes multidisciplinares de facilitadores,¹³ devendo contar obrigatoriamente com a participação efetiva dos próprios assentados. Os planos compreendiam um diagnóstico geral do assentamento, realizado com a utilização de metodologias participativas,¹⁴ bem como projetos básicos detalhados, apontando para a resolução ou minimização dos principais problemas detectados e priorizados pelas famílias assentadas, de tal forma que o assentamento pudesse seguir seu rumo em direção à obtenção de nível satisfatório de qualidade de vida e a tão sonhada auto-sustentabilidade.

Dentre as ações potencialmente contempladas nos PCAs, destacaram-se (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 8-10): obras de infra-estrutura básica;¹⁵ obras e equipamentos de apoio produtivo;¹⁶ ações ligadas à capacidade produtiva dos solos;¹⁷ gestão ambiental comunitária;¹⁸ irrigação,¹⁹ demarcação topográfica, dentre outros. Após a elaboração de cada plano (PCA) era firmado um convênio (tripartite) envolvendo o Incra, a representação dos assentados (pessoa jurídica, em geral uma associação) e a Prefeitura local, cujo plano de trabalho seguia rigorosamente as atividades/projetos previstos no PCA, devendo ser executado no prazo de três anos.

A proposta do PAC previa inicialmente ações em 75 assentamentos, em sete estados do país²⁰ (MA, RN, MT, MS, MG, PR e RS), assentamentos estes escolhidos pelas Superintendências Estaduais do Incra destes estados, que atendessem a alguns critérios mínimos, de forma cumulativa, tais como: data de criação anterior a 1998;²¹ mínimo de 50 famílias no assentamento ou no conjunto de assentamentos de um PCA; localizar-se em municípios de maior concentração de famílias assentadas; não apresentar problemas

¹³ Contratadas mediante processo licitatório ou mesmo através de seleção de consultores individuais autônomos. Destaca-se que algumas prefeituras municipais interessadas, também viabilizaram recursos humanos para a elaboração de PCAs.

¹⁴ Em geral utilizou-se a metodologia de Diagnóstico Rural Participativo – DRP.

¹⁵ Abertura e recuperação de estradas; implantação ou reforma de redes elétricas; abastecimento de água em geral e sistemas de drenagem, coleta e tratamento de lixo e esgoto; obras e equipamentos de cunho social tais como escolas, postos de saúde, creches, sedes e recuperação de habitações, entre outros.

¹⁶ Construção, melhoria e adaptação de silos, depósitos de insumos, galpões para agroindústrias e criatórios, etc., bem como financiamento de até 80% do valor correspondente à aquisição de equipamentos para atividades agropecuárias, agroindustriais, etc.

¹⁷ Serviços de recuperação e conservação de solos, tais como controle de erosão e voçorocas, implantação de sistemas de terraceamento; subsolagem, renques, etc., e análise, calagem e correção de solos.

¹⁸ Ações de capacitação para a gestão dos recursos naturais; elaboração e financiamento de projetos de recuperação de áreas alteradas e protegidas; implantação de sistemas agroflorestais – SAFs e bosques energéticos; ações para o processo de licenciamento ambiental, etc.

¹⁹ Obras, equipamentos e instalações necessárias à captação e adução de água para irrigação até as unidades de produção do assentamento.

²⁰ O estado de Sergipe foi integrado ao Programa no ano de 2005.

²¹ Esta condição foi dilatada posteriormente para o ano de 2000.

socioambientais que pudessem inviabilizar a consolidação do assentamento; não apresentar questões fundiárias pendentes de decisão judicial; e ter pelo menos 80% das famílias regularizadas junto ao Incra e residindo dentro do Projeto de Assentamento (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 14-15).

No ano de 2006, o Programa contava com 70 assentamentos com PCAs em fase de execução (em diferentes níveis de desenvolvimento, inclusive com alguns já concluídos), sendo que, em função de atrasos na implantação do Programa e uma série de outros problemas, o PAC foi prorrogado até o ano de 2007, o que possibilitaria a execução completa de todos os PCAs e demais ações previstas no escopo do Programa.²²

Inicialmente o Programa apresentava por objetivo o “[...] desenvolvimento da consolidação e emancipação dos assentamentos para alcançar a sua independência em relação ao apoio do Incra” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 14).

De outro lado, foram realizados vários esforços para o estabelecimento de um novo conceito de consolidação, levando em conta aspectos qualitativos situados para além de questões relacionadas com infra-estrutura, rendimento econômico ou mesmo a “independência dos assentamentos em relação ao Incra”. Estas questões evidentemente deveriam estar contempladas dentro do novo conceito/objetivo proposto, porém, o enfoque central deveria ser o desenvolvimento sustentável dos assentamentos, avaliados a partir de eixos multidimensionais considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais, bem como a estabilidade social, a conquista da cidadania e o fortalecimento das famílias.²³

Os documentos oficiais do PAC apresentam uma série de elementos relevantes com vistas a uma melhor definição em relação à questão da consolidação de assentamentos, bem como em relação aos indicadores passíveis de utilização com este intuito. Uma primeira questão que podemos destacar é a perspectiva explícita (ou objetivo) de excluir os assentamentos consolidados, do rol de ações operacionais do Incra: “O Programa tem por objetivo desenvolver e implantar um sistema que permita aos assentamentos resultantes da

²² Apesar do contrato de empréstimo com o BID ter sido encerrado ao final de 2008, o PAC ainda continua em execução por parte do Incra, ligado diretamente à Diretoria de Desenvolvimento, estando em fase final de implementação. De outro lado, nenhum dos assentamentos integrantes do PAC foi ainda consolidado.

²³ A equipe do Programa chegou até a formular um novo conceito e/ou objetivo do Programa, que não chegou a ser “institucionalizado”, qual seja: Desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma sustentável, promovendo a geração de renda, a segurança alimentar, o bem-estar social, o “*empoderamento*”, o resgate da cidadania das famílias e a gestão ambiental comunitária para a construção da autonomia das comunidades atendidas, permitindo a transição para a agricultura familiar.

reforma agrária no Brasil *alcançar sua independência com relação ao apoio do Incra*”²⁴ (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 8, grifo nosso).

A questão aqui indagada é o que seria “alcançar sua independência em relação ao apoio do Incra”? Quais seriam e como identificar de forma clara e objetiva as condições que indicassem este momento? Numa primeira leitura, dá a impressão que o objetivo do PAC seria o de “se livrar” de um conjunto de assentamentos que atingissem um conjunto de condições mínimas estabelecidas (de forma burocrática),²⁵ o que passa longe de pensar consolidação enquanto processo (e não de chegada a um determinado ponto ou situação), seguindo uma seqüência em direção a melhores condições.

Na parte que trata dos beneficiários do Programa, o Regulamento Operativo do PAC traz uma série de referências em relação aos chamados “*indicadores de consolidação do Programa*”. Quando se refere à estratégia do Programa, com vistas à aceleração do processo de consolidação de assentamentos, tal documento destaca como aspecto central: “*Garantir a sustentabilidade econômica e ambiental, bem como a estabilidade social das famílias assentadas*”. Neste sentido, esperava-se com esta estratégia “*minimizar o envolvimento de Incra ao nível nacional e enfocar a autonomia dos assentados com o apoio das municipalidades e escritórios locais do Incra*” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 8, grifo nosso).

Tal aspecto parece de extrema relevância, uma vez que introduz elementos que não fazem parte da normativa do Incra em relação à consolidação (focado basicamente em aspectos de infra-estrutura) e sai dos esquemas tradicionais que levam em conta apenas a renda na avaliação do nível de desenvolvimento, incorporando variáveis tanto sociais, como ambientais, sem deixar de lado o aspecto econômico. Este fato por si só já apresenta uma visão mais ampla de desenvolvimento (para além dos aspectos econômicos e da infra-estrutura), com uma perspectiva de considerar consolidação enquanto algo multidimensional.

Aprofundando a discussão sobre a noção de consolidação adotado pelo PAC, observamos que o item “*Avaliação de Impacto dos PCA*”, estabelecido em seu Regulamento Operativo, traz informações relevantes para uma melhor compreensão do assunto, uma vez que, a princípio, não há uma conceituação explícita e objetiva sobre o que é consolidação nos documentos oficiais do Programa (PAC).

²⁴ Há uma aparente contradição neste ponto, pois o PAC apresentava metas específicas e em momento algum trata conceitualmente e de forma objetiva do termo Consolidação nos moldes apregoados pelo Incra.

²⁵ Inclusive esta foi uma das principais críticas apresentadas pelos movimentos sociais ligados à reforma agrária, em relação ao PAC (em especial o MST).

O objetivo do PCA [Plano de Consolidação do Assentamento] é definir os investimentos e apoio produtivo e social necessários para viabilizar a **conclusão do Projeto de Assentamento, com a conseqüente inserção dos assentados no contexto da agricultura familiar [...]. Os indicadores de verificação da consolidação** visam estabelecer elementos de avaliação de impacto dos PCA junto aos assentamentos possibilitando graduá-los de acordo com uma escala de maturação social e econômica que considere o alcance de **índices satisfatórios de bem-estar social e de estruturação produtiva**, respeitando parâmetros básicos de custo por família assentada. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 34. grifo nosso).

Segundo o Regulamento Operativo do PAC, os principais indicadores de consolidação dos assentamentos derivariam das seguintes classes de indicadores: (i) provimento de serviços sociais básicos; (ii) provimento de infra-estrutura produtiva básica; (iii) situação patrimonial das famílias; (iv) nível de renda média das famílias; e (V) inserção das unidades produtivas do assentamento no contexto da agricultura familiar estruturada da região (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 34). “São indicadores para aferir o resultado ou impacto final dos programas, planos, projetos e serviços dos PCA na melhoria da economia e da qualidade de vida dos beneficiários, no sentido de preparar sua adequada inserção no contexto da agricultura familiar estruturada nacional. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 27-28).

Neste sentido, os indicadores de resultados utilizados pelo PAC deveriam ser quantificados em termos de desempenho satisfatório nos planos específicos de monitoria e avaliação para cada plano – PCA. São eles (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, [2000], p. 27-28): (i) indicadores de melhoria na produção e renda;²⁶ (ii) indicadores de melhoria no bem-estar social;²⁷ (iii) indicadores de melhoria da organização e planejamento das comunidades;²⁸ e (iv) indicadores ambientais.²⁹

²⁶ “Aumento da área explorada; aumento da produtividade para explorações existentes; introdução de atividades agropecuárias de maior renda por hectare; introdução de atividades não agropecuárias; aumento da facilidade e dos preços de venda da produção; aumento do número de pessoas ocupadas na exploração; aumento da participação da mulher nas atividades da exploração; aumento da renda líquida da família; aumento da poupança líquida da família; aumento do patrimônio das famílias; grau de equiparação das unidades de produção do assentamento com as unidades familiares de produção estruturadas da região de inserção do assentamento, considerando os indicadores relacionados acima”. (INCRA, [2000], p. 27-28).

²⁷ “Aumento no número de matriculados no primeiro e segundo graus; diminuição de casos de doenças por contaminação de água; diminuição de caso de doenças por contaminação de esgotos; diminuição do número de analfabetos; grau de bem-estar social dos assentados em relação às metas dos programas locais e regionais de saúde, educação, saneamento, nutrição e transporte”. (INCRA, [2000], p. 27-28).

²⁸ “Aumento do número de organizações de assentados estruturadas e atuantes; aumento da participação dos assentados nas organizações; aumento do número de projetos e ações comunitárias, cooperativas ou coletivas; percentual de ações e projetos planejados que foram concluídos (atingiram as metas propostas) integral ou parcialmente; percentual de projetos e ações implementadas que foram alvo de planejamento técnico, econômico e financeiro prévio; número e valor acumulado dos projetos específicos aprovados pelo Programa por família potencialmente beneficiária; número e valor de contratos de financiamento (Pronaf, Proceca, etc.) vinculados aos

A apresentação dos vários aspectos do PAC em relação à consolidação de assentamentos e indicadores traz fortes indícios de que este programa piloto gestado no Incra, que tinha por objetivo central estabelecer uma metodologia de qualificação (e consolidação) dos assentamentos, pretendia estabelecer critérios claros, objetivos e operacionais tanto em relação à consolidação, quanto aos indicadores necessários para o aferimento de tal condição. Infelizmente, não foram previstas formas de operacionalização da metodologia proposta, ou seja, instrumentos e mecanismos com vistas tanto a coletar as informações necessárias, quanto a aferir os indicadores propostos, bem como o estabelecimento de critérios (da mesma forma, claros e objetivos) sobre faixas de classificação que indicassem a efetiva consolidação dos assentamentos.

Tendo em vista a amplitude de itens que possibilitariam uma verificação consistente sobre a consolidação dos assentamentos trabalhados pelo PAC, a grande questão passou a ser o estabelecimento de parâmetros que possibilitassem monitorar e avaliar os assentamentos e seu grau relativo de consolidação, bem como o desenvolvimento de um sistema (informatizado) que possibilitasse a operacionalização deste conceito. Diante desta lacuna é que se iniciou o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC – Sipac, fruto de trabalho complexo, que envolveu um conjunto de profissionais de diferentes áreas, levando à definição de seus instrumentos e dos indicadores a serem utilizados.³⁰

Esperava-se que a implantação deste instrumento permitisse ao Incra, identificar assentamentos e famílias assentadas em estado de consolidação, com potencial de continuar a evoluir, mesmo sem o apoio de políticas voltadas à reforma agrária.

Destaca-se novamente que as famílias assentadas que por algum motivo ainda não haviam construído uma condição consolidada de agricultura familiar, concorriam em igualdade de condições com as famílias mais fragilizadas e dependentes dos recursos da Reforma Agrária. Desta forma, o crescimento expressivo no número de famílias assentadas

investimentos do Programa aprovados; número de técnicos contratados por família beneficiária do Programa”. (INCRA, [2000], p. 27-28).

²⁹ “Aumento da conservação, restituição ou regeneração de áreas de preservação permanente e reserva florestal legal; aumento da prevenção e contenção de processos erosivos do solo e de assoreamento de rios; aumento dos procedimentos e medidas para eliminação de lixo, lixo tóxico e outros poluentes do meio ambiente”. (INCRA, [2000], p. 27-28).

³⁰ Perfil de Entrada (questionário contendo 89 questões, que deveria ser respondido por cada família do assentamento); Questionário Geral (questionário com questões sobre o assentamento em geral, que deveria ser respondido pelas equipes de Ates atuantes em cada assentamento); 41 Indicadores de Desenvolvimento, organizados em quatro eixos (social, econômico-produtivo, ambiental e organizacional); e Manual do Entrevistador (ver anexos 2, 3 e 4). Em paralelo a estes instrumentos, foi desenvolvido um sistema informatizado que gerava os indicadores, bem como uma série de gráficos e tabelas acessórias, que qualificava a informação dos indicadores, efetuando inclusive a classificação do assentamento em quatro categorias possíveis – “bom”, “média superior”, “média inferior” e “ruim”.

nos últimos anos,³¹ com a criação de novos assentamentos (sem contar as famílias acampadas), sem uma contrapartida proporcional no aumento dos recursos, tanto financeiros quanto humanos, destinados à reforma agrária, recursos estes cada vez mais limitados e escassos, só tenderiam a agravar cada vez mais as perspectivas de atuação do Inca de forma qualificada junto ao contingente populacional ligado à reforma agrária.

Cabe destacar ainda que a instabilidade das famílias assentadas (e da própria agricultura familiar), fortemente dependente de uma série de fatores para sua efetiva consolidação (políticas públicas direcionadas, integração de mercados – Mercosul, liberalização comercial, aumento do poder aquisitivo da população, condições climáticas, queda dos preços, etc.), se mostra como ameaça latente ao processo de consolidação, onde uma família poderia alcançar um determinado patamar em um ano, sendo considerada “consolidada”, e no ano seguinte retroceder a condições piores das que se encontrava no ano anterior. De outro lado, existem diversos exemplos onde as famílias assentadas encontram-se em melhores condições do que as famílias de agricultores familiares que vivem no entorno destes assentamentos.

A partir das questões abordadas neste capítulo, esperamos ter demonstrado a importância da construção de um instrumento (operacional) que possibilite acompanhar o processo de desenvolvimento dos assentamentos, seja para direcionar as políticas públicas de forma mais focada e eficiente, seja para se criar um novo conceito de consolidação de assentamentos, que possibilite uma emancipação coerente e eficaz dos assentamentos (se este for o caso) e, concomitantemente, permita a entrada de novas famílias no processo de reforma agrária, de forma que estas recebam atendimento qualificado, potencializando assim, recursos financeiros, humanos e técnicos.

Nestes termos, trataremos no próximo capítulo, de forma bastante resumida, de algumas perspectivas teóricas em relação à temática do desenvolvimento, que de uma certa forma dão sustentação à opção metodológica adotada e operacionalizada pelo Sipac, com perspectiva multidimensional. Segue-se daí, a apresentação dos principais elementos trabalhados na construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC - Sipac, cujo pressuposto era estabelecer parâmetros concretos de avaliação do grau de desenvolvimento dos assentamentos e, conseqüentemente, da consolidação dos mesmos.

³¹ Acréscimo este que ampliou o contingente populacional dos assentamentos para cerca de 1 milhão de famílias assentadas, conforme citado anteriormente.

5 BREVES PERSPECTIVAS TEÓRICAS EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

Destaca-se inicialmente que, apesar do título, este capítulo pretende apenas trazer breves contribuições teóricas à temática em pauta. Ou seja, tendo em vista que o foco central desta tese recai sobre aspectos metodológicos e empíricos, no que se refere à qualidade dos assentamentos de reforma agrária e à metodologia/critério de mensuração da mesma, proposta através do Sipac, não há a menor pretensão de se realizar uma larga discussão teórica sobre a questão do desenvolvimento.

São apresentadas a seguir algumas (poucas) considerações, focadas em alguns (poucos) autores, com vistas à melhor qualificação deste trabalho, em especial quanto à opção de avaliação multidimensional implementada pelo Sipac. Neste sentido, não se tem aqui a menor pretensão de esgotar tal temática, do ponto de vista teórico.

5.1 NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Buscar-se-á neste item desenvolver alguns aspectos teóricos ligados à temática do desenvolvimento, que apresentam relação direta com as questões trabalhadas e aprofundadas nesta tese, quais sejam: desenvolvimento rural, pobreza, reforma agrária, indicadores de desenvolvimento, consolidação, e, em especial, critérios de avaliação de desenvolvimento/qualidade, dentre outros.

Tendo em vista que um dos objetivos desta tese refere-se a critérios de avaliação do nível de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos, a discussão sobre os diferentes entendimentos acerca do conceito de desenvolvimento, precede qualquer discussão sobre indicadores e metodologias de mensuração. Para tanto, urge trazer alguns elementos (de caráter teórico), a partir da perspectiva de alguns autores, de forma a conferir maior clareza sobre o conceito de desenvolvimento em si (em uma perspectiva ampla), para na seqüência tratar dos indicadores e metodologia que possibilitarão aferir e comparar diferentes níveis de desenvolvimento alcançado pelos assentamentos.

Espera-se assim, esclarecer a perspectiva adotada na elaboração desta tese, qual seja, a noção de que o desenvolvimento dos assentamentos, no âmbito das políticas públicas, deve obrigatoriamente incorporar um conjunto de elementos e perspectivas (para além da questão estritamente econômica ou propriamente de renda), dentre as quais podemos destacar as questões social, ambiental e organizacional, em sentido amplo.¹ Ou seja, estamos assumindo aqui que a conceituação de desenvolvimento exige uma perspectiva multidimensional, que inclui também a própria percepção das famílias assentadas em relação à sua própria qualidade de vida.

Uma primeira questão a ser destacada, refere-se ao fato de que a prevalência do entendimento do termo “desenvolvimento” (no campo da macroeconomia), enquanto sinônimo de crescimento econômico e progresso, vem sendo relativizada ao longo das últimas décadas, tanto por pesquisadores, quanto por órgãos oficiais tais como a FAO, PNUD, Cepal, BID, Bird, etc., de forma que este conceito já não é tão auto-evidente como anteriormente se apresentava.

O fato da prosperidade econômica de uma população muitas vezes não se relacionar diretamente com a melhoria da qualidade de vida dessa mesma população, ou ainda, não ter conseguido resolver problemas como a fome e a miséria, vem provocando recentemente diversos questionamentos, dando origem a novas formas de tratamento da questão do desenvolvimento.

O propalado crescimento econômico (ainda no campo da macroeconomia) continua posto como meta a ser alcançada por todos os países do mundo, mas não a qualquer custo (dentro dos moldes do “desenvolvimento econômico tradicional”), tendo em vista o fato de que pobreza e desigualdades não se resolvem somente com o crescimento econômico, fato este teoricamente questionado e empiricamente comprovado em boa parte dos países da América Latina.²

Seguindo uma perspectiva teórica tida por muitos como revolucionária, denominada “abordagem das capacitações”, Amartya Sen, importante economista indiano e prêmio Nobel da economia em 1998, destaca no prefácio de seu célebre livro “Desenvolvimento como liberdade” que,

¹ O que engloba aspectos de saúde, educação, habitação e infra-estrutura social e produtiva, dentre outras.

² A implementação de *políticas compensatórias* nestes países vem sendo considerado como importante instrumento (no curto prazo) de combate à pobreza e às desigualdades (como no caso do programa Bolsa Família, no Brasil), porém, estas políticas devem estar associadas à efetivas propostas e arranjos visando uma maior equidade, levando em conta uma série de novos e fundamentais elementos neste sentido (mesmo acreditando que o capitalismo, na sua essência, tem a perspectiva da geração de desigualdades e que o crescimento sempre vai se dar de forma desequilibrada).

A expansão da liberdade é vista, por esta abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. **O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.** A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento. (SEN, 2000, p. 10, grifo nosso).

Segundo a perspectiva deste autor, o desenvolvimento de um país estaria diretamente ligado às oportunidades que o mesmo ofereceria à sua população, de fazer escolhas e exercer sua cidadania, garantindo tanto os direitos sociais básicos, como saúde e educação, bem como outros itens tais como segurança, habitação, cultura e lazer, etc.

Vivemos em um mundo de opulência sem precedentes, de um tipo que teria sido difícil até mesmo de imaginar um ou dois séculos atrás... Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação e opressão extraordinárias... O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. (SEN, 2000, p. 9 e 10).

Sen (2000, p. 17) destaca o contraste entre a perspectiva focada nas liberdades humanas em relação àquela que identifica desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), do aumento de rendas pessoais, da industrialização, do avanço tecnológico ou da modernização social, sem, no entanto, desqualificar estes elementos enquanto potencializadores da expansão da liberdade. Para Sen (2000),

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos [...] Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.³ (SEN, 2000, p. 18).

³ É importante destacar aqui que, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC - Sipac, parte, em tese, desta perspectiva de análise em relação ao desenvolvimento dos assentamentos, envolvendo em seus princípios,

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Veiga (2001) questiona a “visão” tradicional do desenvolvimento, enquanto sinônimo de crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização (apesar de também considerar estes elementos fundamentais enquanto meios de expandir as liberdades).⁴ Este autor destaca que o crescimento econômico estaria na base do combate à pobreza, que dependeria, porém, do grau de desigualdade existente (acesso à terra, educação, diferenças étnicas ou de gênero), fator fundamental para a redução (ou não) da pobreza, que poderia se dar “mediada pelo crescimento” ou “conduzida pelo custeio público”.

Concomitantemente à constatação de que o crescimento econômico não é a solução para todos os problemas que assolam a humanidade, diversos outros temas têm sido incorporados ao debate sobre desenvolvimento, amplificando e complexificando as perspectivas e entendimentos em relação a esta noção. Dentre os temas mais evidentes neste sentido, podemos destacar: i) a sustentabilidade (com destaque para a questão ambiental); ii) a equidade social (que inclui temáticas tais como a distribuição de renda, erradicação da pobreza, redistribuição da terra/política de reforma agrária); iii) a segurança alimentar (que necessariamente aborda a questão da fome e da própria equidade social); iv) a diversidade de situações (cultural, institucional, etc.) e demandas (ênfase do desenvolvimento territorial/local); dentre outros.

Desde a publicação do primeiro Relatório sobre Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, o crescimento do Produto Interno Bruto per capita dos países passou a ser considerado totalmente insuficiente como medida do desenvolvimento. Hoje, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), idealizado e implementado naquele primeiro relatório como medida suplementar ao PIB per capita para a avaliação do desenvolvimento, já está incorporado não apenas nas análises acadêmicas, mas nas avaliações e programas políticos e nos discursos de muitos governantes, servindo em alguns casos como instrumento de avaliação de resultados de intervenções em escala regional e municipal. A idéia central do índice é que o desenvolvimento humano inclui o aumento da renda e da riqueza e também inclui outros bens e valores, nem sempre materiais, que fazem parte das aspirações das pessoas”. Por isto, “o desenvolvimento humano consiste no processo de ampliação das escolhas das pessoas. (KAGEYAMA, 2004, p. 380).

instrumentais de análises e nos próprios indicadores de desenvolvimento propostos (ver Anexo A), alguns dos elementos citados acima por Sen (2000), enquanto “principais fontes de privação de liberdade”. Da mesma forma, podemos afirmar em parte, que a perspectiva de análise utilizada nesta tese, em relação ao desenvolvimento dos assentamentos, passa por uma avaliação do suprimento das famílias assentadas, do que Sen (2000) denomina de “liberdades substantivas”, que envolvem alguns dos elementos expostos no trecho acima extraído de sua obra.

⁴ Destaca que “[...] a ampliação das possibilidades/liberdade de escolha é determinada essencialmente por saúde, educação e direitos civis.” (VEIGA, 2001).

Em abordagem relativamente recente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), agência de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), passa a colocar o ser humano enquanto elemento central no debate sobre o desenvolvimento, bem como das políticas socioeconômicas destinadas a melhorar as condições de vida de uma população. Neste sentido, seguindo esta perspectiva, o fator humano passa a ser o elemento principal de progresso, e o desenvolvimento humano o ponto focal do conceito de desenvolvimento (MIQUEL, 1997).

Assim como a noção de desenvolvimento, outro conceito, da mesma forma tratado como auto-evidente, e que recentemente (também) vem sendo desmistificado, é a noção de progresso que, associada à noção de desenvolvimento (quando não tratados enquanto sinônimos), pressupunha o caminho almejado por todas as nações do mundo, buscado em geral a partir de estratégias industrializantes e avanços no campo tecnológico.

No livro denominado *O mito do progresso* (2006), Gilberto Dupas busca desconstruir a noção de progresso enquanto conceito eminentemente positivo e hegemônico. Destaca o fato de que o aumento da produção e os diversos “avanços” ocorridos sob o manto do progresso, têm trazido concomitantemente exclusão, concentração de renda e subdesenvolvimento. Chama atenção para os riscos eminentes associados à idéia de progresso, enfatizando em especial seus efeitos do ponto de vista social e riscos ambientais associados, tais como o aquecimento global (“efeito estufa”), a eliminação gradativa da biodiversidade, bem como a perspectiva de catástrofes futuras.⁵

Sua conclusão condiz com o título do livro, reforçando no decorrer de praticamente todo o trabalho a idéia de que o progresso não passa de um mito que oculta interesses hegemônicos, não tendo resolvido problemas como o da equidade e da justiça, apesar de não negar os benefícios (relativos) proporcionados pela evolução tecnológica.

De outro lado, Veiga (2006), efetuando crítica ao referido livro, aponta para a falta de alternativas a partir da desconstrução da idéia de progresso realizada pelo autor, afirmando que tal perspectiva (abordada no livro), consegue, quando muito, por em dúvida a sobrevivência da espécie humana, chegando a classificar de pejorativa a afirmação de que “o progresso não passa de um mito”. Destaca também, a importância de se focar o progresso enquanto expansão da liberdade humana, afirmando que “a incógnita a ser resolvida é a do

⁵ Dupas (2006) busca fundamentalmente analisar os interesses que estão por detrás da idéia de progresso (a quem ele serve, quem escolhe sua direção e com que objetivos) e os riscos a ele associados, mantendo uma perspectiva crítica em relação ao chamado discurso hegemônico e questionando se o tão propalado progresso pode ser usado como “um atestado de que estamos nos tornando uma sociedade melhor e mais justa”. (DUPAS, 2006, p. 13).

progresso que não dependa da prosperidade material”, ainda que isto possa parecer um contrasenso.

Nesta mesma linha de raciocínio, Almeida (1995) sustenta que a noção de desenvolvimento teria assumido de antemão um sentido positivo, uma vez que, associada à noção de crescimento, implicaria em “seguir em direção ascendente, rumo ao mais e ao melhor” (numa ordem evolutiva). Da mesma forma, esta noção teria adquirido um caráter universal, passando a ser pensada e implementada de maneira uniformizante, propagando-se em todos os lugares independentemente das diferenças de situação, regime e cultura.

No que toca a questão do desenvolvimento rural, Kageyama (2004) reforça a idéia de que o mesmo

[...] deve combinar o aspecto econômico (aumento do nível e estabilidade da renda familiar) e o aspecto social (obtenção de um nível de vida socialmente aceitável), e que sua trajetória principal possa residir na diversificação das atividades que geram renda (pluriatividade). O desenvolvimento rural tem de específico o fato de referir-se a uma base territorial, local ou regional, na qual interagem diversos setores produtivos e de apoio, e nesse sentido trata-se de um desenvolvimento “multissetorial”. Ao mesmo tempo, as áreas rurais desempenham diferentes funções no processo geral de desenvolvimento e, ao longo desse processo, essas funções se modificam. A função produtiva, antes restrita à agricultura, passa a abranger diversas atividades, o artesanato e o processamento de produtos naturais e aquelas ligadas ao turismo rural e à conservação ambiental; a função populacional, que nos períodos de industrialização acelerada consistia em fornecer mão-de-obra para as cidades, agora inverteu-se, requerendo-se o desenvolvimento de infra-estrutura, serviços e oferta de empregos que assegurem a retenção de população na área rural; a função ambiental passa a receber mais atenção após as fases iniciais da industrialização (inclusive do campo) e demanda do meio rural a criação e proteção de bens públicos e quase públicos, como paisagem, florestas e meio ambiente em geral. Assim, o desenvolvimento rural, além de multissetorial, deve ser também multifuncional. (KAGEYAMA, 2004, p. 388-389).

Maluf (1997), por sua vez, analisando a visão da Cepal no que se refere à agricultura, à questão agrária e ao desenvolvimento, destaca que até os anos 70, caberia (também) à industrialização, a promoção da difusão de tecnologias modernas para a agricultura de subsistência, considerada como a principal responsável pelo estado “pré-capitalista” de grande parte da América Latina. Neste sentido, a noção de desenvolvimento (rural) estaria estritamente associada à perspectiva de modernização da agricultura.

Segundo a perspectiva da Cepal (início dos anos 70), caberia à indústria empregar o excedente populacional rural resultante do processo de modernização da agricultura, bem como elevar os salários urbanos, propiciado pelo incremento contínuo da produtividade

industrial, atuando assim como um dos principais estimuladores do progresso técnico e da evolução do nível de vida da população rural. De outro lado, a reforma agrária viria como solução para a estrutura concentrada da propriedade e uso da terra, então considerada como um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento na América Latina.

Porém, já em meados da década de 70, o discurso do caráter impermeável da estrutura agrária cede lugar ao reconhecimento de uma modernização parcial e da efetiva flexibilidade que teria gerado um novo empresariado agrícola, em paralelo à ampliação das desigualdades e à manutenção da miséria rural, o que associado ao aumento do problema de emprego nas cidades, acentuava a preocupação com a retenção da população no meio rural (MALUF, 1997, p. 35-36).

A partir do final da década de 70, a Cepal teria assumido uma nova postura, passando a valorizar o campesinato como agente dinamizador do desenvolvimento, no sentido da maximização da produção agrícola potencialmente exportável e da orientação do desenvolvimento agrícola para a segurança alimentar, favorecendo assim o crescimento com equidade (incluída aí a erradicação da miséria rural) e a redução da vulnerabilidade externa. Ao campesinato caberiam programas especiais de modernização (ou reconversão), com reorientação seletiva da transferência de excedentes, dentro de um processo de industrialização da agricultura, revalorização do espaço rural, redução da assimetria da inserção internacional da América Latina e da dependência tecnológica, promovendo redução da deterioração ambiental.

Ainda segundo Maluf (1997), a estratégia proposta pela Cepal para os países do chamado “Terceiro Mundo”, já nos anos 90, teria por base a busca da transformação produtiva com equidade social. Apregoava ainda a concertação estratégica no sentido da superação das carências e da ampliação da competitividade, além de um planejamento econômico voltado à construção de cenários futuros; expressava a necessidade de estreitar os laços entre a agricultura e a indústria, eliminando a segmentação de políticas setoriais; e propunha a revisão do viés urbano-industrial dos gastos sociais e a valorização do espaço rural, com base em enfoque seletivo que fortalecesse (capacitando e financiando) a pequena agricultura. Por fim, este autor destaca que o diagnóstico “recente” da Cepal não faria mais alusão à reforma agrária, além de incorporar a variável ambiental ao processo de desenvolvimento (MALUF, 1997, p. 37-39).⁶

⁶ Baseado no documento da Cepal “Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”. Ressalta-se que este documento foi escrito há cerca de uma década atrás.

Furtado (1992), analisando a chamada “teoria do subdesenvolvimento”,⁷ destacou que em alguns países onde ocorreu relativa assimilação de novas técnicas e conseqüente aumento de produtividade, tal fato não conduziu à homogeneização social, conceito este, que para Furtado, “não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais “[...] a satisfação de forma apropriada, por parte dos membros de uma sociedade, das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p. 2).

De outro lado, tal situação de forma alguma implicaria na uniformização dos padrões de vida das sociedades, ainda que proporcionassem elevação média no seu nível de vida.

Em sua análise, este autor sugere que o processo de modernização (ao contrário do que se esperava) teria agravado a concentração de riqueza e renda. Nestes termos, a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo onde tenha ocorrido um forte e prolongado aumento de produtividade, teria acabado por contribuir para a condução da humanidade rumo a uma dicotomia entre ricos e pobres, que se manifestaria entre e dentro dos países. Neste sentido, a grande maioria dos povos estaria condenada a escolher entre níveis modestos de consumo e um dualismo social de grau maior ou menor (FURTADO, 1992, p. 6-13).

A teoria da pobreza, cujas idéias foram desenvolvidas por economistas ligados ao Banco Mundial, teria por base, segundo Furtado (1992), a visão de que a massa de pobres existente em uma determinada economia reflete a distribuição de ativos no momento em que tem início o processo de crescimento da produtividade, e também a natureza das instituições que regulam a acumulação desses ativos, o que se refletiria na concentração de renda e no aumento da dicotomia social. Neste sentido, para romper o círculo fechado da pobreza, seria necessário uma ação deliberada do governo capaz de modificar a distribuição primária da renda, o que só poderia ser realizado através de políticas estruturais tais como a reforma agrária, reforma do sistema de crédito, entre outras (FURTADO, 1992, p. 16).

⁷ Grosso modo, a teoria do subdesenvolvimento parte do princípio que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduziram à homogeneização social, ainda que causasse a elevação do nível de vida médio da população. O subdesenvolvimento não seria uma etapa para se atingir o desenvolvimento, mas sim uma malformação histórica causada pelo impulso inicial dado pela expansão do capitalismo. Neste sentido, o subdesenvolvimento seria fruto do desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Isso consiste em um desequilíbrio entre a absorção nos padrões de consumo em relação ao atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes (FURTADO, 1992).

Furtado (1992) sugere algumas possíveis alternativas de superação do subdesenvolvimento (e conseqüentemente da pobreza), afirmando que tais problemas não seriam resolvidos com o simples aumento da oferta de bens essenciais nos países que passam por estes problemas, mas sim com um aumento do “direito de acesso” ou titularidade (que Furtado (1992) se refere como sendo “ênfase de habilitação”). A pobreza humana em massa teria origem numa situação de privação original do acesso à terra e à moradia, e tal situação não encontraria solução através dos mecanismos de mercado (FURTADO, 1992, p. 17-18).

O aperfeiçoamento do fator humano (capacitação) também é considerado por Furtado (1992) como um dos principais mecanismos para a superação do subdesenvolvimento, o que implicaria na utilização de parcela substancial da poupança, resultando em taxas de crescimento mais baixas. Por outro lado, afirma que se deve tirar proveito da abundância de certos fatores primários e ao mesmo tempo apoiar-se em tecnologias de vanguarda, o que requereria certo grau de autonomia tecnológica, possível de ser alcançado mediante investimentos na pesquisa científico-tecnológica. Por fim, afirma que somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social, com consenso de importantes segmentos da sociedade, poderia romper a lógica perversa do subdesenvolvimento, onde a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos da população politicamente inertes potencializaria este processo (FURTADO, 1992, p. 18-19).

Kaimowitz (1995), referindo-se a dados da Cepal para a América Latina, entre 1970 e 1990, a partir de uma abordagem predominantemente econômica, destaca que a fração da população que vivia em estado de pobreza, girava em torno de 45%, e a percentagem de indigentes, cuja receita não permitia comprar uma cesta básica de alimentos, teria se reduzido ligeiramente, de 24% para 22%. Em termos absolutos, este autor destacou que a população em estado de pobreza teria crescido de 120 para 196 milhões de pessoas, no período acima citado.

No que se refere à população rural, a situação teria sido ainda mais dramática, onde a proporção da população que vivia em estado de pobreza teria se ampliado de 61% para 67%, crescendo em termos absolutos de 75 milhões para 80 milhões de pessoas. Por outro lado, o número de minifúndios teria crescido 47% no período de 1980 a 1990, onde, apesar de constituir quase 70% das explorações agropecuárias, estes produtores somente controlariam 3,3% da superfície em termos de propriedade.

Da mesma forma, Mattos (2006) apresenta informações relativamente recentes referentes à pobreza no Brasil, conforme segue:

De acordo com estatísticas divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da PNAD, em 2003 o Brasil contava com cerca de 40 milhões de pessoas (22,7% da sua população) com renda domiciliar per capita inferior a US\$ 1,00 - que são os chamados, pelo Banco Mundial, de extremamente pobres. Considerando apenas o meio rural, este número era de aproximadamente 12 milhões de pessoas, que representa 44,8% da população rural brasileira.⁸ Some-se a estes dados referentes à pobreza, os elevados indicadores de concentração de renda que o Brasil apresenta – também extraídos da PNAD. Em 2003, os 10% mais pobres se apropriavam de menos de 1% do total da renda nacional, enquanto que os 10% mais ricos respondiam por 46,7% da renda. (MATTOS, 2006, p. 16).

O documento do PNUD denominado “Uma estratégia para a superação da pobreza na América Latina” (1992), apresenta sete componentes que poderiam levar à superação da pobreza na América Latina, quais sejam (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992, p. 159–167): (i) desenvolvimento da capacidade de crescimento sustentado com equidade;⁹ (ii) apoio maciço à economia popular em relação aos aspectos administrativos, produtivos e de comercialização, tais como crédito, assistência técnica qualificada, mecanismos simples de formalização, etc.; (iii) política de satisfação de necessidades básicas específicas, ou políticas sociais para superar a pobreza, tendo por base a compensação social (com privilégio para a alimentação e saúde) e a transformação estrutural com vistas à satisfação das necessidades básicas (de médio prazo);¹⁰ (iv) política de desenvolvimento sociocultural para fortalecer as capacidades dos pobres mediante mobilização para a socialização maciça de conhecimentos em variados temas, convertendo-os em atores centrais da tarefa de superação da pobreza; (v) reforma e modernização do Estado, a fim de desenvolver um estilo gerencial pró-participativo, flexível e adaptativo; (vi) ações que atentem para a questão de gênero, complementando a equidade social; (vii) reorientação em relação à dimensão tecnológica, impulsionando as capacidades nacionais e regionais de pesquisa e desenvolvimento para adaptar e desenvolver tecnologias apropriadas para a economia popular, estabelecendo uma rede regional-nacional para a transferência e adoção de

⁸ Segundo a PNAD 2008, para cerca de 75% da população rural do país, a renda mensal domiciliar *per capita*, situava-se abaixo de um salário mínimo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008).

⁹ Que implicaria na reativação da estabilidade econômica, transformação produtiva da economia, e incrementos significativos nos salários reais, de forma que a renda dos pobres aumente mais rapidamente que a média (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992)

¹⁰ Destaca-se aí o papel orientador do Estado (superando a temporalidade dos governos), a participação efetiva das comunidades (como sujeitos dos processos), o estabelecimento de co-responsabilidade entre os sistemas público e privado, solidário (família, comunidade, associação) e não lucrativo (fundações, ONGs, etc.), o respeito às tradições e opiniões da comunidade, a transparência informativa, a descentralização do setor público e, por fim, superar a fragmentação setorial, chegando à autêntica intersetorialidade. A política deveria compensar as desigualdades das pessoas, atuando de forma focalizada e concentrada, o que supõe seletividade e gradação de subsídios e apoios, elaborados de acordo com as necessidades e os recursos da população (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992).

tecnologias, fortalecendo as capacidades de desenvolvimento de bens e serviços competitivos nos mercados mundiais.¹¹

Raczynski (1995, p. 2) destaca as cinco maiores categorias de políticas utilizadas no combate à pobreza na América Latina, quais sejam: (i) políticas sociais setoriais, com base na educação, serviços de saúde e subsídios para construção de moradias, facilidades comunitárias e infra-estrutura sanitária; (ii) suporte para a capacidade produtiva dos setores pobres, através de medidas de treinamento de força de mão-de-obra, e suporte para atividades produtivas em pequena escala (microempresas urbanas e rurais, setor informal urbano, setor produtivo, etc.); (iii) Promoção da organização social e treinamento em setores pobres, para prover de informações e especialização para a participação nos processos decisórios; (iv) políticas trabalhistas e de salários; e (v) auxílio desemprego, trabalhos emergenciais, ou transferências diretas de dinheiro ou mercadorias (alimentos primários).

Cumprir destacar e reforçar neste momento, que tal discussão travada sobre a conceituação de desenvolvimento (e progresso), bem como a problemática da pobreza, ainda que no campo da macroeconomia, apresenta-se como fundamental para a estruturação da tese proposta, tendo em vista seu objetivo central que trata da questão dos critérios de avaliação do nível de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos.

Neste sentido, há que se perceber nesta rápida abordagem sobre a temática do desenvolvimento, que este conceito vem sendo trabalhado recentemente de forma muito mais ampla e complexa do que a mera perspectiva economicista, apregoada décadas atrás. É a partir desta linha de raciocínio, que buscamos embasar a noção de desenvolvimento trabalhada nesta tese, noção esta que traz a perspectiva multidimensional, incorporando várias outras questões e variáveis.

Partindo das colocações apresentadas até este momento neste tópico, procuraremos a seguir, destacar de forma resumida algumas das perspectivas que vêm sendo utilizadas na construção de metodologias de mensuração e avaliação do desenvolvimento, buscando sempre que possível referenciá-las, do ponto de vista teórico, a autores ou organismos ligados a esta temática, com destaque para o trabalho de Mattos (2006), sobre a questão da pobreza rural no Brasil. Destaca-se que há inúmeros trabalhos sobre a questão da pobreza rural, porém a prevalência do uso do trabalho de Mattos (2006) enquanto norteador desta discussão tem

¹¹ Para isto, seria essencial na estratégia de desenvolvimento tecnológico para a economia rural, a geração de novos conhecimentos a partir do enriquecimento cruzado dos pesquisadores e camponeses, incorporando o conceito de sustentabilidade como parte integrante das políticas de desenvolvimento (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992).

por pressuposto básico a grande semelhança deste trabalho com a proposta desenvolvida nesta tese.

A aposta que se faz (já neste momento), dentro das perspectivas desta tese, é que a noção de desenvolvimento a ser trabalhada em relação aos assentamentos de reforma agrária (e de uma forma geral), deve compor diferentes elementos (para além da perspectiva estritamente econômica), apresentando assim, conforme anteriormente citado, um caráter multidimensional. Neste sentido, o princípio básico e fundamental da noção de desenvolvimento aqui trabalhado, perpassa a perspectiva de se pensar desenvolvimento enquanto um processo de melhoria da qualidade de vida de uma determinada população, numa perspectiva multidimensional, incorporando inclusive a opinião dos próprios assentados em relação às suas condições de vida.

5.2 FORMAS DE MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A questão que se pretende abordar neste item, de forma bastante sintética, refere-se ao que entendemos ser o cerne da discussão proposta nesta tese, ou seja, “como medir o nível de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos de reforma agrária?” Neste sentido, seguindo a mesma linha de raciocínio de Mattos (2006), espera-se discutir e aprofundar questões muito similares àquelas abordadas por este autor em sua dissertação de mestrado,¹² ou seja: O que podemos considerar como sendo um assentamento desenvolvido ou “de sucesso”? A renda deve ser o único fator a se levar em consideração neste tipo de análise? Que outros elementos devem compor os indicadores de desenvolvimento/qualidade de um assentamento? Que elementos seriam definidores da classificação sobre quem é mais e menos desenvolvido? Para que serve tal informação e que tipo de política pública seria mais adequada para tratar cada caso?

Mattos (2006), ao apresentar três casos envolvendo famílias com diferentes rendas, condições de infra-estrutura (água encanada e banheiro), saúde e de educação, casos estes “montados” a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2003, faz uma série de indagações que explicitam bem a problemática de só

¹² O título da dissertação trabalhada por Mattos (2006) é *Pobreza rural no Brasil: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacidades*. Apesar da temática central desta dissertação se concentrar na questão da avaliação da pobreza, o raciocínio inverso (avaliar o grau de desenvolvimento) parece ser perfeitamente condizente com a linha de raciocínio e os questionamentos propostos por este autor.

considerar a renda enquanto único fator (unidimensional) de avaliação do grau de desenvolvimento (ou de bem-estar) de uma família, conforme segue:

Será pobre a família do Seu João, que tem renda domiciliar per capita de apenas R\$ 58,30, mas possui boa infra-estrutura na propriedade? Ou, ainda, será pobre a família do Seu Carlos, que tem renda quase 7 vezes mais alta do que a daquela família, mas apresenta uma saúde debilitada e não possui sequer sanitário em sua propriedade? Se considerarmos que todos são pobres, em alguma medida, quem é o mais pobre? Qual elemento seria o definidor desta classificação? Infra-estrutura, saúde, renda ou educação? Classificados e ordenados os pobres, então, qual a implicação disso? Para que serve tal informação? Que tipo de política pública é adequada para tratar de cada caso? Ou, ainda, como uma política pública poderia atuar em vários flancos a fim de solucionar várias carências identificadas? A busca por respostas para esta série de perguntas é norteadora do atual debate sobre pobreza e desenvolvimento. Não apenas a inquietação teórica está por detrás disso, mas os números – ainda que muitas vezes controversamente interpretados – não conseguem impedir que cientistas sociais, políticos e sociedade civil em geral aqueçam este debate. (MATTOS, 2006, p. 16).

Do ponto de vista analítico, em relação à problemática da pobreza (que, da mesma forma, pode ser aplicada à questão do desenvolvimento), este autor destaca que apesar do reconhecimento de que esta (a pobreza) seja um fenômeno multidimensional, ainda haveria elevado grau de fidelidade em relação à abordagem monetária clássica, mediante utilização da renda enquanto único parâmetro de avaliação (numa perspectiva unidimensional), indicando que a explicação para tal situação (aparentemente contraditória) poderia se dar a partir de duas questões fundamentais, quais sejam:

i) a dificuldade em operacionalizar abordagens de cunho multidimensional, dado que trabalham geralmente com conceitos complexos; e ii) o fato de que muitas tentativas de formulação de indicadores multidimensionais acabaram concluindo que a variável renda era a que respondia pela maior parte da variância do indicador dentre as diferentes situações de pobreza, logo, corroborando a utilização da renda como proxy para as outras dimensões (MATTOS, 2006, p. 19).

Rocha (2006) faz um excelente debate sobre a questão da pobreza no Brasil, destacando que, na maioria das vezes, é incorreto associar pobreza à fome, uma vez que o número de pobres ou indigentes está sendo definido a partir da renda e não da situação nutricional. Ressalta ainda que há consenso de que o conceito de pobreza relevante no Brasil é o da pobreza absoluta, ou seja, um valor mínimo que permita atender as necessidades básicas,

mensurada através de um parâmetro monetário, permitindo assim estabelecer a chamada “linha de pobreza”.

De outro lado, tal autora destaca a importância da combinação de critérios de renda a carências em outros aspectos da condição de vida, tais como condições de moradia, acesso a serviços públicos básicos, de forma a qualificar a população que se situa abaixo da linha de pobreza, ou seja, que “é pobre do ponto de vista da renda”. Ressalta ainda a importância de não se utilizar uma única linha de pobreza, tendo em vista as diferenciações existentes em relação ao modo de vida e ao nível de desenvolvimento social e produtivo no Brasil, o que implica em diversidade espacial do custo de vida.

Rocha (2006) distingue os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, ressaltando que:

Pobreza absoluta está estritamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. (ROCHA, 2006, p. 11).

E continua diferenciando indigência e pobreza:

Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Esses parâmetros são utilizados como crivo para distinguir, na população total, dois subgrupos, de acordo com a renda; respectivamente, indigentes e não indigentes, no caso da linha de indigência e pobres e não pobres, quando se utiliza linha de pobreza. Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto os pobres, são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender às necessidades nutricionais. (ROCHA, 2006, p. 12-13).

Numa outra perspectiva, segundo documento do PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992) anteriormente abordado, ações com vistas à superação da pobreza, deveriam considerar o acesso aos bens,

serviços e ativos básicos, mas também teriam de focar necessidades não econômicas, tais como a participação, criação e liberdade, no sentido do desenvolvimento de habilidades e disponibilização de tempo livre, dentro de uma perspectiva sistêmica. De outro lado, tal documento reafirma o papel estratégico do crescimento econômico como a maneira mais fácil de se incrementar o bem-estar social, acompanhado de uma maior eficiência para converter as oportunidades em bem-estar social, disponibilizando maior quantidade de recursos para a satisfação de fatores básicos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 1992).¹³

Nesta mesma linha de raciocínio, Kakwani, Neri e Son (2006) reafirmam a hipótese de que há uma forte correlação entre crescimento econômico e redução da pobreza no Brasil, que por sua vez sofreria influência direta da inflação, choques externos, desemprego, salário-mínimo, programas sociais, bem como do nível de desigualdade, sendo que a pobreza responderia mais ao crescimento quanto mais igualitária for a distribuição de renda e de recursos. Ou seja, uma sociedade mais igualitária cresceria mais rapidamente (KAKUANI et al., 2006, p. 5).¹⁴ Neste sentido, a questão da equidade poderia ser interessante elemento de avaliação em relação ao grau de desenvolvimento dos assentamentos.¹⁵

No desenvolvimento do interessante trabalho acima citado, seus autores desenvolveram uma metodologia para medir o que eles chamaram de “crescimento pró-pobre”, que permitiria fazer uma relação direta entre as taxas de crescimento na renda média e na desigualdade de renda. O crescimento seria definido como “pró-pobre”, quando seus benefícios atingissem os proporcionalmente mais pobres do que os não pobres, diminuindo assim a desigualdade.¹⁶

De outro lado, o conceito de Desenvolvimento Humano utilizado pelo PNUD, bem como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pela primeira vez em 1990, reforça a idéia de que “[...] para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas

¹³ A pobreza se constituiria como um obstáculo ao crescimento econômico, tendo em vista que esta reduziria o mercado interno, limitando os incentivos ao investimento. De outro lado, o conhecimento teria se tornado um dos fatores chaves da produção na atualidade.

¹⁴ Destacam que o Brasil é um dos países que têm a maior desigualdade de renda do mundo, sendo que, em anos recentes a desigualdade estaria em declínio, porém, ainda de forma bastante “tímida”.

¹⁵ A verificação de elevado desvio padrão (existência de “extremos”), por ocasião da avaliação de determinados elementos dentro de um assentamento (como por exemplo, a renda, bens materiais, nível educacional, etc.), pode ser considerado um indicador negativo na avaliação do nível de desenvolvimento do mesmo, assim como fator limitante ou mesmo impeditivo para sua consolidação.

¹⁶ Uma das conclusões deste trabalho é a de que um pequeno aumento nos programas governamentais de transferência de dinheiro parece ter um grande impacto nas condições de vida das pessoas pobres.

que influenciam a qualidade da vida humana” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010).

Neste sentido, o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seria o de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, e que seria o indicador mais utilizado na verificação do desenvolvimento dos países.

Segundo a definição e os objetivos conferidos a este índice,

[...] O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010, não paginado).

Kageyama (2004) destaca o conjunto básico de indicadores que o Programa de Desenvolvimento Rural da OCDE, lançado em 1991, estabeleceu, quais sejam: População e Migração (densidade, variação, estrutura, domicílios); Bem-estar Social e Equidade (renda, habitação, educação, saúde e segurança); Estrutura e Desempenho Econômico (força de trabalho, emprego, participações setoriais, produtividade e investimentos); e Meio Ambiente e Sustentabilidade (topografia e clima, mudanças no uso da terra, espécies e habitat, água e solo e qualidade do ar).

Tal autora reforça a idéia de que não é nada fácil obter informações estatísticas para construir todos os indicadores anteriormente apontados, podendo tal quadro “[...] servir de inspiração para propor medidas factíveis que levem em conta pelo menos alguns aspectos mais importantes contidos na idéia de desenvolvimento rural” (KAGEYAMA, 2004, p. 392).

Em trabalho de avaliação do Índice de Desenvolvimento Rural – IDR para o estado de São Paulo, Kageyama (2004) utilizou os seguintes indicadores: *População e migração* (densidade demográfica, variação da população rural entre 1991 e 2000, % de população rural em 2000, e % de população que não morou sempre no município – migrantes); *Bem-estar social* (domicílios com instalação sanitária, domicílios com telefone, anos de estudo das

peças de 7 anos e mais, e proporção da população de 7 a 14 anos que frequenta escola); *Economia* (renda domiciliar per capita, pluriatividade, e produtividade do trabalho na agricultura); e *Meio ambiente* (ausência de monoculturas, e conservação do solo).

Para construir o IDR, foram calculados quatro índices parciais, compostos pela média aritmética dos indicadores simples descritos anteriormente. O IDR, por sua vez, foi constituído pela média aritmética dos quatro índices parciais.

Na discussão dos resultados do trabalho desenvolvido, Kageyama (2004) reforça que,

[...] é preciso não perder de vista a premissa em que se baseia o índice, isto é, que o desenvolvimento rural não é apenas elevação de renda nem somente melhoria da infra-estrutura doméstica, nem somente uma agricultura moderna e dinâmica. O índice contempla simultaneamente quatro aspectos diferentes do desenvolvimento, por isto nem sempre a expectativa que se possa ter a respeito da classificação de um determinado município é cumprida. (KAGEYAMA, 2004, p. 399.).

Já Barros, Carvalho e Franco (2003) desenvolveram o Índice de Desenvolvimento da Família – IDF, que considera seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores, adotando um sistema neutro de pesos. Estes autores destacam o fato de que a escolha dos indicadores que compõem o índice sintético, bem como os pesos a eles atribuídos, não deve ser uma questão técnica ou estatística, e sim, uma questão de preferências sociais, a ser respondida pela sociedade e não por técnicos.¹⁷

As seis dimensões de qualidade de vida foram constituídas e avaliadas a partir das informações reunidas na PNAD e sintetizadas no IDF. São elas: a) ausência de vulnerabilidade; b) acesso ao conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) disponibilidade de recursos; e) desenvolvimento infantil; e f) condições habitacionais. Dessa forma, todas as dimensões mais básicas das condições de vida, com exceção das condições de saúde, puderam ser incluídas.

A Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen, tem bastante afinidade com a metodologia estabelecida para a elaboração do IDH e também dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD (publicado desde 1995). Por outro lado, a operacionalização desta abordagem, tendo em vista a complexidade inerente de se trabalhar com múltiplas variáveis na composição de índices de desenvolvimento, pode ser considerada

¹⁷ Estes autores ressaltam que há vários outros indicadores sintéticos similares ao IDH, que envolvem um número muito maior de indicadores, tais como o Índice de Condições de Vida (ICV), o Índice Municipal do Instituto Pólis, o Índice de Qualidade de Vida (IQV) e o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM).

como em pleno desenvolvimento e com vasto campo potencial de aplicação nas mais diversas áreas.

Mattos (2006, p. 37) sintetiza as críticas à perspectiva utilitarista realizadas por Amartya Sen na avaliação do bem-estar, a partir de quatro eixos, quais sejam: (i) a utilidade apresenta sérias limitações na avaliação do bem-estar; (ii) a representação de utilidade por meio de gastos ou escolhas não é “tranquila”; (iii) quedas na utilidade são avaliadas em termos agregados, impossibilitando comparações distributivas; e, (iv) enquanto Teoria da Justiça, a abordagem utilitarista apresenta um problema sério de preferências adaptativas – o que dificulta muito a estipulação de critérios de patamares de bem-estar (MATTOS, 2006, p. 38).

Amartya Sen propõe uma concepção baseada na forma de vida que a pessoa leva, considerando aspectos como heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas (visões de mundo), etc. Sua teoria, também conhecida como “abordagem das capacitações” (*capabilities*), tem como principais constituintes os chamados funcionamentos e as capacitações. Os *funcionamentos* refletem as várias coisas que a pessoa pode ser e fazer. Já as *capacitações* são aqueles “funcionamentos potenciais”, ou seja, são estados ainda não executados efetivamente pela pessoa, mas que são passíveis disto (MATTOS, 2006, p. 39-40).

No contexto da Abordagem das Capacitações, a pobreza está relacionada com a privação de capacitações, isto é, com a incapacidade das pessoas de viver uma vida dita “digna”. Assim, de forma analógica, poderíamos atribuir ao oposto da pobreza (ainda que de forma generalizante), a noção de desenvolvimento, ou seja, desenvolvimento estaria relacionado com o provimento de capacitações ou a capacidade das pessoas de viver uma vida digna. Como explicita Amartya Sen,¹⁸

[...] é possível definir a pobreza como uma deficiência de capacidades básicas para alcançar níveis minimamente aceitáveis. Os funcionamentos relevantes para esta análise podem variar desde os físicos elementares como estar bem nutrido, adequadamente vestido e abrigado, evitar doenças que podem ser prevenidas, etc., até realizações sociais mais complexas tais como tomar parte na vida da comunidade, ser capaz de aparecer em público sem envergonhar-se, e assim por diante. (SEN apud MATTOS, 2006, p. 45).

¹⁸ A idéia fundamental nesta linha de raciocínio é a de que existem determinados funcionamentos essenciais para que se alcance um determinado patamar, ou seja uma lista de capacitações básicas.

A professora Martha Nussbaum (*apud* MATTOS, 2006, p. 46-47) trabalha na proposição de uma “Teoria da Justiça”, baseada em um conjunto de capacitações básicas, a qual denomina “Capacitações Humanas Centrais”. Tal autora aponta dez itens como capacitações básicas, quais sejam: vida; saúde; integridade física; uso dos sentidos; imaginação e pensamento; emoções; raciocínio prático; afiliação; outras espécies; lazer; e controle sobre o próprio ambiente.

Tendo em vista que existem inúmeros funcionamentos (e capacitações) a serem considerados, qualquer proposta de avaliação a partir de uma determinada “lista de funcionamentos”, implica evidentemente na seleção daqueles que são considerados como essenciais. Porém, a seleção desta lista, pode sofrer influência do próprio pesquisador ou do órgão responsável, seja do ponto de vista de costumes, valores e vida social partilhados pelo pesquisador, seja em função de interesses e/ou objetivos específicos das entidades responsáveis pelas referidas avaliações.

Para evitar, ao menos em parte, um comportamento “tendencioso”, Mattos (2006) cita os trabalhos de Robeyns, que sugere alguns critérios neste sentido:

- Formulação explícita: a lista deve ser explicitamente formulada e discutida;
- Justificação metodológica: deve-se mostrar e explicar o método que gerou a definição da lista;
- Diferentes níveis de generalidade: a lista deve ser criada, de acordo com o seu objetivo, em no mínimo dois estágios específicos. Primeiramente em nível mais teórico e dirigindo-se para uma perspectiva mais pragmática; e,
- Exaustão e não-redução: a lista deve conter todas as dimensões relevantes.¹⁹

Os procedimentos seguidos para conformação da lista de indicadores selecionados para o Sipac serão apresentados no próximo capítulo, mas, de antemão, podemos afirmar que os critérios anteriormente citados foram seguidos e respeitados. De outro lado, é certo que a lista de indicadores selecionados, sofreu em alguma medida orientação, em função de interesses e objetivos ligados diretamente ao órgão promotor desta atividade, qual seja o próprio Incra.²⁰

¹⁹ Estas dimensões estão relacionadas com a própria concepção de desenvolvimento, em alguma medida.

²⁰ Como exemplo desta situação, poderíamos dizer que a inserção da variável ambiental no contexto do Sipac, enquanto indicador de desenvolvimento, é uma preocupação e orientação eminentemente do Incra, uma vez que, em muitos dos casos, poderíamos afirmar que esta preocupação não condiz com a perspectiva das próprias famílias assentadas. Foi árdua a discussão em torno da lista de indicadores que seriam trabalhadas pelo Sipac na conformação dos indicadores de desenvolvimento/qualidade, e, poderíamos dizer que tal lista seria completamente diferente caso o órgão promotor deste sistema fosse, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente.

A Abordagem das Capacitações, segundo Mattos (2006), se contextualiza no conjunto de modernas tentativas multidimensionais de análise de bem-estar. Da mesma forma, existem outras metodologias que trabalham com a incorporação de outras dimensões, além da renda, porém, em geral consideram estas “outras dimensões”, como “acessórias”, permanecendo a renda como variável chave, o que acaba resultando no fato de que muitos dos indicadores multidimensionais gerados através destas novas metodologias acabam apontando que a renda responderia pela maior parte da variância total do índice, dando a idéia de que a renda poderia funcionar como uma boa *proxy* para avaliação do bem estar, conforme abordado anteriormente.

De outro lado, um dos principais fundamentos do pensamento de Amartya Sen está relacionado à noção de que o desenvolvimento deve ser visto como gerador de liberdade, porém, ainda são muitas as dificuldades na operacionalização desta abordagem.

Segundo Mattos (2006),

A Abordagem das Capacitações, atualmente, está em pleno processo de desenvolvimento de operacionalização. Uma séria limitação concernente a isso é a indisponibilidade de dados adequados. A estrutura conceitual desta abordagem faz uso de variáveis que, até então, não eram comumente investigadas pelos órgãos competentes, como o IBGE. A maior parte dos estudos empíricos desenvolvidos sob o lastro da Abordagem das Capacitações está baseada em pesquisas de campo (estudos de caso), onde se conta com a coleta direta de dados. Entretanto, apesar destes estudos contribuírem para a consolidação da abordagem, eles cobrem apenas pequenas áreas geográficas devidos aos altos custos demandados por este tipo de pesquisa. Ou seja, persiste a dificuldade de estudos com abrangência nacional, por exemplo. (MATTOS, 2006, p. 19).

Destaca-se que a perspectiva de uso desta abordagem nesta tese tem por base os resultados verificados para um conjunto de itens em seis assentamentos, escolhidos de forma aleatória, cujos dados foram coletados diretamente a campo por parte das equipes de Ates atuantes nestes assentamentos, a partir da aplicação de questionários junto às famílias assentadas, dados estes que alimentaram o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC, gerando assim os resultados para os indicadores propostos no sistema, que podemos considerar como sendo as “funcionalidades”.²¹

²¹ Este procedimento difere da metodologia adotada por Mattos (2006), que extraiu os dados para conformação dos indicadores trabalhados por este em sua dissertação de mestrado, da PNAD (Pesquisa Nacional de Domicílios). Os dados que serão utilizados nesta tese, foram aqueles obtidos mediante aplicação de questionário família a família nos assentamentos aqui trabalhados.

Conforme destaca Mattos (2006), do ponto de vista analítico, a avaliação do bem-estar poderia ser realizada (e muitas vezes o é), a partir da simples pergunta ao indivíduo sobre “como ele está se sentindo”, o que poderia abordar diversos itens.²² Da mesma forma, a análise quantitativa das respostas poderia ser realizada atribuindo-se notas (de 0 a 10, por exemplo). Este autor destaca que poderia ser perguntado ainda ao indivíduo, qual a faixa de renda que lhe traria uma determinada condição de bem-estar, realizando assim uma associação direta entre níveis de bem estar e renda.

Já em outra perspectiva de análise, Mattos (2006) destaca que a escola neoclássica faz uso de conceitos como níveis de consumo de mercadorias e utilidade, para se chegar a uma avaliação sobre bem-estar. Utilizam como indicadores a renda e o preço dos produtos enquanto elementos fundamentais de análise, tendo em vista a impossibilidade de se montar uma equação que contemple todas as preferências dos indivíduos. Sendo assim, pode-se observar o que efetivamente foi adquirido (ou seja, as escolhas já efetivadas/demandadas), para se chegar a uma conclusão sobre sua função de utilidade.²³

Numa perspectiva diametralmente oposta à perspectiva multidimensional, situam-se as chamadas “linhas de pobreza”. Largamente utilizadas por organismos internacionais e Governos, estas metodologias buscam estabelecer um determinado valor monetário que possibilite sustentar uma condição mínima de consumo de bens e serviços.

Mattos (2006) destaca que haveria dois problemas fundamentais a enfrentar em relação a esta metodologia, quais sejam: i) os “problemas de referência” – nível de utilidade, amplamente aceito como aquele nível com o qual o indivíduo escape da pobreza; e (ii) “os problemas de identificação” – relacionado com a estimação da despesa. Por outro lado, destaca que tais problemas poderiam ser (parcialmente) resolvidos mediante agregação de informações objetivas (níveis mínimos de calorias, necessidades básicas, atividades básicas, etc.), ou subjetivas (incorporando informações como a avaliação do bem-estar pelo próprio indivíduo).²⁴

Ainda de acordo com este autor, as linhas relativas a salários mínimos e a linha adotada pelo Banco Mundial (US\$/dia) seriam as mais difundidas e popularizadas.

²² Como está se sentindo em relação à saúde, renda, educação, moradia, alimentação, cultura, etc.

²³ Segundo Mattos (2006, p. 24-25), esta perspectiva de análise advém de Van Praag no método chamado de *Income Evaluation Question* (IEQ).

²⁴ Mattos (2006) descreve brevemente alguns métodos de estimação da linha de pobreza mais utilizados, tais como: “abordagem das necessidades básicas”; “*food-ratio*”; “*food-energy intake*”; “abordagem da fração de renda média”; “questão da renda mínima” (linha subjetiva); “renda: salário mínimo e US\$/dia”, etc.

No caso do salário mínimo, a âncora teórica é a sua própria definição (constitucional): um nível de renda mínimo capaz de atender determinadas necessidades básicas, incluindo alimentação, educação, vestuário, lazer, etc. No caso da linha US\$/dia trata-se de uma estimativa, em âmbito internacional, de um nível de renda mínimo para atender as mesmas necessidades: 1 US\$/dia para escapar da chamada pobreza extrema e 2 US\$/dia para escapar da pobreza. Além de serem amplamente difundidas no meio político e na mídia, estas linhas são utilizadas em um considerável número de estudos acadêmicos. (MATTOS, 2006, p. 28).²⁵

Mattos (2006) destaca que a partir das chamadas linhas de pobreza pode-se extrair uma série de informações interessantes tais como: (i) a proporção de pobres (extensão da pobreza); (ii) a insuficiência de renda (qualidade da pobreza); (iii) índice de Sen (extensão da pobreza e intensidade, incorporando a desigualdade da distribuição de renda); e (iv) índice FGT (semelhante ao índice de Sen).²⁶

Por serem as principais referências e as mais difundidas e utilizadas, dentro de uma avaliação do ponto de vista econômico, buscou-se utilizar tal perspectiva de análise enquanto referência para as avaliações dos resultados desta tese, em relação aos assentamentos trabalhados. Neste sentido havia a pretensão de se estabelecer as “linhas de pobreza” para os assentamentos trabalhados, a partir do salário mínimo nacional, bem como da referência dólar/pessoa/dia, utilizada pelo Banco Mundial, tanto em relação à chamada “pobreza extrema” (1 U\$/pessoa/dia), quanto em relação à “pobreza” (2 U\$/pessoa/dia), perspectiva de análise que foi frustrada dada a dificuldade verificada na desagregação dos dados de renda.

De outro lado, segundo Rocha (2006), pode ser problemática a utilização da renda no estabelecimento de linhas de indigência e pobreza em países de baixo desenvolvimento:

Como se trata de utilizar enquanto referência a renda das pessoas, estabelecer linhas de indigência e pobreza pode não ser uma abordagem produtiva para enfrentar a questão da pobreza em países onde o nível de desenvolvimento social e produtivo é muito baixo. Na verdade, a renda sofre tanto mais restrições à sua utilização quanto mais pobre é o país. São restrições à renda como indicador de referência, pois implica associar níveis de bem-estar ao grau de sucesso na integração das famílias à economia de mercado, desconsiderando autoprodução e outros consumos não-

²⁵ O Banco Mundial utiliza como referência o valor de 1 dólar americano por pessoa por dia para efetuar comparações internacionais em relação à pobreza. Para a América Latina e Caribe é sugerida uma linha de pobreza de 2 dólares americanos por dia; para a Europa do Leste e repúblicas da antiga União Soviética, 4 dólares; e para países industrializados 14,4 dólares (que corresponde a linha de pobreza dos Estados Unidos). Os países em desenvolvimento utilizam também linhas de pobreza nacionais, que indicam a quantidade mínima de recursos necessários para satisfazer as necessidades básicas mínimas de alimentação, sendo que os países industrializados utilizam linhas de pobreza para medir a pobreza relativa. A Comissão Européia, por exemplo, sugeriu uma linha de pobreza para os países que fazem parte da CEE, de metade da renda pessoal média ajustada.

²⁶ Para maiores detalhes ver Mattos (2006, p. 29-32).

monetários que têm impacto relevante justamente sobre as condições de vida das camadas mais pobres. Desse modo, quando uma parte preponderante das necessidades não é atendida via transações mercantis, a renda se torna um critério irrelevante para delimitar a população pobre. (ROCHA, 2006, p. 17).

Tal perspectiva acima apontada reforça a importância da análise multidimensional adotada através do Sipac para a avaliação do nível de desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária.

A título de conclusão geral em relação às questões apresentadas neste capítulo, podemos verificar que são diversos os fatores associados na mensuração do desenvolvimento, da pobreza e (mesmo) da equidade social. A partir das abordagens e dos autores aqui apresentadas, podemos verificar a extensão dos fatores promovedores deste fenômeno, bem como o fato de que toda a evolução tecnológica e o pretenso progresso auferido (a partir desta evolução), não levaram à conformação de um mundo menos desigual e mais justo, ao contrário, potencializou o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Da mesma forma, as muitas teorias elaboradas com o objetivo de explicar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina, além de tentarem diagnosticar suas causas, apontam para a grande dificuldade de superação desta situação.

Cabe destacar por fim, a existência de uma infinidade de outros autores e trabalhos relacionados ao tema tratado e novamente ressaltar que o objetivo central deste capítulo foi o de destacar as principais questões acerca da temática do desenvolvimento, a partir da contribuição de alguns autores específicos - com referência especial ao trabalho de Mattos (2006) -, de forma a subsidiar a discussão que se segue em relação ao Sistema de Monitoramento do Desenvolvimento de Assentamentos – Sipac, que tem por objetivo fundamental, constituir-se em uma ferramenta operacional de avaliação do nível de desenvolvimento/qualidade dos assentamentos, entendido enquanto uma avaliação multidimensional do nível de bem-estar das famílias assentadas. Evidentemente, existem outros pontos de vista e outras abordagens, que em função do limite imposto a este trabalho e seu objetivo específico, não foram aqui tratados.

Na seqüência deste trabalho, apresentaremos de forma sintética o Sistema de Monitoramento do Desenvolvimento dos Assentamentos do PAC – Sipac, em especial os aspectos que tratam das seguintes temáticas específicas: (i) a complexidade das escolhas metodológicas frente aos indicadores, dimensões e enfoques; (ii) a problemática inicial e o desenvolvimento do sistema; e (iii) as atividades desenvolvidas na construção do Sipac, para

em seguida, adentrar de forma mais específica na análise dos indicadores e resultados auferidos para cada um dos assentamentos trabalhados.

6 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DOS ASSENTAMENTOS DO PAC – SIPAC

Neste capítulo serão apresentados os principais aspectos relacionados à construção do sistema de monitoramento e avaliação do PAC – SIPAC, envolvendo temas como a complexidade das escolas metodológicas efetuadas em relação às dimensões, enfoque e indicadores; os pressupostos básicos seguidos no processo de construção; bem como as atividades desenvolvidas para a montagem do SIPAC.

6.1 A COMPLEXIDADE DAS ESCOLHAS METODOLÓGICAS: DIMENSÕES, ENFOQUE E INDICADORES

O Sistema de Monitoramento e Avaliação do Desenvolvimento dos Assentamentos do PAC – Sipac tinha por objetivo geral servir como instrumento de acompanhamento da evolução, estagnação ou mesmo involução dos assentamentos inseridos no PAC, a partir de indicadores de desenvolvimento pré-estabelecidos. Para atender a este objetivo, tornava-se necessário estabelecer um conjunto de indicadores, estabelecer parâmetros e critérios de classificação, bem como implementar um método de agregação dos mesmos, que permitisse verificar a situação dos assentamentos, tanto por dimensão estabelecida (agregado dos indicadores estabelecidos para cada dimensão), quanto para o assentamento como um todo (agregado dos resultados das dimensões).

No processo de discussão sobre a concepção do Sipac, bem como no próprio desenvolvimento do mesmo, percebeu-se que a construção de um sistema com vistas a monitorar e avaliar o desenvolvimento de assentamentos rurais constituía processo complexo, que por sua vez requeria constante redimensionamento dos objetivos e metas a serem alcançadas, com vistas a contemplar as diversas dimensões intervenientes nas relações que definem o universo que abrange o objeto avaliado.

Tal sistema deveria captar informações capazes de fornecer subsídios para diagnosticar as limitações e potencialidades ao processo de desenvolvimento dos

assentamentos, possibilitando a avaliação de resultados e o planejamento da intervenção, com vistas à consolidação e sustentabilidade das unidades produtivas. Cabia inicialmente definir o seu objetivo e a unidade de análise, que poderia ser os estabelecimentos agrícolas familiares (lotes) ou o assentamento por eles constituído.¹ Neste sentido, para avaliar os assentamentos rurais tornou-se inevitável fazer algumas opções teórico-metodológicas. “Não há uma estruturação mais verdadeira que outra, tratam-se de alternativas que irão orientar nosso olhar de maneira a enfatizar, ou a menosprezar, determinados aspectos da realidade” (CARNEIRO, 2000, p. 253).

A estrutura metodológica que orientou o “olhar do PAC” sobre os estabelecimentos agrícolas familiares (lote) e o assentamento na montagem do Sipac, fundamentou-se, de modo à geral, em enfoque multidimensional. A opção por esta abordagem, presente na maioria dos trabalhos sobre sustentabilidade, partiu da suposição de que a mesma permitiria contribuir para a explicação dos mecanismos internos que orientam e condicionam a realidade agrária tanto dos lotes quanto dos assentamentos como um todo, os quais, muitas vezes, não dependem somente das propriedades de seus elementos constitutivos, mas, sobretudo, de suas inter-relações.

Da mesma forma, a perspectiva de análise sistêmica também foi foco de discussão e elemento estruturante dentro do processo de construção do Sipac. Ressalta-se que esta abordagem adquiriu vulto a partir das últimas décadas, onde se fizeram disponíveis um conjunto de informações sobre as várias dimensões da vida nos assentamentos, embora estes tenham se dado em estudos locais/regionais, ou mesmo ainda direcionados para determinadas análises nem sempre muito abrangentes.²

Possivelmente, uma das dificuldades para evoluir neste sentido (a partir da perspectiva multidimensional e sistêmica), segundo Melgarejo (2001), reside no fato de que o desenvolvimento se constitui em mescla de objetivos buscados por diferentes atores que, isoladamente, se pautam por padrões e compromissos nem sempre compatíveis. Nesta circunstância, os resultados setoriais que atendem à perspectiva de alguns dos envolvidos nem sempre é satisfatória para os demais. Trata-se, segundo este autor, de problema clássico,

¹ A opção assumida pelo Programa foi a de monitorar tanto os lotes quanto o assentamento como um todo, além da possibilidade de se avaliar (e comparar) os diferentes “grupos de produtores” (tipificados em relação à produção) dentro de um mesmo assentamento.

² Segundo Miquel (2000), o enfoque sistêmico começou a ser utilizado pelas ciências agrárias a partir do final dos anos 50. Até então, estava restrito a algumas áreas do conhecimento científico como a biologia, a cibernética, a psicologia, e a filosofia. Com o passar dos anos, foi sendo empregado em estudos do meio rural por países como a Austrália, Estados Unidos, França e Nova Zelândia. Na década de 80, a abordagem sistêmica passou a ser utilizada por algumas instituições de pesquisas do Brasil, tais como o Iapar (PR), Epagri (SC), Fidene/Unijuí (RS), UFSM (RS) e UFRGS (RS), entre outros.

envolvendo gestão compartilhada, onde a disputa pela alocação de recursos escassos se desenvolve através de atores legítimos, que se valem de argumentos a um só tempo válidos e contraditórios, uma vez que são construídos a partir de expectativas distintas.

Nestes termos, segundo Melgarejo (2001), a avaliação e o monitoramento, no âmbito dos assentamentos de reforma agrária, podem ser interpretados como uma questão de gerenciamento que envolve múltiplos atores, múltiplos objetivos, múltiplos critérios, sendo necessário buscar alternativas que minimizem as contradições entre estas dimensões, desde uma ótica de produtividade em âmbito multidimensional, considerando elementos qualitativos e quantitativos.

Ainda segundo este autor, a superação desta dificuldade aborta as perspectivas de adoção de uma avaliação unidimensional, centrada nas melhorias econômicas, o que justifica a necessidade de tratamento multidimensional, ampliando as dificuldades inerentes ao anseio de contemplar as várias perspectivas dos diferentes atores. O problema que se coloca, neste ponto, diz respeito à necessidade de identificar as “melhores” inter-relações entre as diferentes dimensões consideradas.

O trabalho de Kageyama (2004) propõe uma medida, na forma de um índice, para mensurar o desenvolvimento rural, denominado de Índice de Desenvolvimento Rural – IDR, composto por quatro índices parciais, contemplando os aspectos populacional, econômico, social e ambiental. Combinando diferentes fontes de dados, o IDR foi calculado para os municípios do Estado de São Paulo, que foram classificados em três faixas de desenvolvimento rural (alto, médio e baixo).

Tal autora destaca os pontos indispensáveis na obtenção de medidas que captem a natureza multidimensional do desenvolvimento, resumindo-os da seguinte forma:

- Escolher criteriosamente as dimensões do desenvolvimento que são consideradas essenciais;
- Construir indicadores de cada dimensão que possam ser agregados para calcular a medida-síntese;
- Definir as variáveis que serão combinadas para formar cada indicador;
- Estabelecer critérios de ponderação para as variáveis ou indicadores;
- Definir a unidade territorial de observação (município, microrregião, mesorregião, etc.).

Barros, Carvalho e Franco (2003) destacam a importância e utilidade de um indicador sintético para uma sociedade, exemplificada nas tarefas de avaliação do cumprimento de

metas, avaliação do impacto de programas sociais e de focalização ou priorização de programas sociais direcionados para alguns segmentos em detrimento de outros.

Neste sentido, no processo de montagem do sistema de monitoramento do PAC chegou-se a conclusão de que a perspectiva multidimensional da sustentabilidade no contexto dos assentamentos exigiria tratamento de pelo menos quatro dimensões - econômica, social, ambiental e organizacional, cujo arranjo estaria diretamente ligado aos objetivos propostos para cada dimensão.

Destaca-se, porém, que nem sempre a utilização de um número maior de dimensões leva a uma maior qualidade, pois amplia o número de restrições com potencial para influenciar os resultados (recursos humanos, financeiros, tempo, etc.), bem como pode ter reduzida influência sobre o resultado do conjunto dos indicadores, quando da agregação dos mesmos, gerando um índice ou indicador composto. A questão então passou a ser: que indicadores utilizar, a partir das dimensões assumidas, que possibilite boa caracterização das mesmas?

Outrossim, inicialmente foi necessário realizar um estudo sobre o significado dos indicadores e as propriedades desejáveis, para se escolher aqueles que atendessem aos objetivos traçados, fundamentalmente, o de permitir o monitoramento do desenvolvimento dos assentamentos (e lotes) nas dimensões pactuadas.

Via de regra, os indicadores são utilizados na mensuração de determinados fenômenos e, posteriormente, como instrumento para comparar essa evolução ao longo do tempo (de ano para ano, por exemplo) ou do espaço (de assentamento para assentamento, no caso específico do Sipac), possibilitando diagnósticos sobre tendências, respeitando as particularidades inerentes de cada situação, bem como a tomada de decisão sobre ações necessárias para minorar ou eliminar problemas identificados.

Jannuzzi (2001) destaca que indicadores sociais compreendem todos os campos que dizem respeito às relações sociais (econômico, social, etc.), definindo-os como sendo:

[...] uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou pragmático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2001, p. 15).

Nestes termos, o indicador social é um instrumento operacional de avaliação da realidade, que pode contribuir de forma decisiva para a formulação de políticas públicas. Os indicadores sociais possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, permitindo ainda aprofundamento da investigação acadêmica sobre as mudanças sociais e sobre seus determinantes (JANNUZZI, 2001, p. 15).

Análises baseadas nas informações captadas pelos indicadores sociais podem se referir a um grupo social, a uma determinada região ou mesmo à totalidade da população. Da mesma forma, esses indicadores expressam seus conteúdos através de taxas, proporções, médias, índices, distribuição por faixas e valores absolutos, admitindo representações gráficas, etc. É desejável ainda que os indicadores sociais contemplem determinadas propriedades, tais como (JANNUZZI, 2001, p. 26-31):

- *Relevância social*: atributo fundamental para justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas públicas. A pertinência da construção e uso de indicadores sociais é historicamente determinada pela agenda de discussão política e social de cada sociedade ao longo de sua trajetória;
- *Validade*: corresponde à capacidade de refletir o conceito abstrato a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”. Está relacionada com a proximidade entre indicador e indicado, propriedade, fundamental para justificar o emprego e a denominação de uma medida quantitativa qualquer como um indicador social;
- *Confiabilidade*: propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados para elaborar o indicador. O cuidado com a qualidade da informação, em todas as etapas que ela passa, é fundamental para garantir que as mudanças observadas no indicador ao longo do tempo possam ser analisadas de forma consistente;
- *Cobertura*: deve garantir boa cobertura espacial ou populacional, sendo representativo da realidade empírica em análise;
- *Sensibilidade*: capacidade de refletir mudanças significativas. O indicador social deve ser capaz de identificar alterações no decorrer do tempo, mostrando as oscilações decorrentes do processo de desenvolvimento;

- *Especificidade*: capacidade de refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse. Esta propriedade depende do grau de consistência interna existente entre as suas dimensões e variáveis constitutivas;
- *Inteligibilidade de sua construção e comunicabilidade*: transparência da metodologia de construção do indicador, de forma que o mesmo seja facilmente comunicável, compreensível aos demais, garantindo assim transparência no uso programático do mesmo;
- *Periodicidade na atualização e factibilidade para obtenção*: a seleção dos indicadores sociais para uma dada temática deve levar em conta a capacidade de atualização e obtenção dos mesmos a custos módicos. Tal propriedade torna-se relevante para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais e corrigir eventuais distorções;
- *Desagregabilidade*: propriedade que visa facilitar a utilização do indicador tanto para a sociedade em geral como para um grupo social de interesse ou população-alvo de determinado programa. Indicadores sociais devem ser capazes de se referir a espaços geográficos reduzidos, grupos sócio demográficos (crianças, idosos, mulheres) ou grupos vulneráveis específicos (desempregados, analfabetos);
- *Historicidade*: capacidade de dispor de séries históricas extensas e comparáveis, proporcionando a comparabilidade entre situação presente com situações do passado, possibilitando inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas sociais implementadas. Para isso os valores passados devem ser compatíveis com os do presente do ponto de vista conceitual e de confiabilidade.

De outro lado, considerando a dificuldade na construção de indicadores “ideais” é de se esperar que,

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida (JANNUZZI, 2001, p. 31).

Neste contexto, partindo-se das dimensões a serem abordadas no âmbito do Sipac (econômica, social, ambiental e organizacional) e das unidades de análise previamente

definidas (lotes e assentamento), diante da complexidade da montagem do sistema de monitoramento, em especial a definição sobre os indicadores a serem utilizados, restava implementar uma metodologia de construção (coletiva) dos indicadores, bem como dos instrumentos de coleta de informações.

Para ilustrar sinteticamente o processo de construção do Sipac, destacaremos a seguir os pressupostos básicos assumidos no processo de desenvolvimento deste sistema, bem como as principais ações adotadas para alcançar tal intento.

6.2 PRESSUPOSTOS BÁSICOS SEGUIDOS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SIPAC

A principal dificuldade operacional no desenvolvimento do sistema de monitoramento, observada no início do trabalho, consistiu na inexistência de metodologia específica, capaz de atender às particularidades do problema, tendo em vista sua dimensão e complexidade. As experiências já consolidadas centravam-se em aspectos econômicos que, na perspectiva do PAC, resultavam insuficientes. Esta deficiência é particularmente relevante no que tange à minimização da importância de aspectos inerentes à qualidade de vida, à recuperação, conservação e preservação ambiental, bem como à implantação de práticas organizacionais e tecnológicas relacionadas a processos de desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, evidenciou-se a necessidade de construção de metodologia de avaliação que contemplasse concomitantemente os diferentes enfoques setoriais e os compromissos do Programa. Esta deficiência metodológica adquiriu especial relevância no momento em que o PAC necessitava construir seu marco zero, e, a partir deste, estabelecer avaliações sucessivas, que consubstanciasse um monitoramento continuado. Tratava-se, portanto, de estratégia gerencial voltada à qualificação das ações de desenvolvimento apoiadas na política de reforma agrária, de forma geral, pioneira na esfera desta política pública, se levarmos em conta a abrangência desejada.³

³ Destaca-se que já havia no PAC um conjunto de indicadores previamente definidos, que fazia parte dos documentos oficiais do Programa (Regulamento Operativo), bem como o Perfil de Entrada (PE), questionário (fechado) de coleta de dados, que continha questões gerais sobre a situação dos lotes e famílias e que contratualmente deveria ser aplicado (lote a lote) pelas equipes de Ates, por ocasião do início do trabalho destas equipes junto aos assentamentos. Porém, tais instrumentos não dialogavam entre si, ou seja, a partir do Perfil de Entrada, não se conseguia se chegar aos indicadores propostos.

Portanto, a questão que se colocava e que balizou o desenvolvimento do Sipac era como medir performance em âmbito multidimensional, com vistas ao estabelecimento de decisões gerenciais que permitissem qualificar o processo de desenvolvimento dos assentamentos vinculados ao PAC.

O primeiro pressuposto a ser observado, o objetivo central do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC, era o de se estabelecer um instrumento que permitisse avaliar as unidades produtivas, grupos de unidades produtivas que apresentem sistemas produtivos semelhantes e assentamentos como um todo. O foco inicial eram os assentamentos trabalhados pelo PAC, gerando base (marco zero) para processos de monitoramento continuado, em âmbito multidimensional, de acordo com as dimensões estabelecidas (social, econômico, ambiental e organizacional).

Neste sentido, para atender o desafio da construção dos indicadores, foram propostos:

- (i) a mobilização de especialistas, para identificação dos descritores relevantes para o acompanhamento por parte do PAC;
- (ii) o aperfeiçoamento do Perfil de Entrada (PE);⁴
- (iii) a revisão bibliográfica de temas correlatos; e
- (iv) a realização de seminários com especialistas para discussão e aprofundamento sobre os indicadores e instrumentos de coleta de dados.

A opção de se investir no desenvolvimento de um instrumento próprio de coleta de informações, o Perfil de Entrada – PE, se deu em função da inexistência de fonte de dados que possibilitassem a geração de indicadores que contemplasse as dimensões de âmbito multidimensional desejadas, com vistas ao monitoramento do desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária. Esta opção implicaria evidentemente em trabalho significativo de aplicação deste instrumento lote a lote,⁵ com posterior inclusão destas informações no sistema informatizado, que foi, da mesma forma, construído especificamente

⁴ Além de trazer as informações para a alimentação do Sistema e conseqüente geração dos indicadores de desenvolvimento, era também objetivo do Perfil de Entrada proporcionar conhecimento mútuo entre as equipes de Ates e as famílias assentadas (por ocasião de sua aplicação nos assentamentos). Com a reformulação deste instrumento, o PE passou a contar com 89 questões, que enforcam as dimensões inerentes a sustentabilidade de um lote/assentamento de reforma agrária, conforme previamente estabelecidas.

⁵ Outra decisão complexa foi a de estabelecer o lote como uma das unidades de análise e fonte principal de informações. O assentamento poderia ter sido a unidade de análise escolhida e as informações desejadas poderiam ser obtidas mediante “processo coletivo” (por exemplo, questionário aplicado junto a lideranças, técnicos de Ates e do Incra), tal como realizado por Sparovek (2003), porém, a opção foi por se ter o lote como unidade (menor) de análise, o que possibilitaria uma ação (posterior) mais específica e não generalizante.

para o PAC, porém, com amplas possibilidades de uso de forma generalizada no âmbito da reforma agrária.

Partiu-se então do pressuposto de que seriam as equipes de Ates que aplicariam os PEs, por ocasião do início do trabalho das mesmas junto aos assentamentos (o que já estava previsto no próprio contrato das equipes contratadas através do PAC), proporcionando ainda conhecimento mútuo (famílias assentadas e Ates). Caberia então, a revisão do instrumento de coleta de informações (PE), de forma a contemplar todas as informações necessárias para gerar os indicadores de desenvolvimento selecionados, bem como ações de sensibilização e capacitação junto às equipes de Ates para a aplicação dos PEs, destacando seu potencial para auxiliar o próprio trabalho destas equipes.⁶

O Sistema de Monitoramento e Avaliação utilizaria então um subconjunto das informações extraídas dos Perfis de Entrada – PEs e Questionário Geral – QG,⁷ que ao serem digitadas na base do sistema informatizado (desenvolvido especificamente para este fim), com “regras de negócio”⁸ estabelecidas, produziriam de forma automatizada os indicadores, tabelas e gráficos, os quais, por sua vez, se constituiriam em elementos de gerenciamento operacional do PAC. Os indicadores gerados a partir do sistema, organizados nos quatro eixos anteriormente citados é que seriam objetos de monitoramento e avaliação no contexto do Sipac/ PAC (ver Anexo B).

O primeiro bloco de indicadores faz referência aos indicadores sociais que contemplam sub-eixos compostos por indicadores que versam sobre a qualidade dos domicílios e infra-estrutura em geral, educação e saúde.⁹

O segundo bloco trata dos indicadores econômico-produtivos e correspondem a informações basicamente sobre a renda dos lotes/assentamento, bem como indicadores relativos ao nível de satisfação das famílias em relação à renda e às condições gerais de produção e comercialização.

⁶ Outra ação necessária se referia a necessidade de capacitação das equipes de Ates para inclusão das informações coletadas (digitação) no sistema informatizado, descentralizando a alimentação do banco de dados do SIPAC e conseqüentemente “reduzindo custos”.

⁷ Questionário que traz questões gerais sobre o assentamento como um todo, não necessitando assim ser indagada para cada família assentada. São questões respondidas diretamente pelas equipes de Ates. (Ver Anexo D).

⁸ Equações matemáticas informatizadas (algoritmos), que permitem ao sistema realizar automaticamente o cálculo dos indicadores, bem como gerar gráficos e tabelas auxiliares, a partir das questões do Perfil de Entrada e do Questionário Geral.

⁹ Destaca-se que no escopo da análise realizada nesta tese, tratou-se os sub-eixos originalmente estabelecidos através do Sipac, como eixos independentes, de forma a não subestimar os indicadores do então eixo “social”, por ocasião da agregação dos demais eixos na conformação de um índice do assentamento como um todo.

O terceiro bloco aborda as chamadas “questões ambientais” e trata de alguns aspectos legais ligadas ao tema,¹⁰ bem como de questões tais como a degradação e a conservação dos recursos ambientais.

O quarto e último bloco de indicadores refere-se aos aspectos organizacionais, abordando a participação em movimentos organizacionais internos e externos aos assentamentos, o grau de organização relativa ao controle e registro de informações (receitas e despesas), dentre outros.

Há ainda um conjunto de indicadores que analisam o nível de satisfação das famílias em relação aos fatores avaliados no próprio Sipac. Ou seja, expressam a percepção das famílias, quanto ao seu desempenho econômico, ao atendimento em relação aos aspectos sociais abordados, ao nível organizacional, dentre outros, resultando desta prática, interessante instrumento de comparação entre os resultados apontados pelo Sistema de Monitoramento e a visão das famílias.

Da mesma forma, há um interessante indicador que avalia o nível de satisfação das famílias em relação à situação anterior ao assentamento, que engloba itens tais como casa, saúde, educação, renda, alimentação, organização social e esporte, cultura e lazer. Ou seja, busca explicitar se as próprias famílias avaliam se houve avanços (ou retrocessos) em itens essenciais de bem estar, a partir do ingresso das mesmas no universo da reforma agrária.

A evolução do sistema previa ainda a agregação dos indicadores gerando indicadores compostos (ou índices) por eixo (social, econômico-produtivo, ambiental e organizacional) e por assentamento, o que permitiria uma melhor visualização da evolução dos lotes/assentamentos ao longo do tempo. Da mesma forma, esperava-se ser possível realizar uma série de comparações e estudo de correlações.¹¹

¹⁰ Tamanho das Áreas de Reserva Legal (RL) em relação ao tamanho total do assentamento; conservação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (RL); e situação dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental.

¹¹ Tal perspectiva nos permitiria, por exemplo, avaliar se há correlação entre renda e organização (os lotes/assentamentos de maior renda são os mais organizados?); renda e meio ambiente (os lotes/assentamentos de maior renda são os que mais cuidam do meio ambiente?); organização e meio ambiente (os lotes/assentamentos mais organizados são os que mais cuidam do meio ambiente?); entre outros.

6.3 ATIVIDADES REALIZADAS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO SIPAC

A seguir serão apresentadas de forma resumida, as principais atividades desenvolvidas no processo de desenvolvimento e implementação do Sipac – Módulo Indicadores de Desenvolvimento.¹² Tal exposição visa trazer elementos que demonstrem a complexidade que é a montem de um sistema de tal envergadura e com os objetivos propostos.

- Efetivação de convênio com a UFRGS para desenvolvimento do Sistema de Monitoramento do Desenvolvimento de Assentamentos inserido no PAC (dez. 2003);
- Revisão de métodos e processos de monitoramento e avaliação e estabelecimento de uma proposta metodológica (preliminar) para a construção do Sistema de Monitoramento (jun. 2004);
- Apresentação e discussão da idéia geral de construção do Sistema de Monitoramento para grupo reduzido de especialistas com a finalidade de angariar contribuições gerais (jul. 2004);
- Primeira revisão e adequação do Perfil de Entrada - PE e definição das dimensões a serem abordadas (ago. 2004);
- Breve revisão bibliográfica de temas ligados ao Sistema de Monitoramento (set. 2004);
- Formatação da primeira proposta do Sistema de Monitoramento, contendo revisão bibliográfica, proposta de eixos e indicadores, bem como o PE revisado (set. 2004);
- Realização do I Seminário para discussão da proposta do Sistema de Monitoramento do PAC, com a participação de especialistas convidados e da equipe do Programa (set. 2004);
- Revisão geral dos indicadores e PE a partir das contribuições extraídas do I seminário e do auxílio de especialistas (out. 2004);

¹² Destaca-se que havia previsão no sistema, do desenvolvimento de outro módulo que trata da gestão de convênios e contratos, também de elevada complexidade e que, a princípio, foi subutilizado.

- Aplicação de 46 PEs (teste) em dois assentamentos no Maranhão e Paraná (nov. 2004);
- Sistematização das informações coletadas e geração dos primeiros indicadores, a partir dos testes aplicados, bem como efetuação de nova revisão geral do PE e indicadores (nov. 2004);
- Realização do II Seminário para a apresentação e discussão dos resultados dos testes aplicados no Maranhão e Paraná, bem como dos ajustes efetuados nos instrumentos do Sipac (nov. 2004);
- Ajustes finais no PE, Indicadores propostos, elaboração do Manual de Aplicação e construção do Questionário Geral – QG (dez. 2004);
- Desenvolvimento da parte lógica (informatizada) do sistema de monitoramento (UFRGS) e “regras de negócio” (algoritmos), passando por vários ajustes (durante todo o ano de 2005);
- Aplicação do PE nos assentamentos do PAC que já possuíam equipe de Ates (Primeiros 2.500 PE preenchidos – mai. 2006);
- Contratação de empresa e digitação de 2.500 PEs (abr. - jun. 2006);
- Finalização dos ajustes no sistema lógico do Sistema de Monitoramento (versão 1.0) e geração dos indicadores para cerca de 25 assentamentos (jun. 2006).

Convém apontar que, posteriormente a esta primeira fase do trabalho de desenvolvimento do Sipac, em dezembro de 2006, o Incra e a Faurgs assinaram um contrato para correção e aperfeiçoamento do Sipac, tendo em vista a identificação de diversos problemas de ordem tanto operacional quanto de caráter teórico-metodológico, bem como a intenção de se expandir o uso do sistema para todos os assentamentos do Brasil, demandando alterações substanciais, o que deveria ocorrer durante o ano de 2007.¹³

No escopo deste contrato estava previsto: (i) a agregação dos indicadores em quatro eixos e o desenvolvimento de regras de negócio para a constituição de um índice geral para os assentamentos; (ii) ajustes gerais nos indicadores, “regras de negócio” (algoritmos) e nos instrumentos de coleta de informações (Perfil de Entrada e Questionário Geral); (iii) uma pesquisa sobre indicadores semelhantes aos utilizados pelo PAC, podendo indicar modificações nas “faixas de classificação” e outras alterações; (iv) atividades de validação do

¹³ O contrato tinha previsão de duração de um ano, porém, devido a problemas de ordem burocrática, fruto de apontamentos por parte dos órgãos de controle interno, tal contrato foi sendo aditivado sucessivamente, até que foi efetivamente cancelado, sem apresentar resultados concretos.

sistema junto às equipes de Ates nos oito estados onde o PAC estava sendo implementado e em outras instâncias deliberativas do Incra; (v) construção de um módulo mínimo de monitoramento que contivesse os principais indicadores a serem monitorados em âmbito nacional; (vi) elaboração de uma proposta de “customização” do sistema para contemplar aspectos regionais e especificidades locais; (vii) aperfeiçoamento do sistema em relação às questões ligadas ao georreferenciamento; dentre outros.

A partir dos ajustes apontados, esperava-se qualificar o Sipac de forma que este sistema conseguisse captar a situação do desenvolvimento de cada assentamento, de grupos de acordo com os “sistemas de produção” e dos lotes, a partir de indicadores de desenvolvimento, nos eixos social (saúde, educação e habitação), econômico-produtivo (renda), ambiental e organizacional, levantando em conta ainda a percepção das famílias assentadas em relação aos próprios indicadores utilizados pelo sistema, avançando ainda mais nas opções geradas pelo mesmo, a partir da inclusão de novas funcionalidades ligadas ao georreferenciamento.¹⁴

Esperava-se assim, com a aplicação freqüente dos instrumentos de coleta de informações (Perfil de Entrada e Questionário Geral), bem com a respectiva alimentação do Sipac, avaliar a evolução nos eixos anteriormente citados, possibilitando melhor aplicação dos recursos, atendimento focado das equipes de Ates, bem como a elevação do nível de debate frente à questão da consolidação/emancipação dos assentamentos, a partir de uma abordagem sistêmica e multidimensional.

De outro lado, dado que o contrato firmado com a Faurgs acabou por ser cancelado, as ações inicialmente previstas acabaram não sendo desenvolvidas e o Sipac ficou subutilizado, chegando a ficar inativo por motivos provenientes de problemas ligados a tecnologia da informação.

Destaca-se por fim, que, recentemente (final de 2009), o Incra retomou a concepção inicial do Sipac e está realizando uma pesquisa em nível nacional, por amostragem, que tem por base enquanto instrumento de coleta de informações, o Perfil de Entrada utilizado pelo PAC, bem como alguns dos indicadores propostos originalmente na construção do Sipac. Ou seja, a idéia original do Sipac está sendo reativada e todo o acúmulo existente no longo e “tortuoso” processo de desenvolvimento deste sistema está sendo aproveitado na construção desta nova proposta de avaliação dos assentamentos de reforma agrária do país.

¹⁴ Havia a perspectiva de implementação de um aplicativo no SIPAC, que permitisse visualizar os assentamentos e seu respectivo parcelamento em lotes, sobre uma imagem de satélite de alta resolução, apontando para cada indicador as respectivas classificações alcançadas por cada um dos lotes (mediante uso de cores).

Na seqüência deste trabalho, apresentaremos os resultados obtidos através do Sipac para os seis assentamentos aqui trabalhados, bem como a análise em profundidade dos mesmos.

Além de analisarmos cada um dos indicadores de forma individualizada e os resultados auferidos para os seis assentamentos estudados, avançaremos um pouco mais em relação às possibilidades verificadas no Sipac, avançando também na geração dos índices por dimensão (agregado dos indicadores de cada uma das dimensões), bem como do “Índice de Qualidade dos Assentamentos Rurais - Iquara” (agregado dos agregados das dimensões). Utilizaremos ainda para efeito de avaliação, a representação gráfica no formato de “radar”, tanto para cada uma das dimensões, quanto para o agregado das mesmas.

Este trabalho buscou ainda verificar (diga-se de passagem, de forma um tanto quanto genérica), a existência de consonância com outros indicadores utilizados por alguns órgãos oficiais nacionais e internacionais, tais como PNUD, Unesco, IBGE, Ministérios, dentre outros, sendo que em diversos momentos os indicadores propostos pelo Sipac foram confrontados com estes outros indicadores, seja em relação a aspectos teóricos, seja em relação aos valores obtidos.

7 O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DO PAC – SIPAC: ANÁLISE DAS DIMENSÕES, INDICADORES E RESULTADOS AUFERIDOS

O presente capítulo busca avaliar o conjunto de indicadores utilizados pelo Sipac relativos às diferentes dimensões trabalhadas pelo mesmo, quais sejam: educação, saúde, infra-estrutura, renda, meio ambiente e organização.

A partir dos resultados obtidos através destes indicadores, mediante aplicação dos instrumentos de levantamento de informações preconizados (Perfil de Entrada e Questionário Geral), buscaremos avaliar se o Sipac possibilita obter uma boa “fotografia” da situação do desenvolvimento/qualidade dos assentamentos estudados, apontando eventuais inconsistências e problemas existentes.

Neste sentido, tendo por base os resultados verificados através do Sipac para os seis assentamentos trabalhados nesta tese (São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN, Jaguarão – RS, Nova Fartura – PR, Guapirama – MT e Barro Azul – MG), analisaremos os indicadores em si, sob diferentes perspectivas (sensibilidade, possíveis usos, etc.), bem como o potencial dos mesmos em expressar e proporcionar o acompanhamento do desenvolvimento/qualidade de vida dos assentamentos/famílias.

Da mesma forma, são também apresentadas sugestões de aperfeiçoamento do sistema, em vários de seus componentes, tanto em relação aos indicadores propriamente ditos, quanto às questões geradoras do Perfil de Entrada e Questionário Geral, algoritmos, gráficos e tabelas utilizadas no Sipac.

Na perspectiva de análise das dimensões, a título de sugestão para futuros ajustes no Sipac, apontaremos também alguns elementos referentes ao referendamento ou não da manutenção de alguns indicadores utilizados, tendo em vista que, a princípio, um dos principais limitantes de seu uso de forma ampla, deve-se a questões operacionais, tais como tempo e pessoal necessários para aplicação dos questionários e, conseqüentemente, o custo desta ação.¹

¹ Somente para dar uma idéia geral do custo aproximado desta ação junto ao conjunto das famílias assentadas (cerca de 900 mil), considerando que cada técnico conseguiria aplicar em média 4 questionários por dia, se colocássemos todos os profissionais do INCRA (cerca de 6.000), integralmente na realização desta atividade, seriam necessários cerca de 40 dias corridos (aproximadamente 2 meses), para a aplicação dos questionários e mais 1 mês para digitação dos mesmos, totalizando cerca de 3 meses de serviço. Tendo em vista que a folha salarial do Incra gira atualmente em torno de R\$ 31,4 milhões/mês (3 meses = R\$ 94 milhões), e somando-se o

Neste sentido, o tamanho do questionário, bem como a quantidade de indicadores utilizados, deve ser muito bem avaliado, de forma que o número total (de questões e indicadores) seja operacionalmente manejável e capaz de gerar significado prático tanto individualmente, quanto em seu conjunto, possibilitando o monitoramento do desenvolvimento/qualidade dos assentamentos do ponto de vista das dimensões propostas, reduzindo ao máximo os custos destes processos.

De uma forma geral, são vários os possíveis usos do Sipac a partir da identificação da situação da qualidade do conjunto de assentamentos implementados pelo Incra, nas diferentes dimensões utilizadas no sistema, tais como:

- i) Priorização de assentamentos em relação a investimentos (direcionamento da aplicação do orçamento do Incra);
- ii) Priorização de dimensões a serem trabalhadas em cada assentamento;
- iii) Priorização de áreas específicas de intervenção;² e
- iv) Adequação da metodologia empregada em ações de extensão (Ates) desenvolvidas junto às famílias assentadas, de acordo com o nível de escolaridade das mesmas; dentre outros.

Segundo esta mesma linha de raciocínio, a perspectiva de utilização de metodologia de aplicação de questionários de forma amostral, com níveis de significância minimamente aceitáveis, também se apresenta como sendo uma boa opção para a otimização operacional da avaliação da qualidade dos assentamentos.³ Da mesma forma, há que se avaliar se não caberiam no questionário geral, que traz informações gerais do assentamento, questões (e indicadores) que estão previstos no “perfil de entrada”, reduzindo assim o tamanho deste último, que deve ser aplicado família a família.

Já o acompanhamento da evolução destes indicadores ao longo do tempo, mediante repetição da aplicação dos instrumentos de coleta de informações, permitiria identificar a efetividade relativa dos investimentos realizados em cada assentamento, demonstrando seus resultados na melhora no nível de vida das famílias assentadas e ainda a verificação de

custo com as diárias necessárias (R\$ 224,20/dia X 6.000 técnicos X 60 dias), cerca de R\$ 80 milhões, o custo total desta ação ficaria em aproximadamente R\$ 175 milhões, sem levar em conta os demais custos envolvidos (transporte, etc.). Tal montante é equivalente a 63% dos recursos investidos em infra-estrutura nos assentamentos em 2010 (R\$ 275 milhões) e 125% do valor investido em Ates (R\$ 140 milhões).

² Como por exemplo, a erradicação e/ou redução do analfabetismo, mediante cursos de educação de jovens e adultos; melhorias estruturais nas escolas, mediante busca de parcerias (Prefeituras, Governo do Estado, Governo Federal, etc.); ações relativas aos serviços ligados à saúde, etc.

³ Esta é a perspectiva assumida pela atual pesquisa que encontra-se em curso no Incra sobre a qualidade dos assentamentos implantados no país.

possíveis correlações ocorridas entre indicadores e dimensões. Desta forma, há que se pensar na periodicidade em que os instrumentos de levantamento de dados devem ser aplicados, de forma a se verificar evoluções, estagnação, ou mesmo involução em relação aos indicadores trabalhados pelo Sipac.

De outro lado, com o conjunto de indicadores do Sipac, é possível estabelecer parâmetros muito mais qualificados do que aqueles atualmente estabelecidos nas normativas do Incra (centrado em condições de infra-estrutura, conforme citado anteriormente), com vistas à efetivação de uma avaliação mais qualificada em relação às condições mínimas necessárias para consideramos uma família/ assentamento como “consolidada”.

A seguir, apresentaremos alguns dados gerais dos seis assentamentos trabalhados, extraídos dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs,⁴ para na seqüência analisar cada uma das dimensões trabalhadas pelo Sipac, bem como cada um dos indicadores gerados.

⁴ Todas as informações apresentadas a seguir sobre os assentamentos, foram extraídas dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, elaborados entre o final de 2003 e 2004. Dado que as informações apresentadas datam de cerca de 6 anos atrás, eventualmente podem ter ocorrido alterações nos itens elencados.

Tabela 1 – Principais características dos assentamentos selecionados: localização, população, data de criação e áreas (total, RL e APP)

PA	Estado	Município	Nº de Famílias	População	Média de Pessoas/Família	Data de Criação do PA	Área Total (ha)	Área média das Parcelas (ha)	Área de RL (ha)	Área de APP (ha)
São João das Neves – MA	MA	Penitório/ Coroatá	350	1.524	4,35	Jan. 87	13.090	37,40	10.138 (77,45%)	417,91
Nova Vida II – RN	RN	Maxaranguape	100	510	5,10	Ago. 98	1.040	8,00	194,49 (18,69%)	18,48
Barro Azul – MG	MG	Governador Valadares	56	234	4,18	Dez. 96	2.147	28,37	502,61 (23,41%)	38,34
Guapirama – MT	MT	Campo Novo dos Parecís	52	204	3,92	Dez. 98	3.139	45,00	669,98 (21,32%)*	*
Nova Fartura – PR	PR	Saudades do Iguaçú	169	461	2,73	Dez. 97	3.502	15,48	417,62 (11,92%)	371,55
Jaguarão – RS	RS	Hulha Negra	113	425	3,76	Out. 97	2.880	24,83	233,96 (8,12%)*	*

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa (Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, elaborados entre o final de 2003 e 2004).

* Área de RL e APP estão contabilizadas juntas.

Observando o quadro anterior, podemos verificar algumas características importantes em relação aos assentamentos aqui estudados:

- Em geral, todos os assentamentos foram criados em épocas semelhantes (entre 1996 e 1998), com exceção do assentamento São João das Neves – MA, criado em 1987, ou seja, cerca de 10 (dez) anos antes dos demais.
- O assentamento São João das Neves – MA é o maior (cerca de 13 mil hectares) e o mais populoso, com 350 famílias e 1.524 pessoas (média de 4,35 pessoa/família). Dois assentamentos são relativamente menos populosos, o Barro Azul – MG, com 56 famílias e 256 pessoas (média de 4,18) e o Guapirama – MT, com 52 famílias e 204 pessoas (média de 3,92). Outros 3 (três) assentamentos, situam-se em um nível intermediário em termos de quantidade de famílias e população – Nova Vida II – RN, com 100 famílias e 510 pessoas (média de 5,10); Jaguarão – RS, com 113 famílias e 425 pessoas (média de 3,76) e Nova Fartura, com 169 famílias e 461 pessoas (média de 2,73).
- Em relação à área média das parcelas, podemos verificar uma variação relativamente elevada entre os assentamentos, sendo que o que apresenta menor área/parcela é o assentamento Nova Vida II – RN, com uma média de 8,00 ha/família (produção baseada em fruticultura – banana, caju e coco). Já o assentamentos Guapirama – MT, possui área média/parcela de 45,00 ha (produção baseada em soja), sendo seguido de perto pelo assentamento São João das Neves – MA, com 37,40 ha/parcela (produção baseada no extrativismo de babaçu e “roça no toco”, com produtos de subsistência – milho, mandioca, etc.). Os assentamentos Barro Azul – MG, Jaguarão – RS e Nova Fartura, apresentam, respectivamente, 28,37, 24,83 e 15,48 ha/parcela.
- Pelas informações apresentadas nos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, sintetizados na tabela acima, somente 2 (dois) assentamentos dispõem de área de Reserva Legal suficiente para atender a legislação ambiental vigente, quais sejam os assentamentos Barro Azul – MG e Guapirama – MT. Já o assentamento São João das Neves – MA, apesar de apresentar cerca de 77 % de sua área compreendida como Reserva Legal, não atende aos pré-requisitos da lei ambiental, tendo em vista encontrar-se em área da Amazônia Legal, onde são exigidos, no mínimo 80% da área destinada para Reserva Legal.

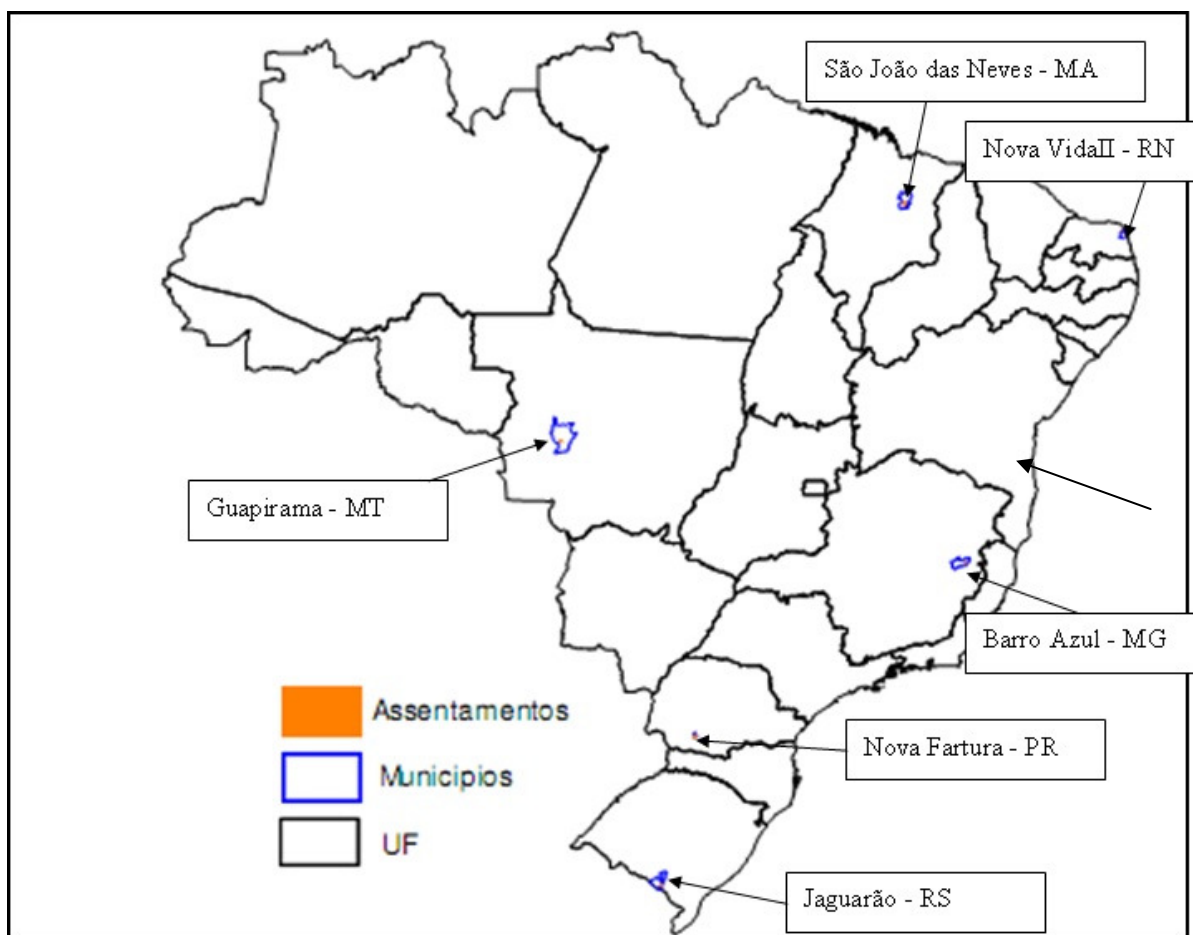


Figura 1 – Localização geral dos assentamentos estudados

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

São João das Neves – MA

- **Localização:** Municípios de Coroatá e Peritoró, distantes 240 km de São Luis (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 29/01/1987.
- **Área total:** 13.090,9210 ha.
- **Área de Reserva Legal:** 10.138,4122 ha (não existe no assentamento área demarcada como Reserva Legal. Pela legislação vigente o percentual a ser adotado na região é de 80% da área total, excluída a área de Preservação Permanente).
- **Área de Preservação Permanente:** 417,9058 ha (incluída na área de Reserva Legal).

- **Área média das parcelas:** 37,40 ha (incluindo a área de Reserva Legal), ou 8,43 ha (excluindo a área de Reserva Legal).
- **Número de famílias:** 350⁵
- **População:** 1.524 pessoas
- **Média de pessoas por família:** 4,35

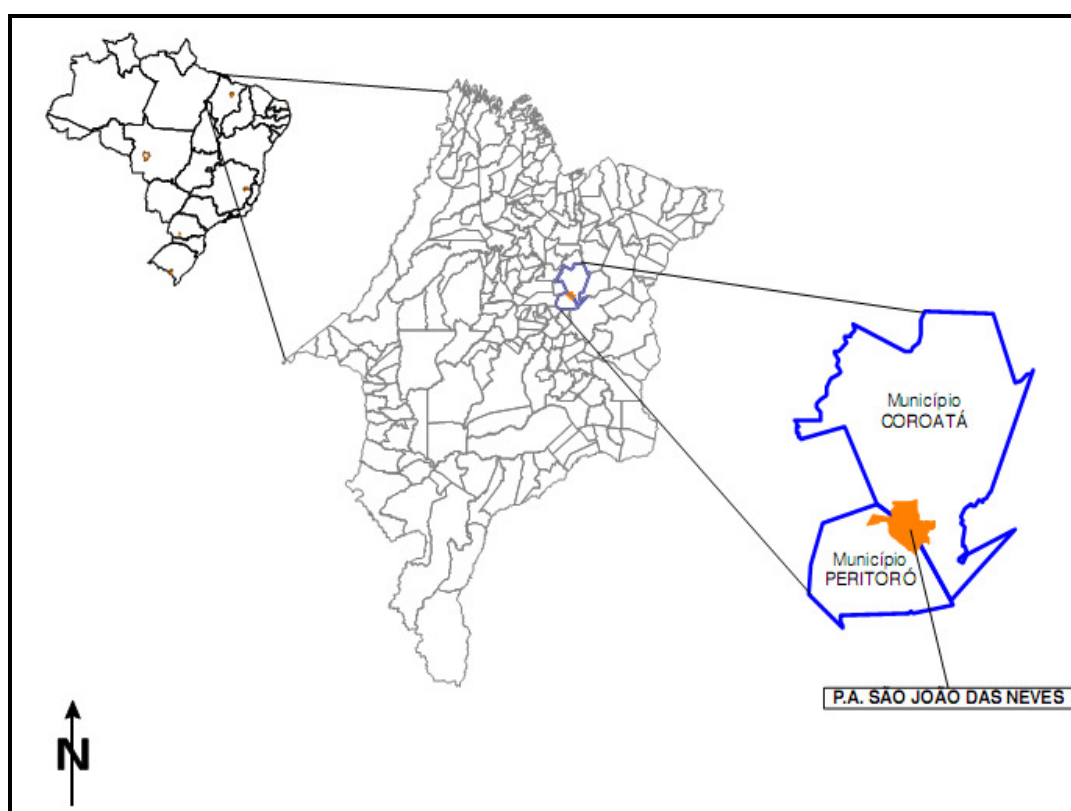


Figura 2 – Localização do Assentamento São João das Neves – MA.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Nova Vida II – RN

- **Localização:** Município de Maxaranguape e Ceará-Mirim, distantes 60 km de Natal (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 11/08/1998.
- **Área total:** 1.040,6530 ha.

⁵ Segundo o PCA deste assentamento, por ocasião da elaboração do mesmo, havia na área do assentamento 380 famílias, ou seja, outras 30 famílias agregadas.

- **Área de Reserva Legal:** 194,49 ha (18,69%).
- **Área de Preservação Permanente:** 18,48 ha.
- **Área média das parcelas:** 8,0 ha.
- **Número de famílias:** 100.
- **População:** 510 pessoas.
- **Média de pessoas por família:** 5,10.

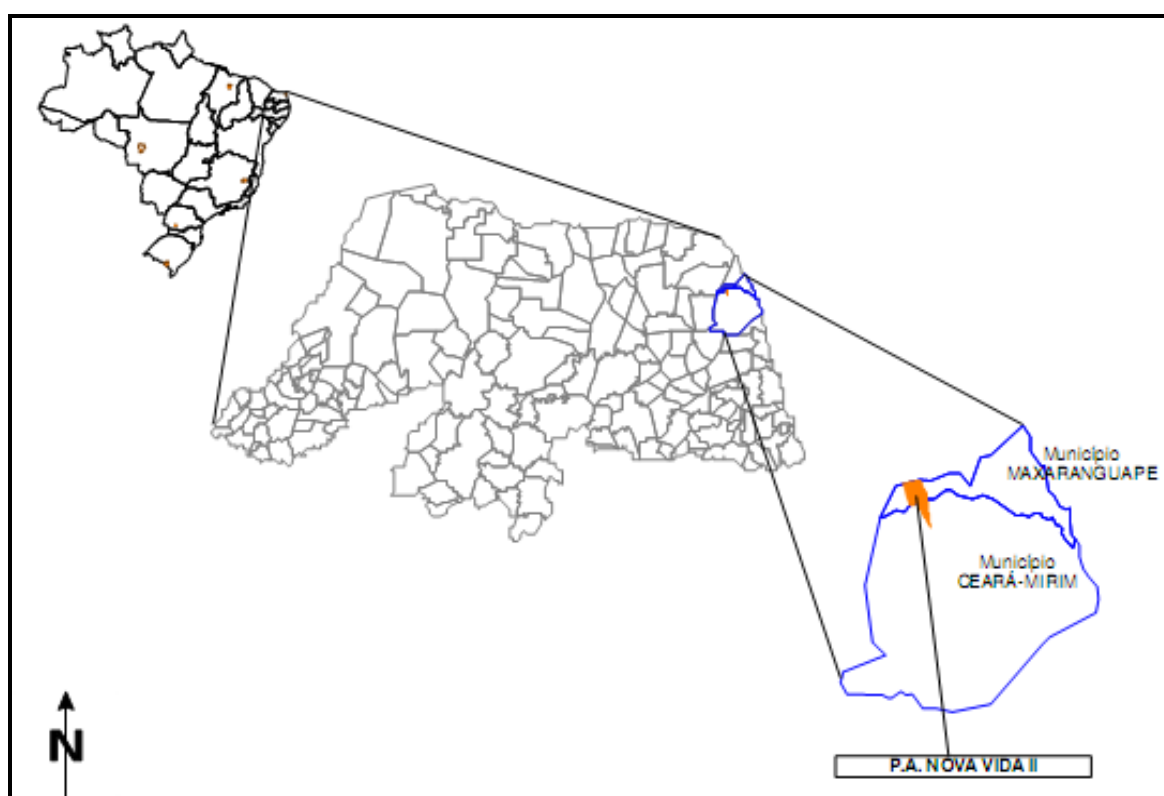


Figura 3 – Localização do Assentamento Nova Vida II – RN

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Barro Azul – MG

- **Localização:** Município de Governador Valadares, distante 324 km de Belo Horizonte (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 02/12/1996.
- **Área total:** 2.147,22 ha.
- **Área de Reserva Legal:** 502,61 ha (23,41%).

- **Área de Preservação Permanente:** 38,34 ha.
- **Área média das parcelas:** 28,37 ha.
- **Número de famílias:** 56.
- **População:** 234 pessoas.
- **Média de pessoas por família:** 4,18.

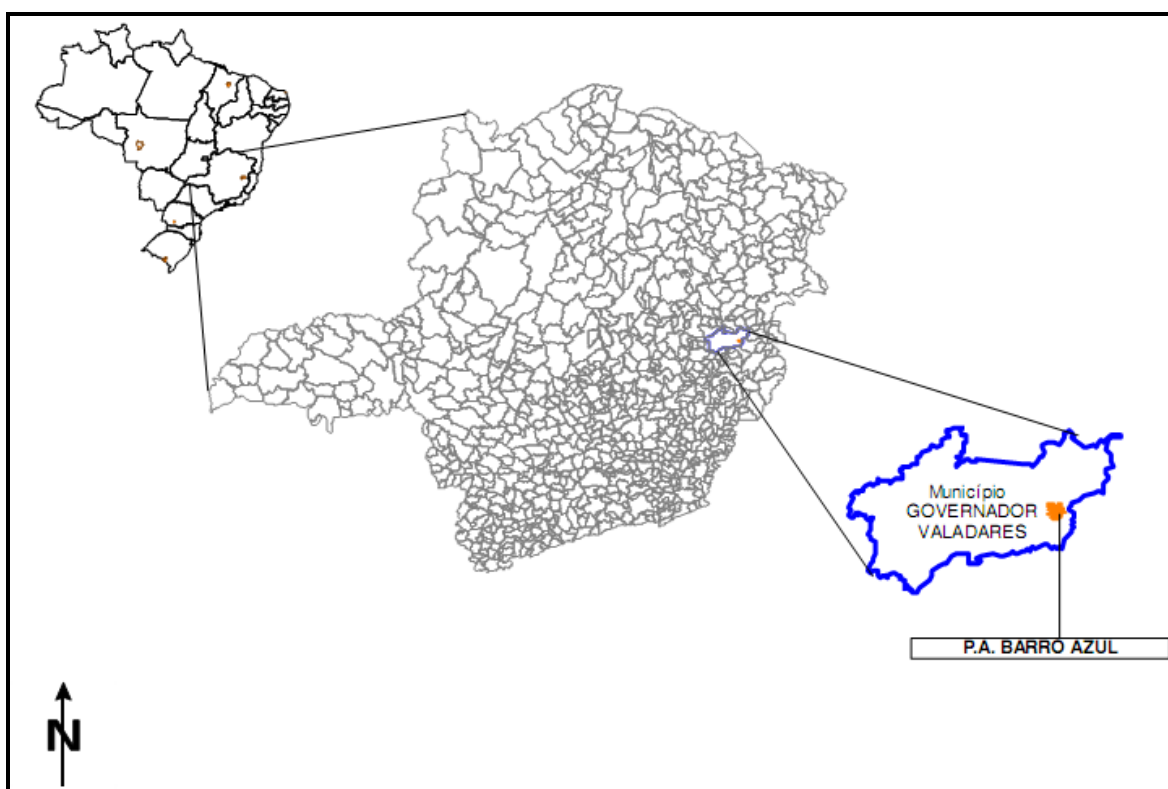


Figura 4 – Localização do Assentamento Barro Azul – MG

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Guapirama – MT

- **Localização:** Município de Campo Novo de Parecis, distante 345 km de Cuiabá (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 14/12/1998.
- **Área total:** 3.139,18 ha.
- **Área de Reserva Legal e Preservação Permanente:** 669,98 ha (21,32%).
- **Área média das parcelas:** 45,00 ha.

- **Número de famílias:** 52.
- **População:** 204 pessoas.
- **Média de pessoas por família:** 3,92.

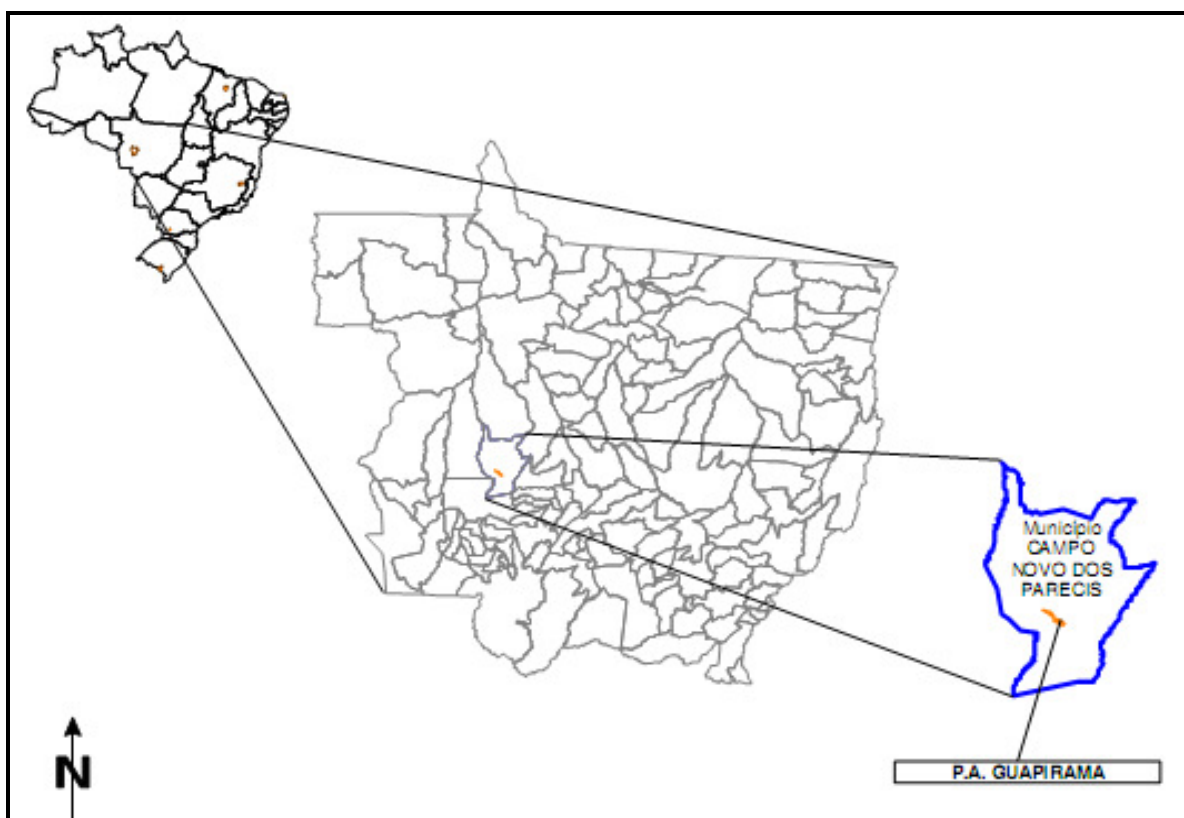


Figura 5 – Localização do Assentamento Guapirama – MT

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Nova Fartura – PR

- **Localização:** Município de Saudades do Iguçu, distante 480 km de Curitiba (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 18/12/1997.
- **Área total:** 3.502,8145 ha.
- **Área de Reserva Legal:** 417,6212 ha (11,92%).
- **Área de Preservação Permanente:** 371,5484 ha (10,61%).
- **Área média das parcelas:** 15,48 ha (incluindo a área comunitária).
- **Número de famílias:** 169.

- **População:** 461 pessoas.
- **Média de pessoas por família:** 2,73.

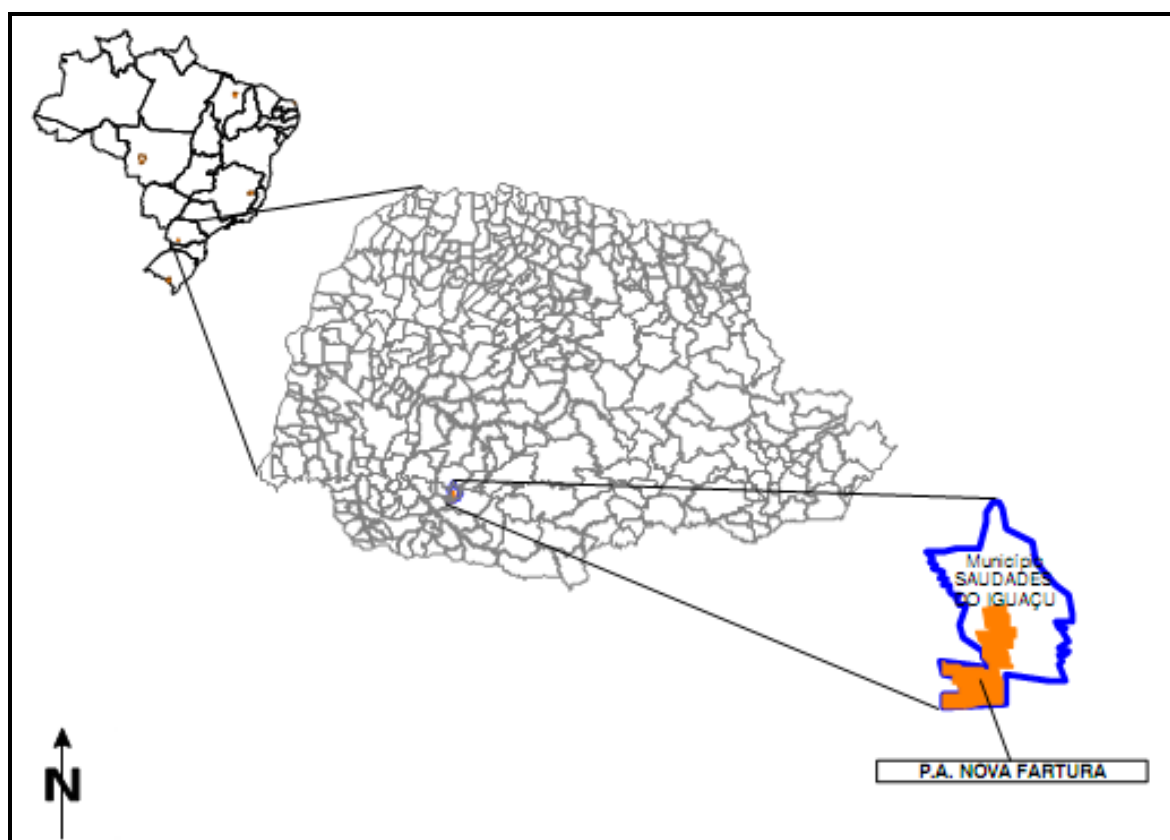


Figura 6 – Localização do Assentamento Nova Fartura – PR

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Jaguarão – RS

- **Localização:** Municípios de Aceguá e Hulha Negra, distantes 440 km de Porto Alegre (capital do estado).
- **Data de criação do PA:** 01/10/1997.
- **Área total:** 2.880,0193 ha.
- **Área de Reserva Legal e de Preservação Permanente:** 233,96 ha (8,12%).
- **Área média das parcelas:** 24,83 ha.
- **Número de famílias:** 113.
- **População:** 425 pessoas.
- **Média de pessoas por família:** 3,76.

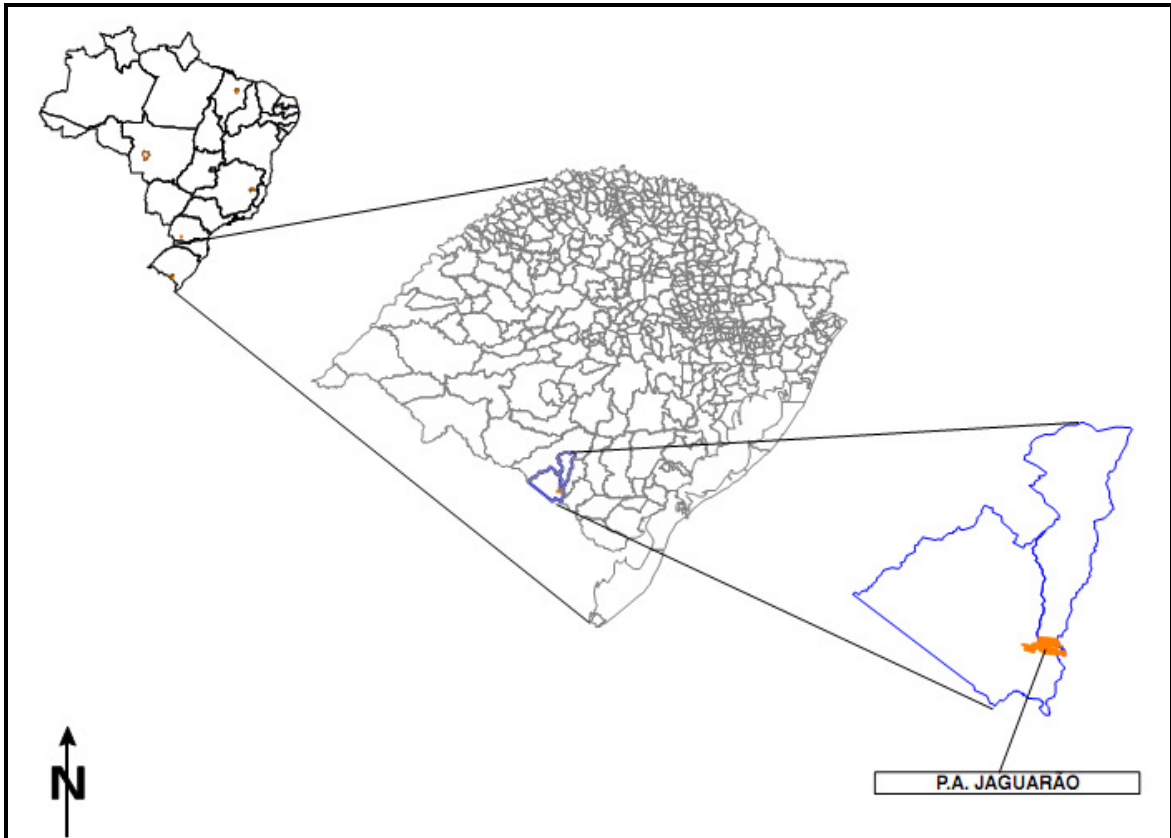


Figura 7 – Localização do Assentamento Jaguarão – RS

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tabela 2 – Quadro geral de questionários aplicados nos assentamentos selecionados*

PA	Estado	Município	Nº de Famílias	Nº de Perfis Aplicados	Nº de Perfis Digitados	% de Perfis Digitados em relação ao Nº de Famílias	Nº de Perfis Não Digitados/ com Problemas	Questionário Geral Recebido/ Digitado
São João das Neves	MA	Penitoró/ Coroatá	350	342	311	88,9%	27	Sim
Nova Vida II	RN	Maxaranguape	100	94	92	92,0%	2	-
Barro Azul	MG	Governador Valadares	56	45	43	76,8%	2	Sim
Guapirama	MT	Campo Novo dos Parecis	52	51	49	94,5%	2	-
Nova Fartura**	PR	Saudades do Iguapu	169	162	58	34,3%	23	Sim
Jaguarão	ES	Hulha Negra	113	112	106	93,8%	6	Sim
TOTAL			840	806	659	78,5%	62 (7,4%)	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

* Optou-se pela escolha aleatória de um assentamento por estado trabalhado no âmbito do PAC, priorizando aqueles com o maior percentual de questionários digitados em cada Estado. Como nenhum assentamento do estado do Mato Grosso do Sul teve os questionários aplicados inseridos no Sistema, este estado acabou por não ter nenhum assentamento inserido neste trabalho.

** Apresentou 81 perfis aplicados e não digitados na base de dados do Sipac (50%).

7.1 DIMENSÃO EDUCACIONAL

O Sipac dispõe de um grupo de oito indicadores que buscam resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias assentadas em relação à educação. Com este grupo de indicadores acredita-se ser possível ter uma avaliação adequada das condições mínimas necessárias, e ao mesmo tempo fundamentais, do desempenho da educação nos assentamentos, possibilitando assim a descrição da situação atual em relação a esta dimensão, bem como o monitoramento de seu progresso.

A educação é considerada por muitos como sendo à base do desenvolvimento de uma nação. Pode-se dizer que há um consenso quanto ao papel da educação no processo de desenvolvimento e emancipação das pessoas e das nações, devendo esta figurar no topo das prioridades de um país.

Nestes termos, torna-se imprescindível em qualquer proposta de avaliação do nível de desenvolvimento de uma determinada população, abordar aspectos ligados à educação, o que reafirma o acerto do Sipac neste sentido.

Pensar o desenvolvimento de um país como o Brasil segundo os parâmetros da economia social exige que se eleja a educação como preocupação central do processo de desenvolvimento, direcionando as forças de todos os setores da sociedade — governo, sociedade civil, iniciativa privada — em prol da melhoria da qualidade do ensino e da garantia do direito de todos à educação. (BUARQUE, 2007, não paginado).

Indicadores	Descrição
1.1	Nível de escolaridade – Percentual de adultos (maiores de 15 anos) residentes no lote com ensino fundamental concluído (4ª série)
1.2	Nível de escolarização – Proporção de pessoas em idade escolar (7 a 14 anos) que estão matriculadas
1.3	Condições de acesso à escola
1.4	Condições estruturais da escola – Infra-estrutura (nº. de salas de aula/nº. de alunos, abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário, banheiro masculino e feminino, cozinha, refeitório e biblioteca)
1.5	Condições de pessoal da escola
1.6	Taxa de evasão escolar no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)
1.7	Taxa de reprovação no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)
1.8	Nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura da escola e qualidade de ensino)

Quadro 1 – Indicadores da Dimensão Educacional adotados pelo Sipac

Fonte: Oliveira (2004).

O indicador 1.1, que trata do “Nível de escolaridade – Percentual de adultos (maiores de 15 anos) residentes no lote com ensino fundamental concluído (4ª série)”, pode ser entendido como uma aproximação em relação à taxa de alfabetização da população “adulta” do assentamento, em contraponto à taxa de “analfabetos funcionais”.

A chamada taxa de alfabetização, bem como o seu oposto (taxa de analfabetismo) é bastante utilizada por organismos internacionais e nacionais, tais como ONU, UNESCO, PNUD, IBGE, MEC, etc. O conceito de “analfabeto funcional”, por sua vez, é bastante polêmico no meio acadêmico e mesmo no campo das políticas públicas. A Unesco considera como indivíduo incluído nesta categoria, todo aquele com nível inferior a quatro anos de escolaridade, não tendo condições de fazer uso contínuo da leitura, da escrita e da aritmética para desenvolvimento próprio e de sua comunidade.

O PNUD também classifica as pessoas com 15 anos ou mais que não completaram a quarta série do ensino fundamental, como sendo “analfabetos funcionais”, para países membros da ONU. Este organismo também utiliza o conceito de Taxa de Alfabetização, que compreende o percentual de pessoas acima de 15 anos de idade que sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples. Tal elemento é componente do IDH-Educação, no qual entra com peso de 2/3. Já no Brasil, o IBGE considera a população de 15 anos ou mais, com menos de quatro anos de escolaridade, para verificar o número de “analfabetos funcionais”.

A escolaridade é um tradicional indicador utilizado na avaliação do capital humano e tal informação se torna importante para ajustar metodologias de trabalho em relação à extensão rural, às habilidades de escrita e leitura das famílias assentadas. Este indicador pode ainda ser utilizado, no direcionamento de ações de Educação de Jovens e Adultos – EJA (que é trabalhada pelo Incra através do Pronera) e de capacitação.

Os resultados verificados através do Sipac em relação ao percentual de residentes no lote (maiores de 15 anos) que concluíram a 4ª série, foram os seguintes: São João das Neves – 45,0%; Nova Vida II – 55,2%; Barro Azul – 57,4%; Nova Fartura – 67,5%; Jaguarão – 69,5%; e Guapirama – 79,0%.

Observando os dados acima apresentados, verificamos que há um grande número de pessoas com escolaridade inferior a 4ª série nos assentamentos pesquisados, sendo que neste total há pessoas que nunca estudaram, situação esta também denominada de “taxa de analfabetismo simples”. De outro lado, se admitirmos que são analfabetos apenas aqueles que “nunca estudaram”, a taxa média para estes assentamentos, ficaria em torno de 5,2%,⁶

⁶ Não está incluído aqui os dados do assentamento São João das Neves – MA, que devido a problemas ligados à informática, não possibilitou a geração do gráfico auxiliar que aponta o número total de pessoas que nunca

enquanto que a taxa média para o país, segundo o IBGE/PNAD, 2005 (e nesta faixa etária – maiores que 15 anos), é de 12,3%.

Tabela 3 – Comparativo Sipac X IBGE/PNAD – “Analfabetismo Funcional”

Assentamentos	% analfabetos funcionais Sipac - 2006	% analfabetos funcionais - rurais (nos estados em questão) IBGE/PNAD - 2005
São João das Neves – MA	55,0	59,1
Nova Vida II – RN	44,8	46,4
Barro Azul – MG	42,6	45,8
Nova Fartura – PR	32,5	35,1
Jaguarão – RS	30,5	26,5
Guapirama – MT	21,0	38,6

Fonte: Adaptada pelo autor a partir de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005) e dados da pesquisa.

De acordo com a tabela acima, podemos verificar que somente o assentamento Jaguarão – RS apresenta-se com valor superior à média do estado em relação à taxa de analfabetos funcionais (30,5% contra 26,5%), verificada pelo IBGE/PNAD no ano de 2005. Os demais assentamentos apresentam taxas de analfabetismo funcional inferiores às médias observadas para seus respectivos estados, porém, com valores muito próximos àqueles verificados pelo IBGE/PNAD, e, fundamentalmente, valores relativamente elevados.

O I Censo da Reforma Agrária, realizado em 1996, apontou o percentual médio de cerca de 30% de analfabetos nos assentamentos existentes à época, com forte diferenciação regional, onde o Nordeste apresentaria a situação mais preocupante, com baixos níveis de escolarização, chegando a situações como a do Ceará, onde cerca de 60% da população dos assentamentos se apresentava como analfabetos.

Nos dados encontrados nas “Estatísticas do Meio Rural” (DIEESE, 2006), sobre a questão do analfabetismo, pode-se verificar que, independente de faixa etária, o analfabetismo é maior na população rural do que na urbana. De outro lado, podemos perceber também que, na faixa considerada pelo indicador em questão (maiores de 15 anos), a taxa de analfabetismo aumenta de acordo com o aumento da faixa etária considerada, chegando ao expressivo percentual de 54,5% para a população com idade de 60 anos ou mais.

estudaram. De outro lado, buscando-se informação complementar no PCA deste assentamento, verificamos que a taxa de analfabetismo na faixa apontada no indicador em questão, atingia elevados patamares, da ordem de 48%. Neste sentido, utilizando-se deste valor, a média verificada para os seis assentamentos atingiria coincidentemente o valor médio verificado pelo IBGE/PNAD, para o país, no ano de 2005, ou seja, 12,3%.

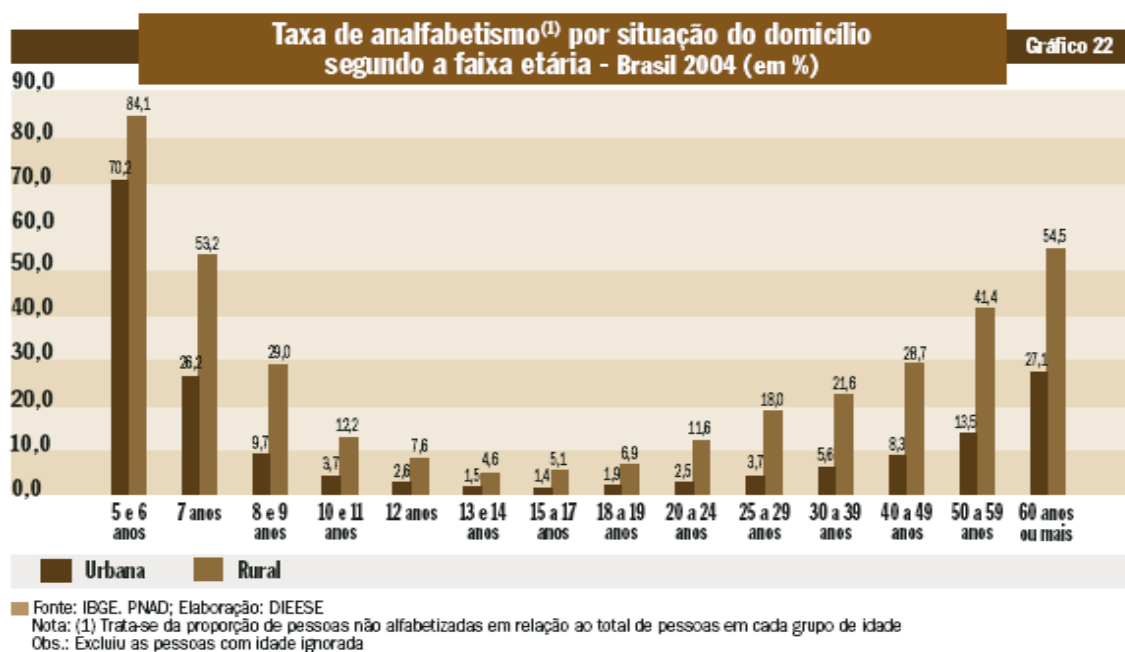


Figura 8 – Taxa de analfabetismo por situação de domicílio segundo a faixa etária – Brasil 2004

Fonte: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (2006, p. 77).

Na tabela que segue, oriunda da mesma publicação do DIEESE, fica bem nítida a discrepância existente entre os anos de estudo da população do meio urbano e os do meio rural, tendo como base o ano de 2004. Esta tabela indica ainda que aproximadamente 65% da população rural não teriam mais do que quatro anos de estudo.

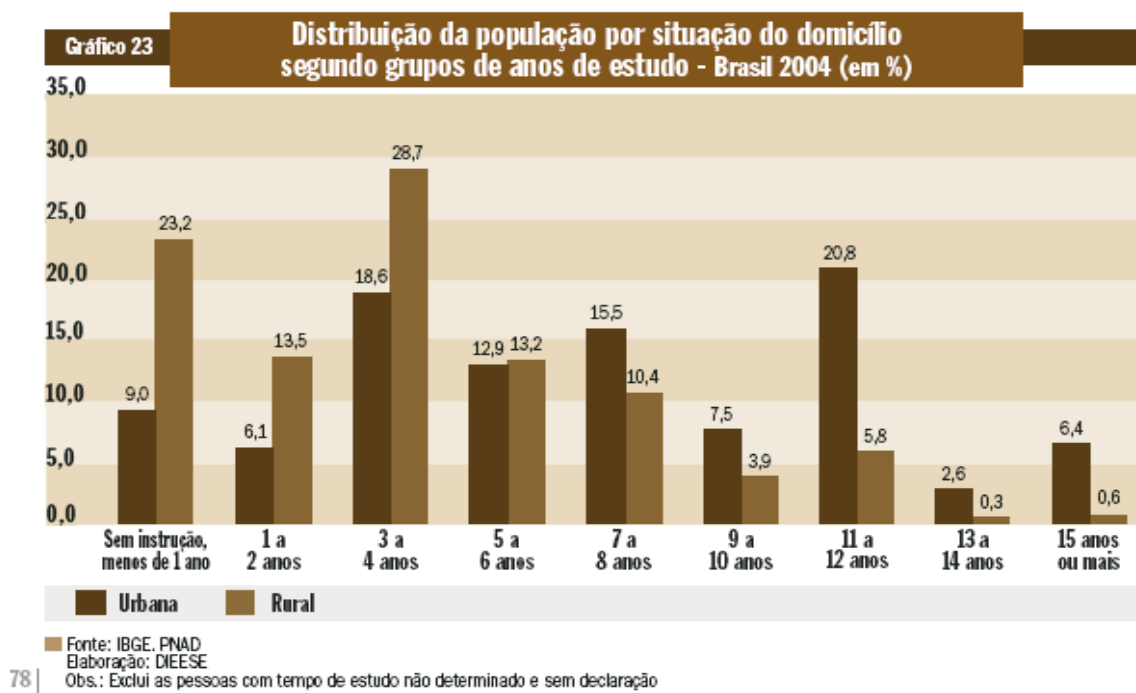


Figura 9 – Distribuição da população por situação do domicílio segundo grupos de anos de estudo – Brasil 2004

Fonte: Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (2006, p. 77).

De forma geral, este indicador do Sipac apresenta algumas vantagens, tais como: ele é facilmente mensurável, sendo que a partir dos dados obtidos no perfil de entrada pode-se construir o indicador sem maiores problemas; ele apontou sensibilidade na amostragem utilizada; há boas perspectivas de alteração nos valores a médio prazo, a partir do momento em que indivíduos com nível de escolaridade superior ao estabelecido pelo indicador (4ª série do ensino fundamental), passarem a atingir a faixa etária de análise (maior que 15 anos), ou seja, a partir da ascensão das crianças e adolescentes à faixa de idade pré-estabelecida.

Quanto ao critério validade, este indicador é aceito e utilizado amplamente por organismos nacionais e internacionais, sendo seus resultados relevantes para formulação de políticas públicas e ações de assistência técnica e social, atendendo ao critério de abrangência, uma vez que pode ser obtido e utilizado em todo o território brasileiro, e até mesmo para comparações internacionais.

Uma desvantagem que o indicador apresenta para o Sipac refere-se ao fato de que os programas de Educação de Jovens e Adultos – EJA, em geral não são computados como escolaridade formal. Ele não representaria assim, as possíveis alterações oriundas de uma

ação desta política pública nos assentamentos, voltadas para o público específico apontado neste indicador.

Para não incorrer neste erro, é fundamental que os entrevistadores consigam captar a informação em relação àquelas pessoas que realizaram cursos tais como o EJA, supletivos, etc., fazendo associação sobre os mesmos (os cursos) em relação à série correspondente ao ensino formal. Outra limitação é não estabelecer/trabalhar o nível de “analfabetismo simples”, de forma comparativa, ou seja, àqueles que nunca estudaram (apesar do Sipac fornecer os dados para o estabelecimento de tal taxa em gráfico auxiliar).

Outra questão problemática em relação a este indicador refere-se ao fato de que a organização das séries em relação ao ensino no Brasil estar sofrendo alteração, com a inclusão do curso de alfabetização (CA) como primeiro ano, aumentando para nove o número de anos do ensino fundamental. Tal alteração apontaria o 5º ano do ensino fundamental como possível faixa de corte para a composição deste indicador. De outro lado, tal situação não altera os resultados auferidos, tendo em vista que tal transformação vem se dando em período recente (posterior à aplicação dos questionários, em 2006).

A título de recomendação para futuros ajustes no Sipac, as faixas de classificação deveriam ser alteradas, uma vez que estão divididas em quartis (25% cada) que discriminam os níveis em “baixo”, “médio inferior”, “médio superior” e “alto”. A divisão das faixas de classificação deveria se dar a partir de médias regionais (ou estaduais), verificadas através da PNAD, que representaria o nível médio do indicador dividindo os resultados “positivos” (“média superior” e “alta”), dos “negativos” (“média inferior” e “baixa”). Estas faixas deveriam passar por um tratamento estatístico para que sejam definidas as divisões intermediárias (entre “médio superior” e “alto” e entre “médio inferior” e “baixo”).

O indicador 1.2 busca informar o “Nível de escolarização – Proporção de pessoas em idade escolar (7 a 14 anos) que estão matriculadas”, ou seja, o grau de abrangência do atendimento escolar “formal” nos assentamentos, refletido através da taxa de crianças e adolescentes em idade escolar (7 a 14 anos), que estão matriculadas. Este indicador é praticamente o mesmo utilizado pelo Inep, denominado “Taxa de Atendimento”, que “é o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola, independente do nível/modalidade de ensino”. Da mesma forma, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística utiliza também o conceito de “Taxa de Escolarização”, caracterizado como sendo a “proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta a escola em relação ao total da população da mesma faixa etária”. Nestes dois casos há semelhança conceitual com o indicador utilizado pelo Sipac.

Outro indicador utilizado pelo MEC bastante semelhante ao indicador em questão é a chamada “taxa bruta de matrícula”, que é a razão entre o número total de pessoas de todas as faixas etárias que freqüentam o ensino fundamental, o ensino médio e o nível superior em relação à população de 7 a 22 anos. Este indicador é também componente do IDH - Educação, no qual entra com peso de 1/3. O MEC (Inep) utiliza ainda outros indicadores semelhantes ao indicador aqui trabalhado, quais sejam a “Taxa de Escolarização Bruta”, que compara o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível de ensino, e a “Taxa de Escolarização Líquida”, que identifica o percentual da população em determinada faixa etária, matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária.

De modo geral, estes indicadores permitem avaliar se a cobertura da rede escolar “formal” que atende a população de uma determinada região está suprimindo as demandas numéricas da população em idade escolar existente, de forma a identificar as regiões com déficit em oferecimento de ensino. Com esta informação e análise relativa aos níveis apresentados na região do assentamento, é possível identificar lacunas ou necessidades de implementação de ações com vistas à elevação do número de vagas na rede de ensino local, possivelmente, mediante construção de novas escolas e/ou reforma e ampliação de escolas já existentes, ou mesmo, implantando ou qualificando serviços de transporte que facilitem o deslocamento dos alunos para escolas próximas.

Os percentuais verificados através do Sipac em relação ao nível de escolarização foram os seguintes: Guapirama – 100,0%; Barro Azul – 100,0%; Nova Fartura – 99,1%; Jaguarão – 97,1%; Nova Vida II – 94,8%; e São João das Neves – 92,5%.

Avaliando os resultados obtidos através do Sipac para este indicador, segundo os dados acima apresentados, verificamos para dois assentamentos (Guapirama – MT e Barro Azul – MG), taxa de matrícula de 100%, enquanto que para os outros quatro assentamentos (Nova Fartura – PR, Jaguarão – RS, Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA), as taxas também foram bastante elevadas, com um mínimo verificado superior a 90%.

Inicialmente, podemos observar neste indicador, no que se refere às faixas de classificação assumidas pelo Sipac e os respectivos resultados verificados, a falta de sensibilidade, característica fundamental para um indicador social. De acordo com as faixas de classificação propostas no Sipac, este indicador apresentou para todos os seis assentamentos, classificação “alta”, ou seja, elevadas taxas de matrícula para todos os assentamentos (valores superiores a 90%), o que, a princípio, aponta para a necessidade de

ajuste das faixas de classificação ou mesmo a eliminação deste indicador desta dimensão e do Sipac.

De outro lado, efetuando uma comparação com os valores médios verificados para indicadores semelhantes utilizados pelo IBGE/PNAD e MEC/Inep e IBGE, nos estados onde os assentamentos analisados estão localizados, quais sejam a “taxa de frequência bruta”,⁷ “taxa de frequência líquida”⁸ e “taxa de atendimento” e “taxa de escolarização”, conforme tabela abaixo, podemos observar pouca variação dos valores observados para os assentamentos em relação a estes indicadores.

Tabela 4 – Comparativo entre o Nível de Escolarização (Sipac) e indicadores semelhantes

Assentamentos/ Localização	Análise Amostral / Sipac - 2006	IBGE/PNAD – 2005			MEC/Inep e IBGE (EDUDATABRASIL)
	Nível de escolarização – 7 a 14 anos (taxa de matriculas)	Taxa de escolarização	Taxa de frequência bruta rural – 7 a 14 anos	Taxa de frequência líquida rural – 7 a 14 anos	Taxa de atendimento / 2000 – 7 a 14 anos
Guapirama – MT	100	96,4	94,5	92,6	95,2
Barro Azul – MG	100	97,8	95,7	94,1	96,9
Nova Fartura – PR	99,1	97,5	97,4	94,5	96,3
Jaguarão – RS	97,1	97,8	97,7	96,1	98,0
Nova Vida II – RN	94,8	96,7	95,4	95,1	96,0
São João das Neves – MA	92,5	95,1	92,3	83,6	95,1
Brasil	97,3*	97,3	95,5	92,3	96,4

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), MEC/Inep e IBGE (EDUDATABRASIL) e dados da pesquisa.

* Média dos seis assentamentos estudados.

Os resultados comparativos apontam três assentamentos (Guapirama – MT, Barro Azul – MG e Nova Fartura – PR) com valores do Sipac superiores aos demais indicadores anteriormente citados, e outros três assentamentos (Jaguarão – RS, Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA) com valores do Sipac inferiores, com exceção do assentamento São João das Neves – MA, que apresentou valor ligeiramente superior do Sipac em relação à taxa de frequência bruta e taxa de frequência líquida verificada no estado do Maranhão, bem como o assentamento Jaguarão – RS, com valor superior em relação à taxa de frequência líquida.

⁷ É a “proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006).

⁸ É a “proporção de pessoas que estão em idade compatível com a série que estão cursando”. Esse indicador pode ser compreendido como sendo a “Taxa de Eficiência da Matrícula”, que relaciona a idade ideal para a série correspondente, explicitando os casos em que os alunos estariam em uma série escolar inferior à que deveriam estar, em função de reprovação, evasão ou entrada tardia na escola.

Desta forma, podemos verificar que, de modo geral, os percentuais esperados para o indicador proposto pelo Sipac devem ser elevados (superior a 90%), tendo em vista a semelhança deste com os outros indicadores anteriormente citados, tradicionalmente utilizados pelo IBGE e MEC/Inep, que também apresentam elevadas taxas (praticamente todas com valores superiores a 90%).

Tal situação aponta para um problema central em relação à “qualidade” do Sipac, ou seja, dada a “aparente” aleatoriedade das faixas de classificação adotados por este sistema para alguns indicadores, (adotando uma divisão em quartis – de 25% em 25%), o fato deste (e de outros) indicador não ter apresentado sensibilidade, do ponto de vista da classificação preconizada, em relação aos assentamentos estudados, certamente decorre da amplitude e igual tamanho das faixas adotadas, e, uma vez que nenhum dos valores verificados para os outros indicadores, que carregam expressiva semelhança com o indicador proposto, situa-se abaixo de 90%, torna-se óbvia a má divisão das faixas de classificação, bem como a aparente perspectiva de falta de sensibilidade para este indicador de forma como o mesmo está atualmente estruturado no Sipac.

De outro lado, os instrumentos de coleta de informações não dispõem de uma pergunta direta para aferir a condição de matriculado (ou não), o que pode causar erros de interpretação do sistema.⁹ Neste sentido, é aconselhável introduzir uma coluna específica com esta pergunta.

Há, portanto, que se avaliar a efetividade de se trabalhar com este indicador, apesar do mesmo ser largamente utilizado por organismos internacionais e nacionais, tendo em vista que, a princípio, o mesmo vai se mostrar pouco sensível e com reduzida capacidade de alteração (a partir de uma ação específica do Incra). Tal perspectiva, conforme explicitado anteriormente deve-se ao fato de que as médias regionais e nacional se situarem próximo à totalidade (superiores a 90%), o que torna o campo de avaliação deste indicador bastante reduzido.

Uma possível solução para este problema seria o estreitamento das faixas de classificação na parte superior (média superior e alta), que deveria se restringir a faixa entre 90% e 100%. Conseqüentemente deveria ocorrer o alargamento das faixas de classificação na parte inferior (média inferior e baixa), entre 0 (zero) e 90%, caso desejássemos obter sensibilidade para este indicador.

⁹ A informação sobre a condição de matrícula é aferida pelo SIPAC de forma “indireta”, ou seja, a partir de outras questões do Perfil de Entrada, quais sejam: repetiu de série no último ano? Desistiu de estudar no último ano? Principal forma de deslocamento para a escola. Respostas positivas a estas questões, indiretamente caracterizariam uma pessoa como matriculada.

O indicador 1.3 que trata das “condições de acesso à escola”, busca dimensionar as dificuldades de deslocamento e de acesso físico às instituições educacionais formais presentes no assentamento e/ou fora dele.

Segundo o Inep (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007), de acordo com a Pesquisa Nacional da Educação e Reforma Agrária (PNERA), de 2004, 31,7% das crianças que estavam fora da escola era por que ela era longe do local de moradia. Ainda segundo o MEC, no documento “Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo” (2003), cerca de 3,5 milhões de alunos do ensino fundamental e médio residentes na zona rural utilizariam transporte escolar, sendo que, desse total, 67% eram transportados para escolas localizadas na zona urbana e apenas 33% para escolas rurais. O mesmo trabalho evidencia que,

Essa prática tem gerado um debate intenso, pois enquanto os movimentos sociais e uma série de políticas governamentais buscam fixar o trabalhador rural no campo e assegurar a posse da terra para aqueles que a desejem cultivar, o transporte escolar atua em sentido inverso levando o filho deste trabalhador para os núcleos urbanos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007).

Cumprir destacar aqui a importância deste indicador como instrumento de avaliação das condições relativas ao acesso físico aos serviços de educação por parte das famílias assentadas, o que envolve tanto a existência de escolas dentro ou próximas ao assentamento, quanto à disponibilidade de transporte escolar.

O indicador elaborado para o Sipac em relação à questão das condições de acesso à escola apontava para os seguintes itens:

- *Sem problemas de acesso*: distância inferior a 3 km ou superior a 3 km com transporte escolar e sem problemas climáticos ou de infra-estrutura que impeçam o acesso dos alunos durante todo o ano.
- *Com problemas de acesso eventual*: distância superior a 3 km e transporte irregular e/ou problemas climáticos ou de infra-estrutura que impeçam o acesso dos alunos à escola em parte do ano.
- *Com problemas sérios de acesso*: distância superior a 3 km e ausência de transporte escolar ou problemas climáticos sérios que impeçam o acesso a maior parte ou todo o ano.

Do ponto de vista da classificação auferida pelo Sipac para este indicador, destaca-se que somente foi considerado àquelas famílias que apontaram a situação “sem problemas de acesso”.

Neste sentido, tal indicador permite inferir sobre problemas em relação aos meios de transporte e vias de acesso no assentamento às escolas e, desta forma, pode apontar para a necessidade de realização de uma ação localizada, como a implementação de obras de melhoria das estradas, bem como ações relativas à viabilização de transporte escolar. Da mesma forma, também pode apontar para a necessidade de estruturação de uma unidade escolar no assentamento ou entorno, em contraponto a uma política de nucleação do ensino, atualmente em voga.

Os percentuais verificados em relação às condições de acesso à escola, segundo o Sipac, foram os seguintes: Barro Azul – 43,5%; Nova Vida II – 74,1%; Jaguarão – 77,4%; Nova Fartura – 78,9%; São João das Neves – 92,1%; e Guapirama – 98,6%.

Analisando os resultados auferidos para este indicador em relação aos assentamentos estudados nesta tese, conforme apontado acima, verificamos que este indicador apresentou boa sensibilidade, ainda mais considerando que, em geral, os problemas de acesso nos assentamentos (em especial em função da baixa qualidade das estradas), caracterizam-se como um problema aparentemente generalizado.

Pelos resultados obtidos, verificamos que quatro assentamentos (Jaguarão – RS, Nova Fartura – PR, São João da Neves – MA e Guapirama – MT) apresentaram classificação “boa” segundo o Sipac, sendo que um assentamento (Nova Vida II – RN) apresentou classificação “média superior”, com 74,1% das famílias afirmando não terem problemas de acesso, situação esta bem próxima da linha de corte para a classificação “Boa” (75%). Finalizando, um assentamento (Barro Azul – MG) apresentou classificação “média inferior”, com mais da metade das famílias apontando a existência de problemas em relação ao acesso às escolas.

Alguns dados da pesquisa PNERA (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007), apresentados na tabela a seguir, podem ajudar a balizar os critérios de avaliação adotados para este indicador.

Tabela 5 – Avaliação do acesso à Escola segundo a PNERA

Discriminação	Geral	Região				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste
Distância escola – assentamento (km)	8,03	8,85	5,45	16,79	10,77	9,89
Deslocam-se para a escola somente a pé	69,9%	70,0%	83,3%	41,6%	37,9%	47,9%
De ônibus de linha, do assentamento ou transporte escolar	20,3%	10,7%	10,3%	49,7%	60,8%	47,7%
Tempo de deslocamento até ½ h	50,2%	28,8%	73,0%	20,1%	29,7%	41,4%
Tempo de deslocamento de ½ h a 1 h	34,0%	44,1%	22,9%	47,1%	49,7%	35,5%

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007).

Observando alguns dos aspectos retratados na tabela acima, verificamos que a distância média entre a escola e os assentamentos é de cerca de 8 km, sendo destacadamente maior no Centro-Oeste (16,79 Km) e menor no Nordeste (5,45 km). A maioria dos estudantes das regiões Nordeste (83,3%) e Norte (70,0%) se desloca a pé para escola. Já no Sul e Centro-Oeste, o deslocamento se dá majoritariamente via transporte escolar, com 60,8% e 49,7%, respectivamente, utilizando-se deste mecanismo para se chegar às escolas. No Sudeste ocorre um “empate” entre estas duas formas utilizadas (em torno de 47% para cada tipo de deslocamento). Em todos os casos e regiões, a maioria dos estudantes (média nacional de 84,2%) leva no máximo até uma hora para se deslocar até a escola, sendo que na média nacional, pouco mais de metade dos estudantes (50,2%), levam até meia hora para se deslocar até a escola.

Tais itens avaliados pela Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária (PNERA), realizada em 2004, tais como a forma de deslocamento, o uso de transporte escolar, o tempo médio que o aluno gasta para chegar à escola, dentre outros, poderia ser mais apropriado para indicar acesso, dentro da perspectiva de análise do Sipac, porém estes são dados de maior dificuldade de obtenção e compilação.

Em relação ao critério validade do indicador em questão, destacamos que a “percepção” é aceita e utilizada em pesquisas qualitativas como instrumento válido de mensuração (ex. Pesquisas de satisfação do cliente), além de ser a referência das próprias famílias assentadas quanto à qualidade mínima desejável das vias. Porém, como indicador de percepção, tem a característica implícita de ser influenciada pelas diferentes perspectivas de cada indivíduo e, em alguns casos, pela tendência a “aumentar” o grau de dificuldade ou do problema, visando angariar melhorias por parte dos governos.

Os dados do Sipac para este indicador são de fácil obtenção, sendo relevantes para formulação de políticas públicas e ações de intervenção de prefeituras e órgãos responsáveis

pelas vias de acesso ou transporte escolar, e também atende ao critério de abrangência, uma vez que pode ser obtido e utilizado em todo o território brasileiro, conforme a pesquisa PNERA demonstra. De outro lado, o termo “acesso” pode dar a impressão mais ampla que o objetivo deste indicador. Em sendo assim deveria ser adicionado ao título do indicador o termo “deslocamento físico”, o que, a princípio, explicitaria melhor o objeto avaliado.

Da mesma forma, o indicador apresenta limites relacionados aos níveis de oferta do ensino, pois as escolas que estão no eixo rural são geralmente de nível fundamental, enquanto que, as de nível médio são em sua maioria urbanas. Ou seja, uma família que possua dois filhos estudando em escolas diferentes, com diferentes situações de acesso, teria que fazer uma “média” da situação de acesso para declarar ao Sipac, complicando sobremaneira a resposta, podendo interferir de forma significativa nos resultados deste indicador.

O algoritmo também poderia ser montado utilizando-se critérios menos subjetivos, mediante uma compilação de elementos tais como: distâncias (e sua equivalência em relação ao tempo demandado), existência de transporte escolar; eventuais problemas de interrupção das vias de transporte por eventos climáticos por período pré-determinado, dentre outros. Porém, tal opção complexificaria sobremaneira este indicador, bem como o estabelecimento das faixas de classificação, conforme anteriormente apontado.

O indicador capta o percentual da população que apontou para a situação “sem problemas de acesso”. De outro lado, há que se avaliar as faixas de classificação propostas que estão organizadas em quartis (25% em 25%). A título de sugestão, a classificação poderia seguir uma lógica que alargasse a faixa de classificação considerada como “ruim”, abarcando resultados inferiores a 50%, uma vez que, a princípio, qualquer resultado “declarado” inferior à metade da população, caracterizaria uma situação aparentemente “ruim”. As demais faixas poderiam ser organizadas da seguinte forma: resultados entre 50 e 70% - “média inferior”; entre 70 e 90% - “média superior”; resultados acima de 90% - “bom”.

O indicador 1.4, que trata das “*condições estruturais da escola – Infra-estrutura (nº. de salas de aula/nº. de alunos, abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário, banheiro masculino e feminino, cozinha, refeitório e biblioteca)*”, busca monitorar a qualidade e as deficiências existentes nestas escolas do ponto de vista da infra-estrutura básica, proporcionando informações que podem ser utilizadas para determinar prioridades e conseqüentemente otimizar os investimentos a serem feitos em relação a este item.

Pesquisa MEC/Inep 2002, evidencia que a infra-estrutura da escola rural era precária, sendo que, da 1ª a 4ª série do ensino fundamental, 27,7% dos alunos freqüentavam escolas sem energia elétrica e 90,1% de alunos não utilizavam ou não tinham biblioteca. Em se

tratando de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, 65,7% das escolas não possuíam biblioteca e 95,5% não tinham laboratório de ciências. Tais precariedades acabariam por comprometer a qualidade do ensino e a formação destes estudantes, sendo, portanto, um importante indicador em relação a esta dimensão.

De acordo com as “Referências para uma política Nacional de Educação no Campo” feita com os dados obtidos do MEC e Inep, para as escolas localizadas na zona rural no Brasil, cerca de 51,8% teriam apenas uma sala de aula e 41,8% teriam de 2 a 5 salas de aula. Um total de 67,3% das escolas atenderia a menos de 51 alunos, evidenciando que as escolas rurais seriam relativamente pequenas em nível de estrutura e atendimento e/ou demanda. Isto pode distorcer a avaliação levando a crer que quanto maior a escola, melhor, o que seria contrário às escolas locais (muitas vezes multisseriadas) e favoráveis à política de conformação de escolas pólos, que é um debate ainda em aberto (e polêmico) entre muitos educadores populares, e mesmo entre os pais de alunos.

De acordo com o MEC/Inep, as escolas de ensino fundamental apresentavam o seguinte quadro:

Tabela 6 – Infra-estrutura de Escolas Rurais de Ensino Fundamental (2004)

Abrangência Geográfica	Total de escolas pesquisadas	Escola com Sanitário	Escola com Biblioteca	Escola com Água	Escola com Energia Elétrica	Escola com Esgoto
Brasil	94.160	86,38%	7,03%	98,11%	68,47%	82,77%
Norte	18.617	83,02%	2,46%	98,14%	43,09%	74,97%
Nordeste	53.506	82,81%	3,43%	97,70%	68,82%	80,44%
Sudeste	11.276	99,21%	12,36%	98,86%	88,41%	95,76%
Sul	8.187	98,67%	33,11%	99,46%	96,20%	96,59%
Centro-Oeste	2.574	89,55%	8,59%	98,95%	69,11%	86,71%

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007).

Verificamos em relação aos itens pesquisados pelo MEC/Inep em 2004, que a existência de biblioteca nas escolas é o item mais deficitário, com um máximo de 33,11% das escolas rurais apresentando este item (região Sul), e uma média nacional de apenas 7,03% de escolas com biblioteca. O baixo percentual de escolas rurais com energia elétrica na região Norte (43,09%) aponta situação preocupante, sendo que, pouco mais de 31% das escolas do país, em média, não possuiriam energia elétrica. Os demais itens avaliados – sanitário, água e esgoto, apresentam valores relativamente elevados em praticamente todas as regiões, com médias nacionais de 86,38%, 98,11% e 82,77%, respectivamente.

É certo que a existência dos itens apontados acima, por si só não garante o bom funcionamento de uma escola (do ponto de vista da infra-estrutura), mas parte-se do pressuposto (básico) de que “ter é melhor do que não ter”, uma vez que a existência possibilita o uso, já a inexistência o inviabiliza completamente.

O indicador do Sipac referente a este item é extraído a partir do Questionário Geral e apresentava as seguintes questões:

Escola avaliada	
PESSOAL	
Número de Professores	
Número de Alunos	
Número de Auxiliares de ensino	
Número de Merendeiras	
Número de Faxineiras	
INFRA-ESTRUTURA (assinalar com “X” quando existe, com exceção para o nº de salas de aula)	
Número de salas de aula	Nº _____
Abastecimento de água	()
Iluminação elétrica	()
Esgoto sanitário	()
Banheiro masculino/feminino (só assinalar quando tiver os dois)	()
Cozinha	()
Refeitório	()
Biblioteca	()

Quadro 2 – Itens do Questionário Geral utilizados para a avaliação das condições estruturais e de pessoal das escolas

Fonte: Oliveira (2004).

A partir das informações acima como você classifica a escola em relação a sua infra-estrutura: nº de alunos/nº de salas de aula*, abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário, banheiro masculino e feminino, cozinha, refeitório, biblioteca?

- () Adequada – Estrutura e instalações completas e em boas condições de uso (7 a 8 itens presentes)
 () Parcialmente adequada – Estrutura e instalações parcialmente completas e em boas condições de uso (5 a 6 itens presentes)
 () Razoável – Estrutura e instalações incompletas e em boas condições de uso (3 a 4 itens presentes)
 () Ruim – Estrutura e instalações inadequadas (apenas 1 a 2 itens presentes)

* Contabilizar este item como “presente”, somente quando esta relação for menor ou igual a 25 alunos/sala.

Para conformar percentuais foi estabelecida proporcionalidade, onde: 8 itens – 100%; 7 itens – 87,5%; 6 itens – 75%; 5 itens – 62,5%; 4 itens – 50%; 3 itens – 37,5%; 2 itens – 25%; e 1 item – 12,5%.

Como não foram aplicados os Questionários Gerais nos assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, este indicador foi gerado a partir de estimativas, tendo por base o

Plano de Consolidação destes assentamentos (PCA).¹⁰ Os assentamentos Barro Azul – MG, Nova Vida II – RN e Guapirama – MT apresentaram classificação “Média Superior” (parcialmente adequada), tendo em comum a ausência de biblioteca e refeitório. Já os assentamentos Jaguarão – RS, São João das Neves – MA e Nova Fartura – PR apresentaram classificação “Boa” (adequada), faltando ao primeiro uma melhor relação aluno/sala de aula e para o segundo, o refeitório.

Os resultados percentuais obtidos em relação à condição estrutura da escola através do Sipac foram os seguintes: São João das Neves, Nova Fartura e Jaguarão – 87,5%; Nova Vida II, Barro Azul e Guapirama – 62,5%.

Uma forte limitação deste indicador refere-se ao fato de que o mesmo não avaliava todas as escolas que atendiam ao assentamento, caso haja a utilização de mais de uma escola por parte das famílias assentadas. De outro lado, os itens previstos na composição deste indicador deixa margem a dúvidas e incertezas sobre a imprescindibilidade de alguns itens na composição do indicador (cozinha e refeitório, por exemplo), para que uma escola seja considerada como “adequada”.

Enquanto sugestão, este indicador poderia avaliar dois “*itens obrigatórios*”, a água e a iluminação, que aparentemente são aqueles de maior destaque e necessidade em uma escola, e cuja ausência pode comprometer sobremaneira o processo educacional, chegando mesmo a impedir a utilização das escolas. Outros sete “*itens desejáveis*”, também poderiam ser avaliados, quais sejam: número de salas de aula,¹¹ saneamento básico, banheiro, cozinha, refeitório, biblioteca e mobiliário (mesas e cadeiras). Assim, a nova composição das faixas de classificação poderia ser a seguinte: “Boa” – Possui água e iluminação (rede elétrica) e de 5 a 7 itens desejáveis; “Média superior” – Possui água e iluminação (rede elétrica) e de 3 ou 4 itens desejáveis; “Média inferior” – Possui água e iluminação (rede elétrica) e de 1 ou 2 itens

¹⁰ Em relação ao assentamento Nova Fartura – PR, o município apresentava duas escolas, uma de 1ª a 4ª série, com 33 professores (13 que haviam concluído o magistério e 20 possuíam nível superior), e outra de 5ª a 8ª, com 24 professores (a maioria com curso superior incompleto e 1 com mestrado), escolas estas que atendiam a todo o município, incluindo o assentamento. Não havia crianças fora da sala de aula e nem problemas relacionados à falta de vagas, com baixo nível de evasão escolar, apesar da taxa de reprovação nas séries 1ª a 4ª apresentar percentuais relativamente elevados (cerca de 20%). Também não havia problemas de transporte, uma vez que a Prefeitura disponibilizava linhas em 3 turnos. Da mesma forma havia merenda escolar e a Prefeitura fornecia ainda material escolar e mochila para a pré-escolar e 1ª a 4ª séries. De outro lado, o ensino era pouco adaptado à realidade do assentamento. Em relação ao assentamento Guapirama – MT, existia uma escola com ensino de 1ª a 4ª séries, que atendia 22 alunos em duas salas de aula em sistema multisseriado, com 2 professores com nível superior incompleto. O currículo escolar estava adaptado à realidade local. A escola possuía 1 merendeira e veículo escolar para transporte, porém, o espaço era considerado inadequado (pequeno), além do mesmo ser utilizado para outras atividades (Centro Comunitário).

¹¹ Contabilizar este item como “presente”, quando a relação sala de aula/aluno for igual ou inferior a 25, considerando a existência de mais de um turno na escola avaliada (segundo recomendação de especialistas consultadas por ocasião da implementação do contrato INCRA/FAURGS).

desejáveis; e “Ruim” – Não possui água e/ou iluminação, independente da composição dos itens “desejáveis”.

O indicador 1.5 que trata das “*condições de pessoal da escola*”, possibilita uma visão geral do quantitativo de profissionais que trabalham nas escolas que atendem aos assentamentos (professores, auxiliares de ensino e merendeiras/faxineira), bem como a existência de prática relativamente comum nas escolas pequenas situadas no meio rural, qual seja o uso de turmas multisseriadas, muitas vezes decorrente da carência de professores e/ou do reduzido número de alunos em cada uma das séries.

Este indicador considera a presença em número “adequado” de professores e pessoal auxiliar, como condição essencial para o aprendizado das crianças e jovens. Tem similaridade com alguns parâmetros utilizados na PNERA, como: pessoal docente em sala de aula, pessoal operacional (zeladoria, limpeza, cozinha, merendeira) e pessoal de gestão (diretoria, secretaria, administração e inspeção).

Busca assim, identificar as carências ou adequações necessárias, em relação ao número de profissionais de ensino nas escolas que atendem aos assentamentos, proporcionando uma avaliação indireta da qualidade do ensino oferecido às famílias assentadas, bem como servindo para orientar a política pública educacional, normalmente a cargo dos municípios, ou mesmo qualificando reivindicações/ demandas de melhoria por parte das próprias famílias assentadas.

Segundo o Censo Escolar de 2006, a relação de alunos/professor no meio rural brasileira era, em média, de 19,6 alunos/professor. Já em relação à existência de pessoal operacional nas escolas (zeladoria, limpeza, cozinha, merendeira, etc.), segundo o Censo Escolar de 2006, 67,0% das escolas apresentava tais profissionais, enquanto que em relação ao pessoal de gestão (diretoria, secretaria, administração e inspeção), a frequência verificada foi de 39,8%, havendo em todos estes itens grandes variações por região.

Os itens avaliados pelo Sipac em relação a este indicador, bem como a classificação atribuída pelo Sipac eram os seguintes:

- () *Adequado* – Relação professor/aluno menor ou igual a 25 e sem turmas multisseriadas; com merendeira E auxiliar.
- () *Parcialmente Adequado* – Relação professor/aluno menor ou igual a 25 e sem turmas multisseriadas; com merendeira OU auxiliar.
- () *Razoável* – Relação professor/aluno entre 25 e 30 e sem turmas multisseriadas; com merendeira OU auxiliar.

() *Ruim* – Relação professor/aluno maior que 30 E/OU com turmas multisseriadas.

O padrão adotado pelo Sipac, que considera uma situação adequada à relação 25 alunos para um professor, não encontra referência, e é questionável, visto que na zona rural e mais precisamente nos assentamentos a relação alunos/professor é específica e condizente com várias situações próprias dos mesmos, tais como: população assentada, faixa etária, condição de recebimento de alunos de fora do assentamento, proporção de alunos que vão estudar fora do assentamento (mobilidade), dentre outros, variando consideravelmente caso a caso. O uso do valor médio também pode levar a avaliações equivocadas, como por exemplo, no caso de uma escola com duas turmas, uma com 40 e outra com 10 alunos, com 2 professores, o que dá, em média, 25 alunos por professor.

De outro lado, ainda em relação ao item relação alunos/professor, parece justificável enquanto condição ideal, a relação de 25 alunos por professor, tendo em vista a média nacional de 19,6 alunos/professor, apontada no Censo Escolar 2006 para áreas rurais. Destaca-se que região que apresentou a maior relação alunos/professor foi a região norte, com 22,8. Neste sentido, uma relação igual ou menor que 25 alunos /professor se enquadraria na realidade brasileira com uma margem de tolerância para mais (cerca de 5 alunos).

Em relação ao item “relação alunos/pessoal de apoio”, há que se pesquisar melhor uma relação adequada para justificar uma faixa de classificação. A recomendação de alguns especialistas consultados por ocasião do trabalho desenvolvido no decorrer da execução do contrato firmado entre o Incra e a UFRGS, com vista ao aperfeiçoamento do Sipac, apontava uma situação como sendo ideal, aquela em que a relação alunos/pessoal de apoio fosse igual ou inferior a 100.

Outro ponto importante é se a escola possui ou não turmas multisseriadas, pois este item não está bem claro na classificação (o item “existência de turmas multisseriadas” só aparece como condicionante em relação à classificação, na faixa “ruim”). Poderíamos partir do princípio que tal situação não seja aconselhável, caracterizando na verdade a falta de professores ou a reduzida quantidade de alunos de determinadas classes, e não uma política deliberada que aponte ganhos substantivos em relação à educação dos alunos que estudam sob esta metodologia.

De modo geral, podemos constatar que há problemas evidentes nas faixas de classificação deste indicador que não cobre todas as opções possíveis, como por exemplo, a “existência de turmas menores do que 25 alunos, sem merendeira ou auxiliar de ensino”, caso

específico do assentamento Jaguarão – RS. Tal situação aponta para a necessária revisão das faixas de classificação originalmente atribuídas para o Sipac em relação a este indicador.

Um item que poderia (e deveria) fazer parte do rol de questões para a composição deste indicador, certamente é a “qualificação dos professores”. Neste sentido, há que se verificar qual a qualificação mínima exigida/desejada em relação aos docentes para se justificar uma faixa de classificação. Inicialmente poderíamos atribuir, no contexto do Sipac, enquanto condição mínima de qualificação dos professores, uma situação em que todos possuam, pelo menos, o magistério. Porém o ideal seria que todos os docentes apresentassem formação superior/ pedagogia, o que (aparentemente) é uma situação distante da realidade do país, em especial em relação às áreas rurais.¹²

Outro item que poderia fazer parte do conjunto de elementos que compõe este indicador seria a “utilização das diretrizes operacionais para as escolas no campo”, dado o caráter eminentemente rural dos assentamentos de reforma agrária.

Da mesma forma que o indicador anterior (1.4), os valores e classificação auferidos para os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, tiveram que ser estimados a partir de informações extraídas dos respectivos Planos de Consolidação (PCAs). O estabelecimento dos percentuais para este indicador levou em conta o enquadramento verificado, mediante a seguinte proposta: adequado – 100%; parcialmente adequado – 75%; razoável – 50%; e ruim – 25%.

Neste sentido, os resultados obtidos apontaram uma situação “ruim” para os assentamentos São João das Neves – MA e Guapirama – MT (25%), com o assentamento Nova Vida II – RN auferindo classificação “média inferior” (50%), e os assentamentos Barro Azul – MG, Nova Fartura – PR e Jaguarão – RS, com classificação “média superior” (75%).

De uma forma geral, podemos destacar que este é um indicador realmente importante no contexto da dimensão educacional, porém, da forma como o mesmo apresenta-se organizado no Sipac, demonstra extrema fragilidade demandando ajustes generalizados, que poderiam ser contornados mediante pesquisa e consulta a especialistas em educação para uma melhor definição de itens a serem avaliados, bem como no estabelecimento das faixas de classificação.

¹² Destaca-se que atualmente é exigido que todos os professores tenham, no mínimo, ensino superior.

O indicador 1.6 avalia a “taxa de evasão escolar¹³ no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)”, e traz informações sobre o grau de desistência de estudar, dos alunos dos assentamentos, sendo um indicador comum em avaliações de política educacional.

Este indicador busca identificar a limitação do ensino formal em manter na escola os estudantes assentados que se encontram na faixa etária onde a frequência escolar é “obrigatória” (7 a 14 anos), proporcionando assim uma avaliação (indireta) da adequação do ensino oferecido àquele público (calendário escolar, metodologia de ensino, projeto pedagógico, etc.).

O conceito utilizado pelo Sipac (Taxa de Evasão) é coincidente ao conceito de “Taxa de Abandono”, utilizado pelo Inep/MEC, sendo aferido pela pergunta do perfil de entrada: “desistiu de estudar no último ano”? Conforme podemos observar na tabela abaixo, a média nacional em relação à “Taxa de Abandono Escolar”, no ano de 2005, alcançava um patamar de 7,5%, com maior valor na região Nordeste (12,3%). Já em relação à “Taxa de Evasão”,¹⁴ segundo o MEC/Inep 2000, a média nacional (para a faixa de 1^a a 8^a série) era de 4,9%.

Tabela 7 – Taxa de abandono escolar

Brasil/ regiões geográficas	Abandono
Brasil	7,5
Norte	11,1
Nordeste	12,3
Sudeste	3,6
Sul	2,7
Centro-Oeste	8,4

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2006).

A Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária (PNERA – MEC/MDA, 2004), realizada nos assentamentos, fornece interessantes informações sobre os motivos que levam estudantes de assentamentos a abandonarem às escolas, conforme apresentados na tabela a seguir,¹⁵ perspectiva que não foi trabalhada no âmbito do Sipac.

¹³ Na verdade, o que este indicador busca retratar é justamente o inverso, ou seja, a “taxa de permanência” nas escolas.

¹⁴ Taxa de evasão é “a proporção de alunos da matrícula total na série k, no ano t, que não se matricula no ano t+1”. Neste sentido, há uma sutil diferença entre “taxa de evasão” e “taxa de abandono”, sendo que esta última é a “a proporção de alunos da matrícula total na série k, no ano t, que abandonaram a escola (no próprio ano t)”.

¹⁵ Foram recenseados 5.595 assentamentos localizados em 1.651 municípios.

Tabela 8 – Motivos para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estarem fora da Escola (%)

MOTIVOS	GERAL	REGIÃO				
		NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	SUDESTE
-A escola é muito longe do local de moradia	31,3	34,0	32,8	5,0	10,5	45,5
-Não há sala ou escola nos níveis e séries escolares pretendidos	27,2	34,7	18,0	37,8	23,0	17,3
-Precisa ajudar a família no trabalho na roça	13,5	17,7	11,7	-	7,8	3,3
-Não gosta de estudar	12,5	8,3	13,7	26,6	21,9	31,9
-Não tem escola	11,9	6,7	19,5	-	6,3	18,7
-Precisa ajudar em casa nas tarefas domésticas ou no cuidado com os irmãos menores	7,0	8,3	6,2	-	7,8	11,0
-Não há vagas para todas as crianças na escola	5,6	7,6	3,2	2,0	3,7	23,5
-Outros motivos	30,1	23,4	36,4	33,6	38,4	35,0

Fonte: Adaptada de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007).

Nota: O respondente podia assinalar mais de uma categoria de resposta.

Podemos observar a partir da tabela acima, que a dificuldade de “acesso” às escolas constitui-se no principal fator para crianças e adolescentes estarem fora da escola, o que ocorre primordialmente em função da distância e da inexistência de escolas ou classes nos níveis e séries escolares pretendidos. Contribuem ainda de forma significativa, outros fatores tais como: precisa ajudar a família (no trabalho na roça, em casa ou cuidar de irmãos menores); não gostar de estudar; não tem escola; dentre outros.

De outro lado, analisando os resultados auferidos para este indicador através do Sipac, verificamos que todos os seis assentamentos aqui estudados apresentaram taxa de evasão escolar baixa, com três assentamentos (São João das Neves – MA, Barro Azul – MG e Guapirama – MT) sem qualquer evasão escolar (zero), sendo que o assentamento que apresentou a maior taxa de evasão foi o Nova Vida II – RN, com apenas 2,6%, seguido pelo assentamento Jaguarão – RS (1,4%) e pelo assentamento Nova Fartura (0,8%).

Segundo os critérios adotados para o Sipac, em relação à taxa de evasão escolar, taxas superiores a 50% apontam uma classificação “alta”; taxas entre 30 e 50%, “médio superior”; entre 10 e 30% “médio inferior”; e menor que 10%, classificação “baixa”. Neste sentido, as faixas de classificação deveriam ser mais bem analisadas, sendo parametrizadas a partir de médias regionais (PNAD), ou mesmo os dados referentes à taxa de evasão escolar, segundo o MEC/Inep.

A partir dos resultados do Sipac, verificamos que este indicador também não se mostrou sensível (tal qual o indicador 1.2, que trata do nível de escolarização ou “taxa de matrícula”), característica fundamental para um bom indicador, o que indica necessidade de ajuste nas faixas de classificação, ou mesmo a eliminação deste indicador do Sipac. De outro

lado, o indicador não apresenta os motivos para as desistências, que seriam importantes para a avaliação do processo educacional local, possibilitando assim ações efetivas de combate à evasão escolar.

Tendo em vista que as médias regionais e nacional atingem geralmente patamares relativamente baixos (inferiores a 12%), o campo de avaliação deste indicador torna-se bastante reduzido, forçando necessariamente o estreitamento das faixas de classificação para se evitar assim a insensibilidade deste indicador.

Com vistas à agregação de tal indicador aos demais indicadores educacionais utilizados no Sipac, tendo em vista que o mesmo apresenta “sinal negativo”, é necessário trabalhar com um indicador que na verdade expressa o seu inverso, ou seja, com a taxa de permanência escolar. Para isso, basta observar os percentuais que complementam os valores verificados para se alcançar 100%.¹⁶

Ressalta-se por fim, que em função dos incentivos governamentais para a manutenção de crianças na escola (Bolsa Família), há uma tendência de redução cada vez maior em relação aos percentuais verificados para este indicador, tornando ainda mais difícil a classificação do mesmo em diferentes faixas, ampliando o problema de sensibilidade deste indicador.

O indicador 1.7, trata da “taxa de reprovação no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)”, sendo igualmente um indicador comum em avaliações de política educacional.¹⁷ O Censo Escolar 2005 do MEC, utilizou indicador semelhante para o Ensino Fundamental, Ensino Médio, e EJA (alunos aprovados, reprovados e concluintes).

A classificação é feita em relação à “taxa de reprovação escolar”, porém, de certa forma, poderíamos dizer que o que está sendo efetivamente analisado por este indicador é a “taxa de aprovação”, visto que uma taxa de reprovação de 10% (ou seja, 90% de aprovação), segundo o Sipac é classificada como “alta”. Taxas de reprovação maiores que 50% enquadram-se na classificação “ruim”, taxas entre 50% e 30% (aprovação entre 50% e 70%) recaem na classificação “médio inferior”, e taxas entre 30% e 10% (aprovação entre 70% e 90%), como “médio superior”.

Soa um tanto quanto estranho dizer que uma taxa de reprovação de 10% classifica-se como “alta”. Ou seja, talvez fosse o caso de alteração do nome do indicador de “taxa de reprovação” para o seu oposto, ou seja, “taxa de aprovação”.

¹⁶ Por exemplo, se a taxa de evasão escolar verificada foi de 10%, a taxa de permanência será de 90%, percentual este que deve ser utilizado para a realização da agregação aos demais indicadores educacionais.

¹⁷ Na verdade, o que este indicador busca retratar é justamente o inverso, ou seja, a “taxa de aprovação” nas escolas.

Neste sentido, da mesma forma que em relação ao indicador anteriormente trabalhado, com vistas à agregação de tal indicador aos demais indicadores educacionais utilizados no Sipac, tendo em vista que o mesmo apresenta “sinal negativo”, foi necessário trabalhar com um indicador que na verdade expressa o seu inverso, ou seja, com a *taxa aprovação*, assumindo os percentuais que complementam os valores verificados para se alcançar 100%.¹⁸

Apesar da relativamente reduzida média nacional observada para este indicador, segundo o MEC/Inep 2000, que atingiu 10,7%, o indicador do Sipac mostrou-se sensível, sendo que, um assentamento (Nova Vida II) obteve classificação “Média Inferior”, com reprovação de 31,6%; dois assentamentos apresentaram classificação “Média Superior” (Barro Azul – 24,4% e São João das Neves – 18,1%) e outros três assentamentos, tiveram classificação “Boa” (Jaguarão – 9,9%, Guapirama – 3,8% e Nova Fartura – 3,4%). Comparada com a média nacional, percebemos situação crítica em relação aos três primeiros assentamentos, devendo ser realizada checagem para verificação do que está ocasionando tão alta taxa de reprovação.

Há que se avaliar a eficácia de se trabalhar com este indicador, apesar do mesmo ser largamente utilizado por organismos internacionais e nacionais, tendo em vista que as médias regionais e nacional atingem patamares relativamente baixos (inferiores a 16%, segundo o Censo Escolar, 2005), o que torna o campo de avaliação deste indicador bastante reduzido (da mesma forma que o indicador anterior – “taxa de evasão”).

Outra situação relevante que pode comprometer este indicador refere-se ao sistema que vem sendo adotado por muitas secretarias estaduais e municipais de educação, qual seja a adoção de “sistema de ciclos”, onde o nível de reprovação é reduzido de forma drástica, com alunos sendo aprovados mesmo com notas ruins, devendo receber reforço nas disciplinas nas quais não foi bem, no ano posterior.

Enquanto sugestão, dada a aparente aleatoriedade das faixas de classificação, as mesmas deveriam ser alteradas para, como sugerido para alguns indicadores anteriores, acompanhar médias regionais ou estaduais, que poderiam ser parametrizadas a partir da PNAD, Censos Escolares ou outras fontes, tal como a tabela que segue.

¹⁸ Por exemplo, se a *taxa de reprovação* verificada foi de 5%, a *taxa de aprovação* será de 95%, percentual que deve ser utilizado para a realização da agregação aos demais indicadores educacionais.

Tabela 9 – Taxa de reprovação – Brasil

Brasil/ regiões geográficas	Reprovação (%)
Brasil	13,0
Norte	15,8
Nordeste	16,3
Sudeste	9,2
Sul	13,9
Centro-Oeste	11,9

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2006).

Observando a tabela acima, que aponta para a “taxa de reprovação” para as regiões do Brasil e média nacional no ano de 2005, em comparação com os resultados auferidos pelos assentamentos analisados, podemos verificar que àqueles situados na região Nordeste (Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA, com taxas de reprovação respectivamente de 31,6% e 18,1%), bem como o assentamento Barro Azul – MG (24,4% de taxa de reprovação), situado na região Sudeste, apresentaram resultados piores do que as médias das suas respectivas regiões (16,3% - Nordeste e 9,2% - Sudeste).

De outro lado, os assentamentos da região Sul – Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR, com taxas de reprovação de 9,9% e 3,8%, respectivamente, bem como o assentamento Guapirama – MT, situado na região Centro-Oeste, com 3,4%, apresentaram taxas de reprovação inferiores às respectivas médias regionais observadas através do Censo Escolar, que foi de 13,9% para a região Sul e 11,9% para a região Centro-Oeste.

Neste sentido, dada a limitação apontada anteriormente em relação ao reduzido campo de análise deste indicador, tendo em vista às médias nacional e regionais, deve-se avaliar a perspectiva de eliminação deste indicador, ou o inevitável ajuste nas faixas de classificação, de modo a conferir melhor sensibilidade para o indicador ora avaliado.

Finalmente, o *indicador 1.8* apresenta o “*nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura da escola e qualidade de ensino)*”, sendo um indicador específico deste sistema que buscou agregar um conjunto de variáveis avaliadas pelo Sipac em relação à educação, de forma a possibilitar a comparação dos indicadores “técnicos” definidos, com a perspectiva ou ponto de vista das próprias famílias assentadas.

Dados do PNERA em relação à educação tratam de questões semelhantes às utilizadas pelo Sipac, conforme apontado no quadro abaixo.

Tabela 10 – Avaliação da escola onde pessoas das famílias cursam o ensino fundamental da 1ª a 4ª série (%) - PNERA-2004

ASPECTOS (Ne= 258.798)	AVALIAÇÃO			NÃO TEM	NÃO SABE/NÃO RESPONDEU
	RUIM	REGULAR	BOM		
Relacionamento dos professores com a comunidade	7,0	27,1	61,0	3,4	1,6
Quantidade de professores	14,8	35,3	47,4	0,3	2,2
Qualidade do ensino	9,7	45,8	42,5	0,6	1,5
Salas de aula (aspecto físico)	20,8	39,4	38,5	0,2	1,1
Quantidade suficiente de salas de aulas	25,7	33,8	37,4	1,6	1,5
Material escolar e livro didático	13,8	40,0	34,7	9,6	1,9
Conservação da escola	24,9	39,7	32,1	2,0	1,2
Mobiliário (mesas, carteiras para os alunos)	26,9	40,4	29,5	1,7	1,5
Qualidade da escola como um todo	16,2	53,2	29,5	0,2	1,0
Merenda escolar	26,0	39,5	26,0	7,3	1,2
Outras dependências da escola (refeitório, cantina, cozinha, sala de professores)	21,5	34,6	24,7	17,6	1,7
Qualidade da água de beber	30,4	25,8	38,0	4,0	1,8
Banheiros	35,6	26,3	24,1	12,3	1,8
Área para brincadeiras infantis	20,1	16,0	15,2	46,9	1,7
Recursos tecnológicos (TV, videocassete, DVD, som, computador, copiadora, outros)	12,3	12,2	11,3	61,0	3,2
Área para prática de esportes	16,9	13,3	10,5	57,3	1,9
Biblioteca, laboratórios e oficinas	13,0	11,5	9,5	62,7	3,3

Fonte: Adaptada de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007).

A partir dos dados apresentados na tabela acima, somando-se as respostas “bom” e “regular”, eliminando-se as escolas que não têm os itens analisados, bem como àqueles que não responderam/não sabem, podemos verificar que somente os últimos seis itens apresentam valores abaixo de 70%, sendo que todos apresentam valores superiores a 50%.

Os tópicos analisados pelo Sipac sobre o nível de satisfação das famílias em relação à educação encontram-se na tabela abaixo.

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Ao estado geral da escola (infra-estrutura – quantidade e tamanho das salas de aula; abastecimento de água; etc.)				
Ao material didático utilizado (livros, cartilhas, etc.)				
À qualificação dos professores				
Quanto à adequação do ensino em relação à realidade do assentamento				
Quanto aos interesses dos alunos pela escola / aulas				
Quanto à participação dos pais				
Outros (especificar) _____				

Quadro 3 – Nível de satisfação em relação à educação – itens avaliados

Fonte: Oliveira (2004).

Há um problema estrutural no algoritmo (regra de negócio) utilizado para efetuar cálculo deste indicador pelo Sipac (e para todos aqueles que apresentam informações sobre nível de satisfação), tendo em vista que o mesmo expressa os percentuais relativos à opinião das famílias (“ruim”, “razoável”, “bom” e “regular”), sem eliminar do cálculo àquelas que não responderam a estas questões (ou a algum dos itens da mesma).

O percentual de “não respostas” girou em torno de 25,6% em relação a este indicador, caracterizando assim a divergência visualizada entre os percentuais do gráfico gerado pelo sistema (que estão corretas) e aqueles apresentados na tabela do Sipac.

Outro ponto relevante em relação a este indicador refere-se ao fato de que, originalmente, o Sipac somente incluía as respostas “ótimo” e “bom” para efeito de cálculo do resultado do indicador.

Entendemos aqui (e para todos os tópicos relacionados a nível de satisfação das famílias), que as respostas “regular” também deveriam ser incluídas no rol das respostas a serem consideradas para efeito de cálculo deste indicador, tendo em vista que esta resposta (“regular”), a princípio, ser “aceitável” do ponto de vista do desenvolvimento dos assentamentos. Apesar de tal proposta metodológica aparentemente ser discutível e de certa forma causar polêmica, o entendimento a respeito da mesma decorre da simples avaliação de que quem diz que sua situação é “regular”, a princípio, não estar se queixando da mesma.¹⁹

Neste sentido, tais respostas “Regular” foram agregadas ao resultado total deste indicador e os valores observados para os assentamentos aqui trabalhados, no que se refere ao nível de satisfação das famílias em relação à educação foram os seguintes: Barro Azul – 87,6%; São João das Neves – 82,5%; Jaguarão – 83,0%; Guapirama – 90,3%; Nova Vida II – 87,8%; e Nova Fartura – 95,4%.

Segundo os critérios originais do Sipac, o nível de satisfação das famílias em relação à educação, alcançaria a média de 55,7%. Incorporando-se o conjunto de respostas que apontaram a situação educacional como “Regular”, conforme os dados acima apontados, o menor valor observado para este indicador, seria de 82,5% para o assentamento São João das Neves – MA, sendo que o maior valor seria do assentamento Nova Fartura – PR, com 95,4%.

De outro lado, optou-se aqui por efetuar o ajustamento das faixas de classificação, de modo que qualquer assentamento com percentual de satisfação inferior à metade das famílias assentadas foi considerado como apresentando um nível de satisfação “Baixo”. As demais

¹⁹ Podemos citar enquanto elemento que endossa esta proposta metodológica, o caso dos “alunos regulares” (que tiram notas médias) e que passam de ano. Podemos verificar ainda que os principais sinônimos da palavra “regular” são: aceitável, satisfatória e suficiente.

faixas foram organizadas da seguinte forma: entre 50% e 70% - “Médio Inferior”; entre 70% e 90% - “Médio Superior”; e acima de 90% - “Alto”. Assim, quatro assentamentos alcançariam a classificação “Média Superior” e dois a classificação “Alto” para este indicador, com uma média de 87,8%.

A singularidade deste indicador é característica marcante do Sipac, que permite avaliar de forma comparativa, os demais indicadores em relação à percepção das famílias sobre esta dimensão do desenvolvimento (educacional).

Tabela 11 – Comparativo do nível de satisfação em relação à situação educacional

Assentamentos	Nível de satisfação das famílias em relação à educação (respostas “ótimo” e “bom”)	Média Aritmética (demais itens)	Média Harmônica (demais itens)	Nível de satisfação das famílias em relação à educação (incluindo também as famílias que apontaram uma situação “regular”)
São João das Neves	43,2	74,9	59,6	82,5
Nova Vida II	63,8	71,8	67,9	87,8
Barro Azul	37,3	73,4	68,0	87,6
Nova Fartura	81,8	86,3	84,6	95,4
Jaguarão	44,9	85,0	83,7	83,0
Guapirama	63,3	80,2	64,1	90,3
Média Aritmética	55,7	78,6	71,3	87,8

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa”.

A comparação entre o percentual médio alcançado para este indicador, considerando somente as respostas “Ótimo” e “Bom” (55,7%), com as médias dos demais itens, seja a média aritmética (78,6%), seja a média harmônica (71,3%), poderia ser caracterizada como uma relativa insatisfação das famílias em relação ao agregado dos outros itens avaliados a partir das classificações “técnicas” geradas pelo sistema informatizado. De outro lado, quando adicionamos as respostas “regular”, podemos verificar a expressiva “aprovação” por parte das famílias em relação à situação educacional nos assentamentos analisados, chegando-se a um patamar de 87,8% de respostas. O efetivo descontentamento em relação à educação, ou seja, respostas “ruim” alcançou uma média de apenas 12,2%.

Neste sentido, incorporando as respostas “regular” na composição do percentual de “aprovação” da situação educacional dos assentamentos, poderíamos até dizer que os indicadores “técnicos” trabalhados pelo Sipac apresentaram resultados agregados inferiores à avaliação das famílias assentadas (nível de percepção), ou seja, as famílias têm uma

percepção de que a situação desta dimensão é melhor do que ela efetivamente é, segundo os critérios e indicadores técnicos utilizados pelo Sipac.

Apresentaremos a seguir, os resultados obtidos através do Sipac em relação aos oito indicadores propostos para a dimensão educacional, para cada um dos seis assentamentos trabalhados nesta tese, bem como as médias (aritmética e harmônica) utilizadas para a agregação dos resultados verificados, buscando realizar uma avaliação mais geral dos indicadores e do agregado dos indicadores que conformam a dimensão educacional.

Destaca-se que as cores utilizadas na tabela abaixo, tem por princípio, sugerir o mesmo funcionamento do sinal de trânsito ou semáforo, ou seja: situação “boa” (verde – percentuais superiores a 70% – “siga em frente”); situação “regular” (amarelo – percentuais entre 50% e 69,9% – “atenção”); situação “ruim” (vermelho – percentuais inferiores a 50% – “pare”, e veja como resolver esta situação).

Tabela 12 – Dimensão Educacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos*

EDUCAÇÃO	1.1. Nível de escolaridade – Percentual de adultos (maiores de 15 anos) residentes no lote com ensino fundamental concluído (4ª série)	1.2. Nível de escolarização – Proporção de pessoas em idade escolar (7 a 14 anos) que estão matriculadas	1.3. Condição de acesso à escola	1.4. Condições estruturais e de pessoal da escola: Infra-estrutura*	1.5. Condições estruturais e de pessoal da escola: Pessoal*	1.6. Taxa de evasão escolar no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)	1.7. Taxa de reprovação no último ano (para alunos de 7 a 14 anos)	1.8. Nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura da escola e qualidade de ensino)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	45,0	92,5	92,1	87,5	25,0	100,0	81,9	82,5	75,8	61,7
Nova Vida II	55,2	94,8	74,1	62,5	50,0	97,4	68,4	87,8	73,8	69,9
Barro Azul	57,4	100,0	43,5	62,5	75,0	100,0	75,6	87,6	75,2	69,9
Nova Fartura	67,5	99,1	78,9	87,5	75,0	99,2	96,6	95,4	87,4	85,8
Jaguarião	69,5	97,1	77,4	87,5	75,0	98,6	90,1	83,0	84,8	83,6
Guapirama	79,0	100,0	98,6	62,5	25,0	100,0	96,2	90,3	81,5	66,5
Média Aritmética	62,3	97,3	77,4	75,0	54,2	99,2	84,8	87,8	79,7	72,9

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

* Destaca-se que para que os indicadores 1.6 e 1.7 pudessem ser agregados aos demais foi realizada a inversão dos percentuais dos mesmos, uma vez que estes originalmente apresentam “sinal negativo”. Nesse sentido, estes indicadores passaram a refletir a “taxa de permanência escolar” e a “taxa de aprovação”.

Um indicador que apresentou valores médios baixos foi aquele referente às condições de pessoal da escola (1.5), com média de 54,2%, onde podemos verificar variações acentuadas de assentamento para assentamento. O menor valor auferido em relação a esta dimensão advém deste indicador – 25% para os assentamentos São João das Neves – MA e Guapirama – MT. Talvez a codificação utilizada para conferir valores a este indicador pode ter comprometido os resultados.²⁰ De outro lado, talvez este seja o indicador desta dimensão mais mal estruturado de todos, com parâmetros relativamente frágeis e organização dos quesitos e classificação aleatórios.

Da mesma forma, o indicador referente ao nível de escolaridade (indicador 1.1), também apresentou valores médios relativamente baixos, com média de 62,3%. Tal indicador é justamente um dos que talvez apresente a maior dificuldade de alteração no curto-médio prazo. Poderíamos esperar uma melhoria deste indicador no médio-longo prazo, quando os indivíduos menores que 15 anos começarem a atingir a faixa de idade abordada por este indicador. Há que se esperar que esta “nova geração”, alcance níveis de estudo superiores à geração de seus antecessores, tendo em vista que, de forma geral, as oportunidades de estudo são muito maiores nos tempos atuais. Cabe destacar ainda, as políticas sociais de incentivo à manutenção dos alunos em sala de aula, em especial o “bolsa família”, que certamente vão contribuir para a elevação do nível de escolaridade do país como um todo, conforme anteriormente citado.

Pode causar certa surpresa os valores verificados para os indicadores que tratam de acesso (1.3) e infra-estrutura das escolas (1.4), que alcançaram médias (aritmética) para os seis assentamentos trabalhados de, respectivamente, 77,4% e 75,0%. Os valores aparentemente elevados podem desmistificar a idéia de que, em geral, as escolas rurais são mal estruturadas e de difícil acesso. De outro lado, temos que considerar que a amostra do Sipac é muito pequena (apenas seis assentamentos). Da mesma forma, verificamos que algumas das escolas analisadas são de origem urbana, sendo que os alunos dos assentamentos se deslocam para as mesmas mediante transporte escolar.

Os indicadores 1.2 (nível de escolarização – taxa de matrícula) e 1.6 (taxa de evasão escolar) apontaram, além de valores elevados em todos os assentamentos (97,3 e 99,2, em média, respectivamente), reduzido contraste entre eles, o que reforça a perspectiva de eliminação destes indicadores, tendo em vista que, aparentemente (e de acordo com os critérios de classificação estipulados pelo Sipac), não contemplam característica fundamental

²⁰ Como este indicador não gerava valores percentuais, foi estabelecida uma relação direta entre faixa de classificação e percentual, segundo a perspectiva de quartis, ou seja de 25% em 25%.

para um indicador, qual seja a “sensibilidade” – capacidade de refletir mudanças significativas no decorrer do tempo, mostrando as oscilações decorrentes do processo de desenvolvimento. Já o indicador 1.7, que trata da taxa de reprovação, também apresenta as características similares às dos indicadores 1.2 e 1.6, apesar de ter apresentado relativa sensibilidade.

De outro lado, a eliminação destes indicadores (1.2 e 1.6), proporcionaria queda relativa nos valores médios de cada assentamento em relação à dimensão educacional, conforme podemos observar na tabela abaixo, tendo em vista a perspectiva de obtenção de valores elevados em relação aos mesmos.

Tabela 13 – Comparativo das médias com e sem os indicadores 1.2 e 1.6

Assentamentos	Média Aritmética		Média Harmônica	
	Com todos os indicadores	Excluindo-se os indicadores 1.2 e 1.6	Com todos os indicadores	Excluindo-se os indicadores 1.2 e 1.6
São João das Neves	75,8	69,0	61,7	55,1
Nova Vida II	73,8	66,3	69,9	64,1
Barro Azul	75,2	66,9	69,9	63,6
Nova Fartura	87,4	83,5	85,8	82,1
Jaguarão	84,8	80,4	83,6	79,8
Guapirama	81,5	75,3	66,5	59,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa”.

A simples (e necessária) alteração das faixas de classificação destes indicadores (1.2 e 1.6), mediante o estreitamento das faixas “bom”, “média superior” e “média inferior” (entre 90 e 100%), poderia conferir sensibilidade aos mesmos, porém, os valores permaneceriam elevados, tendo em vista a realidade nacional atual que aponta para valores elevados em relação a estes indicadores.

Do ponto de vista da harmonia entre os resultados auferidos a partir dos indicadores propostos para esta dimensão, quatro assentamentos apresentaram média harmônica bastante próxima da média aritmética, quais sejam, Jaguarão – RS, com diferença de apenas 1,2 % entre as médias aritmética e harmônica; Nova Fartura – PR (1,6%); Nova Vida II (3,9%); e Barro Azul – MG (5,3%). De outro lado, os assentamentos Guapirama – MT e São João das Neves – MA, foram aqueles que apresentaram maior divergência entre as médias dos indicadores desta dimensão, com diferenças de 15,0% e 14,1%, respectivamente, o que se deve em boa parte ao baixo percentual auferido por estes assentamentos em relação ao indicador 1.5 – condição de pessoal da escola.

Do ponto de vista da política pública, pensando numa possível intervenção para alteração da situação verificada em relação à dimensão educacional destes assentamentos, utilizando-se dos resultados do Sipac, com vistas a elevar os índices verificados que apresentassem valores iguais ou inferiores a 50%, poderíamos apontar para ações tais como: i) implantação de Ensino de Jovens e Adultos nos assentamentos São João das Neves – MA; ii) melhora do acesso ao assentamento Barro Azul–MG; e iii) melhoria das condições de pessoal das escolas que atendem aos assentamentos São João das Neves – MA e Guapirama – MT.

Numa situação hipotética, a partir da ação concentrada nas três frentes acima apontadas, poderíamos num prazo relativamente curto, alterar a situação destes assentamentos em relação à dimensão educacional. Neste sentido, considerando: i) a utilização das respostas “regular” em relação ao indicador 1.8 (juntamente com as respostas “ótimo” e “bom”), para a conformação da classificação e dos valores percentuais deste indicador; ii) uma evolução dos indicadores que refletiram valores relativamente baixos (inferiores a 50%), a partir de uma ação centrada em minimizar os problemas identificados,²¹ elevando estes valores para patamares de, no mínimo 50%, os resultados seriam aqueles apontados na tabela abaixo.

²¹ Nível de Escolaridade no assentamento São João das Neves – MA (45%); Condições de acesso às escolas no assentamento Barro Azul – MG (43,5%); bem como Condições de Pessoas das Escolas dos assentamentos São João das Neves – MA e Guapirama – MT (ambos com 25%).

Tabela 14 – Dimensão Educacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos a partir de ação centrada nos principais problemas identificados

EDUCAÇÃO	1.1. Nível de escolaridade – Percentual de adultos (maiores de 15 anos) residentes no lote com ensino fundamental concluído (4ª série)	1.2. Nível de escolarização – Proporção de pessoas em idade escolar (7 a 14 anos) que estão matriculadas	1.3. Condição de acesso à escola	1.4. Condições estruturais e de pessoal da escola: Infra-Estrutura*	1.5. Condições estruturais e de pessoal da escola: Pessoal*	1.6. Taxa de evasão escolar no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos)	1.7. Taxa de reprovação no último ano (para alunos de 7 a 14 anos)	1.8. Nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura da escola e qualidade de ensino)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	50,0	92,5	92,1	87,5	50,0	100,0	81,9	82,5	79,6	74,5
Novo Mda II	55,2	94,8	74,1	62,5	50,0	97,4	68,4	87,8	73,8	69,9
Barro Azul	57,4	100,0	50,0	62,5	75,0	100,0	75,6	87,6	76,0	71,8
Novo Fátima	67,5	99,1	78,9	87,5	75,0	99,2	96,6	95,4	87,4	85,8
Jaquarã	69,5	97,1	77,4	87,5	75,0	98,6	90,1	83,0	84,8	80,6
Guapirama	79,0	100,0	98,6	62,5	50,0	100,0	96,2	90,3	84,6	79,8
Média Aritmética	63,1	97,3	78,5	75,0	62,5	99,2	84,8	87,8	81,0	77,6

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Portanto, a partir de uma “intervenção focada”, pautada num conjunto relativamente reduzido de ações, poderíamos obter evolução dos indicadores que antes apresentavam baixos escores, da dimensão como um todo (especificamente para os assentamentos que apresentavam indicadores com valores baixos), bem como da própria harmonia entre as médias dos indicadores (em especial para os assentamentos Guapirama – MT e São João das Neves – MA). Neste sentido, destacamos as perspectivas de utilização deste instrumento (Sipac), enquanto elemento de definição de estratégias de ação por parte do Incra, de priorização do uso do dinheiro público, bem como da implementação de ações integradas de políticas públicas e atividades específicas (Educação de Jovens e Adultos, por exemplo).

Da mesma forma, parece bastante promissora a perspectiva de uso desta metodologia enquanto ferramenta de avaliação da qualidade dos assentamentos, bem como na efetivação de nova metodologia de definição em relação à consolidação dos assentamentos.

Supondo que este instrumento fosse utilizado para a definição em relação à consolidação, e que o Incra considerasse um assentamento como consolidado quando este obtivesse escore de sete (70%),²² aferido a partir da média harmônica, poderíamos dizer que, do ponto de vista da dimensão educacional, somente os assentamentos Nova Fartura – PR e Jaguarão – RS, com médias harmônicas de, respectivamente, 85,8% e 83,6%, estariam aptos a serem consolidados. Os assentamentos Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG, com percentuais de 69,9%, estariam também muito próximos do parâmetro estabelecido.

De outro lado, a partir das ações apontadas anteriormente, com vistas a minimizar os principais problemas identificados, fazendo uso da metodologia aqui trabalhada, poderíamos ter, num relativamente curto intervalo de tempo, todos os assentamentos aptos a serem “consolidados”, tendo em vista que os mesmos apresentariam “notas” (média harmônica) superiores a sete, ou muito próximas deste valor (que é o caso do assentamento Nova Vida II – RN, com “nota” 69,9%).

Tal perspectiva será aprofundada ao final deste capítulo, por ocasião da avaliação simultânea de todos os indicadores, tendo em vista que diversos elementos têm que ser levados em consideração para averiguação do estado de “consolidação” dos assentamentos. Citando inicialmente um único elemento necessário para tal caracterização, poderíamos destacar o fato de que os resultados auferidos através do Sipac deveriam ser repetidos em alguns anos consecutivos, para constatação de que os resultados alcançados são relativamente

²² Podemos fazer uma analogia às notas necessárias para se passar de ano nas escolas. Algumas atribuem nota cinco, outras sete, etc. São valores a princípio aleatórios, mas que partem do pressuposto de que os alunos têm que ter média superior (pelo menos) à metade de suas possibilidades de nota (no caso da nota cinco).

perenes e não fruto de fato isolado (tal como o estabelecimento de transporte escolar em um único ano, a melhoria de uma estrada de forma “paliativa”, etc.).

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, constituído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada. Destacamos que os vértices da figura representam cada um dos indicadores trabalhados na dimensão educacional, sendo que, se algum assentamento atingir o máximo possível de valor para cada indicador, a linha que representa este assentamento deverá encostar-se ao vértice da figura relativa ao indicador em questão. Com os resultados auferidos pelos assentamentos para cada um dos indicadores trabalhados, cada assentamento acaba por “desenhar” uma determinada figura geométrica de acordo com os valores alcançados, conforme figura abaixo.

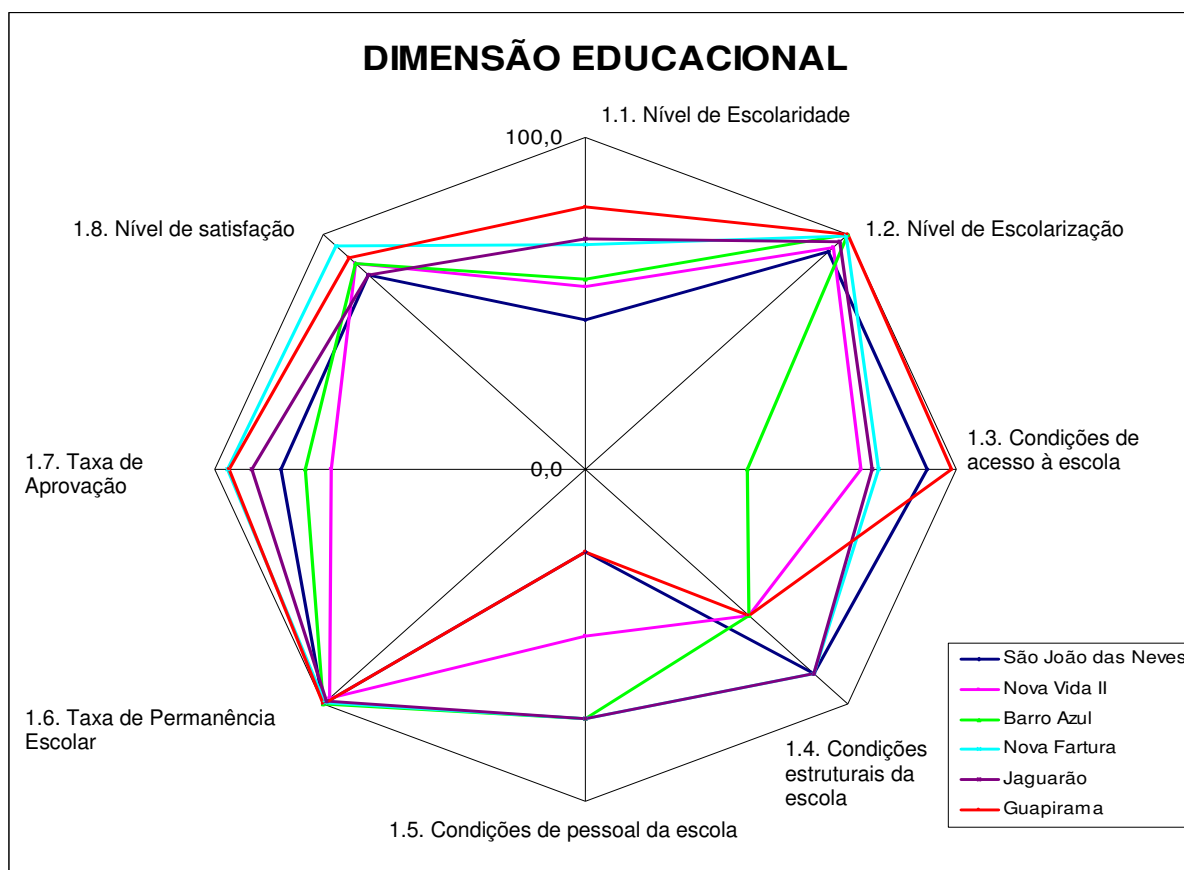


Figura 10 – Gráfico de Radar da Dimensão Educacional

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, em relação aos oito indicadores utilizados pelo Sipac. Neste sentido, fica

muito mais evidente aqui, a falta de sensibilidade dos indicadores 1.2 e 1.6, tendo em vista que todos os assentamentos atingiram praticamente o nível máximo para os mesmos, sem levar em conta o indicador 1.8 (nível de satisfação das famílias em relação às condições educacionais), que também apresentou percentuais bastante elevados (após a alteração do mesmo, incluindo também as respostas “regular”).

Podemos observar ainda indicadores que apresentam acentuada diferenciação nos resultados, em especial os indicadores 1.3 (condições de acesso), 1.5 (condições de pessoal) e 1.1 (nível de escolaridade). Uma restrição central do uso deste instrumento, certamente é a limitação de assentamentos passíveis de serem avaliados em conjunto. É certo que, quanto maior o número de assentamentos inseridos no “gráfico de radar”, mais difícil será a visualização das diferenças existentes. Neste sentido, não dá para imaginar um conjunto de 50 (cinquenta) assentamentos sendo avaliados através deste instrumento.

7.2 DIMENSÃO SAÚDE

O Sipac apresenta um grupo de sete indicadores que buscam resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias estudadas quanto à saúde. O objetivo desta dimensão é, portanto, representar as condições dos grupos de assentados em relação a este componente da dimensão social.

A mensuração do estado de saúde da população é uma tradição em saúde pública. Teve seu início com o registro sistemático de dados de mortalidade e de sobrevivência (estatísticas vitais). Com os avanços no controle das doenças infecciosas (informações epidemiológicas e morbidade), e com a melhor compreensão do conceito de saúde e de seus determinantes populacionais, a análise da situação sanitária passou a incorporar outras dimensões do estado de saúde. Dados de morbidade, incapacidade, acesso a serviços, qualidade da atenção, condições de vida e fatores ambientais passaram a ser métricas utilizadas na construção de indicadores de saúde, que se traduzem em informação relevante para a quantificação e a avaliação das informações em saúde. (BRASIL, 2010e).

Tal como as demais dimensões selecionadas para a composição do Sipac, o conjunto de indicadores definidos para esta dimensão tem por objetivo básico monitorar e avaliar a situação do desenvolvimento das famílias dos assentamentos do ponto de vista da saúde, a

partir de sucessivas observações dos resultados verificados mediante a aplicação dos instrumentos de coleta de dados desenvolvidos para o sistema.

Tendo por base a realização de pesquisas efetuadas nos principais sites que tratam desta temática (com destaque para o site do Ministério da Saúde), consultas a especialistas e numerosas discussões junto ao grupo de trabalho constituído pela Faurgs (Contrato Incra/Faurgs), foi realizada a análise dos indicadores propostos para este eixo, do Perfil de Entrada, Questionário Geral, algoritmos, gráficos e tabelas geradas pelo sistema.

A partir do objetivo geral do Sipac, em relação a esta temática, qual seja a de avaliar o nível de saúde das famílias assentadas, buscou-se inicialmente analisar se os indicadores utilizados, no seu conjunto, poderiam nos proporcionar uma boa noção sobre a situação da saúde das mesmas, realizando concomitantemente uma avaliação de cada um dos indicadores.

Nesta perspectiva, a questão do desenvolvimento dos assentamentos do ponto de vista da saúde, a princípio, centrou atenção especial em alguns “itens básicos” relacionados à saúde, tal como proposto e operacionalizado no Sipac, quais sejam o acesso aos serviços de saúde, problemas de saúde que inviabilizaram o trabalho e/ou ida à escola, grupos específicos (crianças e mulheres) e nível de satisfação, com vistas à melhoria da qualidade de vida das famílias e a conseqüente elevação da expectativa de vida da população como um todo.

Há que se destacar (da mesma forma que nas demais dimensões), que o Sipac não se trata de um sistema específico e “mono temático”. Neste sentido, o sistema não pode (e nem deve) ser exaustivo em determinado tema, o que de antemão indica que somente as questões consideradas como “centrais e mais importantes” dentro de cada dimensão, deveriam ser incorporadas ao sistema, de forma a não torná-lo um instrumento extremamente complexo e de difícil implementação (do ponto de vista operacional). Sob este ponto de vista, o Sipac certamente tem limitações em função dos seus objetivos imediatos e sempre haverá indicadores que poderiam ter sido incluídos (ou mesmo excluídos), de acordo com os diferentes pontos de vista e opiniões sobre o que é mais (ou menos) importante.

Ressalta-se (e justifica-se) a ausência de um indicador largamente utilizado em se tratando de saúde, qual seja a taxa de mortalidade infantil, que indica o número de crianças mortas até um ano de idade para cada mil nascidas vivas. Apesar de inicialmente este indicador figurar entre aqueles que seriam utilizados no âmbito do Sipac, a partir da opinião de especialistas no assunto, optou-se por sua não utilização, tendo em vista que este indicador é utilizado para populações muito maiores do que as dos assentamentos.

A saúde constitui um direito social básico para as condições de cidadania da população brasileira. Um país somente pode ser denominado “desenvolvido” se seus cidadãos forem saudáveis, o que depende tanto da organização e do funcionamento do sistema de saúde quanto das condições gerais de vida associadas ao modelo de desenvolvimento vigente. Não basta ter uma economia dinâmica, com elevadas taxas de crescimento e participação crescente no comércio internacional, se o modelo de desenvolvimento não contemplar a inclusão social, a reversão das iniquidades entre as pessoas e as regiões, o combate à pobreza e a participação e organização da sociedade na definição dos rumos da expansão pretendida. (BRASIL, 2010a).

Indicadores	Descrição
2.1	Existência de estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) e/ou serviços de saúde (Programa Saúde da Família – PSF ou Programa Agentes Comunitários de Saúde – Pacs) junto ao assentamento
2.2	Proporção de pessoas que ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde (para pessoas com idade superior a 5 anos) no último ano
2.3	Proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde agudos e que não buscaram atendimento em serviços de saúde no último ano por problemas ligados ao acesso (em sentido amplo)
2.4	Percentual de crianças de 0 a 5 anos que tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês
2.5	Percentual de crianças de 0 a 5 anos que fizeram acompanhamento do desenvolvimento e crescimento (controle de peso, altura e vacinação) em algum serviço de saúde ou agente de saúde no último ano
2.6	Percentual de mulheres que tiveram filho no último ano que fizeram pelo menos 4 exames pré-natais
2.7	Nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral de saúde

Quadro 4 – Indicadores da Dimensão Saúde adotados pelo Sipac

Fonte: Oliveira (2004).

O Indicador 2.1, busca informar “a existência de estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) e/ou serviços de saúde (Programa Saúde da Família – PSF ou Programa Agentes Comunitários de Saúde – Pacs) junto ao assentamento”. Este indicador serve para apontar a presença (ou ausência) da política pública de saúde nos assentamentos estudados, bem como as oportunidades de acesso ao atendimento médico de uma forma geral.

Na definição dos indicadores para esta dimensão do desenvolvimento (Saúde), foi conferido destaque a algumas questões específicas e a opção tomada trilhou o caminho de se verificar inicialmente a existência de unidade física de atendimento à saúde e alguns tipos de serviços dentro do assentamento ou no entorno.

Em relação aos tipos de serviços de saúde disponíveis para as famílias assentadas, a discussão inicialmente girou em torno da chamada “atenção básica” e as áreas estratégicas

definidas visando a operacionalização da mesma²³ e daí surgiram as dificuldades na conformação de alguns dos indicadores propostos, tendo em vista que não havia, a princípio a pretensão de ser exaustivo em relação a algumas das questões tratadas dentro do conceito de “atenção básica”.

Algumas das dúvidas que emanaram na abordagem desta temática se referiam à possibilidade da existência de equipamentos de saúde (unidades físicas) e de serviços que, a princípio, tem a obrigação de prestar todos os serviços de atenção básica e, isto de fato não se realizar na prática. Ou seja, é possível que um assentamento possua um equipamento de saúde (posto de saúde ou hospital), seja “atendido” por um determinado serviço (Programa Saúde da Família – PSF ou Programa de Agentes Comunitários de Saúde – Pacs) e efetivamente não serem prestados às famílias assentadas todos os ditos “serviços de atenção básica” (e o oposto também é possível).

Objetivamente, o que se buscou saber a partir do indicador ora analisado, é se haviam unidades físicas e determinados tipos de serviços de saúde à disposição das famílias assentadas e se elas efetivamente conseguiam acessar a estas unidades/serviços (sem maiores problemas) quando necessário. Neste sentido, outra questão de difícil trato (não só em relação a esta dimensão, como em relação a praticamente todas as outras), se refere ao termo “acesso” e as dificuldades de se definir o que poderia ser considerado como um “fácil acesso”, o que impõe certa subjetividade, de acordo com o entendimento que cada família tem em relação à determinada situação, bem como as experiências particulares vivenciadas por cada uma delas.

De qualquer forma, há a necessidade de se definir melhor o conceito de “acesso”, no âmbito do Sipac, tendo em vista que existem vários tipos de “acesso” – geográfico, funcional, econômico, cultural, etc. Talvez seja necessário consultar novamente especialistas no assunto para melhor definir o termo a ser utilizado (ou mesmo, definir itens mais objetivos de análise), segundo os parâmetros trabalhados na área de saúde.

Na análise dos indicadores da Dimensão Saúde, a primeira (grande) dificuldade enfrentada, deveu-se ao fato de que este indicador do Sipac não apresentava questão geradora nos instrumentos de coleta de informações específicos, ou seja, não existia no Perfil de Entrada e Questionário Geral, questões que permitissem apreender este indicador, o que só foi

²³ Segundo Portaria nº 648/GM de 28 de março de 2006 que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica (Capítulo 1. Da atenção básica – 1. Dos princípios gerais): “Visando à operacionalização da Atenção Básica, definem-se como áreas estratégicas para atuação em todo o território nacional a eliminação da hanseníase, o controle da tuberculose, o controle da hipertensão arterial, o controle do diabetes mellitus, a eliminação da desnutrição infantil, a saúde da criança, a saúde da mulher, a saúde do idoso, a saúde bucal e a promoção da saúde”.(BRASIL, 2006d).

incorporado, posteriormente à aplicação dos mesmos. Conseqüentemente, não era possível extrair informações do Sipac para a composição do indicador proposto.

Diante desta situação e da importância deste indicador, foi necessário fazer uso de estimativas, tendo por base os Planos de Consolidação (PCAs) dos assentamentos, que apontavam uma série de questões referentes aos itens propostos no indicador, porém, nem todos de forma direta e objetiva. Da mesma forma, os percentuais também foram estimados.²⁴

Neste sentido, a grande dificuldade encontrada foi avaliar a presença de cada um dos itens a partir das informações disponíveis nos Planos de Consolidação (PCAs), bem como se o acesso aos mesmos era fácil ou regular.

Segundo o Ministério da Saúde, os Indicadores e Dados Básicos (IDB) adotam como indicadores, o “número de profissionais de saúde por habitante” (médicos por 1.000 habitantes), assim como o “número de consultas médicas (SUS) por habitante”. Existem ainda três indicadores do chamado “Pacto de atenção básica 2006” (BRASIL, 2006b), que apresentam alguma relação com o indicador aqui sugerido, quais sejam: (i) Proporção da população coberta pelo Programa de Saúde da Família; (ii) Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas; e (iii) Média mensal de visitas domiciliares por família.

Não encontramos indicadores específicos que tratem da existência (ou não) de estruturas de saúde, havendo, porém, vários dados sobre a rede hospitalar do SUS, tanto em relação a unidades existentes, quanto a leitos hospitalares disponíveis.

Segundo o Ministério da Saúde, “A expansão e a qualificação da atenção básica, organizadas pela estratégia Saúde da Família, compõem parte do conjunto de prioridades políticas apresentadas pelo Ministério da Saúde e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde” (BRASIL, 2010a).

Neste sentido, vem sendo ampliada de forma significativa o Programa de Saúde da Família – PSF, com o atendimento a 29,7 milhões de habitantes, a partir de 8,6 mil equipes constituídas, no ano de 2000, alcançando 96,8 milhões de habitantes, mediante um total de 30,6 mil equipes constituídas em 5.261 municípios, em fevereiro de 2010. Isto proporcionou a expressiva cobertura de pouco mais da metade da população do país, apesar de ainda haver certa desproporção do ponto de vista do atendimento regional (BRASIL, 2010b).

As equipes do Programa Saúde da Família – PSF são compostas:

²⁴ Ver Anexo A, que traz as informações extraídas dos Planos de Consolidação (PCAs) dos assentamentos trabalhados, bem como a atribuição dos percentuais em relação a este indicador.

[...] no mínimo, por um médico de família, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e 6 agentes comunitários de saúde. Quando ampliada, conta ainda com: um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um técnico em higiene dental. Cada equipe se responsabiliza pelo acompanhamento de cerca de 3 mil a 4 mil e 500 pessoas ou de mil famílias de uma determinada área, e estas passam a ter coresponsabilidade no cuidado à saúde. (BRASIL, 2010a).

De forma geral, os profissionais do PSF estão vinculados a uma unidade básica de saúde (posto). A ginecologia, obstetrícia e pediatria são consideradas especialidades básicas, que o médico de família (clínico geral) do PSF deve atender. A distribuição de medicamentos também compõe o PSF, porém, outras especialidades tais como a ortopedia, a neurologia, dentre outras, não fazem parte do PSF. De outro lado:

O Programa de Agentes Comunitários de Saúde é hoje considerado parte da Saúde da Família. Nos municípios onde há somente o Pacs, este pode ser considerado um programa de transição para a Saúde da Família. No Pacs, as ações dos agentes comunitários de saúde são acompanhadas e orientadas por um enfermeiro/supervisor lotado em uma unidade básica de saúde. (BRASIL, 2010a).

A Atenção Básica em Saúde é a pauta política dos gestores públicos, estando esta estratégia de Saúde da Família consolidada nos municípios brasileiros, havendo ainda estudos que demonstram forte correlação entre o aumento da cobertura destes serviços e, por exemplo, a queda do índice de mortalidade infantil, dentre outros. Tais procedimentos têm possibilitado avanços significativos no atendimento de saúde e conseqüentemente nos resultados obtidos na prevenção e combate a doenças, proporcionando melhoria geral do quadro de saúde da população brasileira.

Outro dado de relevância refere-se ao percentual de assentamentos que possuíam posto de saúde internamente aos mesmos. Segundo a PNERA 2004, em média, havia postos de saúde em 13,6% dos assentamentos, com variações regionais que oscilam de 7,2% no sul, até 19,6% no sudeste (19,4% no centro-oeste, 16,5% norte e 11,2% no nordeste).

Neste sentido, identificar a presença/acessibilidade destes serviços mediante algum indicador específico, nos parece plenamente adequado e pertinente, o que aponta para um acerto na opção preconizada pelo Sipac em conferir destaque ao PSF e Pacs no contexto dos indicadores trabalhados na dimensão saúde.

O indicador operacionalizado pelo Sipac buscou avaliar tanto a existência de estrutura física (dentro ou fora dos assentamentos) de fácil ou regular acesso, quanto o percentual de

famílias atendidas pelo PSF ou Pacs. Dentro deste contexto, tal indicador apresenta algumas superposições, acarretando problema do ponto de vista conceitual que pode interferir nos resultados levantados, tendo em vista que a existência do PSF pressupõe o trabalho de agentes comunitários de saúde e de Unidades Básicas de Saúde – UBS (que, a princípio tem por obrigação prestar serviços de atenção básica), às quais as equipes do PSF ou Pacs estariam vinculadas. Neste sentido, pode existir uma UBS sem PSF, mas um PSF pressupõe a existência de uma UBS, que por sua vez pode não apresentar “fácil ou regular acesso” para a população assentada.

O fato de não ser um serviço de uso diário (como é o caso das escolas), levou a flexibilização um pouco maior na avaliação deste critério para hospitais ou postos de saúde situados externamente aos assentamentos, ou seja, o conceito adotado sobre “fácil ou regular acesso” foi estabelecido como sendo: hospital ou posto de saúde distante menos de 6 km (em média) da maioria das casas das famílias assentadas e/ou com transporte regular e sem (ou com eventuais e esporádicos) problemas de interrupção das vias de tráfego, por diferentes problemas. De outro lado, o fato de um posto de saúde ou hospital estar situado dentro de um assentamento, não necessariamente implica em um “fácil ou regular acesso” ao mesmo.²⁵

Apesar dos possíveis problemas apontados, esperava-se que este item do indicador pudesse expressar uma realidade média do “acesso” a estruturas de saúde, podendo evidentemente não contemplar diferentes situações, em especial no caso de assentamentos muitos grandes.

Uma das deficiências deste indicador refere-se ao fato do mesmo não avaliar a qualidade dos serviços (PSF ou Pacs) ou da estrutura física em si, uma vez que a questão tratada se refere “simplesmente” à existência (ou não) de estrutura física e dos serviços de saúde apontados. Neste sentido, tanto os serviços quanto a estrutura física podem efetivamente existir, porém apresentar sérios problemas de qualidade do serviço, ou mesmo de não atendimento à população dos assentamentos.

Uma das dificuldades deste indicador consiste na verificação da acessibilidade aos Postos de Saúde e/ou Hospitais, bem como no atendimento aos serviços PSF e Pacs, tendo em vista que a opção de simplesmente verificar se existe ou não tais serviços no município de inserção do assentamento e se a população deste está incluída no conjunto de famílias que devem ser atendidas, pode dar falsa impressão e gerar resultado equivocado, uma vez que as

²⁵ Ver Anexo A para melhor entendimento sobre os critérios adotados.

famílias podem estar inseridas no público alvo de uma equipe de PSF e Pacs e efetivamente não estarem sendo atendidas pelas mesmas.

Conforme citado anteriormente, como não existiam questões nos instrumentos de coleta de informações aplicados no assentamento que permitissem apreender este indicador, buscou-se nos PCAs elaborados, elementos que permitissem extrair este indicador (ver Anexo A). Tal perspectiva levou a uma avaliação dos assentamentos nos seguintes termos: Assentamentos Nova Fartura – PR e Jaguarão – RS, com classificação “alta” (100%); assentamentos Nova Vida II – RN, Barro Azul – MG e Guapirama – MT, com classificação “Média Superior” (75%); e assentamento São João das Neves – MA, com classificação “Média Inferior” (50%).

O indicador 2.2 que trata da “*proporção de pessoas que ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde (para pessoas com idade superior a 5 anos) no último ano*”²⁶, busca captar de forma aproximada a medida de severidade dos problemas de saúde de que foram acometidas as famílias assentadas, no período proposto.

Um primeiro item que merece destaque em relação a este indicador é a referência que é feita no título do mesmo, sobre as pessoas que ficaram impossibilitadas de trabalhar. Não parece claro que tal situação se aplica tanto ao trabalho remunerado quanto ao não remunerado (atividades rurais, não rurais ou domésticas), o que pode provocar problemas de entendimento por ocasião da aplicação dos questionários a campo, afetando desta forma os resultados auferidos pelo indicador. Neste sentido, o Perfil de Entrada deveria destacar, quando fala de pessoas que ficaram impossibilitadas de trabalhar, que se trata tanto de trabalho remunerado, quanto não remunerado e/ou atividades domésticas.

Da mesma forma, outro item que é importante frisar, se refere ao termo “problemas agudos de saúde”,²⁷ também utilizado no título deste indicador. Aparentemente, este indicador mistura duas coisas: a criança/adolescente que não vai à escola, pois está com febre (por exemplo), com o adulto que não pode trabalhar, pois está muito doente ou sofreu algum acidente (problema ortopédico, cortes, etc.). A impressão que se tem é que tal indicador foca

²⁶ Na verdade, este indicador busca demonstrar justamente o contrário, ou seja, a proporção de pessoas que *não ficaram impossibilitadas* de trabalhar ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde no último ano.

²⁷ Por orientação dos especialistas consultados e mediante pesquisa bibliográfica, deve-se considerar como sendo “problemas agudos” de saúde, os seguintes itens: (i) Doença infecciosa; (ii) Doença não infecciosa (ex. infarto); (iii) Causa externa (ex. acidente, ferimento); (iv) Saúde mental; (v) Depressão; (vi) Alcoolismo/dependência química; (vii) Problemas odontológicos. De outro lado, deve-se buscar exemplificar melhor cada um destes itens que deverão constar no Perfil de Entrada.

mais na questão da falta ao trabalho ou à escola, do que nos chamados “problemas agudos de saúde”.

Igualmente, seria importante identificar o que ocasionou tais problemas, mediante a incorporação no Perfil de Entrada de uma lista com as possíveis situações tidas como “mais freqüentes ou relevantes”, o que poderia fornecer importantes subsídios para uma ação focada e mais eficaz, principalmente em casos onde for verificada alta incidência de algum problema específico, visando a redução e/ou eliminação do mesmo.²⁸

Enquanto sugestão, tal lista poderia ser formada a partir das prioridades adotadas no “Pacto Pela Vida” que busca o fortalecimento da capacidade de respostas às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza, estabelecendo metas específicas para controle/eliminação destas doenças, bem como o conjunto de problemas que mais causam morte,²⁹ dentre outras enfermidades consideradas importantes e de abrangência relevante (AIDS, por exemplo).³⁰ Tal opção, conforme dito anteriormente poderá permitir uma ação específica e efetiva em relação a um determinado problema identificado pelo sistema.

O trecho abaixo aponta para a importância de se saber as causas dos problemas e não somente percentuais gerais, reforçando a necessidade de se conhecer melhor os principais problemas de saúde enfrentados pelas famílias assentadas.

[Em 1930], cerca de 50% das mortes no Brasil eram por doenças infecciosas ou parasitárias. As causas externas correspondiam a 3%, as neoplasias a 3% e as doenças do aparelho circulatório a 12%. [Em 2003], as doenças infecciosas e parasitárias respondem por 5,2% das mortes. As violências por 13,5%, as neoplasias por 16,2% e as doenças do aparelho circulatório por 27,4%. (BRASIL, 2006c, p. 37).

²⁸ Colher dados sobre mortalidade em uma determinada região, por exemplo, sem que se saibam os motivos que levaram a tal situação, parece ter reduzida utilidade prática, demandando novo esforço de diagnóstico e apuração em relação às causas de tal mortalidade.

²⁹ Segundo o Ministério da Saúde, em 2004, as 10 causas líderes de morte no Brasil eram: i) cerebrovasculares (acidentes vasculares cerebrais, isquêmicos, hemorrágicos e outros) – 10,14%; ii) infarto agudo do miocárdio e doenças isquêmicas do coração – 9,67%; iii) agressões – 5,39%; iv) diabetes melittus – 4,38%; v) pneumonias – 4,19%; vi) acidentes de transporte – 3,98%; vii) doenças hipertensivas – 3,44%; viii) doenças pulmonares obstrutivas crônicas – 3,37%; ix) insuficiência cardíaca, complicações e doenças mal definidas do coração – 3,07%; e x) cirrose e enfermidades não infecciosas do fígado – 2,51% (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 37).

³⁰ A lista poderia ser formada com os seguintes itens: Tuberculose, Malária, Dengue, Hanseníase, Aids, Infarto, Causa Externa (ex. acidente, agressões ou ferimento), Diabetes, Pneumonia, Hipertensão, Cerebrovasculares (acidentes vasculares cerebrais, isquêmicos, hemorrágicos e outros), Saúde Mental/Depressão, Alcoolismo/Dependência Química, Problemas Odontológicos, Influenza e outras.

De outro lado, há também a percepção ou atribuição “arbitrária” (e subjetiva) sobre o que seria um “problema agudo de saúde”, uma vez que algumas pessoas trabalham ainda que (muito) doentes, mas esta limitação não parece ser passível de se eliminar de forma simples. Sendo assim, toda pessoa que deixar de ir trabalhar ou ir à escola por qualquer motivo de saúde que seja (“agudo” ou não), possivelmente será contabilizado na perspectiva deste indicador.

Neste sentido, talvez fosse melhor substituir a expressão “problema agudo de saúde” por outra, ou retirar a palavra “agudo” do enunciado do indicador, uma vez que a perspectiva seguida aqui, se refere a um tipo de problema de saúde que provoca uma “não ação” em relação ao trabalho ou estudo (seja ela de um dia ou mais) e não especificamente ao conceito seguido pela medicina.

Além disso, este indicador (do jeito que está) associa “problemas agudos de saúde” à incapacidade temporária de “trabalhar ou ir à escola”, inexistindo indicação sobre o período mínimo necessário para “enquadrar” um indivíduo nesta situação, o que permite supor que, se o fato ocorrer por um dia, uma semana ou um mês, o problema será contabilizado da mesma forma.

De forma geral, podemos verificar que o sistema de saúde nacional está focado, preferencialmente, no tratamento dos “problemas agudos” e esta é sua principal preocupação, numa perspectiva de caráter eminentemente emergencial. O tratamento que vise à doença aguda será sempre necessário, pois até mesmo as condições crônicas apresentam episódios agudos. Por outro lado, mais recentemente podemos verificar relativa mudança desta perspectiva (ou paradigma), com o fortalecimento e expansão do PSF e do Pacs, e, em especial com o Pacto pela Vida, que tem como uma das suas prioridades o “fortalecimento da atenção básica”.

Há uma série de indicadores que tratam de morbidade e fatores de risco, seja no IDB (Indicadores e Dados Básicos) (BRASIL, 2007), Indicadores do Pacto de Atenção Básica, Anuário Estatístico de Saúde, dentre outras fontes.

Em se tratando de internações, de acordo o Ministério da Saúde, os itens que se destacaram em relação ao percentual de internações no ano de 2009, foram: i) os casos de gravidez, parto e puerpério (21,6%); ii) doenças do aparelho respiratório (13,8%); e iii) doenças do aparelho circulatório (10,2%); doenças do aparelho digestivo (9,0%) e doenças infecciosas e parasitárias (8,3%) (BRASIL, 2010c).

De outro lado, há ainda certa concentração de internações que destoam da média, centrada em determinadas categoria populacional e faixas etárias, como é o caso de doenças

do aparelho respiratório para menores de 1 ano (36,2%), entre 1 e 4 anos (44,8%) e entre 5 e 9 anos (30,5%); gravidez, parto e puerpério entre 15 e 19 anos (61,4%) e entre 20 e 49 anos (34,3%); doenças infecciosas e parasitárias para menores de 1 ano (15,2%), entre 1 e 4 anos (24,4%) e entre 5 e 9 anos (18,8%), dentre outros (BRASIL, 2010c).

Diante dos tópicos acima enunciados, uma das possibilidades deste indicador operacionalizado pelo Sipac, com vistas a se ter referências inclusive para ajustar as faixas de classificação, seria a de se trabalhar apenas com os casos de internações, ao invés de buscar informações sobre quem “deixou de trabalhar ou ir à escola por causa de problemas agudos”. Porém, a intenção em relação ao indicador parece adequada, tendo em vista que visa identificar um conjunto populacional teoricamente maior, evitando-se assim que o indicador se torne pouco sensível, caso fosse adotado o pressuposto da internação enquanto parâmetro.

Há ainda uma aparente dificuldade em relação a este indicador no caso dos grupos de idosos, aposentados, ou pessoas que possuam necessidades especiais (físicas ou mentais), tendo em vista que as mesmas, a princípio, não trabalham de forma permanente, o que poderia camuflar problemas de saúde em relação ao público idoso, gerando ainda dificuldades de enquadramento desta situação em relação ao indicador proposto.

Mantida a proposta original deste indicador, a classificação evidentemente terá de ser arbitrária, tendo em vista que, a princípio, não há parâmetros passíveis de comparação com o tipo de análise. Neste sentido, talvez seja mais adequado utilizar a divisão em quartis (de 25% em 25%), para todas as variáveis onde esta situação ocorra. De outro lado, caso empiricamente se verifique pouca sensibilidade do indicador, as faixas poderiam (e deveriam) ser ajustadas.

A classificação verificada para este indicador (considerando os ajustes necessários) aponta os assentamentos Barro Azul – MG, Nova Vida II – RN e Guapirama – MT, com respectivamente 8,52%, 8,28% e 8,24%, atingindo classificação “Boa”. Já os demais assentamentos, Nova Fartura – PR, São João das Neves – MA e Jaguarão – RS obtiveram a classificação “Média Superior”, com respectivamente 22,24%, 14,36% e 10,33% de pessoas que tiveram problemas de saúde que às impediram de ir trabalhar ou estudar.

Ressalta-se que, para efeito de agregação deste indicador aos demais propostos para a dimensão saúde, foi efetuada a inversão dos valores observados, de forma que o indicador passe a expressar a proporção de pessoas que não ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir a escola em decorrência de problemas agudos de saúde no último ano.

O Indicador 2.3 que trata da “Proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde agudos e não buscaram atendimento em serviços de saúde por problemas ligados ao acesso

(em sentido amplo) a algum serviço de saúde no último ano”, tem por objetivo expressar a dificuldade de acesso aos serviços de saúde de uma parcela das famílias assentadas que tiveram problemas de saúde que as impediram de trabalhar e/ou ir à escola, demandando neste sentido, atendimento em algum serviço de saúde, identificando ainda os motivos para a não procura de serviço de saúde/ médico, nestes casos.

O primeiro item (apontado no indicador anterior), indagava às famílias se *alguma pessoa residente do lote tinha tido algum problema agudo de saúde que a impossibilitou de trabalhar ou ir à escola*. Na eventualidade de respostas positivas, era apresentado um conjunto de situações que apontavam as *possíveis atitudes das pessoas* que responderam “sim” a primeira questão, quais sejam: i) procurou atendimento em serviço de saúde; ii) procurou o agente de saúde; iii) procurou diretamente a farmácia; iv) procurou pessoa conhecida (parente, vizinho ou amigo); v) tratou por conta própria; vi) procurou curandeiro, rezadeira; vii) Chás ou ervas medicinais; e viii) outro.

Quando as respostas não incidiam sobre os itens “i” e “ii”, caracterizava-se uma situação de não procura a um serviço de saúde ou agente. Para as demais situações (itens “iii” a “viii”), era apresentado outro conjunto de possibilidades, que buscava identificar os *motivos que levaram à não procura do serviço de saúde ou agente*, quais sejam: i) não achou necessário; ii) não tem serviço de saúde no local; iii) é difícil conseguir ser atendido no posto de saúde ou hospital (poucas vagas/ senhas, horário incompatível, etc.); iv) atendimento distante de casa/ dificuldade de transporte; e v) outro motivo.

Com exceção do item “i”, todas as outras respostas referentes ao tópico anterior, eram caracterizadas como *problemas de acesso* sendo contabilizadas para o indicador ora trabalhado. Neste sentido, a partir das questões anteriormente apresentadas, tornava-se possível ter informações sobre o percentual de pessoas que tiveram problemas agudos de saúde no decorrer do ano e o percentual de pessoas deste grupo que não procurou atendimento em algum serviço de saúde por problemas de “acesso”.

O Ministério da Saúde trata a questão do acesso aos serviços de saúde como sinônimo de “atendimento” e faz referência a esta questão como “direito de acesso”. Desta forma, monitora o acesso através dos chamados “indicadores de cobertura”, tais como: Número de consultas médicas (SUS) por habitante; número de internações hospitalares (SUS) por habitante; cobertura de consultas pré-natal; proporção de partos cesáreos; cobertura vacinal; cobertura de planos de saúde; cobertura de redes de abastecimento de água; cobertura de esgotamento sanitário; cobertura de coleta de lixo; dentre outros.

Segundo dados da PNAD (2003), vêm ocorrendo intensa ampliação do acesso aos serviços de saúde no Brasil, sendo que no período de 1998 a 2003, 80% da população teria afirmado ter um serviço de saúde de referência. A média de consultas per capita neste ano (2003) foi de 2,4, sendo de 3,4 na infância e 4,0 entre os maiores de 64 anos. Estima-se que 14,4% da população tenham buscado atendimento à saúde nos 15 dias anteriores à pesquisa (PNAD 2003), das quais 98% foram atendidas, sendo que 86% dos atendimentos foram considerados bons ou muito bons (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005).

Ainda em relação aos dados da PNAD (2003), nos 12 meses que antecederam a pesquisa, 63% dos brasileiros haviam procurado um médico, com destaque para os menores de cinco anos (78%) e os maiores de 64 anos (80%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005).³¹

A pesquisa mostra uma importante ampliação do acesso às ações e serviços de saúde, especialmente de atenção básica [...]. Os dados apontam, ainda, uma forte desigualdade regional e intra-regional na oferta de serviços, bem como toda uma série de iniquidades de gênero e de classe social. O enfrentamento dessas iniquidades, junto com a ampliação da participação e do controle social, deve estar no centro do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação das políticas e ações de saúde. (BRASIL, 2006c, p. 10-11).

De outro lado:

Os principais motivos indicados para o não atendimento das demandas numa primeira busca foram indisponibilidade de senha ou vaga (48,9%) e a falta de médico para o atendimento. [...]. Das pessoas que não procuraram serviços de saúde, 96,7% delas não o fizeram por não sentir necessidade. Das 5,0 milhões que sentiram necessidade, 23,8% não procuraram um serviço por falta de dinheiro, 18,1% não procuraram porque consideravam o atendimento muito demorado, 12,7% por ser o serviço distante ou o acesso/transporte difícil e 12,7% porque o horário do serviço era incompatível com o seu. (BRASIL, 2006c, p. 16).

Em relação à classificação obtida para estes indicadores, segundo os resultados apurados através do Sipac, os assentamentos São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Jaguarão – RS se enquadrariam na faixa “Média Superior”, com, respectivamente 27,6%,

³¹ Da mesma forma, segundo o Painel de Indicadores do SUS, no ano que antecedeu esta pesquisa, 7 em cada 100 pessoas haviam sido internadas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005).

16,9% e 10,5% de pessoas que tiveram problemas agudos de saúde e que não buscaram atendimento em serviços de saúde por dificuldades de acesso. Na faixa “Boa”, situam-se os demais assentamentos, Guapirama – MT, Nova Fartura – PR e Barro Azul – MG, com respectivamente 6,5%, 4,1% e 0%, com destaque para este último assentamento que não apresentou problema algum em relação ao acesso.

Neste sentido, é fundamental importância monitorar a situação do acesso aos serviços de saúde, verificando a partir do Sipac quais são esses problemas de forma específica, com vistas a se buscar soluções possíveis para sua redução e/ou eliminação. De outro lado, também aqui a definição de acesso (em sentido amplo) pode gerar confusão e imprecisão, e, conforme já comentado no caso do indicador anterior, demanda melhor avaliação.

Novamente, a classificação dos resultados se dá de forma arbitrária (“boa” – menor que 10%; “média superior” – entre 10 e 30 %; “média inferior” – entre 30 e 50 % e “ruim” – maior que 50%), porém, como não há parâmetros de comparação, estas faixas de classificação, a princípio, parecem adequadas, uma vez que consideram uma situação em que mais da metade da população apresente problemas de acesso à serviços de saúde, como sendo uma situação “ruim”. Posteriormente, a partir da alimentação do Sipac com um maior volume de dados sobre os assentamentos, as faixas poderão ser ajustadas.

Como há certa confusão em relação ao objetivo (principal) do indicador: problemas de acesso X procura ou não de serviço médico em casos de problemas agudos de saúde que impossibilitaram o trabalho ou ida à escola, deve-se estudar melhor o que efetivamente se quer com este indicador.³²

Da mesma forma que o indicador anterior, para a realização da agregação dos resultados verificados para este indicador ao dos demais previstos nessa dimensão, torna-se necessário a inversão dos valores, de forma a captar os dados percentuais daquelas pessoas que, apesar de terem problemas agudos de saúde no decorrer do ano, não apontaram problemas de acesso para não procurar atendimento em algum serviço de saúde.

O *Indicador 2.4*, que trata do “*Percentual de Crianças de 0 a 5 anos que tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês*”, visa identificar a incidência de dois dos principais problemas que afeta a saúde infantil, possibilitando assim promover ações

³² A título de sugestão, o perfil de entrada deveria ser alterado seguindo as principais características adotadas no questionário utilizado pela PNAD 2003, efetuando-se a pergunta: Por que não procurou o serviço de saúde, médico ou agente comunitário de saúde? Já as opções de respostas, segundo a PNAD 2003, seriam: i) Achou que não havia necessidade; ii) Indisponibilidade de senha ou vaga; iii) Falta de médico para o atendimento; iv) Falta de dinheiro; v) O local de atendimento era distante ou o acesso/transporte era difícil; vi) Horário incompatível com o seu; vii) O atendimento é muito demorado; viii) Outros. Tal ajuste traria a possibilidade de se efetuar comparações entre os dados da PNAD e do Sipac, bem como proceder a eventuais ajustes nas faixas de classificação.

focadas nos assentamentos que apresentarem percentuais elevados em relação a este indicador.

Este indicador, assim como outros indicadores desta dimensão, adotou um critério de considerar alguns grupos específicos no rol das avaliações a serem realizadas, quais sejam crianças, gestantes e idosos, sendo que em relação a este último grupo, optou-se por não inserir nenhum indicador específico, tendo em vista limitações do ponto de vista operacional.³³

A “taxa de internações por Infecção Respiratória Aguda (IRA)”³⁴ e a “Taxa de internações por Doença Diarréica Aguda (DDA)”³⁵ em menores de 5 anos são indicadores do Pacto de Atenção Básica 2006 (DATASUS). Tais indicadores têm relação direta com a taxa de mortalidade infantil, sendo que um dos objetivos e metas em relação a estas taxas, fixados no chamado “Pacto pela vida”, é reduzir em 50% os óbitos infantis por doença diarréica e em 20% os óbitos infantis por pneumonia, em 2006 (BRASIL, 2006e, p. 33), o que torna patente a necessidade de acompanhamento e ação sobre estes problemas de saúde de forma específica em relação ao grupo das crianças.

Os valores regionais observados em relação às internações ocorridas no ano de 2006 são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 15 – Taxa de internação por IRA e DDA <5 anos, por Ano e Região – 2006

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
IRA	28,23	23,75	22,65	31,21	32,48	25,44
DDA	28,14	23,68	7,98	13,16	21,68	16,56

Fonte: BRASIL, 2006b.

Interessante pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde em conjunto com pesquisadores da universidade de Nova York apontou (dentre outras coisas) forte correlação entre a cobertura do Programa Saúde da Família – PSF e a mortalidade infantil, demonstrando que para cada 10% de aumento da cobertura do PSF, há uma queda de 4,6% da mortalidade

³³ Para se ter uma idéia da complexidade de se tratar esta questão, a avaliação multidimensional rápida da pessoa idosa (que consta do documento “Cadernos de Atenção Básica”) inclui 13 diferentes indicadores, incorporando avaliação sobre nutrição, visão, audição, incontinência, depressão, cognição e memória, dentre outros, o que se torna inviável do ponto de vista dos objetivos e perspectivas do Sipac.

³⁴ Número de internações por IRA, de 2000 a 2006, na faixa etária de 0 a 4 anos, por local de residência.

³⁵ Número de internações por DDA, de 2000 a 2006, na faixa etária de 0 a 4 anos, por local de residência. Destaca-se que este indicador tem forte correlação com questões ligadas ao saneamento básico, o que indica que, melhorias no saneamento podem ocasionar redução dos valores observados para este indicador.

infantil, independente de outros fatores (BRASIL, 2006c). Nestes termos, de forma geral, há que se esperar que a ampliação do atendimento do PSF de forma geral, promova uma redução em relação à taxa de mortalidade infantil e, possivelmente uma redução dos valores referentes à diarreia e problemas respiratórios.

Da mesma forma, ações voltadas para a melhoria em relação ao saneamento básico no país podem contribuir sobremaneira para a redução de problemas respiratórios e, principalmente, de diarreia em crianças (e adultos).

Em relação aos resultados verificados através do Sipac, observamos que este indicador apresentou-se boa sensibilidade, tendo em vista que o assentamento São João das Neves – MA apontou classificação “ruim”, com 50,7% de crianças de 0 a 5 anos com problemas respiratórios ou diarreia no mês anterior à aplicação do Perfil de Entrada; quatro assentamentos apresentaram classificação “média superior”, com percentuais de 41,5%, 38,6%, 34,0% e 31,3%, respectivamente para os assentamentos Nova Vida II – RN, Jaguarão – RS, Nova Fartura – PR e Guapirama – MT; e apenas um assentamento (Barro Azul – MG), apresentou classificação “Boa”, ficando na fronteira da faixa “Média Superior” (25%).

Segundo análise apontada no relatório do PAC (2006):

Este indicador mostrou-se problemático desde o início, pois trata de intervalo de tempo diferente de toda a análise do sistema de monitoramento (mês ao invés de ano), o que pode sofrer variações conforme a época do ano em que o Perfil de Entrada for aplicado (inverno/verão). Porém, seguimos recomendação de profissional da área, que afirmou que se abordássemos o período de um ano, o indicador poderia não ser sensível com percentuais muito elevados. Sua sugestão original (baseado nas pesquisas realizadas na área de saúde) era de um prazo de 2 semanas. (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2006).

Neste sentido, por ter como base o último mês, conforme anteriormente citado, o indicador poderá sofrer “efeito temporal”. Se, por exemplo, a aplicação do questionário na região sul, for realizada no inverno, os problemas respiratórios muito provavelmente serão mais freqüentes, do que se a aplicação do mesmo for efetuada no verão.

Outra forte limitação deste indicador resulta no fato de que o mesmo combina dois problemas (respiratório e diarreias), que o sistema de saúde trata de forma separada, e em alguns casos, em faixas etárias distintas. O sistema de saúde no Brasil avalia a faixa etária daqueles que são menores de 5 anos (0 a 4 anos), enquanto que o Sipac inclui aqueles que possuem 5 anos em sua análise.

Da mesma forma, a informação do sistema utiliza dados “declarados” pelas famílias e não permite comparações com situações externas ao assentamento (municipais, estaduais ou regionais), que em geral possuem o registro de “atendimento médico” ou mesmo de internação, além de misturar dois problemas diferentes em um mesmo indicador, conforme apontado anteriormente. Há que se considerar ainda a diferenciação no período de tempo estabelecido: um mês, segundo o Sipac e um ano segundo os demais levantamentos realizados.

Uma vez que o sistema de saúde no Brasil trata destas duas questões de forma separada, assim como: (i) utilizam como faixa etária para o cálculo do indicador crianças com de 0 a 4 anos; (ii) utilizam período de observação anual; (iii) consideram somente internações; e (iv) expressam o indicador através de uma taxa;³⁶ há que se avaliar a perspectiva de se utilizar os mesmos parâmetros apontados, na conformação do indicador do Sipac.

Nestes termos, a adequação deste indicador poderia incorporar os seguintes tópicos:

- Separar o indicador em dois: Taxa de internações ou atendimento médico por Infecção Respiratória Aguda (IRA) em menores de 5 anos; Taxa de internações ou atendimento médico por Doença Diarréica Aguda (DDA) em menores de 5 anos;³⁷
- O indicador deve tratar do período de um ano;
- Devem ser considerados somente os casos que geraram internação (ou atendimento médico);
- Utilizar a faixa de 0 a 4 anos para o cálculo do indicador;
- Expressar o indicador por meio de taxa (da mesma forma que os indicadores anteriormente apresentados).

Uma preocupação em relação às alterações sugeridas se refere ao público trabalhado por este indicador (crianças de um determinado assentamento com idade entre 0 e 4 anos), onde se espera que o número total, em geral, seja relativamente baixo (quando comparamos com o público abrangido pelos indicadores utilizados pelo Ministério da Saúde), o que pode tornar o indicador pouco sensível.³⁸

Neste sentido, poderia se considerar não só os casos onde ocorreu efetiva internação, mas também aqueles onde foi realizada ao menos uma consulta médica em função destes

³⁶ N° de internações na faixa etária de 0 a 4 anos X 1.000. População total de 0 a 4 anos.

³⁷ Destaca-se que foi acrescentado a expressão “ou atendimento médico” ao indicador tradicionalmente utilizado pelo Ministério da Saúde, de forma a ampliar a sensibilidade do mesmo.

³⁸ Este é o principal motivo da opção de não se trabalhar no Sipac com o indicador “Taxa de mortalidade infantil”.

problemas, de modo a tornar o indicador um pouco mais sensível e adequado à realidade trabalhada.

Caso sejam adotadas as sugestões apontadas, o perfil de entrada deveria abordar estas duas questões (internação e consulta médica), e o indicador poderia ser alterado posteriormente, caso seja verificada sensibilidade utilizando-se somente o item “internações”, o que possibilitaria comparações mais diretas com os índices apurados pelo Ministério da Saúde.³⁹

A princípio, as faixas de classificação deveriam ser montadas a partir das médias regionais apontadas nos quadros anteriormente apresentados (dados do “Pacto de Atenção Básica - 2006 – Brasil”). Da mesma forma, o sistema poderia gerar tabelas passíveis de serem atualizadas periodicamente, de acordo com o lançamento de novas pesquisas. Porém, a atualização deveria valer somente para informações adicionadas posteriormente ao lançamento das pesquisas, retificando as médias de forma a não alterar as informações e resultados anteriores.

Com vista à agregação deste indicador aos demais previstos para a dimensão saúde, da mesma forma que os dois últimos indicadores, foi necessário efetuar a inversão dos valores percentuais verificados. Neste sentido, o indicador passou a captar o percentual de crianças de 0 a 5 anos que não tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês.

O *Indicador 2.5*, que trata do “*Percentual de Crianças de 0 a 5 anos que fizeram acompanhamento do desenvolvimento e crescimento (controle de peso, altura, vacinação) em algum serviço de saúde ou agente de saúde no último ano*”, tem por objetivo identificar a “cobertura do atendimento” à saúde infantil disponível às famílias assentadas, possibilitando assim, avaliar a necessidade de ações de política pública nesta área.

O enfoque da “Atenção Integrada às Doenças Prevalentes da Infância” (AIDPI) é tratar a criança como um todo em vez de se dirigir somente para uma parte do problema. A AIDPI permite avaliar de maneira sistemática os principais problemas e doenças que afetam a saúde das crianças, para detectar e tratar qualquer sinal geral de perigo ou doença específica. A estratégia AIDPI contém também ações de prevenção e de educação dos pais sobre o cuidado das crianças a nível domiciliar, contribuindo assim para evitar o adoecimento, bem como para melhorar suas condições gerais de saúde.

³⁹ A título de sugestão, a questão do Perfil de Entrada poderia ficar com a seguinte estrutura: “Alguma criança de zero a 4 anos, que mora no lote, foi atendida por um médico no último ano em decorrência de diarreia aguda ou problemas respiratórios”? Deveria ser indagado ainda se os problemas enfrentados pelas crianças que indicarem “sim” quanto a esta questão, se tal situação levou à internação das mesmas. Tal questão poderia ainda ser subdividida, conforme proposto anteriormente, tratando dos tópicos (diarreia e problemas respiratórios) de forma separada.

Cumprir destacar que a OMS elaborou um novo padrão de crescimento que mostra como cada criança no mundo deve crescer. O novo padrão dá ao país uma forma técnica mais eficaz para medir, monitorar e avaliar o crescimento de todas as crianças, independentemente da situação socioeconômica ou do tipo de alimentação.

A cobertura vacinal no primeiro ano de vida é um indicador de cobertura utilizado pelo IDB⁴⁰. De outro lado, o acompanhamento do crescimento (peso/altura) é um serviço que deve ser ofertado pelo PSF e pelo Pacs.

Segundo o Pacto pela Vida, a “Redução da mortalidade infantil e materna” se constitui em uma das seis prioridades pactuadas⁴¹, assim como um dos objetivos e metas para a redução da mortalidade infantil fixados neste pacto é “Apoiar a elaboração de propostas de intervenção para a qualificação da atenção às doenças prevalentes”.

Neste sentido, o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento das crianças nos parece fundamental dentro da estratégia de redução da mortalidade infantil, bem como do desenvolvimento das crianças de forma geral. Tal situação aponta para o acerto da opção do Sipac em relação ao indicador adotado.

Segundo o Ministério da Saúde/Fonas/Cenepi, os dados referentes à vacinação, para o ano 2000, apresentavam elevada cobertura de crianças menores de um ano de idade com as vacinas DPT (95%), BCG (100%), contra o sarampo (100%) e a poliomielite (100%), em todas as regiões brasileiras. Ressalva-se a região Norte, onde a cobertura com as vacinas DPT e contra a hepatite B ainda estava abaixo de níveis ótimos, atingindo respectivamente 77% e 71%. Já a vacina HiB foi introduzida no Programa Nacional de Imunizações somente em 2000, apresentando valores mais baixos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2006a).

Podemos perceber assim, que monitorar a vacinação infantil de forma sistemática constitui ação de grande complexidade, com inúmeras vacinas e épocas específicas de aplicação⁴², procedimento este que certamente não é objetivo do sistema de monitoramento ora analisado. Da mesma forma, o acompanhamento de peso e altura, também requer metodologia sistemática, apesar de, a princípio, não se mostrar tão complexo como no caso da vacinação.

⁴⁰ São 16 vacinas que devem ser ministradas no período de até 2 anos de idade, em diferentes épocas. Para maiores detalhes, ver Brasil (2010d).

⁴¹ As outras prioridades são: (i) Saúde do idoso; (ii) Controle do câncer de colo de útero e de mama; (iii) Fortalecimento da capacidade de respostas às doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza; (iv) Promoção da Saúde e; (v) Fortalecimento da Atenção Básica.

⁴² Ver Toscano e Kosim (2003).

No caso específico do peso, segundo o Pacto de Atenção Básica 2006, a Proporção de nascidos vivos com baixo peso ao nascer (inferior a 2.499 g) para o ano de 2004 foi, em média, de 8,19% para o Brasil, variando de 6,91% no norte até 9,1% no sudeste (7,42% – Nordeste; 7,56% – Centro-Oeste; e 8,62% – Sul).

De outro lado, há a possibilidade deste indicador do Sipac se tornar insensível, caso utilizemos métodos mais criteriosos de averiguação dos dados na conformação do mesmo (verificação da carteira de vacinação, por exemplo), ao invés de dados declarados pelas famílias.

De forma geral, parece claro que não cabe a um sistema de monitoramento com os objetivos propostos no Sipac, o acompanhamento sistemático dos aspectos tratados pelo indicador ora analisado (competência do sistema de saúde municipal/estadual e/ou federal). Ou seja, um monitoramento mais expedito, tal como proposto inicialmente, nos parece mais condizente com a proposta do Sipac, mesmo incorrendo em algumas possíveis inconsistências (declaratórias) e críticas por parte de especialistas de saúde⁴³.

Em sendo assim, este indicador pode dar importantes pistas sobre a situação em relação aos itens analisados (vacinação, peso e altura), a partir de dados declarados pelas próprias famílias, subsidiando eventuais ações específicas por parte da Ates e dos serviços de saúde atuantes junto ao assentamento, com vistas à melhoria (se for o caso) da situação verificada a partir do indicador proposto.

Segundo os resultados auferidos pelos assentamentos avaliados a partir do Sipac, este indicador apresentou relativa sensibilidade, apontando classificação “Ruim”, em relação aos assentamentos Barro Azul – MG, São João das Neves – MA e Nova Vida II – RN, com percentuais respectivamente de 5,6%, 25,3% e 46,2%, de controle de peso, altura e vacinação de crianças com idade entre 0 e 5 anos. O assentamento São João das Neves – MA é o que apresentou situação mais crítica, com somente pouco mais do que 5% das crianças com acompanhamento aos quesitos pesquisados, tendo inclusive a vacinação com índice bastante baixo (25%). Para os demais assentamentos, Guapirama – MT, Jaguarão – RS e Nova Fatura – PR, a classificação obtida foi “Média Inferior”, onde os percentuais verificados foram de

⁴³ A partir das consultas realizadas a especialistas de saúde, podemos verificar certa desconsideração de “informações declaratórias” (neste caso especificamente), tendo como recomendação a observação da carteira de vacinação, peso e altura, o que certamente seria mais adequado, mas fugiria da proposta deste sistema e acarretaria em grande complexificação do ponto de vista da aplicação do questionário.

50,0%, 53,5% e 60,4% das crianças na faixa etária indicada, recebendo acompanhamento nos itens indicados⁴⁴.

Verifica-se, porém, que são várias as limitações deste indicador, se comparados àqueles em uso por parte do Ministério da Saúde, dentre outros organismos. Para além da já comentada “informação declaratória”, a faixa de idade avaliada (0 a 5 anos) parece bastante ampla, tendo em vista que há ainda diferenças significativas entre as faixas etárias de 0 a 1 ano e de 1 a menos de 5 anos. A título de sugestão, a faixa de idade utilizada neste indicador poderia ser reduzida para 0 a 2 anos⁴⁵.

O controle de peso e altura (crescimento) e o de vacinação são procedimentos independentes e que são analisados de forma conjunta neste indicador, o que inviabiliza, a princípio, uma comparação com outros indicadores e mesmo o estabelecimento de faixas de classificação baseadas em indicadores já consagrados do ponto de vista da saúde. Neste sentido, a princípio, este indicador não permite comparações com situações externas ao assentamento.

Pode haver assim, elevado percentual de famílias com acompanhamento de vacinação, porém um reduzido controle de peso e altura e, como os três itens têm que ser atendidos de forma simultânea, a classificação será reduzida (ficando entre “Ruim” e “Média Inferior”), ou seja, a ausência de um dos itens trabalhados pelo indicador, puxa a classificação para baixo.

O indicador 2.6, que trata do “*Percentual de mulheres que tiveram filhos no último ano e que fizeram pelo menos 4 exames pré-natal*”, tem por objetivo identificar se as mulheres gestantes residentes nos assentamentos receberam a atenção de saúde mínima recomendada (4 consultas) em relação ao exame pré-natal.

O acompanhamento deste indicador pode gerar importante informação para as equipes de Ates e para os serviços de saúde municipais onde os assentamentos estão inseridos, assim como proporcionar o desenvolvimento de ações educativas com vistas à elevação da quantidade de exames pré-natais e os benefícios que tal ação pode proporcionar (redução das taxas de mortalidade infantil, de problemas de gestação que podem afetar às crianças, bem como às próprias gestantes, dentre outras).

A proporção de gestantes com acompanhamento pré-natal é um indicador de cobertura utilizado pelo Ministério da Saúde através do IDB (Indicadores e Dados Básicos – Brasil

⁴⁴ Um indicador do Ministério da Saúde (Datusus) aponta para um percentual de crianças com esquema vacinal básico em dia de 94%, o que comparativamente, caracterizaria uma situação ruim para os indicadores obtidos na amostra trabalhada, onde o máximo obtido foi de cerca de 81%”.

⁴⁵ A redução da faixa analisada partiu da sugestão das especialistas consultadas, no desenvolvimento do Contrato Inkra – Faurgs, tendo em vista que esta se trata da faixa mais crítica em relação ao desenvolvimento e crescimento das crianças, em especial no que diz respeito à vacinação.

2006). Da mesma forma, o Pacto de Atenção Básica 2006 (BRASIL, 2006b) trabalha com dois indicadores que abordam a questão do exame pré-natal, tendo em vista que um adequado acompanhamento em relação a este item, contribui diretamente para a redução da taxa de mortalidade infantil. Os indicadores em questão são os seguintes: (i) Proporção de nascidos vivos de mães com 4 ou mais consultas de pré-natal; e (ii) Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal.

Levando-se em consideração dados do Ministério de Saúde (2006a), em relação ao ano de 2004, verificamos que, em média, 87,62% dos “nascidos vivos”, tiveram acima de 4 consultas pré-natal, sendo 34,69%, entre 4 e 6 consultas e 52,93% com 7 ou mais consultas. Em sendo assim, se for mantido como referencial para a classificação deste indicador o número de 4 consultas, haverá a possibilidade de baixa sensibilidade do indicador, tendo em vista o elevado valor médio nacional verificado em relação a este número de consultas (87,62%).

Uma vez que a quantidade de exames pré-natal recomendada atualmente pela OMS/Ministério da Saúde são 6 (seis) consultas e o próprio Ministério da Saúde trabalha com dois parâmetros (4 e 7 ou mais consultas), fazendo supor que uma situação efetivamente ideal seria a de maior quantidade de exames, talvez fosse recomendado a elevação da faixa de classificação de 4 para 7 consultas pré-natal, o que potencialmente qualificaria o indicador e, possivelmente, o tornaria mais sensível.

Outra questão que pode ser melhor trabalhada diz respeito ao fato de que este indicador só se refere às mulheres que tiveram filhos no último ano. Tal situação, em assentamentos pequenos, pode provocar dados nulos, nos casos onde nenhuma mulher ficasse grávida no ano anterior à realização da pesquisa, comprometendo o processo de agregação dos indicadores desta dimensão, provocando, por conseguinte, uma redução nos percentuais desta dimensão.

Neste sentido, sugere-se também ampliar o período considerado na avaliação, de forma a potencialmente ampliar a faixa de avaliação, abrangendo as mulheres que tiveram filhos no decorrer da criação do assentamento até o dia da aplicação do Perfil de Entrada no assentamento (e não somente no último ano). Por outro lado, a inclusão das demais gestantes poderia vir a causar sobreposição nos resultados, numa aplicação posterior do questionário, tornando o indicador potencialmente pouco sensível ao longo do tempo.

A princípio, as faixas de classificação deveriam ser montadas a partir das médias regionais apontadas pelo Ministério da Saúde e o sistema poderia incorporar tabelas que seriam atualizadas periodicamente, de acordo com o lançamento de novas pesquisas.

Do ponto de vista dos resultados verificados para este indicador, observamos “boa sensibilidade”, com classificação “Média Inferior”, para os assentamentos São João das Neves – MA, Barro Azul – MG e Nova Vida II – RN, com percentuais respectivamente de 29,7%, 40,0% e 42,1% de gestantes que fizeram 4 ou mais exames pré-natais no último ano. Os assentamentos Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR, alcançaram classificação “Média Superior”, atingindo percentuais de 60,0% e 62,5%, respectivamente. Já o assentamento Guapirama – MT foi o único que apresentou classificação “Boa”, com 75% das mulheres realizando no mínimo 4 exames, ficando com percentual alcançado exatamente sobre a linha de corte”.

O indicador 2.7, que trata do “Nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral da saúde”, serve para avaliar, do ponto de vista das famílias, avanços e retrocessos no atendimento à saúde, a partir de um conjunto de itens previamente definidos e considerados representativos da dimensão abordada.

Os itens definidos para avaliação por parte das famílias assentadas em relação a este indicador, segundo o Sipac, foram os seguintes: i) estado geral do hospital/posto de saúde mais utilizado (infra-estrutura disponível – quantidade de leitos; equipamentos, ambulância; etc.); ii) o acesso (distância, ausência de transporte e/ou problemas eventuais que impeçam a chegada ao hospital ou posto de saúde); iii) a disponibilidade de consultas; iv) a disponibilidade de medicamentos; e v) a disponibilidade de tratamentos especializados (deficientes físicos ou mentais, doenças não-comuns).

Já que o indicador proposto refere-se ao nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral da saúde, alguns itens que a princípio fazem parte do chamado “senso comum” em relação a esta dimensão⁴⁶, poderiam servir para ajustar os tópicos originalmente propostos pelo Sipac. Da mesma forma, alguns dados do PNERA, tal como o atendimento aos serviços básicos de saúde, e o atendimento aos serviços de saúde de emergência, bem como da PNAD (auto-avaliação do estado de saúde, por exemplo), poderiam ser utilizados enquanto parâmetro comparativo em relação aos resultados auferidos a partir do Sipac, ou mesmo como balizadores para a composição das faixas de classificação.

Do ponto de vista do “atendimento aos *serviços básicos de saúde*”, segundo a PNERA 2004, 34% das famílias considerou este atendimento ruim, 19,6% como regular e 8,8% como

⁴⁶ Uma das perguntas-chave que devemos fazer para a verificação do chamado “senso comum” é: “O que é considerado importante para a grande maioria da população em relação a este tema”? No caso da saúde, podemos citar alguns itens com forte perspectiva de alcance de consenso, como por exemplo: ausência de doenças sérias; acesso a hospitais e/ou postos de saúde e médicos (quando necessário); alimentação saudável; acesso a medicamentos (quando necessário); etc.

sendo bom, sendo que 37,2% afirmaram não ter este tipo de atendimento e 0,4% não sabe/não respondeu.

Em relação ao “atendimento aos *serviços de saúde de emergência*”, ainda segundo dados da PNERA 2004, a avaliação das famílias apontou um percentual de 31,4% que considerou este atendimento ruim, 6,7% regular e 4,0% bom, sendo que 54,7% afirmaram não ter este tipo de atendimento e 0,5% não respondeu (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2007).

Em relação à “auto-avaliação do estado de saúde” (da família como um todo e não de forma individualizada), segundo dados da PNAD 2003, 78,6% dos indivíduos entrevistados avaliou o seu estado de saúde como sendo “muito bom e bom” e 3,4% como “ruim ou muito ruim”, restando assim 18% que considerou seu estado como “regular”. De outro lado, ainda segundo a PNAD 2003, 30% dos entrevistados afirmou ter alguma doença crônica, sendo que, “[...] a percepção de doença varia com a renda, sendo maior entre os que ganham menos. Observa-se, ainda, que essa percepção é maior à medida que aumenta a idade” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006c, p. 10).

Algumas questões incorporadas neste indicador do Sipac advêm de problemas tradicionalmente enfrentados pelas famílias dos assentamentos e das áreas rurais como um todo, a exemplo da “falta de médicos” e “disponibilidade de consultas”, “distribuição de medicamentos” e “dificuldades de acesso físico ao hospital ou posto de saúde”⁴⁷.

Em sendo assim, uma vez que este indicador expressa o ponto de vista/avaliação das famílias sobre itens fundamentais da dimensão saúde, é possível assim efetuar interessante comparação entre a “avaliação (técnica) do sistema” em relação aos itens selecionados (indicadores “técnicos”) e a avaliação das famílias.

Há indicadores que tratam da questão do “*número de profissionais de saúde por habitante*” (médicos/1000 hab.), onde podemos verificar uma média nacional (para o período 2003-2005) de 1,58 médicos/ 1.000 habitantes⁴⁸. Outro interessante indicador que tem alguma relação com este item se refere ao número de consultas médicas/habitante, que em média, no

⁴⁷ Há muitas reclamações por parte das famílias assentadas em relação à disponibilidade de consultas, onde em muitos casos, são distribuídas poucas senhas para atendimento, e em quantidade insuficiente para o atendimento da demanda, o que em geral tem origem na quantidade insuficiente de médicos alocados nos hospitais e postos de saúde existentes nas áreas rurais. A distribuição de remédios gratuitos para as populações mais carentes, também é demanda freqüente das famílias assentadas e elemento valorizado do ponto de vista desta dimensão. Já em relação ao acesso físico, à distância e a disponibilidade de transporte e/ou problemas eventuais que impeçam a chegada a um hospital ou posto de saúde, figuram como um dos principais problemas enfrentados.

⁴⁸ Evidentemente há diferenças regionais em relação a este índice variando de 2,19 no Sudeste, até 0,73 na região Norte (com 0,95 no Nordeste; 1,47 no Sul; e 1,55 no Centro-Oeste). Para maiores detalhes, ver: Brasil (2007).

Brasil (2005), foi de 2,5, com variações regionais que vão desde 1,96 – Norte até 2,88 – Sudeste (2,2 - Nordeste, 2,33 – Sul e 2,42 – Centro-Oeste) (BRASIL, 2007).

Informações extraídas da PNAD 2003, consideradas como interessantes parâmetros em relação a este indicador destacam que “[...] no geral, 86% dos atendimentos foram avaliados como “muito bom” ou “bom”, percentual que aumentou para 92,6% no caso de atendimento odontológico” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005).

Este indicador do Sipac agrega muitas informações, algumas destas, a princípio, não necessariamente estão acessíveis ao usuário, embora ele possa perceber sua ausência quando em situação de privação. De outro lado, trata-se de um indicador eminentemente subjetivo (e qualitativo) o que pode incorrer em imprecisões afetas a este tipo de questão, onde fatores externos podem influir nas respostas.⁴⁹

Outra limitação refere-se ao fato de que os parâmetros adotados e seus respectivos resultados, a princípio, não permitem comparações com situações externas ao assentamento e nem com outros indicadores, tendo em vista tratar-se de um indicador específico deste sistema.

A título de sugestão, para eventuais evoluções do Sipac, algumas reformulações poderiam ser efetuadas em relação aos tópicos utilizados no Perfil de Entrada, para determinar o nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de Saúde, tais como: i) *estado físico* geral do hospital ou posto de saúde mais utilizado (infra-estrutura disponível; equipamentos, ambulância; etc.); ii) *acesso físico* ao hospital ou posto de saúde (distância, disponibilidade de transporte e/ou problemas eventuais que impeçam a chegada); iii) disponibilidade de *médicos*; iv) disponibilidade de *consultas* (senhas) e *medicamentos*; v) atendimento aos *serviços básicos* de saúde; vi) atendimento aos *serviços de saúde de emergência*; vii) *auto-avaliação* do estado de saúde da família.

Da mesma forma que o indicador que trata do nível de satisfação das famílias em relação à educação, há um problema estrutural na tabela apresentada pelo Sipac em relação a este indicador, uma vez que a mesma não elimina do cálculo às famílias que não responderam a estas questões (ou a algum dos itens da mesma), bem como efetua o cálculo dos percentuais de forma equivocada.⁵⁰

⁴⁹ Pressa, mau humor, timidez, não querer falar mal de alguma coisa ou de alguém (do médico, etc.), não querer dizer que sua família tem problemas de saúde, etc.

⁵⁰ Tal equívoco é fruto de erro no cálculo da regra de negócio ou algoritmo utilizado no sistema, que aparece em todos os indicadores referentes à nível de satisfação. O programador provavelmente repetiu o mesmo algoritmo

O percentual de “não respostas” girou em torno de 11,1% em relação a este indicador, caracterizando assim a divergência visualizada entre os percentuais do gráfico (que está correta) e aqueles apresentados na tabela do Sipac.

Destaca-se que se efetuou o ajustamento das faixas de classificação, da mesma forma que na dimensão educacional, de modo que qualquer assentamento com percentual inferior à metade das famílias assentadas foi considerado como tendo nível de satisfação “Baixo”. As demais faixas foram organizadas da seguinte forma: entre 50% e 70% - “Médio Inferior”; entre 70% e 90% - “Médio Superior”; e acima de 90% - “Alto”.

Os resultados auferidos pelo Sipac para este indicador apontou classificação “Baixo” para o assentamento Barro Azul – MG, com 24,0% das famílias considerando a qualidade geral da saúde como sendo “boa”, “ótima” ou “regular”. Os assentamentos São João as Neves – MA, Nova Vida II – RN e Jaguarão – RS atingiram a classificação “Média Inferior” com percentuais de 51,4%, 51,6% e 67,5%, respectivamente. Já os assentamentos Guapirama – MT e Nova Fartura – PR, atingiram a classificação “Média Superior”, com respectivamente 73,5% e 88,4% de famílias apontando a qualidade geral da saúde “boa”, “ótima” ou “regular”.

Da mesma forma que na dimensão educacional, comparando os valores auferidos para os assentamentos referentes ao nível de satisfação das famílias em relação à saúde, com as médias alcançadas nesta dimensão em relação aos demais indicadores “técnicos” (que não tratam da percepção das famílias), podemos inicialmente chegar a uma conclusão aparentemente equivocada, de que o sistema está gerando informações que, a princípio, não se encontram refletidas no nível de satisfação das famílias. Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 16 – Comparativo entre o nível de satisfação das famílias e o agregado dos demais indicadores de saúde

Assentamentos	Nível de satisfação das famílias em relação à saúde (respostas “ótimo” e “boa”)	Média Aritmética (demais itens)	Média Harmônica (demais itens)	Nível de satisfação das famílias em relação à saúde (incluindo também as famílias que apontaram uma situação “regular”)
São João das Neves	19,9	52,1	43,2	51,4
Nova Vida II	26,9	66,1	60,8	51,6
Barro Azul	15,1	64,5	23,9	24,0
Nova Fartura	63,6	77,1	74,1	88,4
Jaguarão	39,6	76,0	71,9	67,5
Guapirama	45,2	75,7	72,4	73,5
Média Aritmética	35,1	68,6	57,7	59,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

utilizado para educação (que possui 6 itens), e efetuou a divisão do somatório dos percentuais referentes a cada item, por 6, quando só há 5 itens na questão que avalia o nível de satisfação em relação à saúde.

Quando consideradas somente as respostas “Ótimo” e “Boa”, a média obtida foi de 35,1%, o que comparado às médias aritmética (68,6%) e harmônica (57,7%) dos demais indicadores, poderia caracterizar uma relativa insatisfação das famílias em relação a esta dimensão. Porém, quando adicionamos as respostas “regular” ao resultado deste indicador, verificamos uma melhor “aprovação” por parte das famílias, chegando-se a um patamar de 59,4%, valor este ligeiramente superior à média harmônica verificadas para o agregados dos demais indicadores (57,7%). O efetivo descontentamento em relação à saúde (respostas “ruim”) alcançou uma média de 40,6%, representando parcela significativa da população.

Neste sentido, incorporando as respostas “regular” na composição do percentual de “aprovação” da situação de saúde dos assentamentos, poderíamos até dizer que os indicadores “técnicos” trabalhados pelo Sipac apresentaram de forma agregada, resultados relativamente compatíveis com a avaliação das famílias assentadas (nível de percepção) em relação à dimensão saúde, quando comparada com a média harmônica dos demais indicadores.

Apresentaremos a seguir, os resultados obtidos através do Sipac em relação aos sete indicadores propostos para a dimensão saúde, para cada um dos assentamentos trabalhados nesta tese, bem como as médias (aritmética e harmônica) utilizadas para a agregação dos resultados dos indicadores verificados em cada assentamento, buscando realizar uma avaliação mais geral dos indicadores e médias.

Destaca-se que as cores utilizadas na tabela abaixo, seguem o mesmo princípio utilizado na análise da dimensão educacional, ou seja: situação “boa” (verde) – percentuais superiores a 70%; situação “regular” (amarelo) – percentuais entre 50% e 69,9%; e situação “ruim” (vermelho) – percentuais inferiores a 50%.

Tabela 17 – Dimensão Saúde – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos

SAÚDE	2.1. Existência de estrutura física de fácil ou regular acesso e/ou serviços de saúde junto ao assentamento	2.2. Proporção de pessoas que não ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde	2.3. Proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde agudos e que não buscaram atendimento em serviços de saúde no último ano (não) por problemas ligados ao acesso	2.4. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês	2.5. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que tiveram acompanhamento do desenvolvimento e crescimento (controle de peso, altura e vacinação) em algum serviço de saúde ou agente de saúde no último ano	2.6. Percentual de mulheres que tiveram filho no último ano que fizeram pelo menos 4 exames pré-natais	2.7. Nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral de saúde	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	50,0	85,6	72,4	49,3	25,3	29,7	51,4	52,0	44,2
Nova Vida II	75,0	91,7	83,1	58,5	46,2	42,1	51,6	64,0	59,3
Barro Azul	75,0	91,5	100,0	75,0	5,6	40,0	24,0	68,7	23,9
Nova Fartura	100,0	77,8	95,9	66,0	60,4	62,5	88,3	78,7	75,8
Jaguarão	100,0	89,7	89,5	63,4	53,5	60,0	67,5	74,8	71,2
Guspirama	75,0	91,8	93,5	68,7	50,0	75,0	73,5	75,4	72,6
Média Aritmética	79,2	88,0	89,1	63,5	40,2	51,6	59,4	67,3	57,8

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Conforme destacado anteriormente, é fundamental ressaltar que, para que os indicadores 2.2, 2.3 e 2.4 pudessem ser agregados aos demais, já que seu sinal é “negativo”, foi feita uma inversão dos percentuais, ou seja, estes indicadores, na verdade, estão expressando: 2.2) a taxa de pessoas que *não* ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola; 2.3) a proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde que as impossibilitou de trabalhar e/ou ir à escola, mas que *não* tiveram problemas ligados ao acesso à serviços médicos; e 2.4) o percentual de crianças de 0 a 5 anos que *não* tiveram problemas respiratórios e/ou diarreia no último mês.

Neste sentido, um dos indicadores que apresentou os menores resultados, tal como verificado em relação à dimensão educação, foi justamente aquele que trata do nível de satisfação das famílias em relação à saúde (indicador 2.7), ainda que adicionadas as respostas “regular” no cômputo deste indicador. Ainda aparecem assentamentos com percentuais de “aprovação” muito baixos (como por exemplo, o assentamento Barro Azul – MG, com 24%), apesar de, no geral, para os demais assentamentos, tais percentuais se manterem em patamares que superam, no mínimo, a metade da população.

Outro indicador que apresentou valores médios reduzidos foi aquele relativo ao percentual de crianças de 0 a 5 anos que efetuam controle de peso, altura e vacinação (indicador 2.5). Verificamos três assentamentos com valores inferiores a 50%, sendo que este indicador é aquele que apresentou o pior resultado para um assentamento – Barro Azul, 5,6%. O fato deste indicador considerar somente como resposta positiva quando os 3 (três) controles forem efetuados de forma simultânea, pode ter contribuído para o baixo percentual verificado. No entanto, cabe destacar, que o avanço na implantação de políticas públicas tais como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs), tende a melhorar estes índices.

Da mesma forma, o indicador referente à quantidade de exames pré-natal (2.6), também apresentou três assentamentos com valores inferiores a 50%.

Os resultados dos demais indicadores, em geral apresentaram-se relativamente elevados para todos os assentamentos, sendo que os assentamentos São João das Neves – MA e Barro Azul, apresentaram valores inferiores a 50% em relação a 3 (três) indicadores; e o assentamento Nova Vida II – RN, apresentou valores inferiores a 50% em relação a 2 (dois) indicadores. Já os assentamentos Guapirama – MT, Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR, não apresentaram nenhum indicador com valor inferior a 50%.

De outro lado, partindo-se do princípio de que, quanto menor for a diferença entre as médias trabalhadas (aritmética e harmônica), maior será a harmonia entre os valores

(variações entre os indicadores), poderíamos dizer que, com exceção do assentamento Barro Azul – MG, que apresentou uma divergência de 34,8% em relação às duas médias, todos os demais apresentaram relativa harmonia entre os valores auferidos para os indicadores desta dimensão, com um máximo de 7,8% (São João das Neves – MA) e um mínimo de 2,8 e 2,9 (assentamentos Guapirama – MT e Nova Fartura – PR, respectivamente).

Do ponto de vista da política pública, pensando numa possível intervenção para alteração da situação verificada em relação à dimensão saúde destes assentamentos, a partir da metodologia aqui trabalhada, de forma a elevar os índices verificados que apresentassem valores inferiores a 50%, poderíamos apontar para ações tais como: i) implantação de acompanhamento sistemático em relação ao desenvolvimento das crianças (controle efetivo de peso, crescimento e vacinação), bem como realização de campanhas de esclarecimento e de incentivo ao exame pré-natal em relação às mulheres grávidas, nos assentamentos São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG; ii) melhoria na prevenção a problemas respiratórios e diarreias em crianças, no assentamento São João das Neves – MA.

Numa situação hipotética, a partir da ação gerencial concentrada nas duas frentes acima apontadas, seria possível num relativamente curto prazo, melhorar a situação destes assentamentos em relação à dimensão saúde. Neste sentido, considerando: i) a utilização das respostas “regular” do indicador 2.7 (juntamente com as respostas “ótimo” e “bom”), para a conformação dos valores deste indicador; ii) uma (hipotética) evolução dos indicadores que refletiram valores relativamente baixos, a partir de uma ação centrada em minimizar os problemas identificados, elevando estes valores para patamares de, no mínimo 50%, os resultados seriam aqueles apontados na tabela abaixo.

Tabela 18 – Dimensão Saúde – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos a partir de ação centrada nos principais problemas identificados

	2.1. Existência de estrutura física de fácil ou regular acesso e/ou serviços de saúde junto ao assentamento	2.2. Proporção de pessoas que não ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde	2.3. Proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde agudos e que não buscaram atendimento em serviços de saúde no último ano (não) por problemas ligados ao acesso	2.4. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês	2.5. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que ficaram acompanhadas do crescimento (controle de peso, altura e vacinação) e em algum serviço de saúde ou agente de saúde no último ano	2.6. Percentual de mulheres que tiveram filho no último ano que fizeram pelo menos 4 exames pré-natal	2.7. Nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral de saúde	Média Aritmética	Média Harmônica
SAÚDE									
São João das Neves	50,0	85,6	72,4	50,0	50,0	50,0	51,4	58,5	56,0
Nova Vida II	75,0	91,7	83,1	58,5	50,0	50,0	51,6	65,7	62,1
Barro Azul	75,0	91,5	100,0	75,0	50,0	50,0	24,0	66,5	54,1
Nova Futura	100,0	77,8	95,9	66,0	60,4	62,5	88,3	78,7	75,8
Jaguara	100,0	89,7	89,5	63,4	53,5	60,0	67,5	74,8	71,2
Guapirama	75,0	91,8	93,5	68,7	50,0	75,0	73,5	75,4	72,6
Média Aritmética	79,2	88,0	89,1	63,6	52,3	57,9	60,4	69,9	65,3

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Poderíamos verificar assim, uma melhoria significativa dos valores de cada assentamento, e, conseqüentemente da qualidade de vida das famílias assentadas, a partir de uma “intervenção focada”, pautada num conjunto relativamente reduzido de ações⁵¹. Neste sentido, destacamos as perspectivas de utilização desta metodologia enquanto instrumento de definição de estratégias de ação, bem como de priorização do uso do dinheiro público, implementação de integração de políticas públicas e atividades específicas (esclarecimento e incentivo a realização de exames pré-natal e de controle do desenvolvimento das crianças, por exemplo), dentre outras.

Da mesma forma, seguindo a hipótese apresentada na dimensão educacional, com relação à utilização deste sistema para a definição em relação à consolidação dos assentamentos, mediante definição de “nota” sete, necessária para que o Incra pudesse considerar um assentamento como consolidado, utilizando-se ainda a média harmônica, poderíamos dizer que, inicialmente, do ponto de vista da dimensão de saúde, 3 (três) assentamentos estariam aptos a serem consolidados, quais sejam, Nova Fartura – PR (com 75,8%), Guapirama – MT (com 72,6%) e Jaguarão – RS (com 71,2%).

Cabe destacar ainda, que, espera-se um melhor nível de satisfação das famílias dos assentamentos, a partir da melhoria dos serviços de atendimento a mulheres e crianças, conforme indicado acima, o que poderia elevar ainda mais a média harmônica desta dimensão do desenvolvimento (em especial para o assentamento Barro Azul – MG, que apresentou o menor nível de satisfação dentre os assentamentos trabalhados, mesmo incorporando-se as respostas “regular”).

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, constituído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada.

⁵¹ Apenas o assentamento Barro Azul – MG ainda apresentaria um indicador com valor inferior a 50%, qual seja, aquele referente ao nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de saúde, que poderia também sofrer algum nível de elevação em seu valor, a partir das ações relativas aos indicadores 2.5 e 2.6.

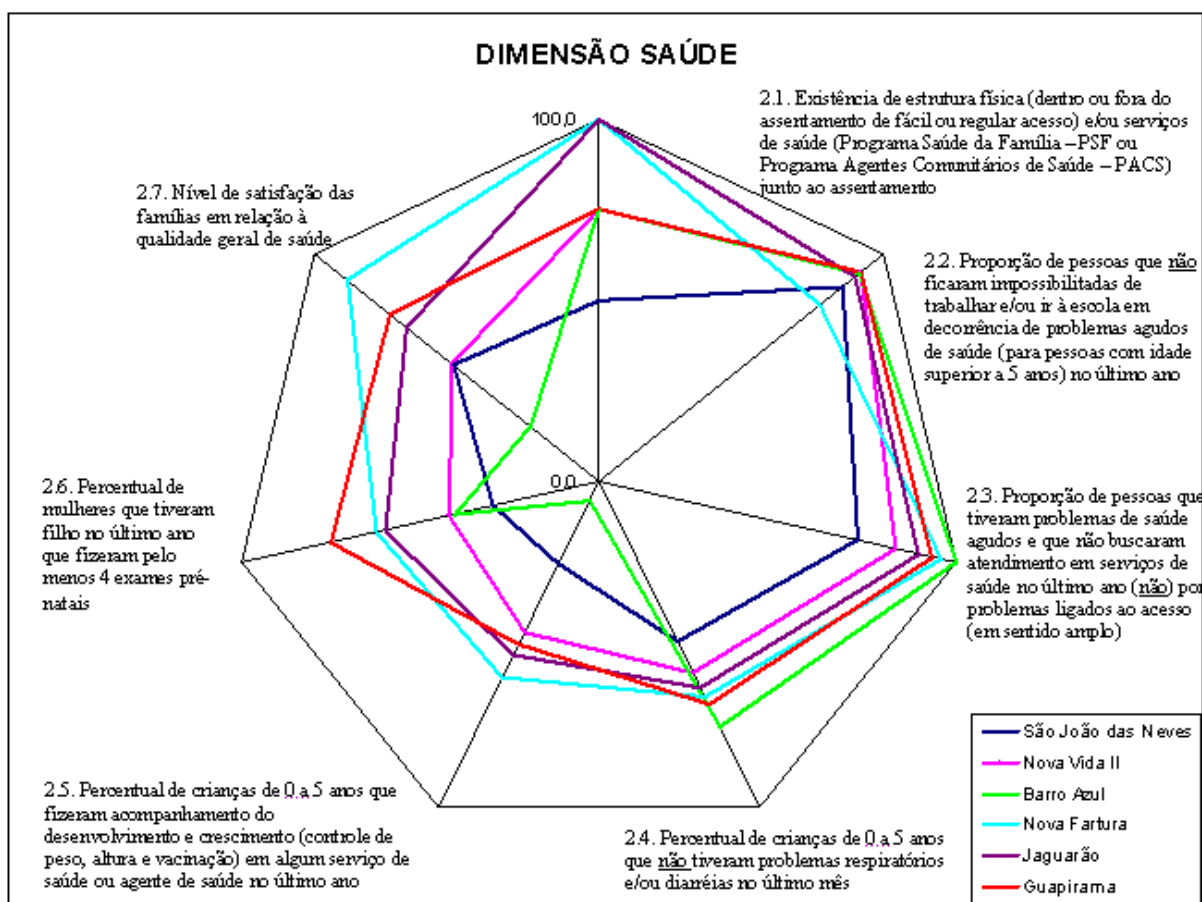


Figura 11 – Gráfico de Radar da Dimensão Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, de forma conjunta, em relação aos sete indicadores utilizados pelo Sipac.

Podemos observar inicialmente, um melhor desempenho em relação aos assentamentos Nova Fartura – PR, Jaguarão – RS e Guapirama – MT, que apresentam áreas maiores do que aquelas verificadas para os demais assentamentos. Interessante notar que os dois primeiros assentamentos acima citados, atingiram o limite máximo para o indicador 2.1.

Já o assentamento São João das Neves – MA, é aquele que apresentou a menor área e, conseqüentemente a menor desempenho entre todos os assentamentos, tendo em vista os baixos resultados auferidos em relação aos indicadores 2.4, 2.5 e 2.6.

Verificamos também o baixíssimo desempenho do assentamento Barro Azul – MG, em relação ao indicador 2.5, bem como, o também fraco desempenho em relação ao indicador 2.7. Em contraponto, tal assentamento atingiu o limite máximo em relação ao indicador 2.3, demonstrando o elevado grau de desarmonia entre os indicadores deste assentamento.

Neste sentido, podemos constatar as potencialidades de uso prático do “gráfico de radar” para a visualização de problemas em relação aos indicadores trabalhados a partir do Sipac, possibilitando assim, a programação de eventuais ações para minorar ou resolver tais problemas.

7.3 DIMENSÃO INFRA-ESTRUTURA

O Sipac apresenta um grupo de sete indicadores que busca resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias estudadas quanto à infra-estrutura disponível tanto para o assentamento como um todo, quanto em relação aos lotes constituídos. O objetivo destes é, portanto, representar as condições dos grupos de assentados em relação a esta dimensão do desenvolvimento.

Inicialmente cumpre destacar que a forma de divisão do solo para a conformação das parcelas/lotês de um assentamento, também chamada de “parcelamento do solo”, é fator fundamental para algumas das questões abordadas neste tópico. Boa parte dos assentamentos hoje existentes no Brasil foi criado a partir da divisão do solo em parcelas de igual tamanho (apelidada de “quadrado burro”), que desconsiderava importantes questões para a sustentabilidade futura das famílias assentadas, tais como acesso à água e estradas (por exemplo), o que, por vezes, comprometeu ou mesmo inviabilizou uma quantidade relativamente expressiva de lotês em alguns assentamentos.

Outra discussão bastante presente no que toca a questão da infra-estrutura, também ligada à constituição dos assentamentos e divisão do solo, é a questão dos assentamentos individuais X coletivos, tendo em vista que estes últimos, em geral, se organizam a partir da constituição de agrovilas. Se por um lado a aglomeração de construções em agrovilas pode reduzir consideravelmente o custo de alguns investimentos (como por exemplo, água, energia, saneamento básico, vias de acesso, etc.), esta questão sempre foi foco de polêmica, tendo em vista que, em boa parte dos casos as famílias preferem morar nos próprios lotês, o que onera sobremaneira o custo da infra-estrutura necessária. Tal situação aponta contraditório impasse, onde o que é mais viável do ponto de vista técnico tende a ser rejeitado por parte das famílias beneficiadas com a política de reforma agrária.

Do ponto de vista da consolidação dos assentamentos, segundo a Norma de Execução Incra/nº 9, de 6 de abril de 2001, que dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de

assentamento em áreas de Reforma Agrária (conforme já citado anteriormente), um assentamento passível de consolidação é aquele que tem concluído os serviços topográficos; concedidos os créditos instalação; disponibilizadas as habitações para os beneficiários; concluído os investimentos em infra-estrutura básica (estradas de acesso ao projeto e internamente às parcelas; meios de acesso ao abastecimento de água para consumo humano; disponibilização de rede-tronco de energia elétrica; e máquinas e equipamentos para uso comum dos beneficiários); e, finalmente, outorga de pelo menos cinquenta por cento dos instrumentos definitivos de titulação. Tal norma reforça a importância atribuída pelo Incra em relação à infra-estrutura dos assentamentos e o Sipac engloba boa parte destas questões.

A partir do objetivo geral do Sipac, especificamente em relação à temática da infra-estrutura, buscou-se avaliar inicialmente se os indicadores utilizados, no seu conjunto, poderiam proporcionar uma boa noção sobre esta dimensão do desenvolvimento nos assentamentos e lotes, realizando concomitantemente uma avaliação de cada um dos indicadores propostos. Nesta perspectiva, a questão do desenvolvimento dos assentamentos do ponto de vista da infra-estrutura, deve centrar atenção na promoção da equidade do acesso aos serviços considerados de forma geral como sendo “básicos” e indispensáveis, o que inclui acesso à água, energia, habitação, estradas e saneamento básico.

Neste tópico serão analisados os indicadores selecionados no contexto do Sipac, que contemplam a situação da infra-estrutura existente, bem como são apresentadas algumas sugestões quanto a alterações para melhor atender o objetivo do monitoramento.

De antemão, podemos afirmar que os sete indicadores assumidos para representar a dimensão infra-estrutura, apontados no quadro abaixo, abrangem um conjunto de itens vitais para a qualidade dos assentamentos e apresentam bom potencial de expressão do grau de desenvolvimento dos assentamentos/famílias em relação a esta dimensão do desenvolvimento.

Indicadores	Descrição
3.1	Condição de acesso ao lote/residência (qualidade das estradas)
3.2	Disponibilidade e qualidade da energia elétrica
3.3	Disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família na residência
3.4	Tratamento de dejetos humanos
3.5	Grau de adequação do banheiro
3.6	Estrutura das moradias
3.7	Nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à residência (tamanho, construção/qualidade da casa, e conclusão da obra).

Quadro 5 – Indicadores da Dimensão Infra-estrutura adotados pelo Sipac

Fonte: Oliveira (2004).

O *Indicador 3.1* que trata da “*Condição de acesso ao lote/residência (qualidade das estradas)*”, apresenta a percepção dos assentados em relação à situação da estrada de acesso aos seus lotes.

Este é um indicador que, à semelhança do indicador 1.3 da dimensão educacional, que trata da questão do acesso às escolas, busca dimensionar as dificuldades de deslocamento, de acesso físico aos lotes, permitindo assim inferir sobre eventuais dificuldades para os meios de transporte em função das vias de acesso do assentamento. Desta forma, este indicador pode potencializar o planejamento de uma ação localizada, como a realização das obras de melhoria das estradas, de forma a contemplar àqueles que apresentarem problemas sérios e eventuais, bem como ações relativas ao transporte em geral, que devem vir a ser refletidos neste indicador.

As diferentes percepções sobre o que é uma estrada boa ou ruim, podem prejudicar as informações deste indicador, dado o caráter de subjetividade envolvido nas respostas. Uma melhor caracterização para as respostas, com vista a torná-las mais objetivas, pressupõe, por exemplo, apontar nas possíveis respostas, uma qualificação dos “adjetivos qualificadores” trabalhados, como por exemplo: “estrada boa” – trafegável durante todo ano; “estrada ruim” – intrafegável em mais da metade do ano, etc.

A principal fonte de informação identificada que apresenta relativa semelhança com este indicador é a Pesquisa Nacional da Educação e Reforma Agrária – PNERA. Nesta pesquisa há informações relativas à itens tais como, tipo de estrada, transporte, o tempo médio que o aluno gasta para chegar à escola, dentre outros, o que pode ser mais apropriado para indicar acesso, do que a proposta consubstanciada pelo Sipac no indicador ora analisado, porém, estes são dados de maior dificuldade de obtenção e compilação.

Já os dados apresentados na tabela abaixo, apontam para a situação onde a forma de acesso aos assentamentos se daria majoritariamente (87,8%, em média), a partir de estradas de terra.

Tabela 19 – Caracterização dos assentamentos segundo o tipo de acesso à cidade (%)

DISCRIMINAÇÃO	GERAL (Ne=5.566)	REGIÃO				
		NORTE (Ne=1.081)	NORDESTE (Ne=2.524)	CENTRO-OESTE (Ne=839)	SUL (Ne=678)	SUDESTE (Ne=444)
-Estrada de terra / não pavimentada / carroçal	87,8	86,8	87,2	90,7	85,7	92,1
-Estrada asfaltada / pavimentada	25,1	11,6	25,9	28,0	30,7	39,6
-Estrada de calçamento / pedras/ brita	6,5	5,5	4,7	4,1	21,2	2,0
-Caminho acessível apenas a pé, de montaria ou bicicleta	3,5	5,9	4,1	1,1	1,0	2,7
-Rio / igarapé / riacho	3,2	9,3	2,4	1,0	0,3	1,4

Fonte: Adaptada de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007).

Nota: O respondente podia assinalar mais de uma categoria de resposta.

Do ponto de vista dos resultados auferidos em relação aos assentamentos trabalhados nesta tese, podemos afirmar que este indicador apresentou boa sensibilidade. Os assentamentos São João das Neves – MA (41,2%), Barro Azul – MG (33,3%) e Nova Vida II (31,0%) atingiram a classificação “Média Inferior”. Já o assentamento Jaguarão – RS (63,7%) atingiu a classificação “Média Superior”, enquanto que os assentamentos Guapirama – MT (89,8%) e Nova Fartura – PR (82,7%) alcançaram classificação “Boa”.

Esta sensibilidade reflete a percepção dos agricultores em relação à qualidade mínima das vias de acesso. De outro lado, os dados são de fácil obtenção, sendo relevantes para formulação de políticas públicas e ações de intervenção de prefeituras e órgãos responsáveis pelas vias de acesso e também atende ao critério de abrangência, uma vez que pode ser obtido e utilizado em todo o território brasileiro.

Da mesma forma que para o indicador 1.3 da dimensão educação, a classificação poderia seguir uma lógica que alargasse a faixa de classificação considerada como “ruim”, abarcando resultados inferiores a 50%, uma vez que, a princípio, qualquer resultado “declarado” inferior à metade da população, caracterizaria uma situação aparentemente “ruim”. As demais faixas poderiam ser organizadas da seguinte forma: resultados entre 50 e 70% - “média inferior”; entre 70 e 90% - “média superior”; resultados acima de 90% - “bom”.

O Indicador 3.2, que trata da “disponibilidade e qualidade da energia elétrica”, apresenta o percentual de residentes no assentamento no ano considerado, que são atendidos por rede elétrica, bem como qual é disponibilidade/qualidade da energia elétrica (contínua o ano todo ou intermitente).

Destaca-se que o Decreto nº 4873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa “Luz para Todos”, aponta em seu artigo 1º, que tal Programa se destinava a “[...] propiciar até o ano de 2008 o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a este serviço público” (BRASIL, 2003).

Já o artigo 5º, que estabelece as prioridades do Programa, inclui dentre estas, a implementação de projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais.

Segundo a pesquisa do PNERA, em 2004, 47,2% dos assentamentos rurais não tinham energia elétrica monofásica, 77% não tinham energia bifásica e 94,3% não tinham energia trifásica. Esta pesquisa apontava ainda que, cerca de 30% dos lotes utilizavam como principal fonte de iluminação das casas “lâmpião a gás, óleo ou querosene”.

De outro lado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005), apontava um percentual médio para o meio rural, de cerca de 16% das residências sem iluminação elétrica. Quando observamos os percentuais de atendimento do ponto de vista regional, verificamos que a Região Norte apresentava 32,2% da população rural sem iluminação elétrica, seguida pela Região Nordeste (22%), Centro-Oeste (10,9%), Sudeste (5,8%) e Sul (4,1%).

Os resultados preliminares do Programa Luz para Todos, apontam expressiva alteração nos percentuais de atendimento à zona rural do país em termos de acesso à energia elétrica. Neste sentido, pode-se dizer que os resultados do Programa Luz para Todos em relação aos assentamentos de reforma agrária, reduziu de forma expressiva e determinante o contingente de famílias sem acesso à energia elétrica, sendo assim, por si só, uma medida de inclusão social destas famílias, se constituindo em vetor de desenvolvimento social e econômico, facilitando o acesso aos serviços de saúde, educação, abastecimento de água, saneamento, dentre outros.

Uma das limitações deste indicador operacionalizado pelo Sipac reside no fato do mesmo não fazer menção ao tipo de energia acessada, se monofásica, bifásica ou trifásica, informação relevante quanto ao atendimento das necessidades da família, em especial as produtivas. Outro fato conflitante, refere-se aos objetivos do indicador, que busca avaliar a partir de dado declaratório (opinião dos próprios assentados), tanto o acesso à energia, quanto à qualidade da mesma.

As faixas de classificação estão divididas em quartis (de 25% em 25%) e demanda balizamento em parâmetros de indicadores semelhantes (PNAD, PNERA, etc.), o que não foi realizado, tornando a classificação aleatória e arbitrária.

Do ponto de vista dos resultados auferidos pelos assentamentos trabalhados nesta tese, este indicador mostrou boa sensibilidade, sendo que há uma grande variedade de situações, onde em todos os assentamentos ainda aparecem lotes sem energia elétrica. Neste sentido, a expressão desta variabilidade nos resultados das entrevistas, confirma a sensibilidade do indicador.

O assentamento Jaguarão – RS apresentou classificação “Ruim”, destacando-se a baixa qualidade da energia, onde cerca de 63% das famílias apontaram o caráter intermitente da energia e outros 12,4% declararam não ter energia elétrica. Ressalta-se que este assentamento apresentou classificação que ficou no limite entre “Ruim” e “Média Inferior”, com 24,8% de famílias que declararam possuir energia o ano inteiro. O assentamento São João das Neves – MA apresentou classificação “Média Inferior”, com situação também crítica, onde cerca de 35% dos lotes não possuíam energia elétrica. Já os demais assentamentos, Nova Fartura – PR, Nova Vida II, Guapirama – MT e Barro Azul – MG atingiram a classificação “Boa”, com respectivamente 81,2%, 87,9%, 88,0% e 88,4%, das famílias declarando possuir energia o ano inteiro, em condições adequadas ao conforto e atividades desenvolvidas no lote.

O indicador 3.3, que trata da “*disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família na residência*”, apresenta a percepção dos assentados em relação à disponibilidade de água que abastece o lote, verificando se esta é suficiente para suprir as necessidades da família e, de forma auxiliar, a origem da água utilizada.

Este indicador busca identificar tanto a limitação em quantidade, quanto, de forma indireta, a sua qualidade, mediante verificação da fonte de abastecimento utilizada pelas famílias assentadas.

O abastecimento de água apresenta forte correlação com saúde, pobreza e desenvolvimento, sendo que sua disponibilidade em quantidade e qualidade é condição imprescindível para o pleno desenvolvimento humano. A estes elementos agregam-se ainda as necessidades produtivas das comunidades rurais, mas isto não é avaliado por este indicador.

A correta aferição e dimensionamento da necessidade de água são elementos constitutivos de qualquer política pública que vise o desenvolvimento, seja ela rural ou urbana. No caso específico do Sipac, este indicador pode ajudar a identificar gargalos para o desenvolvimento do assentamento, avaliar a necessidade de intervenções específicas e, no limite, a própria viabilidade dos assentamentos.

Analisar os resultados sob o ponto de vista do acesso ao serviço de abastecimento de água, tem a ver com a possibilidade do poder público intervir garantindo água potável e, conseqüentemente, contribuindo para minorar os focos de doenças, que tem a água como vetor principal. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006).

O acesso à água e sua qualidade, são preocupações milenares de todo assentamento humano. Não obstante, a dificuldade de acesso à água continua sendo apontada como um dos maiores problemas para expressivo contingente populacional de pobres no mundo e no Brasil, figurando como uma das maiores preocupações para a sustentabilidade do planeta.

Segundo a PNAD 2005, a percentagem de domicílios no Brasil cujo abastecimento de água se dava por rede geral com canalização, passou de 85,5%, em 1995, para 90,5%, em 2005. Este percentual certamente reflete a concentração de domicílios nas regiões urbanas que têm acesso “facilitado” a este tipo de serviço. De outro lado, na contramão desta pesquisa, a PNERA 2004, indica que 75,5% das famílias assentadas não dispõem de redes de distribuição de água, sendo que, daqueles que apontaram que possuíam rede de água (24,5%), 17,2% estavam situados em agrovilas e 9,1% nos lotes. Esta situação indica um reduzido percentual de famílias com rede de distribuição, com um mínimo de 11,6%, na região Norte, e um máximo de 37,4% na região Sudeste.

Tal pesquisa (PNERA 2004) buscou caracterizar também aspectos da “qualidade da água para beber” de forma indireta, ou seja, verificando se as famílias assentadas realizavam algum tratamento na água consumida (da mesma forma como operacionalizado em relação ao Sipac). Verificou-se que 45,8% da água consumida, não recebiam nenhum tratamento; 40,8% era filtrada, 18,2% era clorada/tratada com água sanitária; e 1,8% era fervida. Ressalva-se que neste item, segundo a metodologia adotada pela pesquisa, podia haver residências onde a água recebia mais de um tipo de tratamento (por isso a soma dos percentuais ultrapassa os 100%).

Uma questão que gerou intenso debate refere-se à qualidade da água. Este item não foi incluído enquanto um indicador do Sipac, apesar de sua extrema importância, tendo em vista a dificuldade de se obter informações precisas sobre a potabilidade da água a partir de informações coletadas junto às famílias. Tal procedimento (de avaliação da qualidade da água) implicaria na necessidade de se realizar exames de potabilidade, o que dificultaria sobremaneira o trabalho (operacional) em relação a este indicador.

De outro lado, verificar se as famílias realizam algum tratamento (filtração, cloração, fervura, etc.), não indica, por exemplo, que se um grupo não realiza nenhum tratamento, a água seria de qualidade ruim. Pode haver lugares onde não se realiza nenhum tipo de

tratamento da água, pelo simples fato de não haver necessidade, por que a água é de boa qualidade.

Utilizar a percepção das famílias, neste caso, pode resultar procedimento inadequado, tendo em vista que a qualidade da água depende de aspectos bioquímicos, que pode escapar a esta percepção e precisam ser avaliados por métodos adequados. Todavia, quanto à sua disponibilidade e se houverem situações claras quanto a sua insalubridade, se trata de um indicador relevante. Nestes termos, a qualidade da água ainda não se constituiu em indicador no contexto do Sipac, de forma que este item deverá ser obtido, mediante trabalho específico das equipes de Ates e Prefeituras, complementando a avaliação das condições de infraestrutura dos lotes/assentamentos.

Destaca-se que as faixas de classificação para este indicador assumiram uma perspectiva diferenciada em relação à grande maioria dos indicadores trabalhados pelo Sipac, sendo que, valores menores do que a metade da população sem disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades na residência, apontaria para uma situação “ruim”, último nível de classificação do Sipac. As demais faixas de classificação estão divididas em valores (aleatórios): 50% a 70% de residências com disponibilidade de água – classificação “Média Inferior”; 70% a 90% - classificação “Média Superior”; e, mais de 90% - classificação “Alta”.

Os resultados auferidos pelos assentamentos trabalhados nesta tese demonstram que o indicador apresentou sensibilidade tendo em vista os diferentes resultados obtidos. Os assentamentos Nova Vida II - RN, São João das Neves – MA e Jaguarão – RS, apresentaram classificação “Baixa”, com respectivamente, 27,5%, 43,6% e 49,5% dos lotes apresentando água em quantidade suficiente para o atendimento das famílias, de onde podemos destacar a situação crítica do assentamento Nova Vida II, com reduzido percentual de famílias com disponibilidade de água. Já os assentamentos Barro Azul – MG, Nova Fartura – PR e Guapirama – MT apresentaram classificação “Média Superior” com respectivamente 88,4%, 87,2% e 76,0%, de lotes apresentando disponibilidade de água em quantidade suficiente.

O indicador 3.4, que trata do “*Tratamento de dejetos humanos*” apresenta as condições de infra-estrutura presente no lote para o tratamento dos dejetos humanos. Caracteriza-se como importante indicador referente à necessidade de cuidados sanitários nos lotes, tendo em vista que a ausência do tratamento de dejetos humanos pode ser gerador de problemas que venham a afetar a saúde das famílias. Tal indicador pode ser utilizado para inferir sobre a necessidade de investimentos em saneamento, bem como, de ações educativas.

Se o direito ao abastecimento de água tratada aponta para o cuidado com a saúde da população, muito importante também é o tratamento da água utilizada, isto é, o seu esgotamento. Não adianta investir na potabilidade da água, se não houver investimento no tratamento da água que foi utilizada. O esgotamento da água a céu aberto expõe a população, sobretudo a infantil, a este fortíssimo vetor de doenças. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006).

A pesquisa da PNAD 2005 destaca que 75,3% dos domicílios permanentemente rurais eram atendidos por algum tipo de esgotamento sanitário, sendo que deste, apenas 19,8% eram atendidos por rede coletora ou fossa séptica. Outros 55,5% tinham “outro tipo” de esgotamento sanitário; sendo que 24,7% não possuíam qualquer tipo de esgotamento.

Ainda segundo a PNAD 2005, a região Centro-Oeste destacou-se como aquela que apresentou o menor percentual de residências atendidas com rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica, com somente 6,1% das residências com acesso a estes serviços, seguido pelas regiões Nordeste (8,5%), Norte (20,3%), Sudeste (27,9%) e Sul (43,3%). De outro lado, a região que apresentou o maior percentual de residências sem qualquer tipo de esgotamento sanitário foi a região Nordeste, com 43,1% de residências nesta situação, seguida das regiões Norte (23,9%), Centro-Oeste (9,7%), Sudeste (8,2%) e Sul (4,9%).

Outra informação importante extraída da pesquisa da PNAD 2005 refere-se ao fato de que, dos domicílios rurais que não tiveram acesso ao esgotamento sanitário por rede coletora ou por rede de águas pluviais, 32,4% destes utilizavam uma “solução informal” (fossa) para o esgotamento sanitário.

Já a PNERA 2004, aponta para uma situação bastante crítica em relação a este indicador, onde 98,7% dos assentamentos não apresentavam serviço básico de coleta de esgoto. Tal situação aponta para a grande possibilidade deste indicador apresentar-se como insensível, tendo em vista a realidade verificada pela pesquisa PNERA.

Esta pesquisa apontou ainda que 42,5% do destino do esgoto doméstico dos assentamentos pesquisado era “a céu aberto ou vala”, ou seja, não havia nenhum sistema de esgotamento sanitário. De outro lado, 20,4% das residências apresentavam “fossa séptica” (revestida com alvenaria); outros 34,5% apresentavam estrutura rudimentar denominada “fossa negra”; 1,5% eram lançados em rios, igarapés ou riacho; e apenas 1,1% era coletada por rede pública.

Do ponto de vista dos assentamentos trabalhados nesta tese, os resultados verificados para este indicador corroboram com a situação apontada pela pesquisa do PNERA em relação ao saneamento. Todos os seis assentamentos trabalhados nesta tese apresentaram classificação

“Ruim”, com menos do que 25% dos lotes utilizando fossa séptica ou rede de esgoto. Os resultados auferidos apontam situações que vão desde o assentamento São João das Neves – MA, que apresentou 89,7% dos lotes sem qualquer tipo de tratamento de esgoto, até o assentamento Nova Vida II – RN, onde 19,8% dos lotes apresentam rede de esgoto ou fossa séptica, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo.

Tabela 20 – Tratamento de Dejetos Humanos

Assentamento	Com Rede de Esgoto ou Fossa Séptica	Com Fossa Simples/ Incompleta	Não tem tratamento	Classificação
São João das Neves – MA	1,3	9,0	89,7	“Ruim”
Nova Vida II – RN	19,8	75,8	4,4	“Ruim”
Barro Azul – MG	0,0	41,9	58,1	“Ruim”
Nova Fartura – PR	3,4	85,5	11,1	“Ruim”
Jaguarão – RS	1,9	70,5	27,6	“Ruim”
Guapirama – MT	2,0	96,0	2,0	“Ruim”
Média	4,7	63,1	32,2	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

As faixas de classificação estão divididas em quartis (de 25% em 25%), necessitando de balizamento perante indicadores semelhantes. Tal indicador gera ainda informações sobre residências que apresentam fossa simples/incompleta, porém, tal situação é descartada para efeito de classificação. Ou seja, tanto uma residência que apresente este tipo de estrutura para tratamento de dejetos humanos, quanto outra que se apresente desprovida de qualquer estrutura de tratamento, para efeito de classificação, se equivaleriam, tendo em vista que o que conta para o Sipac é somente o fato de se ter sistema de tratamento por rede de esgotos ou fossa séptica.

Do ponto de vista do procedimento utilizado para a composição deste indicador, não parece muito correto que, por exemplo, o assentamento Nova Fartura – PR, que apresenta 85,5% das residências com fossa simples/incompleta, tenha a mesma classificação do assentamento Barro Azul – MG, onde nenhuma casa apresenta rede de esgoto ou fossa séptica e 58,1% não apresenta qualquer tipo de tratamento de dejetos (41,9% das residências apresentam fossa simples/incompleta).

Destaca-se novamente que uma das principais características que um indicador deve ter, é sensibilidade. Ou seja, ou este indicador é eliminado do Sipac, ou as faixas de

classificação terão de ser alteradas, de forma a conferir sensibilidade ao mesmo, sem, no entanto, comprometer o objetivo final em relação a este indicador.

Neste sentido, a título de sugestão, tais “situações intermediárias” (residências que apresentem fossa simples/incompleta), deveriam de alguma forma ser contabilizadas para efeito de classificação deste indicador, bem como as faixas de classificação deveriam, no mínimo, se igualar àquelas definidas para o indicador anterior, onde uma situação em que mais de 50% das residências de um assentamento não possuam fossa séptica ou rede de esgoto, deveria ser enquadrada na classificação “ruim”.

Optamos aqui por considerar a situação onde residências com fossa simples ou incompleta seriam contabilizadas como equivalente ao peso de metade de uma residência com fossa séptica ou com rede de esgotos. Da mesma forma, as faixas de classificação seriam equivalentes às do indicador anterior, ou seja, até 50% - “Ruim”, de 50% a 70% - Média Inferior; de 70% a 90% - Média Superior; e, de 90% a 100% - “Boa”. Procedendo assim, a nova tabela dos assentamentos aqui estudados, seguindo esta nova classificação ficaria da seguinte maneira:

Tabela 21 – Tratamento de dejetos humanos – ajustada

Assentamento	Com Rede de Esgoto ou Fossa Séptica (A)	Com Fossa Simples/ Incompleta (B)	Com Fossa Simples/ Incompleta – Peso 1/2 (C)	Resultado para o Indicador (A + C)	Classificação
São João das Neves – MA	1,3	9,0	4,5	5,8	"Ruim"
Nova Vida II – RN	19,8	75,8	37,9	57,7	"Média Inferior"
Barro Azul – MG	0,0	41,9	21,0	21,0	"Ruim"
Nova Fartura – PR	3,4	85,5	42,8	46,2	"Ruim"
Jaguarão – RS	1,9	70,5	35,3	37,2	"Ruim"
Guapirama – MT	2,0	96,0	48,0	50,0	"Média Inferior"
Média	4,5	61,6	30,8	35,3	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Ainda assim, do ponto de vista da classificação, a situação dos assentamentos aqui avaliados, se caracterizaria como crítica, onde somente dois destes assentamentos, Nova Vida II – RN (57,7%) e Guapirama – MT (50,0%), conseguiriam deixar a classificação “ruim”, assumindo aquela imediatamente superior – “média inferior”. Porém, cumpre destacar que os novos critérios de classificação propostos são diferentes: originalmente levava-se em consideração a divisão em quartis (25% em 25%); na nova proposta há formação de variáveis

– até 50%; entre 50% e 70%; entre 70% e 90% e acima de 90%, conforme anteriormente apresentado.

O *Indicador 3.5*, que trata do “*grau de adequação do banheiro*”, indica a porcentagem de famílias assentadas que possuem “banheiro completo”, tendo como informações acessórias àquelas residências que possuem “banheiro incompleto” ou que não possuem banheiro⁵².

Tal informação, gerada a partir deste indicador, possibilita avaliar a presença de banheiros nas residências das famílias assentadas, sua adequação a um padrão funcional, bem como a necessidade de priorizar investimentos nesta área, tendo em vista a forte correlação existente entre este item e as condições gerais de saúde das famílias.

A PNAD 2005, em relação aos domicílios localizados em área rural (onde a grande maioria dos assentamentos se situa), verificou que 24,7% das residências não possuíam banheiro. A região Nordeste foi a que se apresentou com o maior percentual de residências sem banheiro – 43,1%, sendo que a Região Sul apresentou o menor percentual de casas sem banheiros – 4,9%.

Já a PNERA 2004, apontou que 37,9% das moradias dos assentamentos não possuíam banheiro. Das moradias que apresentaram banheiros, somente 31,4% possuíam vaso, água corrente e fossa; outras 38,2% apresentavam banheiros com vaso e fossa; 28,7% apresentavam somente a fossa; somente 1% apresentava-se com vaso, água corrente e rede pública de esgoto; e outros 0,7% apresentavam “outro tipo” de banheiro.

Este indicador apresenta relativa sobreposição com o indicador anterior, relativo ao tratamento dos dejetos. Desta forma, o enunciado “banheiro completo” pode induzir ao entendimento de que existe esgoto sanitário ou tratamento de dejetos, o que é uma interpretação equivocada, tendo em vista que este indicador só trata da condição estrutural do banheiro existente nas residências dos lotes.

Corroborando com a análise do indicador anterior, a situação dos banheiros também aparece aqui como outro problema generalizado, com índices relativamente baixos, segundo a proposta de classificação original do Sipac, com exceção dos assentamentos Guapirama – MT e Nova Fartura – PR⁵³, que apresentaram situação “Boa”, alcançando expressivos percentuais de residências com banheiros completos – 96,0% e 75,2%, respectivamente.

O assentamento Barro Azul – MG obteve classificação “Média Inferior”, ficando com percentual praticamente sob a linha de corte para a situação “Ruim” (pouco mais de 25% de

⁵² Segundo o Sipac: “Banheiro completo”: vaso sanitário com descarga, chuveiro e pia (externo ou não); “banheiro incompleto”: quando faltar algum dos itens acima.

⁵³ Ressalva-se que o assentamento Nova Fartura – PR recebeu apoio considerável do PAC para melhoria/construção de banheiros, anteriormente ao levantamento efetuado (aplicação dos questionários).

banheiros completos). Já os demais assentamentos, Jaguarão – RS, São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN apresentaram classificação “Ruim”, com percentuais de banheiros completos, respectivamente de 9,5%, 5,8% e 4,4%.

Tabela 22 – Grau de Adequação do Banheiro

Assentamento	Banheiro Completo	Banheiro Incompleto	Casinha ou Latrina	Nenhum	Classificação
São João das Neves – MA	5,8	29,2	9,0	56,1	"Ruim"
Nova Vida II – RN	4,4	95,6	-	-	"Ruim"
Barro Azul – MG	25,6	41,9	2,3	30,2	"Média Inferior"
Nova Fartura – PR	75,2	12,8	6,0	6,0	"Boa"
Jaguarão – RS	9,5	1,9	70,5	18,1	"Ruim"
Guapirama – MT	96,0	2,0	-	2,0	"Boa"
Média	36,1	30,6	14,6	18,7	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O indicador é claro e objetivo quanto às informações que pretende captar, todavia dada a sobreposição mencionada no item anterior, para um trabalho desta magnitude, talvez o mais adequado fosse tratar tal informação como complementar (e não enquanto indicador).

As faixas de classificação estão divididas em quartis (de 25% em 25%), necessitando de balizamento perante indicadores semelhantes. Este indicador gera ainda informações sobre residências que apresentam “Banheiro Incompleto”, bem como àquelas que possuem “casinha ou Latrina” (em geral externas às residências), porém, tais situações foram descartadas para efeito de classificação. Ou seja, tanto uma residência que apresente “Banheiros Incompletos” ou “Casinha ou Latrina”, quanto outra que se apresente desprovida de qualquer estrutura, para efeito de classificação, se equivaleriam, tendo em vista que o que conta para o Sipac é somente o fato de se ter banheiro completo.

A título de sugestão, ao menos as residências que apresentassem “Banheiros Incompletos”, poderiam de alguma forma ser incorporadas para efeito de classificação deste indicador, podendo ser considerada uma “situação parcialmente regular”.

Neste sentido, da mesma forma que no indicador anterior, consideramos aqui “banheiros incompletos” como uma situação equivalente à metade da “situação ideal”, ou seja, de “banheiro completo”, além de também alterar as faixas de classificação (até 50% - “Ruim”, de 50% a 70% - Média Inferior; de 70% a 90% - Média Superior; e, de 90% a 100%

- “Boa”). Com estas alterações, os resultados do Sipac para este indicador ficariam conforme apontado na tabela abaixo.

Tabela 23 – Grau de Adequação do Banheiro – ajustada

Assentamento	Banheiro Completo (A)	Banheiro Incompleto (B)	Banheiro Incompleto - Peso 1/2 (C)	Resultado para o Indicador (A +C)	Classificação
São João das Neves-MA	5,8	29,2	14,6	20,4	"Ruim"
Nova Vida II-RN	4,4	95,6	47,8	52,2	"Média Inferior"
Barro Azul-MG	25,6	41,9	21,0	46,6	"Ruim"
Nova Fartura-PR	75,2	12,8	6,4	81,6	"Média Superior"
Jaguarão-RS	9,5	1,9	1,0	10,5	"Ruim"
Guapirama-MT	96,0	2,0	1,0	97,0	"Boa"
Média	36,1	30,6	15,3	51,4	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A partir dos ajustes aqui operacionalizados em relação aos critérios de classificação para este indicador, podemos observar as seguintes alterações: assentamento Nova Vida II – RN – subiu de “Ruim” para “Médio Inferior”; Barro Azul – MG – desceu de “Médio Inferior” para “Ruim”; Nova Fartura – PR – desceu “Boa” para “Média Superior”. Ressalta-se, porém que as faixas de classificação foram alteradas de quartis (de 25% em 25%) para faixas variadas (até 50%; entre 50% e 70%; entre 70% e 90%; e acima de 90%), conforme apontado anteriormente.

O indicador 3.6, que trata da “*estrutura das moradias*”, tem por objetivo apresentar o grau de adequação das casas das famílias assentadas, quanto ao material de construção utilizado, tipo de cobertura, tipo de piso e número de peças da casa. Tal indicador aponta a qualidade das moradias das famílias assentadas, podendo assim servir para avaliar investimentos realizados, bem como balizar novos aportes para sanar eventuais situações diagnosticadas como “ruim”.

De forma resumida, o objetivo deste indicador é verificar se a estrutura de uma habitação é adequada ou não. De outro lado, há toda uma discussão em relação a materiais alternativos e diferentes possibilidade de se ter uma construção para moradia de elevada qualidade utilizando-se destes materiais (adobe, bambu, etc.). Influencia sobremaneira este item, a questão dos créditos fornecidos por parte do Incra para a construção das habitações nos assentamentos, que, em geral, não têm sido suficientes para a construção de habitações

adequadas (completas), deixando muito a desejar no resultado final das construções existentes nos assentamentos.

Neste sentido, os relativamente limitados recursos creditícios destinados para a construção das habitações, têm proporcionado por vezes, a supressão ou a baixa qualidade de elementos importantes em relação à infra-estrutura destas habitações. Verifica-se assim, banheiros de baixa qualidade (quando construídos), pisos e telhados deficientes e a praticamente inexistência de sistemas de tratamento de esgotos, enquanto situações habitualmente encontradas nas habitações dos assentamentos.

De outro lado, o fato de recentemente o crédito destinado à construção de casas ter aumentado de R\$ 10 mil para R\$ 15 mil, bem como o crédito destinado a reforma de casas ter passado de R\$ 8 mil para R\$ 10 mil, pode contribuir efetivamente para atenuar tais problemas.

Este indicador está fundamentado na premissa de que são mais adequados para a construção da casa, determinados materiais tais como alvenaria e madeira; determinados tipos de cobertura e piso, bem como um número mínimo de peças nas residências. Neste sentido, cumpre destacar que, dada as dimensões do país, suas variantes culturais, além da diversidade de possibilidades relativas a “construções alternativas”, tal premissa, restrita a um conjunto de materiais “padrões”, é, no mínimo, limitada e passível de equívocos.

Da mesma forma que para os outros indicadores, é necessário balizar este indicador a partir de outros semelhantes, tendo em vista que as faixas de classificação estão divididas em quartis de forma aleatória, demandando parâmetros adaptados à realidade do país.

A PNERA 2005 destaca que 57,4% das famílias residem nos próprios lotes de produção, sendo que outros 44% residem nas agrovilas/centros comunitários, e somente 0,2% moravam em outros locais (cidade, entorno, etc.). Ressalta-se o fato de que um total de 16,5% das moradias eram consideradas como “provisórias”.

Em relação ao tipo de material predominante das paredes externas, 65,2% eram constituídas com alvenaria/tijolo; 28,9% eram de madeira; 11,7% de pau-a-pique, taipa ou adobe; 1,9% de lona ou plástico; e 0,6% de outros materiais. Já em relação ao tipo de material de cobertura, 64,0% se constituíam de telha de cerâmica ou barro; 26,2% de folha de zinco ou amianto; 7,5% de palha ou sapé; 1,8% de lona; 0,5% eram lajes de concreto; e 3,8% de outros materiais⁵⁴.

⁵⁴ O respondente podia assinalar mais de uma categoria de resposta.

Do ponto de vista da quantidade de cômodos das residências, esta pesquisa (PNERA) apontou que 18,9% possuíam até 3 cômodos; 33,4% possuíam 4 cômodos; 22,5% possuíam 5 cômodos; e 25,2% possuíam 6 ou mais cômodos. Cumpre aqui destacar, que o estabelecimento de uma quantidade mínima de cômodos “padrão” para este indicador, deveria levar em consideração a quantidade de indivíduos que habitam cada uma das casas. Apesar de tal proposição complexificar o indicador, este ajuste parece ser imprescindível e amplamente necessário.

Segundo os critérios estabelecidos a partir do Sipac, uma moradia de uma família era considerada *adequada* nas seguintes condições:

- Na moradia existe banheiro, cozinha, quarto e sala
- A parede predominante é de tijolo com revestimento ou tijolo sem revestimento ou tábuas/madeira
- O piso predominante é de concreto ou cimento queimado ou madeira ou lajota;
- A cobertura predominante é de telha de barro ou amianto.

Na falta de algum destes quatro elementos, a moradia era considerada como *parcialmente adequada*. A moradia era considerada *não adequada* se faltassem mais de dois elementos. Destaca-se, porém, que somente as situações que recaiam sobre a classificação adequada (que apresentam os quatro itens apontados), é que eram originalmente contabilizadas para efeito de classificação no âmbito do Sipac.

Neste sentido, a classificação para este indicador se dava segundo os parâmetros abaixo apontados.

CLASSIFICAÇÃO	DESCRIÇÃO
Boa	Mais de 75% dos lotes com residências com paredes em madeira ou alvenaria; com banheiro, cozinha, quarto(s) e sala; e com piso e telhado predominantes de qualidade regular.
Média Superior	Entre 50 e 75% dos lotes com residências com paredes em madeira ou alvenaria; com banheiro, cozinha, quarto(s) e sala; e com piso e telhado predominantes de qualidade regular
Média Inferior	Entre 25 e 50% dos lotes com residências com paredes em madeira ou alvenaria; com banheiro, cozinha, quarto(s) e sala; e com piso e telhado predominantes de qualidade regular.
Ruim	Menos que 25% dos lotes com residências com paredes em madeira ou alvenaria; com banheiro, cozinha, quarto(s) e sala; e com piso e telhado predominantes de qualidade regular.

Quadro 6 – Critérios de classificação do Sipac em relação à estrutura da moradia

Fonte: Oliveira (2004).

Podemos observar na tabela abaixo, os resultados auferidos pelos assentamentos trabalhados nesta tese em relação a este indicador, bem como as classificações obtidas, segundo os critérios originais do Sipac.

Tabela 24 – Estrutura da moradia – classificação obtida através do Sipac

Assentamento	Adequado (todos os itens)	Parcialmente adequado (falta 1 item)	Não adequado (falta 2 ou mais itens)	Classificação
São João das Neves – MA	39,1	40,1	20,8	"Média Inferior"
Nova Vida II – RN	69,2	24,2	6,6	"Média Superior"
Barro Azul – MG	32,6	37,2	30,2	"Média Inferior"
Nova Fartura – PR	58,1	30,8	11,1	"Média Superior"
Jaguarão – RS	14,3	36,2	49,5	"Ruim"
Guapirama – MT	38,0	48,0	14,0	"Média Inferior"
Média	41,9	36,1	22,0	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

De outro lado, ressaltamos o elevado percentual de casas “parcialmente adequadas”, segundo os critérios adotados pelo Sipac, que efetivamente não são contabilizados nem que parcialmente para a classificação atribuída por este indicador.

Neste sentido, partindo do pressuposto que, a princípio, uma casa onde falta apenas um dos itens propostos pelo indicador está numa situação próxima de uma casa considerada completa, da mesma forma que para os dois outros indicadores anteriores, realizamos um ajuste em relação à classificação deste indicador, considerando que uma casa “parcialmente adequada”, pode ser considerada como equivalente a (pelo menos) metade de uma casa considerada “adequada”. Os novos valores e classificação calculados a partir desta nova lógica são apresentados na tabela que segue.

Tabela 25 – Estrutura da moradia – ajustada

Assentamento	Adequado (todos os itens) (A)	Parcialmente adequado (falta 1 item)	Parcialmente adequado - Peso 1/2 (C)	Resultado para o Indicador (A + C)	Classificação
São João das Neves – MA	39,1	40,1	20,1	59,2	"Média Inferior"
Nova Vida II – RN	69,2	24,2	12,1	81,3	"Média Superior"
Barro Azul – MG	32,6	37,2	18,6	51,2	"Média Inferior"
Nova Fartura – PR	58,1	30,8	15,4	73,5	"Média Superior"
Jaguarão – RS	14,3	36,2	18,1	32,4	"Ruim"
Guapirama – MT	38,0	48,0	24,0	62,0	"Média Inferior"
Média	41,9	36,1	18,0	59,9	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Apesar dos ajustes efetuados e da considerável aumento dos percentuais para praticamente todos os assentamentos, não houve nenhuma alteração em relação à classificação originalmente proposta pelo Sipac. Tal situação se dá em função das alterações realizadas em relação às faixas de classificação, onde no Sipac utilizou-se a divisão em quartis (de 25% em 25%) e na proposta ora implementada, optou-se pela divisão em faixas diferenciadas (menor que 50%; entre 50% e 70%; entre 70% e 90%; e maior que 90%).

O *Indicador 3.7* que trata do “*nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à residência (tamanho, construção/qualidade da casa, e conclusão da obra)*” é o último indicador desta dimensão trabalhado pelo Sipac, apresentando uma avaliação do entrevistado em relação às condições gerais da sua moradia.

Este indicador reflete a visão dos assentados em relação à suas moradias, a partir de elementos previamente estabelecidos. Neste sentido, pode contribuir para avaliar os investimentos realizados nesta área bem como balizar a necessidade de novos investimentos, não só no aspecto referente ao volume de recursos, mas também quanto à destinação dos mesmos, tipo de moradia e elementos constitutivos desta.

Destacamos que os tópicos analisados por parte das famílias em relação a este item só se referem a questões ligadas à moradia, não fazendo referência aos demais aspectos analisados neste item (infra-estrutura), tais como água, energia, saneamento, etc.

Os tópicos especificamente analisados são: i) tamanho da casa; ii) construção/qualidade da casa; e iii) conclusão da obra (grau de finalização/acabamento). A título de sugestão, os tópicos avaliados poderiam ser ampliados e reformulados, resultando numa avaliação que levasse em consideração os itens analisados em relação a esta dimensão (e não somente em relação à habitação). Alguns dos tópicos que poderiam compor tal indicador são: i) tamanho da casa e quantidade de cômodos; ii) qualidade da casa (paredes, telhado, piso, etc.); iii) água; iv) luz; v) saneamento básico.

Este é um indicador próprio do Sipac, onde se busca uma avaliação das famílias quanto à sua condição de moradia. É um indicador de percepção, também usado na PNERA, quanto à avaliação das condições de vida e trabalho pelos próprios assentados.

Na PNERA 2005, a avaliação em relação às moradias/residências apontou que 43,8% das famílias consideraram suas casas como sendo “boas”; 38,9% avaliaram como sendo “regulares” e outras 14,7% consideraram as mesmas como “ruins”. Destaca-se ainda que 2,1% das famílias afirmaram que ainda não tinham casa definitiva.

Como todo indicador de percepção, a avaliação é feita a partir dos referenciais que a família possui, podendo ser influenciados por modelos e padrões pré-definidos. Ainda assim é

um indicador válido, justamente por expressar a percepção do assentado sobre sua própria condição de moradia. De outro lado, cumpre destacar que a faixa de famílias que consideram suas residências como sendo “razoáveis”, não era originalmente levada em consideração para a classificação deste indicador no âmbito do Sipac, tendo sido incluída neste trabalho, pelos motivos já explicitados anteriormente quando da análise das dimensões educação e saúde.

Os resultados auferidos para este indicador apontam o assentamento Jaguarão – RS com classificação “Baixa”, com apenas 35,7% de famílias considerando suas condições de residência como sendo “ótima”, “boa” ou “regular”. Os assentamentos Nova Fatura – PR e Nova Vida II – RN, alcançaram classificação “Médio Inferior”, com respectivamente 57,7% e 66,1%. Já os assentamentos Barro Azul – MG, São João das Neves – MA e Guapirama – MT, apresentaram classificação “Médio Superior”, com percentuais de 70,6%, 76,2% e 89,8%, respectivamente, ficando este último muito próximo da faixa de classificação “Alta” (90%).

Ressalta-se novamente que estamos utilizando em relação a todos os indicadores referentes à nível de satisfação, faixas de classificação diferenciadas, quais sejam: abaixo de 50% - “Baixo”; entre 50% e 69,9% - “Médio Inferior”; entre 70% e 89,9% - “Médio Superior”; e acima de 90% - “Alta”.

Por outro lado, percebe-se um grau de descontentamento elevado em relação às moradias, com percentuais de famílias que consideraram suas casas como sendo “ruim” de 64,3% (Jaguarão – RS), 42,3% (Nova Fatura – PR), 33,9% (Nova Vida II – RN), 29,4 (Barro Azul – MG), 23,8% (São João das Neves – MA) e 10,2% (Guapirama – MT).

A tabela que segue, busca efetuar uma comparação entre os resultados apurados em relação a este indicador e os resultados auferidos para o indicador 3.6, que trata da estrutura da moradia.

Tabela 26 – Comparativo Estrutura da Moradia X Nível de satisfação em relação à residência

Assentamento	3.6 Estrutura da Moradia	Classificação	3.7 Nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à residência	Classificação
São João das Neves-MA	39,1	"Média Inferior"	76,2	"Média Superior"
Nova Vida II-RN	69,2	"Média Superior"	66,1	"Média Inferior"
Barro Azul-MG	32,6	"Média Inferior"	70,6	"Média Superior"
Nova Fatura-PR	58,1	"Média Superior"	55,7	"Média Inferior"
Jaguarão-RS	14,3	"Ruim"	35,7	"Baixo"
Guapirama-MT	38,0	"Média Inferior"	89,8	"Média Superior"
Média	41,9		65,7	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Com os devidos ajustes propostos, a comparação entre os percentuais auferidos para os dois indicadores, aponta baixa correlação entre os mesmos, com exceção para os assentamentos Nova Fartura – PR e Nova Vida II – RN, cujos valores alcançados foram bastante parecidos, apesar das classificações não se equivalerem (por motivo da diferença entre as faixas utilizadas para cada um dos indicadores). Para todos os demais indicadores, os percentuais observados são muito diferentes, assim como a classificação auferida, que só foi o mesmo em relação ao assentamento Jaguarão, que alcançou a faixa de classificação “Ruim”/“baixo.

Neste sentido, parece não haver muita “sintonia” entre o indicador “técnico” estabelecido para o Sipac para avaliar a estrutura das moradias, em relação ao nível de satisfação das famílias quanto às suas próprias moradias.

Por fim, em relação a este último indicador desta dimensão, a título de sugestão, conforme citado anteriormente, deveriam ser realizadas alterações em relação aos itens avaliados pelas famílias, de forma a contemplar todas as questões abordadas nesta dimensão, ampliando a visão originalmente focada na habitação, passando a se avaliar também o ponto de vistas das famílias em relação aos demais itens abordados neste indicador em relação à infra-estrutura, tais como água, energia, saneamento, etc.

Tal como para as outras dimensões já analisadas, apresentaremos a seguir, os resultados obtidos através do Sipac em relação aos sete indicadores propostos para a dimensão infra-estrutura, para cada um dos seis assentamentos trabalhados nesta tese, bem como as médias (aritmética e harmônica) utilizadas na agregação dos resultados dos indicadores verificados para cada assentamento, buscando assim realizar uma avaliação mais geral.

Tabela 27 – Dimensão Infra-estrutura– Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos

INFRA-ESTRUTURA	3.1. Condição de acesso ao lote/residência (qualidade das estradas)	3.2. Disponibilidade e qualidade da energia elétrica	3.3. Disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família na residência	3.4. Tratamento de dejetos humanos	3.5. Grau de adequação do banheiro	3.6. Estrutura da moradia	3.7. Nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à residência (fornecimento, qualidade da construção, conclusão da obra)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	41,2	56,1	43,6	5,8	20,4	59,2	76,2	43,2	22,1
Nova Vich II	31,0	87,9	27,5	57,7	52,2	81,3	66,1	57,7	48,6
Barro Azul	33,3	88,4	88,4	21,0	46,6	51,2	70,6	57,1	45,0
Nova Fartura	82,7	81,2	87,2	46,2	81,6	73,5	57,7	72,9	69,5
Jaguarião	63,7	24,8	49,5	37,2	10,5	32,4	35,7	36,2	27,2
Guapirama	89,8	88,0	76,0	50,0	97,0	62,0	89,8	78,9	75,1
Média Aritmética	57,0	71,1	62,0	36,3	51,4	59,9	66,0	57,7	47,9

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Inicialmente, cumpre destacar que, tendo em vista o baixíssimo índice de residências com "fossa séptica" (indicador 3.4), o que de certa forma já era esperado, uma vez que nos dados apresentados anteriormente da pesquisa PNAD 2005, apenas 19,8% das casas eram atendidas por rede coletora ou possuíam "fossa séptica", foi considerado também neste item, as casas que apresentaram "fossa simples" ou "incompleta", sendo que, nestes casos, o "peso" considerado foi equivalente a 50% de uma casa que se apresentava em condição "ideal" (com fossa séptica ou rede coletora de esgoto).

Da mesma forma, tal proposta metodológica foi aplicada aos indicadores 3.5, que trata do grau de adequação do banheiro, e 3.6, que trata da estrutura da moradia, onde foi conferido o peso de 50% em relação às casas que apresentaram "banheiro incompleto" (indicador 3.5) e o mesmo peso (50%) para as casas com estrutura "parcialmente adequada" (quando falta apenas um dos itens apontados para este indicador). Por fim, incorporou-se ao último indicador (3.7), as respostas que apontaram a situação de infra-estrutura como sendo "regular".

Apesar da implementação das propostas metodológicas acima descritas, ainda percebemos relativamente elevada quantidade de índices inferiores a 50% (conforme destacados na tabela anterior com a cor vermelha). Tal situação aponta para uma tradicional demanda (e passivo) em relação à infra-estrutura nos assentamentos, conforme destacado na parte inicial desta tese, a partir das pesquisas apresentadas.

O indicador de piores resultados foi àquele referente ao tratamento de dejetos humanos (indicador 3.4), onde quatro assentamentos apresentaram valores inferiores a 50%, quais sejam, São João das Neves – MA (com o baixíssimo percentual de 5,8%), Barro Azul – MG (21,0%), Jaguarão – RS (37,2%) e Nova Fartura – PR (46,2%).

O *indicador 3.5*, que trata do grau de adequação dos banheiros, apresentou três assentamentos com percentuais inferiores a 50%, quais sejam: Jaguarão – RS (10,5%), São João das Neves – MA (20,4%) e Barro Azul – MG (46,6%). Verificamos assim que, não é por acaso que o PAC também disponibilizou recursos para a construção e recuperação de banheiros em praticamente todos os assentamentos trabalhados no âmbito deste Programa.

O indicador que trata das condições de acesso ao lote/residência (indicador 3.1), também apresentou três assentamentos com valores inferiores a 50% - Nova Vida II – RN (31,0), Barro Azul – MG (33,3%) e São João das Neves – MA (41,2%).

Da mesma forma, o indicador que trata da disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família (indicador 3.3), também apresentou três assentamentos com valores inferiores a 50%: Nova Vida II – RN (27,5%), São João das

Neves – MA (43,6%) e Jaguarão – RS (49,5%), ficando este último assentamento quase que na faixa de classificação imediatamente superior (equivalente a 50%).

O assentamento Jaguarão – RS foi o único que apresentou resultados inferiores a 50% para os indicadores 3.2 (disponibilidade e qualidade da energia elétrica), 3.7 (nível de satisfação das famílias) e 3.6 (estrutura da moradia), com valores de 24,8%, 35,7% e 32,4%, respectivamente, assentamento este que obteve um dos piores desempenhos em relação a esta dimensão, com valores bem abaixo de 50% em seis dos sete indicadores desta dimensão. O assentamento São João das Neves – MA apresentou valores inferiores a 50% para quatro indicadores; o assentamento Barro Azul – MG, para três; e o assentamento Nova Fartura – PR, para somente um indicador. O único assentamento que não apresentou nenhum indicador desta dimensão com valores inferiores a 50% foi o assentamento Guapirama – MT.

Especificamente em relação ao indicador que trata da estrutura das moradias (indicador 3.6), podemos perceber que as mesmas se apresentam em geral “incompletas”, com uma média de 58,1% enquadrando-se nesta situação em relação aos seis assentamentos aqui trabalhados. Tal fato deve-se em grande parte, aos baixos valores disponibilizados via crédito para a construção das casas das famílias assentadas (apesar dos ajustes ocorridos nos últimos anos). Diante desta situação é que o PAC, de uma forma geral, apresentava projetos de recuperação de moradias em praticamente todos os assentamentos trabalhados através deste Programa, apesar do valor relativamente pequeno que era disponibilizado para esta ação específica.

Em relação às médias gerais verificadas para esta dimensão, poderíamos dizer que o assentamento Guapirama – MT (com média aritmética de 78,9% e média harmônica de 75,1%), seguido de perto pelo assentamento Nova Fartura – MT (com média aritmética de 72,9% e média harmônica de 69,5%), foram aqueles que apresentaram melhores resultados (e maior harmonia entre os indicadores), onde o primeiro assentamento alcançou o patamar anteriormente proposto de 70% em relação à média harmônica, para se chegar a uma hipotética faixa de classificação (70%) que permitisse almejar a consolidação dos assentamentos, e o segundo, ficou a cerca de meio ponto de alcançar a faixa apregoada.

Já o assentamento que apresentou maior desarmonia entre os indicadores trabalhados, foi o São João das Neves – MA, com diferença de 21,1% entre a média aritmética (43,2%) e harmônica (22,1%).

Do ponto de vista da política pública, pensando numa possível intervenção para alteração da situação verificada em relação à dimensão infra-estrutura destes assentamentos, a

partir da metodologia aqui trabalhada, de forma a elevar os índices verificados que apresentassem valores iguais ou inferiores a 50%, poderíamos apontar para ações tais como:

- i) Implantação de sistema de tratamento de dejetos nos assentamentos São João das Neves – MA, Barro Azul – MG, Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR;
- ii) Implantação e recuperação de estradas nos assentamentos São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG;
- iii) Melhoria dos banheiros nos assentamentos São João das Neves – MA, Barro Azul – MG e Jaguarão – RS;
- iv) Disponibilização de água para os assentamentos Jaguarão – RS, Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA
- v) Resolução de problemas pontuais tais como disponibilidade de energia elétrica (de qualidade) e estrutura das moradias no assentamento Jaguarão – RS.

Numa situação hipotética, a partir da ação concentrada para resolver ou atenuar os problemas acima apontados, poderíamos num relativamente curto prazo, ter a situação destes assentamentos em relação à dimensão infra-estrutura, completamente diferente daquela verificada por ocasião dos levantamentos efetuados. Considerando ainda os ajustes metodológicos propostos em relação a esta dimensão, poderíamos verificar uma melhoria significativa dos valores de cada indicador, a partir de uma “intervenção focada”, pautada num conjunto de ações específicas em cada assentamento, conforme apontado na tabela que segue.

Tabela 28 – Dimensão Infra-estrutura– Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos - ajustada

INFRA-ESTRUTURA	3.1. Condição de acesso ao lote/resistência (qualidade das estradas)	3.2. Disponibilidade e qualidade da energia elétrica	3.3. Disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família na residência	3.4. Tratamento de dejetos humanos	3.5. Grau de adequação do banheiro	3.6. Escultura da moradia	3.7. Nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à resistência (tamanho, qualidade da construção, conclusão da obra)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	50,0	56,1	50,0	50,0	50,0	59,2	76,2	55,9	54,7
Nova Vida II	50,0	87,9	50,0	57,7	52,2	81,3	66,1	63,6	60,7
Barro Azul	50,0	88,4	88,4	50,0	50,0	51,2	70,6	64,1	60,2
Nova Fátima	82,7	81,2	87,2	50,0	81,6	73,5	57,7	73,4	70,7
Jaguarião	63,7	50,0	49,5	50,0	50,0	50,0	50,0	51,9	51,5
Guapirama	89,8	88,0	76,0	50,0	97,0	62,0	89,8	78,9	75,1
Média Aritmética	64,4	75,3	66,9	51,3	63,5	62,9	69,4	64,6	62,1

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Verificamos assim, que os assentamentos Guapirama – MT e Nova Fartura – PR, seriam os únicos a atingir valor médio superior a 70,0%, estando aptos à consolidação do ponto de vista da infra-estrutura, seguindo a hipótese apresentada anteriormente com relação à utilização deste sistema para a definição sobre a consolidação dos assentamentos (mediante obtenção de “nota” sete), mesmo quando utilizamos a média harmônica.

Tal situação pressupõe que esta dimensão demanda muito mais ações (e investimentos) do que aqueles apontados anteriormente com o objetivo de se elevar os indicadores de resultados inferiores a 50% para, no mínimo, este patamar. Ou seja, tendo em vista o patamar de 70% aqui estabelecido para se alcançar uma possível situação de “estar apto à consolidação”, seria necessários muito mais investimentos em relação a esta dimensão, de forma a se elevar em proporção significativamente maior, os percentuais auferidos para os indicadores de infra-estrutura.

De outro lado, os valores verificados para os assentamentos após a suposta intervenção anteriormente preconizada, se apresentam como sendo bastante satisfatórios, com todos os assentamentos alcançando média harmônica superiores a 50%.

Neste sentido, reiteramos as perspectivas de utilização desta metodologia com vistas ao uso enquanto instrumento de definição de estratégias de ação, bem como de priorização do uso do dinheiro público, implementação de integração de políticas públicas e atividades específicas (ações conjuntas com o Programa Luz para Todos, para eliminação dos problemas relativos à energia elétrica ou com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos casos relativos à água, dentre outras).

Cabe destacar ainda, conforme apontado nos demais indicadores até aqui trabalhados, que se espera uma melhoria no nível de satisfação das famílias dos assentamentos, a partir das ações anteriormente indicadas, o que poderia elevar ainda mais a média harmônica deste eixo do desenvolvimento (em especial para o assentamento Jaguarão – RS, que apresentou o menor nível de satisfação dentre os assentamentos trabalhados), possibilitando assim, maior aproximação do patamar estabelecido para que um assentamento estivesse apto à consolidação.

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, constituído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada. Destaca-se que foram incorporados aqui todos os ajustes anteriormente descritos.

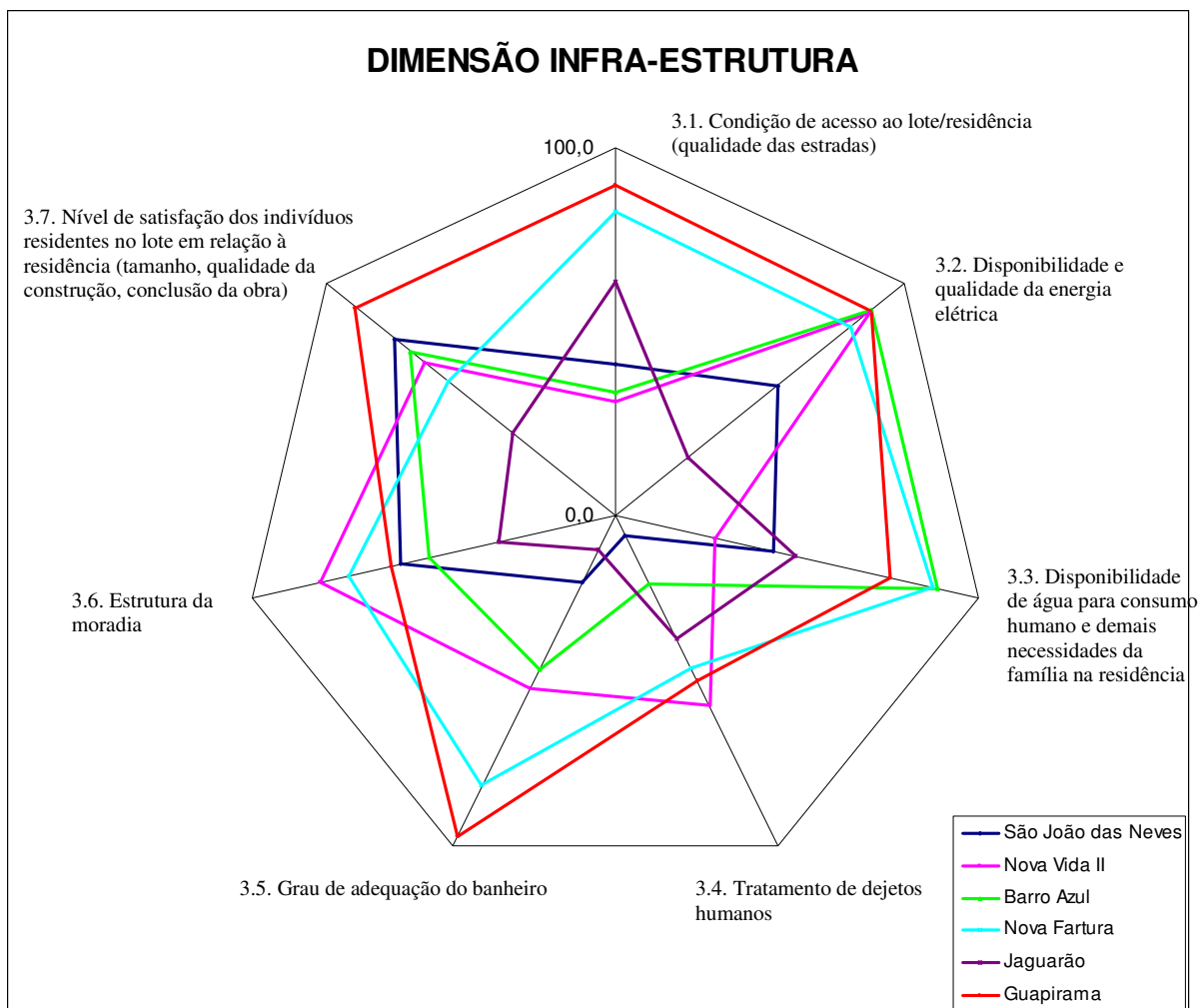


Figura 12 – Gráfico de Radar da Dimensão Infra-estrutura

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, em relação aos sete indicadores utilizados pelo Sipac para esta dimensão. Podemos observar a relativamente reduzida figura geométrica formada para os assentamentos Jaguarão – RS e São João das Neves – MA, assentamentos que obtiveram os resultados mais baixos em relação a esta dimensão. Da mesma forma, percebe-se também a desarmonia em relação aos indicadores desta dimensão para estes assentamentos.

De outro lado, dá para visualizar perfeitamente a relativa “superioridade” do assentamento Guapirama – MT em relação a esta dimensão, seguido pelo assentamento Nova Fartura – PR, tendo em vista que conformam áreas muito superiores aos demais assentamentos, com um grau de harmonia entre os indicadores desta dimensão, também bastante superior a dos demais assentamentos.

Podemos observar o baixíssimo valor auferido pelos assentamentos São João das Neves – MA, em relação ao indicador 3.4 (5,8%); e Jaguarão – RS, em relação ao indicador 3.5 (10,5%). De outro lado, podemos observar também, que o assentamento Guapirama – MT atingiu percentual bastante elevado em relação ao indicador 3.5 (97,0%), assim como elevados percentuais em relação aos indicadores 3.1 e 3.7 (ambos com 89,8%) e 3.2 (88,0%). Este último indicador (3.2) apresentou em geral valores relativamente elevados para os assentamentos aqui trabalhados, com exceção para os assentamentos Jaguarão – RS (24,8%) e São João das Neves – MA (56,1%).

7.4 DIMENSÃO AMBIENTAL

O Sipac apresenta um conjunto de seis indicadores que buscam resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias estudadas quanto ao meio ambiente que envolve o assentamento como um todo e em relação aos lotes existentes. O objetivo é, portanto, representar as condições dos assentamentos em relação à dimensão ambiental, definida a partir de pressupostos específicos e diretamente ligados aos objetivos do Incra.

Neste tópico serão analisados os indicadores selecionados no contexto do Sipac, que contemplam a situação ambiental, bem como são apresentadas, da mesma forma que para as demais dimensões analisadas, algumas sugestões de alterações para melhor atender ao objetivo do monitoramento.

Os seis indicadores propostos e analisados neste documento são apresentados no quadro abaixo.

Indicadores	Descrição
4.1	Situação em relação ao Licenciamento Ambiental (cumprimento da Legislação ambiental pertinente)
4.2	Atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido para a(s) área(s) de Reserva Legal
4.3	Grau de conservação verificado na(s) área(s) de Reserva Legal
4.4	Grau de conservação verificado na(s) área(s) de Preservação Permanente (margem de corpos d'água – rios, açudes, nascentes; encostas com 45°, etc.)
4.5	Frequência de incidência de problemas ambientais verificados
4.6	Frequência de realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambiente)

Quadro 7 – Indicadores da Dimensão Ambiental adotados pelo SIPAC

Fonte: Oliveira (2004).

Inicialmente observamos que praticamente todos os estudos existentes acerca do desenvolvimento dos assentamentos priorizam a abordagem econômica, bem como a situação em relação à infra-estrutura (casa, estradas, água, luz, etc.), enquanto fatores principais para o sucesso (ou insucesso) dos assentamentos. Neste sentido, partindo do pressuposto de que a questão ambiental tem sido sempre colocada em segundo plano, quando se fala em desenvolvimento (quando a mesma não é colocada como empecilho ao desenvolvimento), apesar do crescente debate em relação a esta dimensão, de forma especial nas duas últimas décadas, a montagem de um sistema de monitoramento do desenvolvimento de assentamentos que incorpore esta dimensão, por si só já pode ser considerado como um avanço e com potencial efetivo de trazer esta dimensão para o centro do debate sobre o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária em bases sustentáveis.

Evidentemente que as questões inicialmente sugeridas nesta dimensão, a partir do Sipac, apresentam abordagem restrita, tratando prioritariamente da “situação legal” dos assentamentos (em especial quanto ao licenciamento ambiental e o tamanho da área de Reserva Legal), de “interesse” específico do Incra, uma vez que este órgão é diretamente responsabilizado por eventuais problemas ambientais no âmbito dos assentamentos de reforma agrária. Outros itens incorporados a esta dimensão referem-se a algumas questões relativas ao grau de conservação das Áreas de Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP), além de problemas ambientais verificados nos lotes e ações pró-ambiente realizadas.

De fato, o espectro abordado no sistema de monitoramento do PAC em relação às questões ambientais é reduzido, porém, conforme citado anteriormente, traz a dimensão ambiental para o centro da discussão sobre o desenvolvimento dos assentamentos, colocando esta questão em igualdade de condições com as demais dimensões tradicionalmente trabalhadas (renda, infra-estrutura, saúde e educação).

Se entendermos o licenciamento ambiental como um instrumento meramente burocrático, assim como as questões de conservação de APP e RL e ações pró-ambiente, como sendo meramente preservacionistas/conservacionistas, certamente a interpretação e uso dos indicadores ambientais propostas no âmbito do Sipac ficará restrita. Há que se enxergar estas questões (e agir sobre elas), como sendo imprescindíveis dentro de uma proposta de desenvolvimento sustentável para os assentamentos de reforma agrária.

De outro lado, muitas das críticas em relação ao processo de reforma agrária implementado no Brasil partem do princípio de que boa parte dos assentamentos foram constituídos sobre as piores terras existentes, seja em termos de qualidade dos solos, seja em

termos de infra-estrutura (acesso por estradas ruins, situados em áreas isoladas, dificuldades em relação ao abastecimento de água, serviços de saúde e educação inexistentes, precários e distantes, dentre outros). Neste sentido, já haveria um comprometimento inicial na qualidade dos assentamentos, tendo em vista que a situação de partida dos mesmos (marco zero) se daria a partir de uma base física deficitária, o que contribuiria para que muitas famílias abandonassem seus lotes, comprometendo ainda seu nível de desenvolvimento.

Por outro lado, a obtenção de informações sobre a situação ambiental das áreas dos assentamentos por ocasião das desapropriações é de difícil levantamento e infelizmente o Sipac não consegue captá-las. Para sua efetivação teríamos que recorrer a estudos sobre os processos de desapropriação das áreas e traçar, a partir daí, um quadro comparativo entre a situação atual e a situação à época da desapropriação.

Corroborando com as conclusões de Sparovek (2003), em relação à questão da qualidade do meio ambiente nos assentamentos, tudo indica que o processo de reforma agrária tem se realizado com base num passivo ambiental significativo, comprometedor do desenvolvimento dos assentamentos na sua origem. Ou seja, a Reforma Agrária vem fazendo uso de grande quantidade de áreas com qualidade ambiental comprometida ou outras em que o desmatamento ainda é necessário para a implantação dos sistemas de produção. São as áreas que o governo efetivamente tem conseguido desapropriar, em detrimento de outras de melhor qualidade, dada às dificuldades na avaliação das terras, de forma a caracterizá-las como improdutivas e passíveis de desapropriação, o que indica defasagem nos índices atualmente utilizados nos processos de avaliação das terras⁵⁵.

Da mesma forma, a quantidade reduzida de ações com o objetivo de promover o resgate da qualidade ambiental nos assentamentos, seria em parte conseqüência da falta de ações direcionadas para o equacionamento deste passivo, com exigências (recentes e pouco efetivas) apenas em relação à obrigatoriedade de elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamento – PDA e licença ambiental, associada ainda à priorização dos créditos para a implantação de infra-estrutura e apoio à produção (SPAROVEK (2003, p. 127). Destaca-se de outro lado, o recentíssimo crédito ambiental disponibilizado pelo Incra (meados de 2008), que pode mudar um pouco o quadro ambiental geral dos assentamentos.

Ademais,

⁵⁵ As regiões priorizadas para a reforma agrária estão situadas de forma majoritária em áreas de fronteira agrícola e esta tendência poderia ser causada em função dos critérios adotados na definição do imóvel produtivo (índices de Grau de Utilização da Terra – GUT e Grau de Eficiência na Exploração – GEE). Os índices que permitem a caracterização do imóvel como sendo improdutivo, só seriam alcançados em regiões remotas, onde o desenvolvimento dos sistemas de produção agrícola ainda é muito incipiente. (SPAROVEK, 2003, p. 127).

[...] o mesmo fator que tende a elevar a renda e a produtividade, a modernização químico-mecânica da agricultura, pode contribuir fortemente para a degradação ambiental. Assim, poder-se-ia atribuir alto valor ao índice de desenvolvimento rural em determinada região em função de seu bom desempenho econômico, mas poderia tratar-se de área com péssima qualidade do solo, da água e do ar, tanto para a produção agrícola a longo prazo, como para os moradores da área rural e do município como um todo. (KAGEYAMA, 2004, p. 396).

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Kageyama (2004), a partir de trabalho que discute a relação entre as monoculturas e o uso de tecnologias químicas (defensivos e outros) em SP, destaca a hipótese de que as regiões mais produtivas do estado tenderiam a se especializar em uma ou poucas culturas “modernas”, grandes consumidoras de agrotóxicos e/ou poluidoras do ar e/ou empobrecedoras do solo. Da mesma forma, inversamente, seria possível admitir que, nas regiões de produção mais diversificada, os desequilíbrios ambientais tenderiam a ser menores.

Bittencourt et al. (1998, p. 13-15) destacaram em sua pesquisa, que o quadro natural (qualidade físico-química dos solos, disponibilidade de água, frequência de chuvas e relevo) aparece como um dos principais problemas dos assentamentos de menor desenvolvimento, caracterizando-se como um pré-condicionante importante para o desenvolvimento dos assentamentos. Neste sentido, evidenciar-se-ia que as dificuldades enfrentadas pelas famílias quando estas partem de uma área que já apresenta uma série de limitações, seriam muito maiores do que se as mesmas partissem de uma área de melhor qualidade.

É evidentemente que diversos outros fatores poderiam ser incorporados a esta dimensão, compondo novos indicadores, tais como o uso de materiais geneticamente modificados, certificação agrícola e florestal e de agricultura orgânica, a biodiversidade nos sistemas de produção, a questão do lixo e do uso de agrotóxicos, dentre outras (SPAROVEK, 2003, p. 134-135), o que podem futuramente ser incorporadas ao sistema. Destaca-se, porém que a abordagem, bem como os indicadores propostos permitirá uma primeira aproximação sobre a situação ambiental nos assentamentos, certamente ainda limitada e passível de complementações.

A seguir, trataremos de analisar um a um os indicadores ambientais definidos para o Sipac. Cumpre porém destacar, que para a análise desta dimensão, foi necessária a realização de uma série de adaptações, de forma a possibilitar a geração dos indicadores apontados por este sistema, em percentuais, com vistas ao processo de agregação dos indicadores conformando índices por dimensão, bem como o próprio índice de qualidade dos

assentamentos (Iquara). Tais adaptações efetuadas são relatadas no âmbito da análise de cada indicador.

O indicador 4.1, que trata da “*situação em relação ao Licenciamento Ambiental*”, busca verificar a condição do assentamento perante a lei que regula o licenciamento ambiental, bem como verificar, no caso dos assentamentos não licenciados, se há iniciativas para a efetivação destas licenças, tal como a protocolização da solicitação das mesmas. Ainda busca verificar a existência ou não de “problemas ambientais que possam inviabilizar ou dificultar o processo de licenciamento dos assentamentos”.

É a partir da instituição da Resolução Conama N° 289, de 25 de outubro de 2001, bem como da Resolução N° 387, de 27 de dezembro de 2006, que se estabelecem as diretrizes para o Licenciamento Ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária. Tais resoluções, segundo o Ministério do Meio Ambiente, especificamente no que trata dos assentamentos, tem por pressuposto orientar e disciplinar o uso e a exploração dos recursos naturais, com vistas a assegurar a efetiva proteção do meio ambiente, de forma sustentável, nestas áreas, evitando assim riscos e danos ao ser humano e ao meio ambiente, sobre as bases do princípio da precaução (BRASIL, 2001, p. 1).

A Resolução prevê em seu artigo 9° os procedimentos necessários para o licenciamento dos assentamentos mais antigos, devendo o órgão responsável pelo projeto requerer junto ao órgão ambiental competente, a Licença de Instalação e Operação (LIO) para a regularização da sua situação ambiental. Entretanto, expressiva quantidade de assentamentos existentes no Brasil, implantados antes da vigência desta Resolução, apresentam na atualidade situações ambientais diferenciadas, que dificultam em várias situações (ou até mesmo inviabilizam) o licenciamento ambiental, nos moldes previstos⁵⁶.

As Resoluções anteriormente citadas, também estabeleceram prazos para a regularização da situação dos assentamentos implantados antes da vigência da mesma, sendo: (i) até 60 dias para protocolizar junto ao órgão ambiental competente, a relação dos Projetos a serem regularizados; (ii) até 12 meses para definir a agenda e os estudos ambientais necessários para a efetivação do licenciamento e conseqüente concessão da LIO (BRASIL, 2001, p. 2).

Diante da inviabilidade no cumprimento dos prazos estabelecidos pela Resolução, foi estabelecido Termo de Ajustamento de Conduta, entre o Ibama, Ministério Público Federal, Incra e Ministério do Meio Ambiente, postergando a regularização da situação dos

⁵⁶ Podemos citar, por exemplo, o caso dos percentuais de área exigido para as áreas de Reserva Legal.

assentamentos implantados anteriormente à vigência da Resolução, para o final do ano de 2006. Ainda assim, diante das dificuldades eminentes do Inbra no encaminhamento desta questão, tendo em vista o reduzido quadro de profissionais, com formação específica para produzir e encaminhar as informações necessárias para a solicitação do licenciamento, o prazo novamente não foi cumprido, provocando novos Termos de Ajuste de Conduta e conseqüentemente novos acordos e prazos.

De outro lado, percebe-se em alguns estados, a desestruturação dos órgãos ambientais para a análise das solicitações de licenças encaminhadas, bem como as diferentes concepções e normativos estabelecidos por cada órgão ambiental estadual, o que também contribui para o relativamente baixo percentual de assentamentos licenciados no âmbito da reforma agrária.

No intuito de agilizar o encaminhamento das solicitações de licenças ambientais para os assentamentos, em alguns estados, o Inbra tem buscado apoio de entidades especializadas neste tipo de atividade, seja através de convênios com entidades públicas de ensino (universidades) e pesquisa, seja mediante licitação da respectiva atividade, podendo ser habilitadas também empresas particulares.

O indicador utilizado pelo Sipac para retratar a situação dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental aponta quatro situações para efeito de classificação, quais sejam:

- *Adequada* – Assentamento com Licenciamento Ambiental;
- *Parcialmente adequada* – Assentamento com solicitação do Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental;
- *Inadequado* – Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental e sem problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento; e
- *Ruim* – Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhada e com problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento.

Relativamente a este indicador que busca verificar a observância deste requisito legal, era esperado inicialmente um resultado bastante “negativo”. Especificamente em relação ao reduzido universo de assentamentos trabalhado pelo PAC (75), já sabíamos de antemão que nenhum assentamento apresentava licença ambiental na época em que o Sipac foi alimentado, embora em alguns casos o licenciamento já tivesse sido encaminhado ao órgão ambiental competente ou o relatório ambiental estava sendo elaborado. Ou seja, a situação que confere a classificação “*adequada*”, dentro do sistema de monitoramento, para este indicador, que

corresponde à situação desejada, indicando atendimento à legislação ambiental, dificilmente seria encontrada por ocasião da alimentação dos dados coletados no Sipac.⁵⁷

Por outro lado, atribui-se importância a este indicador, pelo fato desta questão ser exigência legal e invariavelmente ter que ser cumprida. Porém, há a exigência de apresentação de Projeto Básico para a solicitação da LIO, o que implica numa série de estudos (a partir de equipe multidisciplinar), contemplando: (i) identificação do projeto de assentamento; (ii) diagnóstico da área do projeto de assentamento – meio natural e meio socioeconômico e cultural; (iii) programas temáticos – organização territorial, produtiva e social; (iv) programa ambiental; prognóstico de impactos ambientais do projeto, e (v) medidas mitigadoras e compensatórias.

Em relação ao programa ambiental e aos projetos básicos necessários para a solicitação da licença ambiental para os assentamentos, a Resolução Conama N° 289, estabelece que:

O Programa Ambiental deverá estar integrado à lógica da organização territorial, com ênfase na sustentabilidade do plano produtivo, viabilidade da agricultura familiar, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, proteção e preservação dos remanescentes florestais (incêndios florestais) e das áreas protegidas por lei, adoção de medidas recuperadoras ou mitigadoras (quando for o caso), qualidade de vida e desenvolvimento de uma consciência ambiental mais global e consistente (educação ambiental), destinação final de resíduos sólidos e embalagens de agrotóxicos e destinação de esgotos”...“Serão definidas claramente as atividades com maior potencial de impacto, como a supressão de vegetação nativa, uso e outorga de água para irrigação, movimentação de solo, bem como apresentadas às medidas necessárias ao enfrentamento dos problemas ambientais diagnosticados, podendo ser ações de educação ambiental, investimentos em recuperação de áreas degradadas, formas sustentadas de manejo dos recursos e outras. (BRASIL, 2001, p. 10).

Tais exigências, necessárias e perfeitamente compreensíveis, têm dificultado a solicitação das licenças ambientais juntos aos órgãos ambientais, tendo em vista que não há na estrutura do Inbra, pessoal suficiente para elaborar tais documentos para mais de 8.500 assentamentos atualmente implantados no país. Para tanto, é necessário muitas vezes licitação para contratação de “terceiros” (empresas, etc.) ou mesmo elaboração de convênios e termos de parceria, o que evidentemente demanda recursos para tal, e, da mesma forma, acompanhamento de todo o processo ligado a estes instrumentos jurídicos.

⁵⁷ Ao final de 2009, o Inbra possuía pouco mais de 25% dos assentamentos licenciados (seja com Licença Prévia – LP, seja com Licença de Instalação e Operação – LIO, ou similares).

De outro lado, cabe ressaltar que os PCAs elaborados para os assentamentos trabalhados pelo PAC apresentavam praticamente todas as informações solicitadas no Projeto Básico que deve ser encaminhado para a obtenção da LIO, bastando formatação de acordo com as exigências, bem como pequenas complementações, o que pode facilitar o encaminhamento da solicitação e a respectiva obtenção da licença para estes assentamentos. Neste sentido, os Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos – PDAs, geralmente elaborados pelas equipes de Ates que atendem aos assentamentos, também estão sendo utilizados para a solicitação das licenças⁵⁸.

De toda forma, as exigências estabelecidas para o encaminhamento dos Projetos Básicos, potencialmente revelariam que o simples fato de uma solicitação de licenciamento ambiental ter sido encaminhada para análise junto ao órgão ambiental poderia caracterizar um fato importante e de destaque, interpretada a partir do Sipac, como uma situação “*parcialmente adequada*”.

Considerando que o Projeto Básico deve prever o ajustamento de qualquer problema por ventura existente no assentamento, mediante medidas mitigadoras e compensatórias, o processo percorrido até o efetivo encaminhamento do pedido da licença, certamente é um passo relevante, uma vez que sinaliza que todo um trabalho já foi realizado (para a confecção do projeto básico) e que foram definidas propostas de minimização dos problemas ambientais identificados, passo fundamental para a “regularização” da situação ambiental do assentamento.

As classificações subseqüentes em relação a este indicador no âmbito do Sipac, quais sejam “*inadequado*” e “*ruim*”, indicam situações onde o licenciamento ambiental ainda não teria sido solicitado. A primeira situação se referia a assentamentos “sem problemas ambientais complexos”, que possam inviabilizar o licenciamento (na visão dos técnicos que prestam assistência aos assentamentos), enquanto que a última classificação indicaria situações, onde os problemas ambientais se apresentariam de forma complexa, ameaçando inviabilizar o licenciamento.

É certo que se trata de uma informação de ordem relativamente subjetiva, porém, poderia fornecer pistas importantes sobre situações mais complicadas (invariavelmente aquelas de classificação “*ruim*”) e outras, onde, a princípio as resoluções dos problemas ambientais e a obtenção da licença, aparentemente não teriam impedimentos sérios

⁵⁸ No ano de 2009, cerca de 3.775 assentamentos foram contemplados com serviços de Ates, o que equivalia a aproximadamente 44% do total de assentamentos existentes no país. De outro lado, estão em fase de elaboração, cerca de 420 PDA e PRAs, instrumentos utilizados no processo de solicitação das licenças ambientais.

(classificação “*inadequada*”), bastando para tal a elaboração dos documentos necessários e a protocolização da solicitação da licença.

De outro lado, como este indicador não gerava percentuais no Sipac, foi necessário estabelecer critérios de acordo com as faixas de classificação estabelecidas para os mesmos, optando-se pela divisão das faixas de classificação em quartis, ou seja: quando a classificação do Sipac apontou para a situação “adequado” (Assentamento com Licenciamento Ambiental), o percentual conferido foi de 100%; quando a classificação foi “parcialmente adequado” (Assentamento com solicitação do Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental), o percentual conferido foi de 75%; quando a classificação foi “inadequado/ razoável” (Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental e sem problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento), arbitrou-se o percentual de 50%; e, finalmente, quando a classificação foi “inadequado/ ruim” (Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhada e com problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento), o percentual aplicado foi de 25%.

Da mesma forma, como não foram inseridos no sistema de monitoramento e/ou não foram aplicados os Questionários Gerais para os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, a classificação e os percentuais referentes a este indicador para estes assentamentos, foram estimadas a partir de informações extraídas dos PCAs dos mesmos.

A partir dos “acordos” acima citados, verificou-se nos resultados observados para os assentamentos, que nenhum deles possuía licença ambiental e muito menos licença protocolada junto aos órgãos ambientais. Tal situação só permitiria assim, uma classificação como “inadequado” e “ruim”. Neste sentido, somente o assentamento Nova Vida II – RN apontou, segundo o Sipac, situação “ruim”, sendo que não foi identificada no PCA deste assentamento nenhuma informação que apontaria o porquê desta classificação, ou seja, não foi identificado nenhum problema ambiental complexo que pudesse inviabilizar o licenciamento.

De outro lado, em relação ao assentamento Jaguarão – RS, apesar do Sipac apontar uma classificação “inadequada”, observamos que, segundo o PCA deste assentamento, o mesmo possuía apenas 40,6% da área necessária em termos de Reserva Legal, segundo a legislação em vigor. Esta situação, a princípio, colocaria este assentamento numa classificação “ruim”, tendo em vista que a regularização de tal situação demandaria a redução do tamanho dos lotes para se chegar ao percentual exigido, ou a obtenção e destinação de

alguma área externa ao assentamento (na mesma microrregião), enquanto compensação ambiental, ambas as situações aparentemente de difícil encaminhamento.

Na estimativa da classificação dos assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, tendo em vista que não havia nenhuma informação no Sipac em relação a este indicador para estes assentamentos, uma vez que não foram aplicados os questionários gerais nestes assentamentos, foi necessário verificar nos PCAs a situação dos mesmos. Neste sentido, observou-se que ambos não estavam licenciados e nem possuíam licença encaminhada, sendo que, especificamente no assentamento Guapirama – MT havia no PCA do mesmo a previsão de recursos para o licenciamento. Concluiu-se então que, a princípio, não haveria grandes problemas ambientais em relação a estes assentamentos o que lhes conferiria uma classificação “inadequada”, ou seja, estes assentamentos não estavam licenciados, não possuíam solicitação de licenciamento ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental, porém, não teriam problemas ambientais complexos que pudessem inviabilizar o licenciamento dos mesmos.

Os demais assentamentos também apresentaram situação “inadequada” (com exceção para o assentamento Nova Vida II – RN, que apresentou situação “ruim”), ou seja, sem licença ambiental encaminhada, porém, aparentemente sem grandes problemas para se conseguir as mesmas, bastando a elaboração dos documentos necessários.

Cumprindo por fim destacar em relação a este indicador, que em praticamente todos os PCAs dos assentamentos trabalhados pelo PAC foram incluídos recursos para a resolução da situação ambiental destes assentamentos, mediante contratação de empresa para elaboração de toda a documentação necessária para a protocolização das licenças junto aos órgãos ambientais.

O indicador 4.2, que trata do “atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido para a(s) área(s) de Reserva Legal”, busca verificar se os tamanhos necessários das reservas legais dos assentamentos estavam sendo respeitadas.

O Código Florestal, Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, Art. 16º, parágrafos 2º e 3º e suas alterações, em especial a Medida Provisória Nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001, que altera o Art. 16 da Lei, estabelece novos percentuais mínimos para as áreas de Reserva legal, quais sejam:

I – 80%, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II – 35%, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área,

desde que esteja localizada na mesma micro bacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

III – 20%, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV – 20%, na propriedade rural em área de campos gerais localizadas em qualquer região do País.

A exigência do tamanho mínimo de áreas de Reserva Legal (RL) nos assentamentos, em percentuais específicos de acordo com sua localização, apresenta-se como um dos problemas muitas vezes de difícil resolução. Tendo em vista que alguns assentamentos foram criados anteriormente ao estabelecimento da legislação atual (alterada em 2001), em alguns casos não foram previstas áreas de RLs ou os percentuais verificados são menores do que àqueles exigidos pela legislação vigente, conforme anteriormente citado.

Temos vários exemplos no conjunto de assentamentos trabalhados pelo PAC, onde a RL não foi prevista ou encontrava-se em percentual inferior ao mínimo exigido, o que parece ocorrer em quantidade significativa do montante total de assentamentos atualmente implantados no país, ainda mais considerando as relativamente recentes alterações realizadas na legislação ambiental (2001), tornando ainda mais amplo os percentuais necessários para as áreas de RL (podendo chegar a até 80% do total)⁵⁹.

Um das possibilidades existentes para a resolução deste problema é a obtenção e destinação de área externas ao assentamento, dentro de uma mesma micro bacia hidrográfica, em complementação ao total de área faltante no assentamento, num processo de compensação ambiental. Porém, se atualmente há grandes dificuldades de se conseguir desapropriar novas áreas para o assentamento de famílias, seja em função da desatualização dos índices de produtividade, seja em função dos inúmeros entraves jurídicos emanantes do processo desapropriatório, da mesma forma, tais dificuldades se refletem na obtenção de áreas para destinação exclusiva em processos de compensação ambiental para assentamentos sem área de RL ou com percentuais inferiores àqueles previstos na lei.

Nestes termos, outra possibilidade é a destinação de parte dos lotes dos assentados para RL, porém, em alguns casos, tal ação poderia provocar a inviabilização econômica de vários destes lotes, tendo em vista uma possível redução expressiva do tamanho dos lotes, sem contar toda a dificuldade imposta na negociação com as famílias que teriam suas parcelas

⁵⁹ Atualmente encontra-se em discussão no Congresso Nacional, propostas de flexibilização do Código Florestal, onde um dos tópicos abordados é justamente a redução dos percentuais exigidos em relação às áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (redução da faixa ciliar), dentre outras questões.

reduzidas, ou mesmo àquelas que teriam que ser retiradas de suas parcelas, sendo deslocadas para outros assentamentos. Poderia ainda se buscar a utilização das Áreas de Preservação Permanente – APP (nos assentamentos que apresentavam tal situação), como parte da RL, enquanto outra possibilidade para a resolução da inexistência ou percentual abaixo do mínimo exigido em termos de RL, desde que tal proposta esteja em conformidade com a lei ambiental vigente.

O indicador proposto pelo Sipac para analisar o atendimento ao percentual mínimo exigido para RL, pode proporcionar interessante informação para o Incra, em relação à situação dos assentamentos como um todo, auxiliando no planejamento de ações estratégicas. Da mesma forma, podem ser implementadas também ações de caráter econômico-produtivo, mediante demarcação de áreas de RL nas parcelas/lotes das famílias assentadas, promovendo (por exemplo) a implantação de sistemas agroflorestais (SAFs), com o objetivo de fornecer matéria prima para agroindústrias de sucos e doces, lenha e madeira, dar base a implantação de bosques energéticos, etc., promovendo desta forma a geração de renda de forma racional e resolvendo em alguns casos um problema de ordem legal.

A variedade de situações possíveis, de acordo com os estados, regiões e microrregiões, podem proporcionar diferentes ações. Há estados onde este problema é menor e outros onde a situação é crítica (os assentamentos criados na região da Amazônia Legal, por exemplo), o que pode demandar diferentes tipos de intervenção. Destaca-se que a resolução da questão da RL é pré-requisito fundamental e indispensável para a obtenção da LIO.

As faixas de classificação propostas para este indicador do Sipac prevêm dois extremos, um “*adequado*” – quando o percentual legal de RL é plenamente atendido e outro “*péssimo*”, quando não foi prevista nenhuma área de RL para o assentamento. Já as faixas intermediárias, apresentam-se como “*ruim*” (quando o percentual de RL é inferior a 50% do necessário) e “*insuficiente*” (quando o percentual de RL é superior a 50% do necessário), o que indica apenas o grau (tamanho) do problema a ser enfrentado.

Há situações (que recaem na classificação “insuficiente”) que poderiam ser resolvidas sem maiores problemas, mediante demarcação de pequenas áreas de RL nos lotes, sem comprometer a viabilidade técnica de sustentabilidade dos mesmos. Esta ação poderia ainda estar associada à outra, com o objetivo de geração de renda (conforme citado anteriormente – implantação de SAFs, etc.). Neste sentido tais faixas intermediárias apenas indicam o maior ou menor potencial de resolver a situação em relação a esta questão.

Entende-se como a maior potencialidade deste indicador, a observância de seu resultado no conjunto dos assentamentos, seja em nível nacional, seja em agregados de

assentamento em nível estadual, regional ou mesmo microrregional, o que pode levar a uma discussão junto ao órgão ambiental competente com vistas à implementação de ações passíveis de resolver o passivo existente de forma conjunta, o que aponta para as compensações ambientais anteriormente citadas.

De outro lado, apesar deste indicador apresentar as faixas de classificação em percentual, optou-se pela verificação nos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCAs), do percentual efetivo da área de Reserva Legal de cada assentamento, em relação ao percentual exigido pela legislação (que depende da região geográfica aonde os assentamentos se situam).

Da mesma forma, como não foram inseridos no sistema de monitoramento e/ou não foram aplicados os Questionários Gerais para os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, todas as faixas de classificações e percentuais referentes a este indicador, para estes assentamentos foram estimadas a partir de informações extraídas dos PCAs dos mesmos.

Tendo em vista a opção adotada de transformação dos resultados auferidos através deste indicador em percentuais, conforme citado anteriormente, verificou-se o percentual efetivo da área de Reserva Legal de cada assentamento em relação ao percentual exigido pela legislação em vigor.

Nestes termos, os resultados verificados apontaram para uma situação onde três assentamentos (Nova Vida II – RN, Barro Azul – MG e Guapirama – MT⁶⁰) possuíam RL suficiente para atender a legislação vigente, apresentando, portanto 100% de área necessária de RL (ou mais). O assentamento São João das Neves – MA, apresentou percentual muito próximo daquele exigido legalmente (96,8%), atingindo classificação “insuficiente”⁶¹, situando-se naquela condição onde potencialmente uma ação de reduzido impacto poderia ser adotada para a resolução do problema, tal como a destinação de pequenas áreas dos lotes destinando-as para RL⁶². O assentamento Nova Fartura – PR, apresentou percentual de RL de

⁶⁰ Segundo o PCA deste assentamento, o mesmo possui 670 ha de RL (21,32%).

⁶¹ As informações existentes no PCA deste assentamento apontam para uma área de Reserva Legal de 10.138 ha, num total de 13.090, o que perfaz 77,4% da área total e 96,8% da área necessária, tendo em vista que, segundo o PCA "Pela legislação vigente o percentual para reserva legal a ser adotado para a região corresponde a 80% da área total, excluída a área de preservação permanente". De outro lado, o PCA também informa que "não existe área [efetivamente] demarcada como reserva legal".

⁶² Muitas vezes pode ocorrer no assentamento um lote vago, ou mesmo, um lote retomado por parte do Incra, a partir da identificação de irregularidades (tal como a venda de lotes para terceiros). A destinação deste(s) lote(s) para a complementação da reduzida área que falta para completar a área de RL, pode ser uma solução bastante plausível para a resolução do problema apontado.

59,6% do total exigido, apontando para a classificação “insuficiente”⁶³ e o assentamento Jaguarão – RS, que apresentou menos de metade (40,6%) do percentual legal necessário, segundo a legislação vigente, atingindo assim a classificação “ruim”.

O indicador 4.3, que trata do “Grau de conservação verificado na(s) área(s) de Reserva Legal” e o indicador 4.4, que trata do “Grau de conservação das áreas de Preservação Permanente (margem de corpos d’água – rios, lagos, açudes, nascentes; encostas com 45°, etc.)”, foram analisados de forma conjunta tendo em vista que apresentam características semelhantes, tanto em relação às questões abordadas (grau de conservação), quanto aos objetivos previstos no escopo destes indicadores. Por outro lado, há ainda a semelhança em relação às “faixas de classificação” (dividas em quartis).

A primeira questão a se destacar em relação a estes indicadores é o fato de não podermos extrair informações sobre a situação das áreas dos assentamentos antes da criação dos mesmos. Tal situação não permite verificar se um determinado baixo grau de conservação observado no período atual em uma determinada área de RL ou APP, se deu em função da ação dos assentados ou se a área já se encontrava em condições de conservação precária por ocasião da chegada das famílias através da Reforma Agrária.

Neste caso, a avaliação destes indicadores só nos permite ter uma visão estática do grau de conservação destas áreas (“foto” da época da aplicação dos questionários do Sipac), criando marco zero para monitoramento a partir deste momento.

O uso indevido das áreas de RL e APPs e a conseqüente degradação dessas áreas incorrem em “custos sociais”, demandando assim intervenção do Estado. Porém, como em geral o poder de fiscalização do Estado é bastante reduzido, o desrespeito e os chamados “crimes ambientais” são muitas vezes potencializados, verificando-se assim, desmatamento para retirada de madeira, plantio na beira de rios e lagos (em geral áreas mais férteis), plantio em encostas de morro (com inclinação superior a 45°), uso de queimadas para o preparo do solo e utilização em geral das áreas de RL e APP para uso agrícola ou para o pastoreio animal, por parte de produtores internos ou externos ao assentamento⁶⁴.

No âmbito do PAC, por ocasião da implantação do Sipac, algumas ações estavam sendo realizadas e/ou previstas em alguns assentamentos, para a preservação das áreas de RL, dentre as quais podemos destacar a demarcação e o cercamento das mesmas com afixação de

⁶³ Segundo o PCA deste assentamento, o mesmo possui 59,6% da área legalmente necessária (o percentual legal exigido é de 20% da área total do assentamento), sendo que há ainda outros 10,61% de APP. No PCA há também indicações de que o passivo ambiental (282 ha) seria recomposto mediante incorporação de áreas dos lotes individuais, durante a execução do PCA.

⁶⁴ Em alguns assentamentos ocorre até mesmo o arrendamento destas áreas para pecuaristas de fora do assentamento.

placas informativas (tais como “proibido caçar e pescar”, “não ultrapasse”, etc.). Outra ação que pode ter boa repercussão é o uso das áreas de RL e APP, buscando uma exploração racional, com por exemplo, a implantação de Sistemas Agroflorestais – SAFs, com vistas à geração de renda, dentro das possibilidades previstas em lei, ação esta também prevista nos PCAs de boa parte dos assentamentos trabalhados no âmbito do PAC.

No caso específico das APPs, há um agravante maior em relação às RLs, tendo em vista que muitas vezes, algumas destas áreas são as mais produtivas e férteis (faixas marginais de rios e lagos), onde se torna intensivo o uso para o plantio. O elevado grau de desconhecimento em relação à legislação ambiental também é fator que contribui para o desrespeito a mesma, e, neste sentido, torna-se de fundamental importância o esclarecimento das populações dos assentamentos em relação à legislação, bem como a conscientização das famílias em relação à importância da preservação ambiental.

De concreto, estes indicadores utilizados pelo Sipac poderão trazer informações sobre situações um tanto quanto gerais (ou seja, sem muita precisão e sem utilização de tecnologias modernas, tais como imagens de satélite e georreferenciamento, por exemplo), em relação à situação da conservação das RLs e APPs, a partir de “opiniões” ou “pontos de vista”. Para aquelas que apresentarem situação precária são atribuídas, segundo o Sipac, às classificações “*péssimo*” e “*ruim*”, onde somente “até 25%” e a faixa “entre 25 e 50%”, respectivamente, estiverem preservadas. Neste sentido, a observância da situação do conjunto dos assentamentos pode indicar a necessidade de implementação de ações globais (ou mesmo uma verificação mais apurada da situação *in loco*), quando muitos destes assentamentos, dentro de uma mesma microrregião ou região, apresentarem classificação nas faixas acima relacionadas.

De outro lado, as outras possibilidades destes indicadores, classificadas como “*insuficiente*” ou “*adequado*”, indicam situações mais favoráveis, sendo que nem mesmo a última faixa de classificação (“adequado”), traz a certeza de uma condição ótima, tendo em vista que esta faixa refere-se a situações onde mais de 75% destas áreas estivessem preservadas.

Cabe destacar que a recente disponibilização de uma linha de crédito voltada para ações ambientais (mediante reflorestamento, recuperação de matas ciliares, implantação de sistemas agroflorestais, etc.), pode se transformar em fator determinante para a efetivação de ações de caráter conservacionista. Por outro lado, uma questão que parece ser de fundamental importância, é a conscientização das famílias em relação à importância da preservação ambiental, dentro da qual se incluem as RLs e APPs. Nestes termos, o Governo poderia também fazer uso de “instrumentos indiretos”, utilizando-se de campanhas de conscientização

da população assentada, investindo em educação ambiental, o que pode (e deve) ser trabalhado de forma mais intensiva por parte das equipes de Ates atuantes nos assentamentos.

De acordo com o Sipac, os resultados verificados em relação a estes dois indicadores para os assentamentos trabalhados nesta tese, apontaram para os assentamentos São João das Neves – MA e Guapirama, o percentual de conservação de 75% (“adequado”), enquanto que os assentamentos Barro Azul – MG e Nova Fartura – PR apresentaram percentuais de classificação de 25% (“péssimo”). Já os assentamentos Nova Vida II – RN e Jaguarão – RS apresentaram o percentual de conservação para RL de 75% (“adequado”) e para APP de 50% (“insuficiente”).

Tendo em vista que o limite máximo imposto para estes indicadores em termos de percentuais se situar em 75%, tal situação certamente influi no resultado desta dimensão, tendo em vista que dois indicadores jamais vão apresentar o escore de 100%.

Ressalta-se novamente que, para os assentamentos Nova Fartura e Guapirama, os percentuais de conservação das áreas de RL e APP, foram estabelecidas a partir de informações extraídas do PCA dos mesmos⁶⁵.

O indicador 4.5, que trata da “*frequência da incidência de problemas ambientais verificados*”, é extraído do Sipac mediante aferição de pontuação (de 0 a 4), em relação a um conjunto de dez itens previamente definidos, conforme quadro abaixo.

Problema Ambiental	Pontuação (de 0 a 4)
Erosão (laminar, sulco, voçoroca)	
Compactação do solo	
Baixa fertilidade do solo	
Contaminação por uso de agrotóxicos/ destinação inadequada de embalagens	
Poluição/contaminação nascente e/ou rios/córregos	
Assoreamento de rio/córrego	
Queimadas	
Deposição de lixo de forma inadequada (a céu aberto)	
Retirada de madeira/ desmatamento	
Caça	

Quadro 8 – Itens avaliados em relação à problemática ambiental

Fonte: Oliveira (2004).

⁶⁵ O assentamento Nova Fartura – PR, segundo seu PCA, possui nove áreas de RL, demarcadas e não cercadas, em sua maioria necessitando de recuperação: i) recuperação natural razoável; ii) perturbada, área de pastagem; iii) quase toda pastagem; iv) perturbada, áreas de pastagem; v) estágio médio, regeneração natural; vi) regeneração natural; vii) perturbada, área de pastagem; viii) perturbada, área de pastagem; ix) quase toda pastagem. Ou seja, das nove áreas, cinco apresentavam “problemas” (perturbada ou quase toda pastagem), perfazendo um total de 317,4840 ha, sendo que toda a área destinada à Reserva Legal é de 417,6212 ha. Ou seja, somente um percentual de cerca de 25,0% aparentemente apresenta-se “sem problemas” (áreas i, v e vi). Já em relação ao assentamento Guapirama – MT, segundo o PCA deste assentamento, existiam áreas de cerrado relativamente bem preservadas, não sendo relatada prática de caça, nem tão pouco de extração de madeira ou degradação nas áreas de RL. A área de RL estava demarcada e cercada, no limite com os vizinhos, não estando porém averbada em cartório.

A pontuação aferida em relação a cada problema ambiental identificado é a seguinte:

- *Inexistente* – Sem incidência em todo o assentamento (zero ponto)
- *Baixa* – Incidência em menos de 25% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (1 ponto)
- *Média Inferior* – Incidência entre 25 e 50% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (2 pontos)
- *Média Superior* – Incidência entre 50 e 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (3 pontos)
- *Alta* – Incidência superior a 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (4 pontos)

De acordo com o total de pontos obtidos por cada assentamento, a partir dos 10 itens estabelecidos no Questionário Geral, cuja pontuação máxima, segundo o Sipac, era de 40 pontos, (correspondente a 100%), foi feita uma regra de 3 para definir o percentual correspondente para cada assentamento⁶⁶. Neste sentido, verificada a pontuação de cada assentamento, a classificação do mesmo se daria segundo os seguintes parâmetros: “Boa” – quando a pontuação média atingisse entre 0 a 10; “Média Superior” – quando figurasse entre 10 e 20; “Média Inferior” – quando atingisse entre 20 a 30; e “Ruim” – quando a pontuação média alcançasse entre 30 a 40.

Ressalta-se ainda, que este indicador tem “sinal é negativo” (trata da frequência de incidência de *problemas ambientais* verificados), ou seja, quanto mais problemas (maior o percentual verificado) e pior a situação. Neste sentido, foi feita uma inversão dos percentuais verificados⁶⁷, de forma que este indicador passasse a expressar o percentual de “não incidência” de problemas ambientais, permitindo assim sua agregação aos demais indicadores desta dimensão.

Cumprido destacar também, que este item era extraído por parte do Sipac, do Questionário Geral, sendo, portanto, analisado “na percepção dos técnicos que prestavam assistência técnica aos assentamentos” (que eram quem efetivamente respondiam ao referido questionário). De outro lado, existe no Perfil de Entrada, exatamente a mesma questão (respondida pelas famílias assentadas), o que poderia servir de importante instrumento de comparação entre as diferentes visões.

⁶⁶ Por exemplo, se o total de pontos verificado por um assentamento fosse de 15 pontos, este assentamento teria um percentual de 37,5% em relação aos problemas ambientais (40 pontos = 100%; 15 pontos = 37,5%).

⁶⁷ Por exemplo, se o resultado verificado fosse de 60% de problemas ambientais, o valor utilizado para efeito dos cálculos de agregação seria de 40%.

Optou-se no Sipac pela utilização da informação “mais técnica e generalizante” (resposta dos técnicos de Ates no Questionário Geral), do que a informação extraída lote a lote (respostas dos assentados no Perfil de Entrada), o que poderia apontar para o grau de conhecimento efetivo dos assentados em relação às questões enumeradas de ordem ambiental.

Este indicador possibilita uma noção geral sobre a situação ambiental do assentamento em relação aos principais problemas apresentados, indicando a necessidade de ações de caráter individual ou microrregional/regional (quando problemas semelhantes forem identificados no conjunto de lotes ou assentamentos de uma mesma microrregião/região), para a minimização ou eliminação dos mesmos. Da mesma forma, pode orientar ações específicas e concentradas no caso de elevado grau de incidência de um determinado problema isoladamente.

Trata-se de diagnosticar algumas externalidades (negativas), como por exemplo, a poluição⁶⁸ e buscar alternativas para sua redução e/ou eliminação. Destaca-se que o agente poluidor, do ponto de vista da legislação ambiental, é tratado como um “eco-delinquente” e, como tal, ele tem que obedecer à regra imposta, caso contrário se sujeita a penalidades em processos judiciais ou administrativos, tais como multas (ALMEIDA, 1998, p. 29) ou mesmo a perda do lote (no caso das famílias assentadas).

Segundo Almeida (1998, p. 67), as principais características dos problemas ambientais seriam as seguintes: (i) natureza multidimensional e multidisciplinar (envolve aspectos monetários, físicos, sociais e culturais); (ii) complexidade e incerteza (conhecimento científico parcial sobre eles em relação à sua evidência, à identificação e aos seus efeitos); (iii) irreversibilidade⁶⁹ (a maioria dos problemas de degradação ambiental são de natureza irreversível ou de reversão muito difícil); (iv) conflitos de interesse (entre interesses privados e sociais; entre poluidores e vítimas da poluição; entre reguladores e poluidores, etc.).

Veiga (1997, p. 10) destaca que os rendimentos agrícolas estão ameaçados por vários fatores limitantes, dentre os quais: degradação dos solos, como erosão, acidificação, poluição, compactação, sedimentação, encharcamento, etc., já tendo sido comprometidos bilhões de hectares, sendo boa parte desses em países subdesenvolvidos. Em muitos casos, não haveria mais chance de recuperação biofísica e, em outros, os custos seriam muito elevados.

⁶⁸ “A definição econômica de poluição deve considerar o efeito físico do elemento poluente (emissões, lixo) sobre o meio ambiente e a reação humana ao mesmo. O efeito físico pode ser biológico, químico ou auditivo (por causa de barulho). A reação humana pode vir de forma de estresse, doença, ansiedade – perda de bem-estar”. (ALMEIDA, 1998, p. 29).

⁶⁹ O conceito de resiliência também tem sido utilizado neste contexto e indica a capacidade concreta de retornar ao estágio original, superando uma situação crítica.

Neste sentido, o Sipac possibilita verificação através deste indicador, evidentemente que de forma ainda genérica (e ligeiramente aproximada e superficial), da incidência de contaminação por uso de agrotóxicos/ destinação inadequada de embalagens, poluição/contaminação de nascente e/ou rios/córregos, queimadas e a deposição de lixo de forma inadequada (a céu aberto), dentre outros, o que indicaria evidentemente a necessidade de se implementar ações direcionadas para a educação ambiental, com vistas ao entendimento dos efeitos futuros, tanto em relação à produção, quanto na própria saúde e qualidade de vida das famílias.

Da mesma forma, os resultados verificados a partir deste indicador, possibilitam identificar atividades “ilegais” como a retirada de madeira/ desmatamento, bem como a caça, o que pode demandar ações mais drásticas, para seu efetivo término. Porém, é de se esperar baixos índices de respostas (declaratórias) para estes itens, apesar das mesmas não advirem diretamente das famílias assentadas e sim dos técnicos que prestam serviço nestes assentamentos (Ates), com vistas a se evitar o uso de tal instrumento (o Sipac) em ações de caráter repressivo (por parte do Ibama, Polícia Federal, dentre outros).

Identificados problemas em relação aos itens acima apontados, tendo em vista que a fiscalização em geral é falha, ações voltadas para a educação ambiental podem proporcionar bons resultados, com vista à redução/ eliminação dos problemas ambientais diagnosticados por este indicador.⁷⁰

O fundamental na análise deste indicador é não focar o olhar de forma estanque nos problemas em si, mas, a partir de uma visão geral da situação, tentar compreender todos os elementos envolvidos numa eventual ação voltada à minimização desses problemas. Há que se observar o mundo complexo que envolve o assentamento e suas famílias para identificação da melhor estratégia para o enfrentamento dos problemas verificados.

Destaca-se que foi necessário realizar a inversão nos valores observados para este indicador, com vistas a possibilitar a agregação com os valores dos demais indicadores utilizados para esta dimensão. Ou seja, o que efetivamente foi verificado foi a não incidência de problemas ambientais, de acordo com os itens propostos.

Neste sentido, o resultado verificado para os assentamentos São João das Neves – MA e Jaguarão – RS foi de 40% (ou seja, na verdade apresentaram 60% de problemas ambientais, sendo atribuídos 24, de possíveis 40 pontos). O assentamento Guapirama – MT, apresentou o

⁷⁰ “O governo pode trabalhar a questão ambiental por instrumentos mais indiretos e de efeito a longo prazo, como campanhas de informação e conscientização da população, ou seja, investir de maneira geral em educação ambiental”. (ALMEIDA, 1998, p. 46).

percentual de 55% (45% de problemas ambientais e 18 pontos) e o assentamento Nova Fartura – PR, apresentou 60% (40% de problemas ambientais e 16 pontos). Já o assentamento Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG, apresentaram respectivamente 62,5% (37,5% de problemas ambientais e 15 pontos) e 65,0% (25% de problemas ambientais e 14 pontos).

O indicador 4.6, que trata da “*frequência de realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambiente)*”, segue a mesma linha de raciocínio do indicador anterior, e é extraído do Sipac mediante aferição de pontuação (de 0 a 4), em relação a um conjunto de dez itens previamente definidos, conforme quadro abaixo.

Ação de Conservação Ambiental	Pontuação (de 0 a 4)
Adubação verde	
Curvas de nível	
Rotação/ consórcio de culturas	
Recuperação de áreas erodidas	
Adubação orgânica	
Cordões de vegetação em nível	
Controle alternativo de pragas e doenças	
Agrofloresta	
Plantios de árvores para proteção de mananciais/áreas degradadas	
Educação ambiental (atividades e projetos)	

Quadro 9 – Itens avaliados em relação às ações pró-ambiente

Fonte: Oliveira (2004).

A pontuação aferida em cada item e os critérios estabelecidos em relação às ações pró-ambiente leva em conta os seguintes itens:

- *Inexistente* – Sem incidência em todo o assentamento (zero).
- *Baixo* – Incidência em menos de 25% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (1 ponto)
- *Média Inferior* – Incidência entre 25 e 50% dos lotes ou áreas de produção do assentamento (2 pontos)
- *Média Superior* – Incidência entre 50 e 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (3 pontos)
- *Alto* – Incidência superior a 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (4 pontos).

Da mesma forma que o indicador anteriormente analisado, de acordo com a pontuação média aferida por cada assentamento, o mesmo teria classificação conferida como sendo:

“Boa” – quando a pontuação média atingisse entre 30 e 40; “Média Superior” – quando figurasse entre 20 e 30; “Média Inferior” – quando atingisse entre 10 a 20; e “Ruim” – quando a pontuação média alcançasse entre 0 a 10.

Para efeito do trabalho ora efetuado, foi verificado a pontuação de cada assentamento, procedendo “regra de 3” para se estabelecer o percentual de “ações pró-ambiente” de cada assentamento, tendo por base o fato de que o máximo possível a ser alcançado (40 pontos) corresponderia a 100%.

Em geral são poucas as ações ambientais verificadas nos assentamentos, tendo em vista que há uma preocupação (legítima) mais diretamente ligada a produção e também em relação à infra-estrutura básica. Por outro lado, muitas vezes destaca-se a falta de informação sobre os malefícios de práticas degradantes, bem como sobre os benefícios (inclusive na produção) de práticas pró-ambiente.

Conforme destaca Sparovek (2003),

[...] ações em larga escala não estão sendo implementadas para a recuperação da cobertura florestal nos assentamentos. Isso se deve, provavelmente, à falta de recursos específicos para este fim. Os recursos e financiamentos são preferencialmente dirigidos para a produção agrícola, comercialização e implantação de infra-estrutura básica. A carência de informações quanto à importância da recomposição florestal para a preservação e recuperação da biodiversidade, e da assistência técnica voltada a este objetivo, também são fatores que podem estar associados à escassez de iniciativas nesta 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 desvinculados de Programas institucionais mais contundentes. (SPAROVEK, 2003, p. 134).

O esgotamento ambiental em curso, fruto da forma com que se tem trabalhado na agricultura nas últimas décadas, dentro do modelo tecnológico da “revolução verde”, baseado no tripé - mecanização agrícola, insumos industriais (fertilizantes químicos e agrotóxicos) e sementes geneticamente modificadas (híbridas), impõe barreiras às possibilidades de se continuar a praticar um tipo de agricultura não agressiva ao meio ambiente.

Segundo Veiga (1997, p. 10), não se trataria de um impasse, uma vez que ainda haveria várias possibilidades a serem exploradas, tais como a engenharia genética, uso mais eficiente de fertilizantes, aperfeiçoamento nas técnicas de irrigação, etc. Por outro lado, este

autor destaca que já estaria em curso uma nova transição agroambiental que dificilmente incluiria taxas de crescimento agrícola tão elevada quanto às da “segunda revolução verde”.

Neste sentido, parece estar havendo (ainda que lentamente) uma tomada de consciência por parte da sociedade civil organizada, em relação à necessidade de implementação de um novo tipo de agricultura, de base agroecológica, fazendo uso de algumas ações específicas, tais como adubação verde, adubação orgânica, cordões de vegetação em nível, agrofloresta, etc., ações estas tratadas no âmbito do Sipac.

Associado ao avanço da agroecologia, está também em franca expansão, movimentos de comércio justo e solidário, que em geral envolve produtos ecológicos, o que também potencializa e dá sustentação a um novo padrão agrícola, que gradativamente vem se estabelecendo.

Gôndolas de produtos orgânicos começam a aparecer em supermercados de grande porte, notícias cada vez mais freqüentes aparecem nas televisões e jornais sobre problemas ambientais e climáticos (terremotos, tsunamis, deslizamentos, aquecimento global, etc.), cursos de agronomia começam a introduzir disciplinas de agricultura orgânica e agroecologia em suas grades de ensino, dentro outros itens, acabam por contribuir para a disseminação da agroecologia, tornando possível o estabelecimento e a ampliação de práticas pró-ambiente.

Neste sentido, este indicador do Sipac permite ter uma visão geral sobre a ação das famílias assentadas com vista ao conservacionismo/protecionismo, bem como práticas de cultivo de caráter ecológico. Associado com a análise dos problemas ambientais verificados (analisados no indicador anterior), este indicador traz informações sobre atitudes proativas no sentido da resolução ou minimização dos problemas ambientais verificados.

Na associação dos dois indicadores tratados, poderíamos, por exemplo, ao se identificar que a erosão é um problema grave apontado em um assentamento, verificar se as famílias assentadas estão promovendo ações de controle deste problema, a partir do uso de curvas de nível, recuperação de áreas erodidas, etc. Da mesma forma, mediante a verificação de que há problemas sérios em relação à fertilidade dos solos, sem um contraponto em relação a ações de adubação verde, adubação orgânica, etc., pode-se indicar desinformação por parte das famílias, ou falta de recursos para implementarem ações neste sentido.

Os dois indicadores anteriormente citados, analisados de forma associada, podem trazer elementos importantes para a capacitação das famílias, bem como para o planejamento de ações voltadas para a melhoria dos sistemas produtivos e do meio ambiente em geral.

Os resultados verificados em relação a este indicador do Sipac para os assentamentos aqui trabalhados apontaram o assentamento Jaguarão – RS, com um percentual baixíssimo de

ações pró-ambiente – 2,5% (apenas 1 ponto). O assentamento Guapirama – MT, apresentou o percentual de 17,5% (7 pontos), enquanto que os assentamentos São João das Neves – MA e Nova Fartura – PR, apontaram o percentual de 22,5% (9 pontos). Por fim, os assentamentos Barro Azul – MG e Nova Vida II – RN, apresentaram respectivamente 32,5% (13 pontos) e 37,5% (15 pontos).

Percebem-se assim, baixa intensidade em relação às chamadas ações pró-ambiente nos assentamentos trabalhados. Por outro lado, a ausência ou baixa utilização de uma ou mais práticas (ações apontadas pelo Sipac), pode simplesmente se dar em função de que um determinado assentamento trabalhe determinados tipos específicos de sistemas produtivos que não demandem tais ações. Por exemplo, um assentamento que produz leite e cujas terras são predominantemente planas, não demandaria, a princípio, o uso de curvas de nível, rotação de culturas, agroflorestamento, etc. Da mesma forma, uma determinada propriedade que não possua nenhum manancial hídrico ou área degradada, nunca conseguiria obter a classificação máxima proposta para este indicador, pelo simples fato de não existir tal possibilidade de se efetuar um dos itens propostos neste indicador, qual seja, o “plantio de árvores para a proteção de mananciais/ áreas degradadas”.

Ou seja, para um assentamento apresente resultados positivos em relação a este indicador, necessariamente o mesmo teria que fazer uso das diferentes práticas definidas no âmbito do Sipac, o que compromete sua análise e pode inferir classificação inadequada. O que podemos verificar, a partir dos resultados auferidos para os seis assentamentos aqui trabalhados, é que este indicador foi o que apresentou os mais baixos resultados em relação a esta dimensão, não apresentando sensibilidade, uma vez que todos os assentamentos receberam classificação “ruim”.

Tal situação aponta para a necessidade de revisão deste indicador, uma vez que, conforme anteriormente citado, é necessário que as famílias utilizem a maioria das dez práticas apontadas em relação a este item, para aferir resultados positivos, o que nem sempre é necessário e mesmo passível de uso, dependendo do tipo de exploração agropecuária praticada, bem como da configuração das propriedades do ponto de vista agrícola e climáticos.

Apresentaremos a seguir, os resultados obtidos através do Sipac em relação aos seis indicadores propostos para a Dimensão Ambiental, para cada um dos seis assentamentos trabalhados nesta tese, bem como as médias (aritmética e harmônica) utilizadas para a agregação dos resultados dos indicadores verificados, buscando realizar uma avaliação mais geral dos indicadores e médias.

Tabela 29 – Dimensão Ambiental – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos

MEIO AMBIENTE	4.1. Situação do assentamento em relação ao licenciamento ambiental (cumprimento da Legislação Ambiental pertinente)	4.2. Atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido para a(s) área(s) de Reserva Legal	4.3. Grau de observação verificado na(s) área(s) de Reserva Legal	4.4. Grau de conservação das áreas de Preservação Permanente (margem de copos d'água – rios, lagos, açudes, nascentes, encostas com 45º, etc.)	4.5. Frequência de incidência de problemas ambientais verificados (na perquirição dos técnicos)	4.6. Frequência da realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambientais)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	50,0	96,8	75,0	75,0	40,0	22,5	59,9	47,5
Nova Vida II	25,0	100,0	75,0	50,0	62,5	37,5	56,3	47,6
Barro Azul	50,0	100,0	25,0	25,0	65,0	32,5	49,6	39,4
Nova Fátima	50,0	59,6	25,0	25,0	60,0	22,5	40,4	33,7
Jaguaraço	50,0	40,6	75,0	50,0	40,0	2,5	43,0	11,9
Guapirama	50,0	100,0	75,0	75,0	55,0	17,5	62,1	45,5
Média Aritmética	45,6	82,6	69,6	50,0	59,6	22,5	52,2	37,4

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Inicialmente destacamos que, um dos indicadores que apresentou os piores resultados, foi aquele que trata da frequência da realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambiente). A partir de dez itens propostos onde as notas poderiam ser conferidas de 0 a 4, de acordo com a incidência verificada de cada ação nos assentamentos, a maior nota verificada foi 15 (Nova Vida II – RN), de um total possível de 40 pontos possíveis (menos da metade), aparecendo um assentamento com apenas 1 ponto (Jaguarão – RS).

Os assentamentos Nova Fartura – PR, Barro Azul – MG e Jaguarão – RS apresentaram valores inferiores a 50% em relação a três indicadores; os assentamentos Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA, apresentaram valores inferiores a 50% para dois indicadores; já o assentamento Guapirama – MT apresentou apenas um indicador com valor inferior a 50%.

Considerando as médias trabalhadas (aritmética e harmônica), apesar de apresentar como sendo o segundo assentamento com menores médias, poderíamos dizer que o assentamento Nova Fartura – PR, foi o que apresentou maior harmonia entre os indicadores trabalhados, tendo em vista que a média harmônica se aproximou da média aritmética, atingindo respectivamente 40,4% e 33,7% (diferença de 7,1%). De outro lado, o assentamento Jaguarão – RS foi o que apresentou maior divergência entre as médias dos indicadores, 43,0% e 11,9%, com diferença de 31,1% (dado principalmente ao baixíssimo índice alcançado em relação ao indicador 4.6 – ações pró-ambiente).

Do ponto de vista da política pública, pensando numa possível intervenção para alteração da situação verificada em relação à dimensão ambiental destes assentamentos, a partir da metodologia aqui trabalhada, de forma a elevar os índices verificados que apresentassem valores inferiores a 50%, poderíamos apontar para ações tais como:

- i) Implantação (através da Ates ou outros mecanismos) de ações de capacitação em Educação Ambiental, com foco específico em práticas conservacionistas em todos os assentamentos, e, de forma especial, em relação aos assentamentos Jaguarão – RS e São João das Neves – MA, trabalhar ações direcionadas para a minimização dos problemas ambientais verificados nos mesmos;
- ii) Promover ações de conservação das RL e APP nos assentamentos Barro Azul – MG e Nova Fartura – PR;
- iii) Buscar formas de elevação do percentual de área de RL nos assentamentos Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR, mediante aproveitamento de eventuais lotes

vagos para compor a área de RL, ou a partir de pequena parcela dos lotes⁷¹, bem como mediante a obtenção de áreas de compensação na região, que atendessem não somente a este assentamento, bem como outros assentamentos da região que demandassem área de RL para atingirem o percentual exigido.

Há ainda que verificar os motivos que levaram a classificação do assentamento Nova Vida II – RN, como tendo problemas complexos que podem até inviabilizar o licenciamento ambiental do mesmo, bem como buscar completar a área de RL do assentamento São João das Neves – MA, que ainda apresenta pequena necessidade de área para atender plenamente a legislação ambiental. De outro lado, é fundamental providenciar a documentação necessária e encaminhar a solicitação do licenciamento ambiental dos assentamentos

Numa situação hipotética, a partir da ação concentrada nas frentes acima apontadas, poderíamos reverter às situações identificadas como negativas para estes assentamentos em relação à dimensão ambiental. Neste sentido, considerando uma evolução dos indicadores que refletiram valores relativamente baixos (inferiores a 50%), a partir de uma ação centrada em minimizar os problemas identificados e anteriormente apresentados, elevando estes valores para patamares de, no mínimo 50%, os resultados seriam aqueles apontados na tabela abaixo.

⁷¹ Para a complementação integral da área de RL do assentamento Jagurão – RS, através da incorporação de parte dos lotes, seria necessária a disponibilização de pouco mais de 3 ha de cada lote, cuja área média das parcelas é de 24,83 ha.

Tabela 30 – Valores hipotéticos para a dimensão ambiental a partir de uma ação centrada em alguns itens identificados a partir do Sipac

MEIO AMBIENTE	4.1. Situação do assentamento em relação ao licenciamento ambiental (cumprimento da Legislação Ambiental pertinente)	4.2. Atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido para a(s) área(s) de Reserva Legal	4.3. Grau de conservação observado na(s) área(s) de Reserva Legal	4.4. Grau de conservação das áreas de Preservação Permanente (margem de corpos d'água - rios, lagos, açudes, nascentes, encostas com 45°, etc.)	4.5. Frequência da incidência de problemas ambientais verificados (na percepção dos técnicos)	4.6. Frequência da realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambientais)	Média Aritmética	Média Harmônica
São João das Neves	50,0	96,8	75,0	75,0	50,0	50,0	86,1	61,9
Nova Vida II	50,0	100,0	75,0	50,0	62,5	50,0	64,6	60,4
Barro Azul	50,0	100,0	50,0	50,0	66,0	50,0	60,8	56,9
Nova Fátima	50,0	59,6	50,0	50,0	60,0	50,0	53,3	52,9
Jaguarão	50,0	50,0	75,0	50,0	50,0	50,0	54,2	52,9
Guapirama	50,0	100,0	75,0	75,0	55,0	50,0	67,5	63,3
Média Aritmética	50,0	84,4	66,7	59,3	57,1	50,0	61,1	59,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Poderíamos verificar assim, uma melhoria significativa dos valores de cada indicador, a partir de uma “ação focada”, pautada num conjunto de ações específicas em cada assentamento. De outro lado, considerando a média “proposta” para uma eventual consolidação dos assentamentos, ou seja, a “nota” sete, mesmo utilizando a média aritmética, poderíamos dizer que, ainda assim, nenhum assentamento estaria apto à consolidação. De outro lado, nenhum assentamento apresentaria média harmônica com valores inferiores a 50%.

Neste sentido, apreendemos desta situação, que a necessidade de investir esforços em relação a esta dimensão vai além do simples fato de se elevar os percentuais identificados como tendo valores abaixo de 50% para este patamar, demandando maior esforço neste sentido, o que pode ser realizado mediante investimento no sentido de se licenciar os assentamentos (elevando o percentual do indicador 4.1 para 100%), o que implica na resolução do problema relacionado ao tamanho das áreas de RL para os assentamentos Jaguarão – RS, Nova Fartura – PR e São João das Neves – MA.

De outro lado, há que se ajustar o indicador 4.6, que trata da frequência da realização de ações de conservação praticadas, tendo em vista os problemas estruturais apresentados por este indicador, conforme anteriormente apontado.

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, constituído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada.

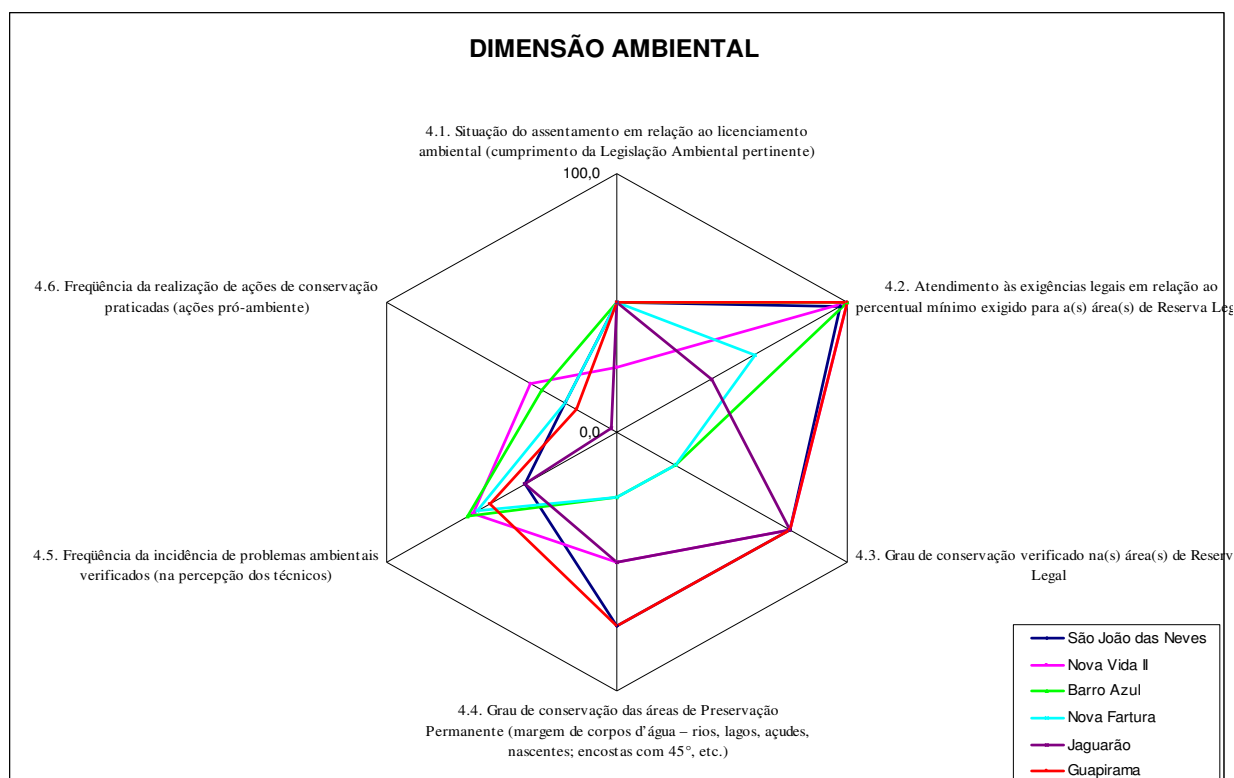


Figura 13 – Gráfico de Radar da Dimensão Ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, em relação aos seis indicadores utilizados pelo Sipac. Podemos observar a relativamente reduzida figura geométrica formada para o assentamento Nova Fartura – PR, em geral um assentamento que se destacou nas demais dimensões do desenvolvimento aqui analisadas. O Assentamento Barro Azul – MG, também apresenta reduzida área.

Observamos nitidamente o achatamento em relação ao indicador 4.6 (relativo às práticas conservacionistas pró-ambiente), bem como o reduzidíssimo resultado em relação a este indicador para o assentamento Jaguarão – RS, de forma especial, mas que também se aplica a todos os assentamentos, evidentemente não de forma tão drástica como em relação ao assentamento citado. Percebe-se ainda desarmonia em relação aos indicadores utilizados para praticamente todos os assentamentos.

De outro lado, aparece nitidamente o bom desempenho em relação ao indicador 4.2 (que trata do atendimento da legislação ambiental em relação ao tamanho da área de RL), onde alguns assentamentos atingiram o valor máximo possível (tendo em vista o atendimento em relação ao percentual mínimo de área de RL exigido), com exceção para os assentamentos

Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR. Apesar dos valores em geral baixos auferidos para esta dimensão, o assentamento de maior destaque foi o Guapirama – MT, que apresenta a maior área no “gráfico de radar”.

7.5 DIMENSÃO ECONÔMICO-PRODUTIVA

O Sipac apresenta um grupo de três indicadores que busca resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias estudadas do ponto de vista da situação econômico-produtiva que envolve os assentamentos. O objetivo destes é, portanto, representar as condições das famílias de assentados em relação a esta importante dimensão do desenvolvimento.

Neste tópico serão analisados os indicadores selecionados no contexto do Sipac, que contemplam a situação econômico-produtiva existente, bem como serão apresentadas sugestões de alteração com vistas à melhor atender ao objetivo do monitoramento.

Os três indicadores propostos e analisados neste documento são apresentados no quadro abaixo.

Indicadores	Descrição
5.1	Renda total dos lotes
5.2	Nível de satisfação das famílias em relação à renda
5.3	Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização

Quadro 10 – Indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva adotados pelo SIPAC

Fonte: Oliveira (2004).

Inicialmente cumpre destacar que praticamente todos os estudos existentes acerca do desenvolvimento dos assentamentos priorizam a abordagem econômica, bem como a situação em relação à infra-estrutura (casa, estradas, água, luz, etc.), enquanto fatores principais para o sucesso (ou insucesso) dos assentamentos.

São numeráveis, de tão poucas, as experiências de políticas públicas que conseguiram romper com o economicismo do desenvolvimento, sem perder o rumo prático da materialização da melhoria das condições de vida. O PAC é uma delas, pois conseguiu desconstruir seu indicador inicial de renda monetária, e investir esforços para a criação de novos indicadores, focados na qualidade de vida, meio ambiente, renda agrícola, organização social, etc., que podem ser propostos, como metodologia, para qualquer iniciativa de combate à pobreza, à fome e à destituição social. (KIEL, 2003, p. 1).

Algumas pesquisas e estudos sobre os assentamentos se notabilizaram tanto no contexto acadêmico quanto no âmbito das políticas públicas. Em praticamente todas estas pesquisas, os aspectos econômicos estão presentes, conforme apontamos de forma sintética nos tópicos abaixo.

- “Principais indicadores socioeconômicos dos assentamentos de reforma agrária”, 1991 (Estudo da FAO)

O universo amostral desta pesquisa, realizada a campo no período de maio a setembro de 2001, foi de 524 assentamentos e 94.026 famílias. Deste total, foi retirada uma amostra de aproximadamente 10% dos assentamentos e, posteriormente, de cerca de 10% das famílias de cada um dos assentamentos selecionados. Neste sentido, um total de 44 assentamentos foi pesquisado e 828 famílias entrevistadas.

Foram os seguintes os aspectos avaliados em relação à renda: renda agrícola líquida monetária; renda animal líquida monetária; renda de auto-consumo; renda de outros trabalhos; renda de outras receitas. O valor médio nacional verificado foi de *3,7 salários mínimos por mês/família*, distribuídos da seguinte forma: 22% - renda agrícola líquida monetária; 15% - renda animal líquida monetária; 37% - renda de auto-consumo; 26% - renda de outros trabalhos + renda de outras receitas.

- *I Censo da Reforma Agrária, 1997* (levantamento realizado por 29 universidades e Coordenado pela Universidade Federal de Brasília – UNB, com o apoio do Incra)

A partir de uma amostra de 8.711 famílias, de um total levantado no Censo de 161.556 famílias assentadas em 1.460 projetos, foi realizado o levantamento de alguns aspectos relativos à qualidade de vida das famílias.

No escopo desta pesquisa, foram levantadas informações relacionadas à história ocupacional dos assentamentos e a ocupação anterior das pessoas assentadas; a existência e a

qualidade do programa de distribuição de merenda escolar e o de distribuição do material escolar; a existência de postos de saúde, hospitais e agentes de saúde nos projetos e nos municípios; aspectos relativos à habitação, tais como tipo de material predominante das casas, condições de abastecimento de água, fonte de energia, dentre outros. Especificamente em relação à renda, a pesquisa amostral constatou uma média mensal familiar de 2,3 *salários mínimos*. As regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram valores de renda muito acima da média nacional, enquanto que a região Nordeste apresentou valores muito abaixo da média.

- “*Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas*”, 2001 (financiada pelo Núcleo de Estudos Agrários – Nead e realizada por 83 especialistas e professores da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Nesta pesquisa foi realizada uma análise qualitativo-quantitativa dos assentamentos de Reforma Agrária, em abordagem multidisciplinar. Considerou aspectos econômicos, socioculturais, antropológicos, políticos e organizacionais, trazendo em seus resultados uma visão bastante ampla e relativamente positiva dos assentamentos, apesar das precariedades ainda existentes nos mesmos e do fato da pesquisa não abordar os aspectos ambientais.

Realizada entre os anos 2000 e 2001, esta pesquisa contemplou 92 assentamentos em 39 municípios de 9 estados brasileiros, envolvendo 6 regiões com maior densidade de famílias assentadas pelo Incra, entre 1985 a 1997, totalizando 15.113 famílias assentadas.

O resultado desta pesquisa apontou importantes avanços em termos de desenvolvimento para a grande maioria dos assentamentos pesquisados, tais como: elevação do poder de compra das famílias assentadas; dinamização do comércio local; melhoria das condições de alimentação da população assentada; recomposição de laços familiares; aumento do poder de organização política das famílias assentadas; melhoria do status social; diversificação da produção agrícola e geração de empregos, dentre outros.

Embora a análise da renda dos assentados tenha sido até o presente momento constantemente chamado ao debate por alguns para provar o sucesso, por outros para indicar a pouca eficácia dos assentamentos de reforma agrária, optou-se por um caminho distinto, que relativiza esta variável. Nossa preocupação foi ir mais além e tentar qualificar um pouco melhor as condições de vida dos assentados, sua possibilidade de acesso a serviços e bens, e a forma como eles vivenciam essa nova situação e as oportunidades que elas oferecem [...]. Ao comparar suas condições de vida antes do assentamento com as atuais, 91% dos assentados entrevistados consideraram que suas vidas melhoraram depois da chegada ao assentamento. (AS BOAS..., 2004, p. 35).

Do ponto de vista da renda e de alguns outros aspectos econômico-produtivos, os principais resultados desta pesquisa foram: elevação no poder de compra para 62% dos assentados; R\$ 312,42 de média dos rendimentos por família/mês, cerca de *1,73 salários mínimos*⁷²; melhoria na alimentação para 66% dos assentados; 81% das famílias atendidas pelo crédito fomento; tamanho médio dos lotes em torno de 35,5 ha; dentre outros.

- “*A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*”, 2003 (Coordenado por Gerd Sparovek)

A renda nos projetos de assentamento também foi objeto de análise da pesquisa coordenada por Sparovek (2003), porém, não foi tratada de forma a constituir um índice, metodologia utilizada neste trabalho, pois, segundo seu autor, muitas restrições e limitações metodológicas, impediriam uma generalização das informações coletadas⁷³.

Nesta pesquisa, cuja coleta de dados a campo ocorreu entre julho e setembro de 2002, foram entrevistados 14.414 pessoas em 4.430 assentamentos criados entre 1985 e 2001, representando um universo total de 458.483 famílias assentadas.

De outro lado, o autor afirma que os dados obtidos indicam que os valores de renda registrados nos assentamentos seriam comparáveis àqueles obtidos com o trabalho assalariado, na região de localização dos projetos, e superiores àqueles advindos do trabalho como diarista, variando em média, entre R\$ 232,00/família/mês (nos projetos criados entre 1985 e 1994), e R\$ 198,00 (para assentamentos criados no período de 1995 a 2001), o que representar à época, *valor inferior a 1 salário mínimo por mês*⁷⁴.

A origem da renda seria, em sua maior parte, decorrente do trabalho agrícola nas áreas do projeto e as maiores fontes de "renda complementar" adivinham de pensões e outros benefícios do governo (bolsa-escola, pensões, aposentadoria, vale-gás, entre outros), além da venda de trabalho agrícola no projeto ou região com diarista (SPAROVEK, 2003, p. 136-137).

- “*Pesquisa nacional de educação na reforma Agrária*”, 2004 (realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),

⁷² Dado que o salário mínimo em abril de 2001 era de R\$ 180,00, o valor auferido correspondia a cerca de 1,73 salários mínimos/mês.

⁷³ O autor destaca que um inventário preciso da renda, que é essencialmente individual, só poderia ser realizado através de censo ou processo amostral qualificado.

⁷⁴ Destaca-se que o salário mínimo em abril de 2003 era de R\$ 240,00. Ou seja, nos dois casos a renda auferida não chegou a um salário mínimo (0,97 salários mínimos no primeiro caso e 0,83 no segundo caso).

em parceria com o Inbra, no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronebra).

A Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária (PNERA) teve evidentemente foco no levantamento das condições da oferta e das características da demanda educacional nos assentamentos rurais do País. O levantamento de campo, realizado no período de outubro a dezembro de 2004, teve abrangência nacional, compreendendo o universo de 5.595 assentamentos criados pelo Inbra a partir de 1985, distribuídos em 1.651 municípios brasileiros.

A partir do universo total, foi realizado um levantamento amostral que envolveu, em média, 20 assentamentos por Estado, num total de 510 assentamentos. Em cada assentamento selecionado foram entrevistados, em média, 20 domicílios, totalizando uma amostra de 10.220 domicílios.

Os resultados desta pesquisa em relação à classificação econômica das famílias assentadas apontaram que cerca de 80% estavam concentradas nas classes E (50%) e D (30%); 16% pertenciam à classe C, e 4% às classes A e B. A principal fonte de renda de 73,1% das famílias estava associada à produção agrícola, pecuária ou extrativista; 5,3% advinham do processamento da produção; 7,5% de trabalho assalariado (rural ou urbano); e outros 8,2% dos domicílios dependiam de renda previdenciária (aposentadoria, pensão, etc.). Quanto às fontes secundárias de renda, 45,5% das famílias informaram receber benefícios de programas oficiais, tais como Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Assistência Social, entre outros. Outras 16,6% possuíam aposentadorias e pensões como principal fonte secundária de renda.

- “*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*”, 2004 (realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD tem por finalidade a produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País, a partir da investigação de temas tais como habitação, rendimento e trabalho, associados a aspectos demográficos e educacionais, assim como outros temas de caráter demográfico, social e econômicos, mediante pesquisas suplementares. Para a PNAD 2004 foram pesquisadas 399.354 pessoas e 139.157 unidades domiciliares distribuídas por todas as Unidades da Federação.

Conforme tabela abaixo, os resultados da PNAD 2004 destacam que mais da metade da população rural do país (56,2 %), tinha renda inferior a 2 salários mínimos, sendo 23,5%

com rendimentos de até 1 salário mínimo, 31,8% com rendimentos entre 1 e 2 salários mínimos e 0,9% sem rendimentos⁷⁵. Ou seja, somente 43,8% da população rural do país possuíam renda superior a 2 salários mínimos/mês (que é o parâmetro utilizado pelo Sipac).

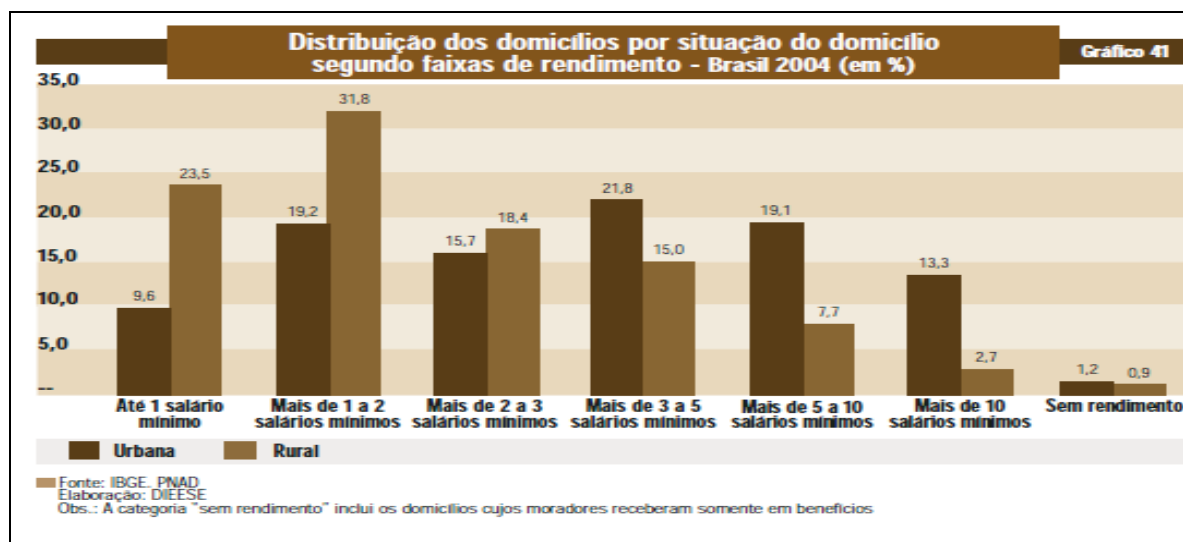


Figura 14 – Distribuição dos domicílios por situação do domicílio segundo faixas de rendimento

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2006).

Da mesma forma, podemos observar no quadro que segue que, apesar da renda média nacional verificada para a área rural à época (2004), se situar ao redor de 2,72 salários mínimos,⁷⁶ o valor obtido na região Nordeste para a área rural era de aproximadamente 1,78 salários mínimos, ou seja, inferior à meta prevista para o PAC em relação aos assentamentos inseridos neste programa, de 2 salários mínimos/família⁷⁷.

⁷⁵ A atualização destes dados realizados pelo o DIEESE, efetuada em 2006, apontava relativo aumento no percentual de famílias que ganhavam *menos de 2 salários mínimos por mês*, alcançando cerca de 60%.

⁷⁶ O salário mínimo em set. de 2004 era de R\$ 260,00. Os valores convertidos em salários mínimos para cada região ficaram da seguinte maneira: Norte – 3,03; Nordeste – 1,78; Sudeste – 3,27; Sul – 3,98; e Centro-Oeste – 3,25.

⁷⁷ A atualização destes dados realizados pelo o DIEESE, realizada em 2006, aponta para um ligeiro aumento nos valores (convertidos em salários mínimos), com exceção para a região norte. Os valores para cada região ficaram da seguinte maneira: Norte – 2,94 salários mínimos; Nordeste – 1,90; Sudeste – 3,35; Sul – 4,14; e Centro-Oeste – 3,51. Em relação à média nacional o valor médio verificado foi de 2,79 salários mínimos.

Rendimento médio mensal domiciliar por situação do domicílio Brasil e Grandes Regiões 2004 (em R\$ de set/04)			Tabela 40
Brasil e Grandes Regiões	Urbana	Rural	Proporção do rendimento rural em relação ao rendimento urbano (%)
Norte	1.168	788	67,5
Nordeste	1.002	462	46,1
Sudeste	1.660	850	51,2
Sul	1.690	1.035	61,2
Centro-Oeste	1.637	846	51,7
BRASIL	1.487	707	47,5

■ Fonte: IBGE. PNAD
 ■ Elaboração: DIEESE
 ■ Obs.: Exclui os domicílios sem declaração do valor do rendimento

Figura 15 – Rendimento médio mensal domiciliar por situação de domicílio

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2006).

Podemos perceber a partir destas cinco pesquisas, apesar das mesmas terem sido realizadas em diferentes anos (1991, 1997, 2001, 2003 e 2004) e a partir de diferentes metodologias e áreas de abrangência, que há diferenças significativas nos resultados verificados em relação à renda dos assentamentos.

O estudo da FAO (1991) apontou renda média de 3,7 salários mínimos; O I Censo da Reforma Agrária (1997), registrou 2,3 salários mínimos; a pesquisa realizada pela UFRJ (2001) apontou renda média de 1,73 salários mínimos; o trabalho de Sparovek (2003) indicou renda média de menos de 1 salário mínimo (entre 0,97 e 0,83 salários mínimos); a pesquisa da PNERA (2004), apesar de não apontar uma renda média específica, explicita que cerca de 80% das famílias estão situadas nas classes mais baixas (E e D); e, por fim, a pesquisa da PNAD, que é a única cujos resultados aqui apresentados não se referem especificamente às famílias assentadas, e sim a população rural como um todo, apontou renda média de 2,72 salários mínimos.

Possíveis divergências nas metodologias e público específico utilizados em cada pesquisa, bem como as diferenças existentes nas próprias amostras, podem ser responsáveis pelos diferentes valores verificados em relação à renda dos assentamentos.

Há diversas metodologias passíveis de uso para o aferimento da renda: i) a partir da realização de inventário de produções e outras rendas (utilizando preços médios de cada região ou preços declarados); ii) a partir do consumo ou orçamentos familiares⁷⁸; iii) mediante

⁷⁸ Metodologia utilizada pelo Dieese, na realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), que tem por objetivo principal, a construção e atualização do Índice de Custo de Vida (ICV). Destaca-se que o custo da cesta

procedimento declaratório (onde as famílias declaram quanto receberam em um determinado ano); dentre outros. Neste sentido, de acordo com a metodologia utilizada, os resultados podem ser diferentes.

De forma especial, a incorporação da renda de auto-consumo na metodologia utilizada pela FAO para o cálculo da renda total, que causou grande polêmica à época da divulgação dos resultados desta pesquisa, pode também ser um dos fatores responsáveis pelas diferenças verificadas especialmente em relação a esta pesquisa.

Verificamos também que o trabalho de Sparovek (2003) não utilizou grandes aprofundamentos quanto à captação da renda e o próprio autor destaca tal situação, afirmando que para se obter uma informação mais consistente sobre a renda, seria necessária a realização de censo e inventário mais completo (individual), o que não foi realizado nesta pesquisa.

Destaca-se que a metodologia adotada pelo Sipac para o levantamento da renda, implicou na realização de complexo inventário de produções e outras rendas, possibilitando assim a composição da renda total a partir das informações declaratórias das famílias sobre o que produziram, em que quantidade, e a que preço venderam seus produtos (ou venderiam, no caso da produção ter sido consumida pela própria família).

A seguir apresentamos um conjunto de informações extraídas dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs aqui estudados, que abordam diversos aspectos econômico-produtivos dos mesmos, explicitando ainda mais as diferenças existentes entre os assentamentos, em especial do ponto de vista da produção e da renda.

básica calculada pelo Dieese em janeiro de 2004, cesta esta composta por 13 produtos, a partir da realização de pesquisa em 16 capitais do país, girava em torno de R\$ 150,00. Considerando que o salário mínimo neste período era de R\$ 260,00, o custo da cesta básica equivalia a cerca de 58% do salário mínimo.

Assentamentos	Principais produtos	Sistemas Produtivos
São João das Neves	Extrativismo de babaçu, arroz, feijão, milho, mandioca, caprinos, bovinos	i) Mandioca + arroz + milho + feijão + babaçu ii) Mandioca + arroz + milho + feijão + babaçu + caprinos iii) Mandioca + arroz + milho + feijão + babaçu + bovinos
Nova Vida II	Banana, caju anão irrigado, coco, mandioca, feijão, macaxeira, jenimum e melancia, além de culturas para complementação da alimentação familiar	i) Banana + caju irrigado + coco + mandioca + quintais (frutíferas, condimentares/olerícolas, medicinais, tuberosas e forrageiras)
Barro Azul	Leite, milho, mandioca, feijão, frutas, ovos, galinhas, suínos e cana de açúcar	i) Pecuária leiteira + milho + feijão + abóbora + mandioca + quintais (frutíferas + hortia + galinhas e suínos)
Guapirama	Soja, milho, arroz, sorgo, frutas e hortaliças, leite (e derivados – queijo e requeijão), suínos, frangos e ovos, mandioca, ovelhas e carneiros e mel	i) Soja (possuidores de maquinário) + gado de leite (consumo doméstico) + culturas diversas ii) Soja (possuidores de maquinário) + milho, milho ou sorgo (safinha) iii) Soja (serviço de máquinas alugado) + gado de leite (comercial – leite e derivados – queijo e requeijão) + iv) Soja (serviço de máquinas alugado) + gado de leite (comercial – leite e derivados – queijo e requeijão) + milho (safinha) + agricultura de subsistência
Nova Fartura	Soja, milho, feijão, trigo, avicultura, leite, gado de corte, suinocultura, bicho da seda e fumo	i) Bicho da seda + soja + milho + leite + auto-consumo ii) Fumo + soja + milho + suíno + leite + auto-consumo iii) Milho + leite + suíno + auto-consumo iv) Milho + leite + auto-consumo v) Soja + milho + leite + auto-consumo
Jaguarão	Leite, milho, feijão, aveia, sorgo, milho, galinhas, suínos, e culturas de subsistência (melancia, melão, abóbora, etc.)	i) Pecuária leiteira (em escala não comercial) e agricultura de subsistência com venda de excedentes. Aveia + sorgo ou milho + milho + feijão + pequenos animais e subsistência ii) Pecuária leiteira (comercial) e agricultura e produção de grãos para consumo doméstico e venda de excedentes. Aveia + sorgo ou milho + milho + feijão + pequenos animais e culturas de subsistência iii) Pecuária de cria e agricultura de subsistência. Milho + feijão + pequenos animais e subsistência iv) Agricultura de subsistência. Milho + feijão

Quadro 11 – Principais características dos assentamentos selecionados: produtos e sistemas produtivos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, confeccionados entre o final de 2003 e 2004.

Assentamentos	Solos	Nível Tecnológico Predominante	Renda Média Mensal/família
São João das Neves	Latossolos + Argissolo Vermelho Amarelo (46%) e Argissolo Vermelho Amarelo + Argissolo Amarelo (32%)	Baixo	De R\$ 37,29 (0,18 s. m.) a R\$ 181,32 (0,91 s. m.)
Jaguarão	Brucizém	Baixo	R\$ 339,24 (1,41 s. m.), variando de R\$ 465,51 (1,94 s. m.) a R\$ 167,50 (0,70 s. m.)
Barro Azul	Argissolo e Cambissolos (63,54%)	Baixo	R\$ 358,002 (1,49 s. m.)
Nova Vida II	Latossolos/ Areias Distróficas	Baixo-médio	R\$ 493,50 (2,06 s. m.), variando de R\$ 900,00 (3,75 s. m.) a R\$ 300,00 (1,25 s. m.)
Nova Fartura	Latossolos Roxo Distrófico (63,37%)	Médio-alto	De R\$ 936,00 (4,68 s. m.) a R\$ 312,00 (0,78 s. m.)
Guapirama	Latossolo Vermelho Escuro Distrófico (90,33%)	Médio-alto	R\$ 1.625,27 (8,13 s. m.), variando entre R\$ 2.640,97 (13,20 s. m.) a R\$ 1.264,17 (6,32 s. m.)

Quadro 12 – Principais características dos assentamentos selecionados: solos, nível tecnológico e renda

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, confeccionados entre o final de 2003 e 2004.

Abaixo segue algumas informações gerais dos assentamentos eleitos para este trabalho, em relação aos principais produtos, sistemas produtivos, solos, nível tecnológico e renda.⁷⁹

- **São João das Neves – MA**

- **Principais produtos:** extrativismo do babaçu, arroz, feijão, milho e mandioca, bem como criação de caprinos e bovinos.

- **Principais sistemas produtivos:**

- i) Mandioca + arroz + milho + feijão (consorciados) + babaçu⁸⁰ – prática da “roça no toco”, itinerantes. A área média de plantio é de 1,5 ha, variando de acordo com os recursos de cada família.
- ii) Mandioca + arroz + milho + feijão (consorciados) + babaçu + caprinocultura (7% das famílias do PA, 1,9 UA/ família) – de baixa ou nula rentabilidade (recente) e;
- iii) Mandioca + arroz + milho + feijão (consorciados) + babaçu + bovinocultura (12% das famílias do PA, 5,13 UA/ família).

- **Solos:**

- a) Latossolos + Agrissolo Vermelho Amarelo, com predomínio do Latossolo Amarelo Distrófico (46% da área do PA) – Solos profundos, excepcionalmente drenados, com estrutura bem desenvolvida, textura arenosa nas camadas superficiais, quimicamente pobres, demandando corretivos e fertilizantes;
- a) Agrissolo Vermelho Amarelo + Agrissolo Amarelo (32% da área do PA) – horizontes superficiais arenosos, com incremento de argila na subsuperfície, conseqüentemente são suscetíveis ao encharcamento e erosão; baixos teores de fósforo, demandando aplicação de corretivos e fertilizantes.

- **Nível tecnológico:** baixo.

⁷⁹ Todas as informações sobre este assentamento foram extraídas dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, elaborados entre o final de 2003 e 2004. Dado que as informações apresentadas datam de cerca de 6 a 7 anos atrás, eventualmente podem ter ocorrido alterações nos sistemas produtivos, bem como em relação aos demais itens aqui elencados.

⁸⁰ Ocasionalmente era ainda incluído no plantio abóbora, quiabo, maxixe e melancia.

- **Renda líquida média familiar**⁸¹: subsistema i - R\$ 113,76/ mês, cerca de 0,57 salários mínimos/ família; subsistema ii – R\$ 181,32/ mês (0,91 salários mínimos); subsistema iii - R\$ 37,29/ mês (0,18 salários mínimos).

- **Jaguarão – RS**

- **Principais produtos:** leite (principal produto), milho, feijão, aveia, sorgo, milho, pequenos animais (galinhas e porcos) e culturas de subsistência (melancia, melão e abóbora), em geral consorciadas.
- **Principais sistemas produtivos:**
 - i) Pecuária leiteira (em escala não comercial) e agricultura de subsistência com venda de excedentes. Rebanho médio de 13 cabeças/ família; cerca de 3,0 ha de aveia, sorgo ou milho; 2,0 ha de milho e 1,0 ha de feijão; pequenos animais e outras culturas de subsistência – praticada por 50% dos assentados.
 - ii) Pecuária de leite (com finalidade comercial) e agricultura e produção de grãos para consumo doméstico e venda de excedentes. Rebanho médio de 13 cabeças/ família; cerca de 3,0 ha de aveia, sorgo ou milho; 8,0 ha de milho e 1,0 ha de feijão; pequenos animais e outras culturas de subsistência – praticada por 16% dos assentados.
 - iii) Pecuária de cria e agricultura de subsistência. Rebanho médio de 8 cabeças/ família; 8,0 ha de milho (venda e consumo) e 0,5 ha de feijão (consumo); pequenos animais e outras culturas de subsistência – praticada por 12% dos assentados.
 - iv) Agricultura de subsistência. Não possuem rebanho bovino, com reduzida quantidade de excedentes comercializáveis; 2,5 ha de milho e 0,5 ha de feijão - praticada por 12% dos assentados.
- **Solos:** predominam os solos Brunizém, que de modo geral são muito férteis, apesar de certa carência de fósforo; são solos pretos fortemente diferenciados; apresenta um horizonte superficial espesso, rico em argila muito expansiva, o que provoca enormes rachaduras quando secos.
- **Nível tecnológico:** baixo.

⁸¹ Considerando que o salário mínimo à época da elaboração do PCA era de R\$ 200,00 (salário mínimo vigente entre abril de 2002 a abril de 2003).

- **Renda líquida média familiar:** R\$ 339,24/ mês, cerca de 1,41 salários mínimos/ família⁸². De acordo com o sistema produtivo, as rendas médias são as seguintes: i – R\$ 465,51 (1,94 salários mínimos); ii – R\$ 776,97 (3,24 salários mínimos); iii – R\$ 432,73 (1,80 salários mínimos); iv – R\$ 167,50 (0,70 salários mínimos).

- **Barro Azul – MG**

- **Principais produtos:** leite, milho, mandioca, feijão, frutas, ovos, galinha, suínos e cana de açúcar (para alimentação animal).
- **Principais sistemas produtivos:** Pecuária leiteira⁸³ (média de 13,4 cabeças/ família ou 11,5 UA/ lote) + Roçado (milho + feijão + abóbora em consórcio ou feijão solteiro + mandioca - área entre 0,5 e 1,0 ha + Quintais – frutíferas (banana, laranja, limão, manga, coco, acerola, goiaba e mamão) + horta + pequenos animais (galinhas e suínos).
- **Solos:** predomínio de argissolos e cambissolos (63,54%).
- **Nível tecnológico:** baixo.
- **Renda líquida média familiar:** R\$ 358,00/ mês, cerca de 1,49 salários mínimos/ família⁸⁴. Foi realizada também uma avaliação da renda a partir da “renda consumo familiar média”, que ficou em R\$ 523,88 (2,18 salários mínimos).

- **Nova Vida II – RN**

- **Principais produtos:** Fruticultura - banana, caju anão irrigado, coco (plantado em área coletiva) e mandioca. Ainda são plantadas, normalmente em consórcio, culturas como o feijão, macaxeira, jerimum e melancia, como culturas para complementação da alimentação familiar. Não há exploração econômica de criações no assentamento.

⁸² Considerando que o salário mínimo à época da elaboração do PCA ser de R\$ 240,00 (salário mínimo vigente entre abril de 2003 a abril de 2004).

⁸³ Média de produção de leite de 6 a 10 litros/ animal/ dia.

⁸⁴ Considerando que o salário mínimo à época da elaboração/ conclusão do PCA era de R\$ 240,00 (salário mínimo vigente entre abril de 2003 a abril de 2004). Está incluído também no cálculo realizado, benefícios como bolsa escola, vale gás, pensões e aposentadorias.

- **Principais sistemas produtivos:** Banana (1,0 ha) + caju irrigado (1,98 ha) + coco (0,5 ha) + mandioca (2,0 ha) + quintais⁸⁵.
- **Solos:** na sua grande maioria são Latossolos/ areias distróficas (72%).
- **Nível tecnológico:** baixo-médio.
- **Renda líquida média familiar**⁸⁶: R\$ 493,50/ mês, cerca de 2,06 salários mínimos/ família⁸⁷. Porém, há famílias que apresentam rendimento médio mensal superior a R\$ 900,00 (3,75 salários mínimos), tipificada como tendo “desenvolvimento acelerado”, outro grupo com rendimento médio mensal entre R\$ 900,00 e R\$ 300,00 (3,75 e 1,25 salários mínimo), considerado como tendo “desenvolvimento lento”, e um grupo que recebe menos de R\$ 300,00 (1,25 salários mínimos), considerado como de “desenvolvimento estagnado”.

- **Nova Fartura – PR**

- **Principais produtos:** soja, milho, feijão e trigo (em menor escala), avicultura e a bovinocultura de leite, associada à produção de gado de corte e a suinocultura, bicho da seda e fumo.
- **Principais sistemas produtivos:**
 - i) Bicho da seda + soja + milho + leite + auto-consumo.
 - ii) Fumo + soja + milho + suíno + leite + auto-consumo.
 - iii) Milho + leite + suíno + auto-consumo.
 - iv) Milho + leite + auto-consumo.
 - v) Soja + milho + leite + auto-consumo.
- **Solos:** na sua grande maioria são Latossolos Roxo Distrófico (63,37% da área).
- **Nível tecnológico:** médio-alto.
- **Renda líquida média familiar**⁸⁸: Há variações em relação à renda, em função do tipo do sistema produtivo: renda alta – acima de R\$ 936,00/mês (4,68 salários mínimos); renda média – entre R\$ 312,00 a 936,00 (1,56 e 4,68 salários mínimos); renda baixa – entre R\$ 156,00 e R\$ 312,00 e (0,78 e 1,56

⁸⁵ Com uma área média de 30 m X 60 m, apresentam boa diversidade de espécies – 38 espécies identificadas, sendo 14 frutíferas, 11 condimentares/ olerícolas, 8 medicinais, 2 tuberosas e 3 forrageiras.

⁸⁶ Incluindo Bolsa Escola e outros programas sociais (bolsa renda, vale-alimentação, vale-gás, etc.). As tipificações efetuadas para este assentamento foram realizadas pela empresa que elaborou o plano de consolidação do assentamento – PCA.

⁸⁷ Considerando que o salário mínimo à época da elaboração do PCA ser de R\$ 240,00 (salário mínimo vigente entre abril de 2003 a abril de 2004).

⁸⁸ As tipificações efetuadas para este assentamento foram realizadas pela empresa que elaborou o plano de consolidação do assentamento – PCA.

salários mínimos); quase sem renda – inferior a R\$ 312,00 (0,78 salários mínimos).

- **Guapirama – MT**

- **Principais produtos:** soja (principal produto, plantado em sistema de “parceria”⁸⁹), milho, arroz, sorgo, frutas e hortaliças, leite (e derivados – queijo e requeijão), suínos, frangos e ovos, mandioca, ovelhas e carneiros e mel.
- **Principais sistemas produtivos:**
 - i) Soja (possuidores de maquinário) + gado de leite (para consumo doméstico) + culturas diversas – engloba 25% das famílias.
 - ii) Soja (possuidores de maquinário) + milho, milheto ou sorgo (cultura da safrinha) – engloba 9% das famílias.
 - iii) Soja (serviço de máquinas alugados) + gado de leite (comercial – leite e derivados – queijo e requeijão) – engloba 50% das famílias.
 - iv) Soja (serviço de máquinas alugados) + leite (comercial – leite e derivados – queijo e requeijão) + milho (safrinha) + agricultura de subsistência.
- **Solos:** na sua grande maioria são Latossolos Vermelho-Escuro distrófico (90,33% da área).
- **Nível tecnológico:** médio-alto.
- **Renda líquida média familiar**⁹⁰: Média de R\$ 1.625,27/ mês, cerca de 8,13 salários mínimos/ família⁹¹. Porém, há variações em relação à renda, em função do tipo do sistema produtivo: sistema 1 – renda média mensal de R\$ 1.973,50 (cerca de 9,87 salários mínimos); sistema 2 – renda média mensal de R\$ 2.640,97 (13,20 salários mínimos); sistema 3 – renda média mensal de R\$ 1.264,17 (cerca de 6,32 salários mínimos); e sistema 4 – renda média mensal de R\$ 1.598,17 (7,99 salários mínimos).

A diversidade produtiva apresentada pelos assentamentos estudados, conforme verificado nas informações acima sistematizadas, complexifica ainda mais o grau de análise desta dimensão. Neste sentido, talvez o mais adequado fosse realizar comparações sobre os

⁸⁹ Sistema que, grosso modo, equivaleria ao arrendamento das terras para agricultores do próprio assentamento, tendo em vista que a grande maioria dos assentados não possui maquinário para o cultivo da soja.

⁹⁰ Incluindo Bolsa Escola e outros programas sociais (bolsa renda, vale-alimentação, vale-gás, etc.).

⁹¹ Considerando que o salário mínimo à época da elaboração do PCA era de R\$ 200,00 (salário mínimo vigente entre abril de 2002 a abril de 2003).

aspectos produtivos e de renda, com o entorno dos assentamentos e não entre os assentamentos estudados, informações estas que infelizmente não dispomos.

A partir desta relativamente longa introdução à dimensão econômico-produtiva, iniciaremos a partir daqui, a avaliação específica dos indicadores propostos pelo Sipac em relação a esta dimensão.

O *indicador 5.1* que trata da “*renda total dos lotes*” buscava avaliar os diversos tipos de renda auferidos pelos assentamentos, tais como: renda da produção animal, vegetal, extrativista, processada, vendida, consumida, renda não agrícola, dentre outras.

Inicialmente, cumpre destacar que, observando os diversos gráficos e tabelas gerados pelo Sipac, podemos perceber que o grau de complexidade deste indicador, bem como as possibilidades de extração de informações a partir dos itens trabalhados, requer uma revisão geral e da mesma forma pormenorizada do mesmo. É certo que muito provavelmente, boa parte dos problemas detectados no âmbito do Sipac em relação a este indicador, deve-se à inconsistência nas informações coletadas a campo, o que decorre em grande parte da ausência de capacitação junto aos aplicadores dos questionários, que muitas vezes percebiam tal atividade como mero cumprimento de contrato.

A falta de informações (campos em branco) observadas nos Perfis de Entrada em relação às quantidades produzidas, preços, unidades, etc., certamente influenciou nos resultados obtidos, em geral subavaliando as possibilidades de renda das famílias. Tais problemas de preenchimento dos questionários, de certa forma (infelizmente) já eram esperados, tendo em vista a pouca disponibilidade de pessoal do Programa (PAC) para realização de capacitações e treinamento para aplicação dos Perfis de Entrada, bem como para realizar conferência dos dados dos questionários imediatamente após a aplicação dos mesmos (supervisão).

Neste sentido, verificando-se os instrumentos originais de coleta de informação, foi constatada a existência de várias lacunas nos mesmos. Podemos exemplificar tais situações, como: ausência de preços de venda (o que acaba por promover uma multiplicação da quantidade de produtos informada por zero, gerando valor nulo para renda em relação a este produto); unidades em desacordo com os preços, como por exemplo, unidade utilizada - saco de 60 kg e preço descrito em kg (o que acaba por realizar no Sipac multiplicação que promove subfaturamento da receita auferida), dentre outras.

De outro lado, há também a possibilidade de existência de alguma inconsistência nos cálculos efetuados pelo Sipac (regras de negócio ou algoritmos), o que não foi passível de identificação, dado que não havia disponibilidade para tal⁹².

Do ponto de vista do sistema em si, também verificamos limitações, tal como ignorar rendas consideráveis provenientes de “parcerias”, onde empresas efetuavam o plantio e prestavam assistência técnica, ficando com parte da produção destes lotes. Conseqüentemente, valores que em alguns assentamentos são por demais significativos, acabavam por não aparecer na renda das respectivas famílias, subestimando-a.

Neste sentido, os dados de renda, por apresentaram lacunas que podem ter reduzido a renda total, além da possibilidade dos cálculos estarem sendo efetuados de forma equivocada em algumas situações, pode comprometer os resultados finais.

Dois gráficos auxiliares vitais para esta dimensão, previstos originalmente no sistema, ainda não estavam sendo gerados pelo Sipac (Renda Agrícola e Renda Total) e os resultados de algumas tabelas geradas ainda apontam evidentes problemas, tais como rendas negativas, por exemplo.

Tendo por pressuposto o valor de 2 salários mínimos/família/mês, que foi utilizado enquanto parâmetro para se efetuar a classificação dos assentamentos em relação a este indicador, os resultados apresentados pelo Sipac apontaram os assentamentos Guapirama – MT e Nova Fartura – PR com classificação “Média Inferior”, com 28,0% e 32,5% de famílias apresentando renda superior a 2 salários mínimos. Os demais assentamentos, Nova Vida II – RN, Barro Azul – MG, Jaguarão – RS e São João das Neves – MA, apresentaram classificação “Baixa”, com respectivamente 7,7%, 9,3%, 19,0% e 23,7% de famílias com renda superior ao patamar estabelecido.

Infelizmente o Sipac não foi programado para gerar faixas de renda, o que possibilitaria o enquadramento de cada lote em uma determinada faixa. O sistema só fornece dados sobre o percentual de lotes que se enquadraram acima ou abaixo do limite estabelecido para o indicador de renda, ou seja, dois salários mínimos, o que limita o escopo da análise desta importante dimensão do desenvolvimento.

Reafirmamos que o parâmetro estabelecido no Sipac para este indicador, de 2 salários mínimos, não parece adequado à realidade de um país de dimensões continentais e de tantas

⁹² A “linguagem” utilizada para a programação do Sipac (PHP) não permitiu decodificação dos cálculos utilizados. Apesar da solicitação ao setor de informática do Inbra, de explicitação das regras de negócio utilizadas no Sipac, a resposta dada pelo mesmo, foi de que o sistema teria sido programado externamente ao Inbra, pela UFRGS, e que eles não possuíam as especificações do sistema que possibilitaria a identificação dos cálculos efetuados e, conseqüentemente de eventuais inconsistências.

diferenças regionais. Uma média de 2 salários mínimos por família, em muitas regiões do país, em especial no nordeste, infelizmente é algo ainda muito longe da realidade. Da mesma forma, esperar que mais de 75% dos lotes de um assentamento apresentem renda superior a 2 salários mínimos é ainda contraditório com a realidade apresentada para o meio rural brasileiro, conforme os dados apresentados anteriormente em relação à PNAD (que indicava em 2006, que somente cerca de 40% das residências rurais alcançava renda acima de 2 salários mínimos/mês).

Na perspectiva de revisão das faixas de classificação do Sipac em relação a este indicador, tendo em vista que, segundo a PNAD 2004, 40% das residências rurais possuíam renda superior a 2 salários mínimos, tal percentual poderia ser considerado como o “divisor” das faixas “médio inferior” e “médio superior”. As demais faixas poderiam ser construídas a partir deste referencial. Numa divisão “igualitária” entre o total restante para cada um dos lados do divisor apontado (de 40% até 100% e de 40% até 0%), os valores limites entre faixas seriam então de 20% (limite entre a faixa de classificação “ruim” e “média inferior”) e 70% (limite entre as faixas “média superior” e “bom”).

As faixas de classificação ficariam definidas conforme apontado abaixo:

- Maior que 70% - Bom
- Entre 40% e 70% - Média Superior
- Entre 20% e 40% - Média Inferior
- Menor que 20% - Ruim

Os resultados da PNAD 2006 parecem ser suficientes para afirmar que o estabelecimento de metas de renda para os assentamentos de reforma agrária (ou melhor, critérios de classificação), tem que estar associados às rendas verificadas no seu entorno, quando muito aos rendimentos médios municipais, estaduais ou, no mínimo, regionais.

Se assim procedêssemos, três dos assentamentos trabalhados apresentariam classificação “média inferior” (Guapirama – MT, Nova Fartura – PR e São João das Neves – MA, com respectivamente 28,0% e 32,5% e 23,7%, respectivamente), sendo que os outros três assentamentos permaneceriam na mesma classificação originalmente conferida pelo Sipac, ou seja, “baixa” (Nova Vida II – RN, Barro Azul – MG e Jaguarão, com respectivamente, 7,7%, 9,3% e 23,7%). Nestes termos, somente o assentamento São João das Neves – MA, mudaria de classificação, passando de “baixa” para “média inferior”.

Se observarmos a tabela abaixo, que apresenta informações sobre rendimento mensal domiciliar, por Grande Região, para o ano de 2008 (apesar de não haver a separação urbano –

rural), podemos verificar que, em média, 35,0% dos domicílios do país recebem menos de 2 salários mínimos. As Regiões Nordeste e Norte são aquelas que apresentam situação mais crítica, com respectivamente, 54,9% e 41,8% dos domicílios cuja renda mensal não ultrapassa 2 salários mínimos.

Tabela 31 – Domicílios particulares, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar – 2008

Classes de rendimento mensal domiciliar	Domicílios particulares					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Números relativos (%)						
Total (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 1 salário mínimo	12,2	13,8	23,8	7,3	7,1	9,5
Mais de 1 a 2 salários mínimos	21,5	26,5	29,7	17,2	17,6	21,1
Mais de 2 a 3 salários mínimos	17,0	19,1	17,4	16,6	16,5	17,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	20,1	18,8	13,6	22,5	24,4	20,6
Mais de 5 a 10 salários mínimos	15,8	12,3	7,7	19,5	20,3	15,5
Mais de 10 a 20 salários mínimos	6,5	4,5	3,1	8,1	8,1	7,7
Mais de 20 salários mínimos	2,7	1,4	1,5	3,3	3,0	4,4
Sem rendimento (2)	1,3	1,5	1,4	1,2	1,0	1,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento domiciliar.

(2) Inclusive os domicílios cujos componentes receberam somente em benefícios.

Tais exemplos explicitam o fato de que seria muito mais prudente e interessante ancorar as faixas de classificação do Sipac, em parâmetros regionais, ou, preferencialmente Estaduais ou Municipais, verificados a partir de pesquisas e estudos consolidados, tais como a PNAD, Censo, etc., do que estabelecer parâmetros fixo para todo o país (2 salários mínimos).

De outro lado, é certo que 1 salário mínimo também poderia ser um parâmetro bastante interessante para uma possível ancoragem do indicador do Sipac que averigua a renda das famílias, tendo em vista ser este o parâmetro utilizado no país, de acordo com o preceito constitucional que, a princípio, seria capaz de atender às necessidades vitais básicas de uma família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social⁹³.

Sendo assim, a partir desta referência (1 salário mínimo), associada aos percentuais de domicílios que atingiram no mínimo este valor de renda, para cada região, segundo os dados da PNAD, poderiam ser conformadas as faixas de classificação deste indicador, de forma que

⁹³ Constituição da República Federativa do Brasil, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV.

o limite divisório entre as faixas de classificação “média inferior” e “baixa” do Sipac seria justamente o valor verificado na PNAD, que aponta o percentual de residências com renda superior a 1 salário mínimo. As demais faixas poderiam ser constituídas da mesma forma que anteriormente exemplificado.

Exemplificando a situação acima descrita, considerando que, segundo a tabela anteriormente apresentada, 84,7% dos domicílios situados na região Norte possuíam renda superior a 1 salário mínimo, a faixa de classificação “Baixa” do Sipac poderia ser atribuída para situações onde o percentual total de lotes com, no mínimo, um salário mínimo de renda por família, não atingisse tal patamar, ficando entre 0% a 84,7%. As demais (3) faixas seriam formadas a partir da divisão do percentual restante para se chegar a 100%⁹⁴.

As faixas de classificação do Sipac para a Região Norte ficariam da seguinte forma:

- “Baixa” – Entre 0% a 84,7% dos lotes com rendas de, no mínimo, um salário mínimo;
- “Média Inferior” – Entre 84,7% a 89,8% dos lotes com rendas de, no mínimo, um salário mínimo;
- “Média Superior” – Entre 89,8% a 94,9% dos lotes com rendas de, no mínimo, um salário mínimo;
- “Alta” – Entre 94,9% a 100,0% dos lotes com rendas de, no mínimo, um salário mínimo.

Outra forma mais direta de se montar as faixas de classificação (porém, sem o “ancoramento” em parâmetros afetos à realidade brasileira em relação a este indicador), poderia ser efetivada mediante a simples redução do patamar originalmente estabelecido pelo Sipac, de 2 salários mínimos, para 1 salário mínimo, efetuando da mesma forma, a montagem das faixas de classificação a partir da divisão em quartis de 25% em 25%. Neste sentido, as faixas de classificação ficariam da seguinte forma:

- Boa – mais de 75% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;
- Média Superior – entre 75% e 50% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;
- Média Inferior – entre 50% e 25% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;

⁹⁴ Ou seja: $100 - 84,7 = 15,3$ que dividido por três (faixas) = 5,1. Somando 84,7% com 5,1% (= 89,8%), chegaríamos ao limite divisório da segunda faixa (divisor da faixa “Média Inferior” e “Média Superior”), e somando-se 89,8 com 5,1, chegaríamos ao limite da terceira faixa (divisor da faixa “Média Superior” e “Alta”), cujo valor seria 94,9%.

- Ruim – menos de 25% com renda média superior a 1 salário mínimo.

Poderíamos ainda apertar um pouco mais as faixas de classificação e considerando que um percentual onde mais da metade dos lotes obtivessem renda inferior a 1 salário mínimo, tal situação poderia ser caracterizada como “ruim”, promovendo um remodelamento das faixas de classificação conforme segue:

- Boa – mais de 90% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;
- Média Superior – entre 70% e 90% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;
- Média Inferior – entre 50% e 70% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo;
- Ruim – menos de 50% dos lotes com renda média superior a 1 salário mínimo.

Tal proposta, a princípio, parece ser a mais adequada para o Sipac, dada a facilidade de obtenção dos resultados, e, tendo em vista que independeria de resultados de pesquisas externas, tais como a PNAD. De outro lado, o valor de 1 salário mínimo enquanto parâmetro a se alcançar, também se apresenta como boa alternativa de referência, seja em relação à realidade dos assentamentos, seja em relação à realidade rural como um todo, ainda mais que tal valor tem embasamento constitucional, servindo como referência nacional.

Ainda haveria outra forma de se efetuar a organização das faixas de classificação, de modo que, ao invés de se captar a renda média dos lotes, fosse captada a renda média *per capita* dos mesmos, realizando da mesma forma, comparações com as rendas *per capita* médias verificadas na PNAD, conforme tabela abaixo.

Tabela 32 – Domicílios particulares, por Grandes Regiões, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* - 2008

Classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i>	Domicílios particulares					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Números relativos (%)						
Total (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menos de 1/4 do salário mínimo (1)	7,1	10,2	16,6	3,0	2,8	4,0
1/4 a menos de 1/2 salário mínimo	15,1	22,0	24,9	10,3	9,7	13,5
1/2 a menos de 1 salário mínimo	22,8	27,2	24,4	21,6	20,6	25,0
1 a menos de 2 salários mínimos	29,0	23,6	20,6	32,4	35,5	29,6
2 salários mínimos ou mais	21,8	13,3	10,3	27,2	28,4	24,1
Sem rendimento (2)	1,3	1,5	1,4	1,2	1,0	1,6

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento domiciliar *per capita*.

(2) Inclusive os domicílios cujos componentes receberam somente em benefícios.

Tal proposta eliminaria a influência da quantidade de pessoas por residência (que interfere em todas as propostas anteriormente apresentadas, inclusive no formato original apresentado pelo Sipac para este indicador), tendo em vista que, por ocasião da verificação da renda dos lotes, a quantidade de pessoas existentes pode influenciar sobremaneira nos valores auferidos. Exemplificando, podemos ter um lote com renda de 2 salários mínimos, porém com 4 pessoas, o que lhe confere uma renda *per capita* de 0,5 salários mínimos. De outro lado, outro lote com a mesma renda (2 salários mínimo), porém, com um total de 2 pessoas, apresentaria uma renda *per capita* de 1 salário mínimo.

Efetuada uma comparação entre o percentual de famílias dos assentamentos estudados que apresentaram renda superior a 2 Salários Mínimos, em relação ao percentual médio das residências com renda de 2 Salários Mínimos ou mais, segundo dados da PNAD 2008⁹⁵, verificamos que três assentamentos apresentariam percentual superior à média observada na PNAD e outros três assentamentos apresentariam percentual inferior, conforme podemos observar na tabela abaixo (da mesma forma que na proposta de classificação anteriormente apresentada).

⁹⁵ Cumpre destacar que os dados da PNAD da tabela citada, englobam tanto residências situadas em áreas rurais, quanto àquelas situadas em área urbanas, sendo que se espera que os percentuais referentes à quantidade de residências situadas em áreas rurais que conseguem chegar a 2 salários mínimos de renda, seja menor do que aquelas situadas em área urbana (ou do total médio apontado na tabela).

Tabela 33 – Valores observados no Sipac para renda e valores da PNAD 2008

Assentamentos	Percentual de famílias com renda superior a 2 Salários Mínimos	Percentual médio verificado na região, de famílias com renda de 2 salários Mínimos ou mais (segundo a PNAD 2008) **
Nova Fartura – PR	32,5%	28,4%
Guapirama – MT	28,0%	24,1%
São João das Neves – MA	23,7%	10,3%
Jaguarão – RS	19,0%	28,4%
Barro Azul – MG	9,3%	27,2%
Nova Vida II – RN	7,7%	10,3%
Brasil	20,0*	21,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

* Média dos 6 assentamentos.

** Inclui tanto residências rurais quanto urbanas.

O quadro acima reforça ainda mais a sensação de que a “meta” prevista pelo PAC de se atingir uma renda média de no mínimo 2 salários mínimos nos assentamentos, é algo que tornaria tais assentamentos em exceção no contexto da região, tendo em vista o baixo percentual de famílias que atingem este patamar nas diversas regiões do país.

Se a proposta de classificação fixasse o parâmetro de 1 Salário Mínimo ou mais, as possibilidades de enquadramento seriam bem superiores, caso a comparação fosse efetuada em relação aos dados da PNAD 2008, conforme quadro abaixo.

Tabela 34 – Famílias com renda igual ou superior a 1 salário mínimo – PNAD 2008

Brasil	Grandes Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
50,8	36,9	30,9	59,6	63,9	53,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008).

Outra forma possível de classificação para este indicador seria, fazendo uso desta metodologia, seria verificar a quantidade de indivíduos que estariam abaixo da linha da pobreza absoluta ou da pobreza extrema⁹⁶. Não foi possível realizar tal estudo, tendo em vista que, conforme anteriormente citado, o Sipac não apresentou nem os valores médios auferidos, nem tampouco as faixas de classificação.

⁹⁶ Segundo o Ipea, o conceito de pobreza absoluta é caracterizado pela população com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Já a pobreza extrema se refere à população com renda *per capita* de até um quarto de salário mínimo.

Outros sistemas de classificação poderiam ser montados, utilizando-se de diferentes combinações e critérios. O que fundamentalmente procurou-se demonstrar aqui, é que a metodologia de classificação empregada em relação a este indicador parece inadequada. De outro lado, o Sipac teria que ser customizado para que fornecesse dados importantíssimos para a análise dos resultados, tal como as faixas de classificação, valores médios, dentre outros.

Neste sentido, após as considerações acima estabelecidas, reforçamos o entendimento de que o parâmetro utilizado para a composição deste indicador (2 salários mínimos), que na verdade é o parâmetro estabelecido no Regulamento Operativo do PAC, apresenta-se inadequado gerando avaliações distorcidas e inadequadas. Os reduzidos percentuais auferidos para os assentamentos estudados são reflexo da inadequação das faixas de classificação propostas.

De outro lado, o único resultado passível de se avaliar em relação à renda dos assentamentos através do Sipac são os percentuais de lotes de um assentamento que apresentaram renda superior a 2 salários mínimos, ainda sim, com ressalvas, tendo em vista a possibilidade de subestimação dos resultados por lacunas existentes nos questionários, bem como em função de possíveis equívocos nas regras de negócio utilizadas, o que efetivamente não foi passível de verificação.

Por fim, cumpre reforçar a idéia trabalhada pelo Sipac em relação à renda, inicialmente por fazer uso da renda bruta e do uso de outros itens para aferir o nível de desenvolvimento dos assentamentos. Neste sentido, cumpre trazer importante item destacado por Rocha (2006), em relação à pobreza, mas que, inversamente, pode ser perfeitamente aplicado à noção de desenvolvimento.

Pobreza absoluta, sua operacionalização via linhas de indigência ou de pobreza implica atribuir papel central à renda como *proxy* de bem-estar. A abordagem de linha de pobreza é muitas vezes questionada em função das reconhecidas fragilidades inerentes à variável renda... Há, ainda, restrições ao uso da renda para medir pobreza que podem, porém, ser contornadas recorrendo a procedimentos empíricos adequados. Trata-se principalmente do uso da renda bruta ao invés da renda disponível, do efeito do patrimônio e do acesso diferenciado a bens e serviços públicos sobre o bem-estar. (ROCHA, 2006, p. 18).

O Indicador 5.2 que trata do “*nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à renda*”, representa a opinião da família entrevistada em relação às suas próprias

rendas. Trata-se de um indicador próprio do Sipac, cuja avaliação é realizada a partir dos referenciais e parâmetros que a família possui, podendo ser influenciados por modelos e padrões pré-definidos, ou mesmo pela situação verificada no entorno dos assentamentos.

De outro lado, especificamente em relação a este indicador, há a hipótese de que ocorra certa “tendência” a apontar uma situação em geral pior do que ela efetivamente é, ou seja, as famílias assentadas tenderiam a dizer que suas rendas não são muito boas, na expectativa de angariar maiores apoios para a modificação desta situação, por parte do Governo, ou mesmo o contrário, ou seja, apontar uma situação superior àquela que efetivamente possui para “não passar vergonha”.

Cumprido destacar que a faixa de famílias que consideram suas rendas como sendo “razoáveis”, conforme anteriormente apontado em relação a indicadores similares, não é levada em consideração para a classificação deste indicador no âmbito do Sipac. De outro lado, os gráficos gerados pelo sistema apresentam inconsistências assim como as tabelas geradas, o que demandou ajustes para que os percentuais refletissem efetivamente a realidade das respostas levantadas a partir do perfil de entrada.

Para efeito de classificação, procedemos à inclusão das respostas “razoável”, bem como eliminamos as “não respostas”, cujos valores percentuais apresentaram-se relativamente baixos, com exceção para o assentamento São João das Neves⁹⁷. Da mesma forma, também efetuamos ao ajustamento das faixas de classificação, de modo que qualquer assentamento com percentual de satisfação inferior à metade das famílias assentadas foi considerado como “Ruim”. As demais faixas foram organizadas da seguinte forma: entre 50% e 70% - “Médio Inferior”; entre 70% e 90% - “Médio Superior”; e acima de 90% - “Boa”.

Os resultados auferidos para este indicador, a partir dos ajustes acima apontados são apresentados na tabela abaixo.

⁹⁷ Percentual de “não respostas” verificado quanto ao nível de satisfação em relação à renda: Guapirama – 2,0%; Nova Vida II – 6,6%; Jaguarão – 9,6%; Nova Fartura – 12,1%; Barro Azul – 14%; e São João das Neves - 46,8%.

Tabela 35 – Comparação das respostas referentes ao nível de satisfação em relação à renda

Assentamentos	“Ruim”	“Regular”	“Ótimo + Bom”	“Ótimo + Bom + Regular”	Classificação
São João das Neves	45,1	39,0	15,8	54,9	“Média Inferior”
Nova Vida II	72,9	18,8	8,2	27,1	“Baixa”
Barro Azul	29,7	48,6	21,6	70,3	“Média Superior”
Nova Fartura	27,5	54,9	17,6	72,5	“Média Superior”
Jaguarão	17,0	56,4	26,6	83,0	“Média Superior”
Guapirama	37,5	41,7	20,8	62,5	“Média Inferior”
Média Aritmética	38,3	43,2	18,5	61,7	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Considerando somente as respostas “bom” e “ótimo”, conforme originalmente preconiza o Sipac, teríamos cinco assentamentos enquadrados na classificação “baixa” e apenas um (Jaguarão – RS) classificado na faixa “média inferior”. Incorporando-se as respostas “razoável”, na composição do percentual de “aprovação” deste indicador, podemos observar grande alteração na classificação dos assentamentos aqui trabalhados, sendo que apenas um assentamento se enquadraria na faixa de classificação “baixa” (Nova Vida II), e os demais se dividiriam entre as faixas “médio inferior” (dois assentamentos); e “médio superior” (três assentamentos).

De outro lado, podemos verificar que o efetivo descontentamento em relação à renda, ou seja, resposta “ruim” alcançou uma média de 38,3%, o que certamente representa uma parcela significativamente alta das respostas. Nos assentamentos Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA, estes percentuais foram os mais elevados, chegando a 72,9% e 45,1%, respectivamente. Já no assentamento Jaguarão – RS, o percentual de descontentamento foi o menor observado na amostra – 17,0%.

Neste sentido, da mesma forma que nas dimensões anteriormente analisadas, comparando os valores auferidos para os assentamentos referentes ao nível de satisfação das famílias em relação ao indicador específico de renda (indicador 5.1), podemos verificar para todos os 6 assentamentos aqui trabalhados, resultados em relação ao nível de satisfação maior do que aqueles calculados pelo sistema (indicador “técnico”), conforme apontado na tabela abaixo:

Tabela 36 – Nível de satisfação das famílias em relação à renda

Assentamentos	Renda total dos lotes (percentual de famílias com renda superior a 2 salários mínimo)	Nível de satisfação das famílias em relação à renda (incluindo também as respostas "razoável")
São João das Neves	23,7	29,2
Nova Vida II	7,7	25,3
Barro Azul	9,3	60,5
Nova Fartura	32,5	63,8
Jaguarão	19,0	75,0
Guapirama	28,0	31,2
Média Aritmética	20,0	52,5

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A grande diferença verificada entre o nível de satisfação das famílias e o indicador específico de renda, que chega a atingir 32,5% de diferença quando observamos a média dos seis assentamentos aqui trabalhados, reforça a percepção de que o indicador técnico estabelecido para o Sipac e, fundamentalmente o parâmetro adotado para balizar as faixas de classificação (2 salários mínimos), está muito além da própria expectativa das famílias assentadas.

De outro lado, ressaltamos aqui novamente a possibilidade de subestimação da renda calculada pelo Sipac, conforme anteriormente apontado, o que poderia ser uma das possíveis explicações para a diferença verificada entre os resultados auferidos pelos dois indicadores.

O *Indicador 5.3* que trata do “nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação às condições gerais de produção e comercialização”, representa a opinião das famílias entrevistadas em relação a tais condições, que são vitais para a sobrevivência e o desenvolvimento das mesmas. Este também é um indicador específico do Sipac, onde se busca uma avaliação das famílias em relação a itens específicos, que em geral também são avaliados a partir de indicadores “técnicos”, sendo, portanto, mais um indicador de percepção.

Como todo indicador de percepção, a avaliação é feita a partir dos referenciais que a família possui acerca dos itens propostos através do Sipac, quais sejam: tamanho do lote (área útil); fertilidade do solo; disponibilidade de água para produção; disponibilidade de maquinário e equipamentos produtivos em geral; disponibilidade de mão de obra familiar; disponibilidade de crédito; conhecimento das técnicas de produção; comercialização dos produtos; preço dos produtos; e renda.

De outro lado, da mesma forma que o indicador anterior, há também a hipótese de que ocorra certa tendência a apontar uma situação em geral pior do que ela efetivamente é, ou

seja, as famílias assentadas tenderiam a apontar as condições de produção e comercialização (de acordo com os itens de avaliação propostos), como não sendo muito boas, na expectativa de angariar maiores apoios para a modificação desta situação, por parte do Governo, podendo da mesma forma, ocorrer o contrário, ou seja, apontar uma situação superior àquela que efetivamente possui para “não passar vergonha”.

Cumprir destacar que, assim como para os demais indicadores semelhantes a este, a faixa de famílias que consideram suas condições gerais de produção e comercialização como sendo “razoáveis” não é levada em consideração para a classificação deste indicador no âmbito do Sipac.

Realizados os devidos ajustes em relação aos resultados auferidos através do Sipac em relação a este indicador, eliminando-se do cálculo geral as famílias que não responderam a este tópico no questionário aplicado a campo, bem como incluindo as respostas “regular”, ajustando-se as faixas de classificação (da mesma forma que para o indicador anterior), podemos observar na tabela abaixo os resultados auferidos para os assentamentos aqui trabalhados.

Tabela 37 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização

Assentamentos	“Ruim”	“Razoável”	“Ótimo + Bom”	“Ótimo + Bom + Regular”	Classificação
São João das Neves	43,6	30,1	26,5	56,6	“Média Inferior”
Nova Vida II	44,6	22,8	32,6	55,4	“Média Inferior”
Barro Azul	34,8	27,8	37,4	65,2	“Média Inferior”
Nova Fartura	18,2	29,6	51,8	81,4	“Média Superior”
Jaguarão	32,3	33,8	34,0	67,7	“Média Inferior”
Guapirama	36,5	21,9	41,6	63,5	“Média Inferior”
Média Aritmética	35,0	27,6	37,3	65,0	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Os resultados auferidos para este indicador apontou a classificação “média inferior” para cinco assentamentos e a classificação “média superior” para apenas um assentamento (Nova Fartura – PR), alcançando um nível médio de aprovação em relação aos seis assentamentos trabalhados, de 65,0%.

De outro lado, o efetivo descontentamento em relação às condições gerais de produção e comercialização, ou seja, resposta “ruim” alcançou uma média em relação aos seis

assentamentos aqui estudados, de 35,0%, o que certamente representa um percentual significativamente alto. Repetindo os resultados do indicador anterior, os assentamentos Nova Vida II – RN e São João das Neves – MA, foram aqueles que apresentaram os percentuais mais elevados de respostas “ruim”, atingindo 44,6% e 43,6%, respectivamente. Já o assentamento Nova Fartura – PR, foi aquele que apresentou o menor percentual de desaprovação em relação a este indicador – 18,2%.

Comparando os percentuais auferidos em relação aos três indicadores da dimensão econômico-produtiva para os assentamentos da amostra trabalhada, podemos verificar a partir da tabela abaixo, o quanto é decisivo a incorporação (ou não) do percentual de famílias que consideram sua renda ou condições de produção e comercialização como sendo “razoável”. Tal procedimento metodológico de inclusão destes percentuais no cômputo geral do percentual total para efeito de classificação em relação aos dois indicadores de nível de satisfação (e todos os demais com as mesmas características destes) eleva sobremaneira os percentuais totais, permitindo melhores classificações⁹⁸.

⁹⁸ O entendimento geral para a incorporação das famílias que consideram sua renda e/ou condições gerais de produção e comercialização como sendo “razoável”, juntamente com as respostas “ótimo” e “boa”, para a composição do percentual total e a efetiva classificação dos assentamentos em relação a estes indicadores, parece perfeitamente justificável. Fazendo uma analogia em relação à educação/ ensino, poderíamos dizer que um aluno que tira uma nota regular ou razoável, passa de ano.

Tabela 38 – Comparação entre os indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva – “original” X “ajustada”

Assentamentos	Nível de satisfação das famílias em relação à <u>renda</u> (respostas "ótimo" e "bom")	Nível de satisfação das famílias em relação à <u>renda</u> (incluindo também as respostas "regular")	Renda total dos lotes (percentual de famílias com renda superior a 2 salários mínimo)	Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de <u>produção e comercialização</u> (respostas Ótimo + Bom)	Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de <u>produção e comercialização</u> (incluindo também as respostas "regular")
São João das Neves	15,8	54,9	23,7	26,5	56,6
Nova Vida II	8,2	27,1	7,7	32,6	55,4
Barro Azul	21,6	70,3	9,3	37,4	65,2
Nova Fartura	17,6	72,5	32,5	51,8	81,4
Jaguarão	26,6	83,0	19,0	34,0	67,7
Guapirama	20,8	62,5	28,0	41,6	63,5
Média Aritmética	18,5	52,5	20,0	37,3	65,0

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

De forma geral, podemos supor que, aparentemente, a renda de 2 salários mínimos, padrão utilizado para aferir o indicador “técnico” de renda a partir do Sipac, parece superar em muito as expectativas de renda das famílias assentadas, tendo em vista a diferenciação em relação aos percentuais alcançados em relação aos outros dois indicadores desta dimensão, conforme apontado na tabela abaixo, onde todos os assentamentos obtiveram percentuais abaixo de 50% em relação ao indicador 5.1, situação que só ocorre em relação a um assentamento no indicador 5.2.

Tabela 39 – Comparação entre os indicadores da Dimensão Econômico-Produtiva

RENDA	5.1. Renda total dos lotes (percentual de famílias com renda superior a 2 salários mínimos)	5.2. Nível de satisfação das famílias em relação à renda	5.3. Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização	Média Aritimética	Média Harmônica
São João das Neves	23,7	54,9	56,6	45,1	38,4
Nova Vida II	7,7	27,1	55,4	30,0	16,2
Barro Azul	9,3	70,3	65,2	48,3	21,9
Nova Fartura	32,5	72,5	81,4	62,1	52,8
Jaguarão	19,0	83,0	67,7	56,6	37,8
Guapirama	28,0	62,5	63,5	51,3	44,5
Média Aritimética	20,0	61,7	65,0	48,9	35,3

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

De outro lado, apesar de considerarmos para o cálculo dos indicadores 5.2 e 5.3 os percentuais de famílias que apontaram para uma situação “razoável”, tanto em relação à renda quanto em relação às condições gerais de produção e comercialização, ainda assim os valores obtidos em relação às médias (tanto aritmética, quanto harmônica), apresentariam reduzida perspectiva, por exemplo, de se alcançar o parâmetro estabelecido aqui nesta tese de “nota sete”, situação esta passível consolidação.

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, construído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada (com os devidos ajustes anteriormente citados).

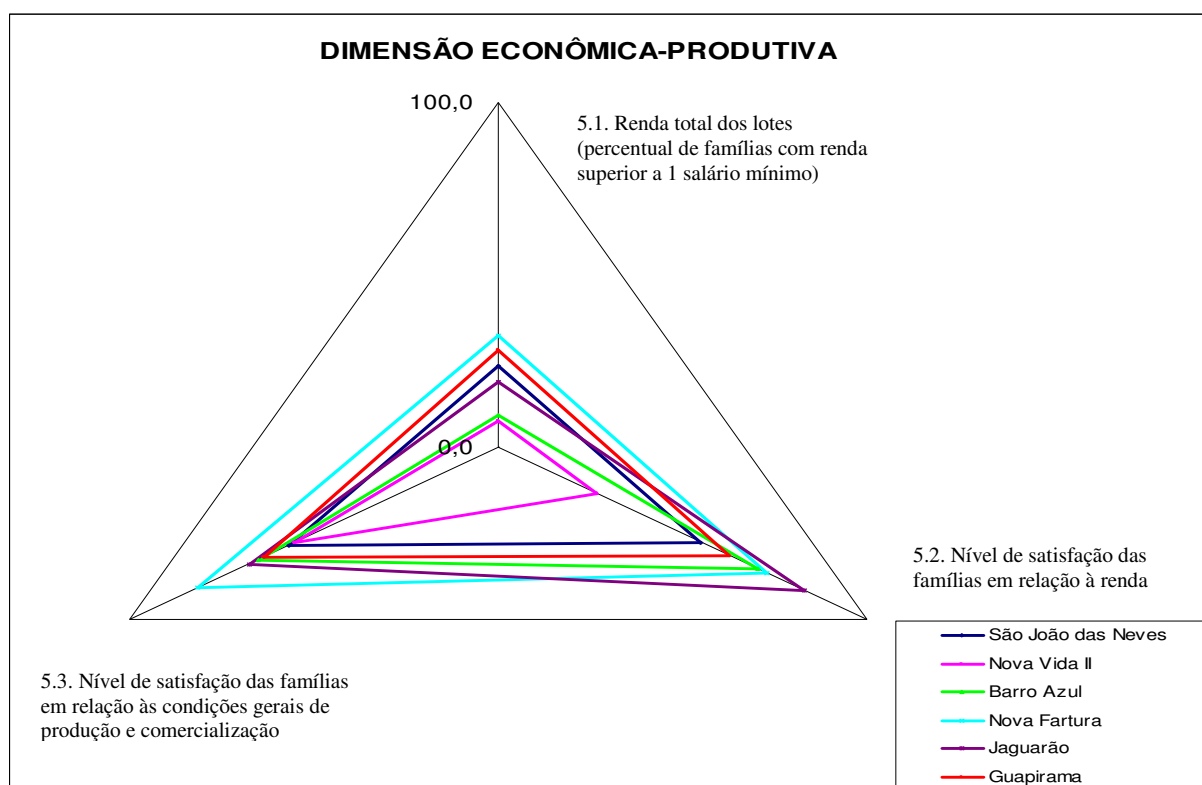


Figura 16 – Gráfico de Radar da Dimensão Econômico-Produtiva

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, em relação aos três indicadores utilizados pelo Sipac para esta dimensão. De forma geral, podemos observar a relativamente reduzida figura geométrica formada para todos os assentamentos aqui analisados. O assentamento Nova Vida II – RN apresenta a menor área, alcançando os menores percentuais em relação aos três indicadores trabalhados

nesta dimensão. De outro lado, podemos visualizar que o assentamento Nova Fartura – PR é aquele que apresenta a maior área, alcançando os melhores resultados.

Do ponto de vista da política pública, é difícil pensar uma ação objetiva que num curto prazo possibilite elevar de forma substancial os índices dos indicadores apontados. De forma geral, como já repetimos aqui por diversas vezes, as faixas de classificação deveriam ser ajustadas, sendo que em relação ao indicador 5.1, o parâmetro a ser utilizado poderia ser flexibilizado para 1 salário mínimo/ família, com faixas de classificação que seguisse os seguintes parâmetros:

- “Boa” – mais de 90% dos lotes com renda média/ família superior a 1 salário mínimo;
- “Média Superior” – entre 70% e 90% dos lotes com renda média/família superior a 1 salário mínimo;
- “Média Inferior” – entre 50% e 70% dos lotes com renda média/ família superior a 1 salário mínimo;
- “Ruim” – menos de 50% dos lotes com renda média/família superior a 1 salário mínimo.

Como não foi possível determinar faixas de classificação através dos dados gerados pelo Sipac e nem verificar tais cálculos, uma vez que não foi facultada a visualização (e manuseio) das regras de negócio (algoritmos) programadas para efetuar o cálculo dos indicadores, não há a possibilidade aqui de se fazer tal ajuste.

Porém, procedendo a ajuste “meramente especulativo”, partindo do pressuposto de que, com uma possível redução do parâmetro de 2 para 1 salário mínimo, os valores percentuais do indicador 5.1 viessem a sofrer um acréscimo de 30%⁹⁹, ou seja, o percentual de famílias que alcançassem o patamar de 1 salário mínimo por mês fosse 30% maior do que os percentuais averiguados através do Sipac (em relação ao patamar de 2 salários mínimos). Os novos valores percentuais para esta dimensão, bem como o “gráfico de radar”, ficariam da seguinte forma.

⁹⁹ Adotamos tal percentual, tendo em vista que o percentual de domicílios cuja renda situa-se entre 1 e 2 salários mínimos, para o meio rural, segundo a PNAD 2004, foi de 31,8%. Ver figura 14, na página 235.

Tabela 40 – Dimensão Econômico-Produtiva – valores hipotéticos auferidos a partir do ajuste do parâmetro do indicador de renda para 1 salário mínimo

RENDA	5.1. Renda total dos lotes (percentual de famílias com renda superior a 1 salário mínimo)	5.2. Nível de satisfação das famílias em relação à renda	5.3. Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização	Média Aritimética	Média Harmônica
São João das Neves	53,7	54,9	56,6	55,1	55,0
Nova Vida II	37,7	27,1	55,4	40,0	36,8
Barro Azul	39,3	70,3	65,2	58,3	54,5
Nova Fatura	62,5	72,5	81,4	72,1	71,3
Jaguarião	49,0	83,0	67,7	66,6	63,5
Guapirama	58,0	62,5	63,5	61,3	61,2
Média Aritimética	50,0	61,7	65,0	58,9	57,1

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

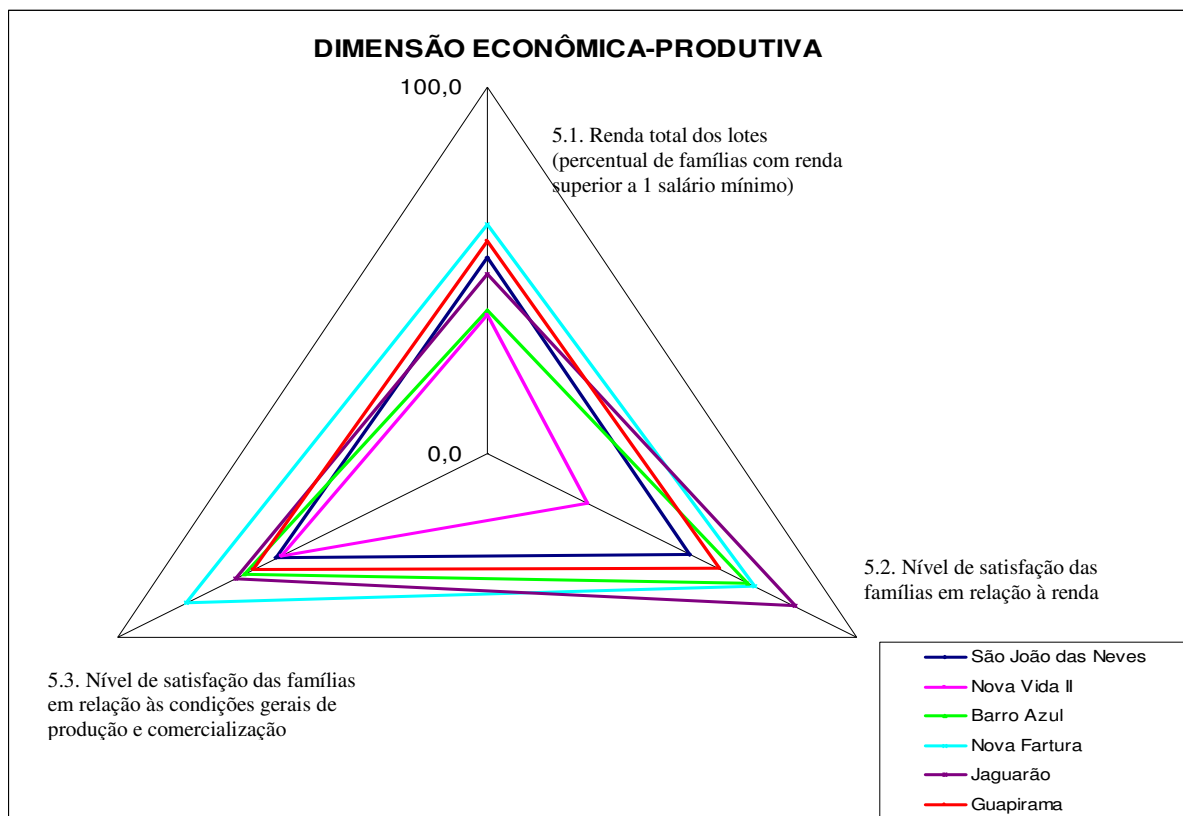


Figura 17 – Gráfico de Radar “ajustado” da Dimensão Econômico-Produtiva

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal situação já apontaria para uma situação bem melhor (e possivelmente “mais realista”) em relação a esta dimensão do desenvolvimento. A partir dos ajustes propostos, bem como da estimativa do percentual de famílias que conseguiriam alcançar o patamar de, no mínimo, um salário mínimo, os resultados apontariam apenas um assentamento (Nova Vida II – RN), com média harmônica com valor percentual inferior a 50%. Tal assentamento apresenta ainda reduzida área no gráfico de radar.

Os assentamentos Nova Fartura – PR, Jaguarão – RS e Guapirama – MT seriam aqueles de maior área (e de melhores resultados), apresentando ainda considerável harmonia entre os indicadores desta dimensão, uma vez que a média aritmética encontra-se muito próxima da média harmônica. O assentamento Nova Fartura – PR conseguiria, a partir dos ajustes sugeridos, alcançar o patamar de mais de 70% em relação tanto a média aritmética, quanto a média harmônica, o que o qualificaria para uma eventual consolidação.

Efetuada uma comparação entre os dados extraídos dos Planos de Consolidação dos Assentamentos – PCAs, dados estes que advêm de diferentes procedimentos de coleta de informações, com os dados gerados pelo Sipac, no que diz respeito à dimensão econômico-

produtiva, podemos verificar boa correlação entre eles. O que parece estar desbalanceando esta dimensão internamente (entre os indicadores trabalhados), é justamente o parâmetro (2 salários mínimos) e as faixas de classificação utilizadas, além do sistema não viabilizar a produção de faixas de renda, para uma melhor análise dos resultados.

Tais procedimentos de ajuste poderiam ser implementados no Sipac, reduzindo-se o valor fixado como parâmetro (de 2 para 1 salário mínimo/ família), ou mesmo utilizando a renda *per capita* dos lotes e não a renda total, tendo em vista que, em situações onde a população do lote/famílias for muito grande, tal renda poderia ser até pior do que a de um lote que possua, por exemplo, a metade da renda deste primeiro lote, porém com população menor.

O que lamentamos aqui é o fato do Sipac não ter possibilitado o aferimento de faixas de renda para que tais propostas pudessem ser efetivamente exploradas e analisadas, porém, de antemão, a partir das avaliações efetuadas neste item, verificamos a inadequação dos critérios utilizados em relação a esta dimensão, bem como a conseqüente necessidade de alteração de parâmetros e faixas de classificação.

Todas as demais possibilidades de extração de informações do Sipac em relação a aspectos produtivos tais como, principal fonte de renda dos assentamentos (agrícola, de processamento, pecuária, etc.), peso de outras rendas na composição da renda total dos assentamentos, principais produtos em cada um dos assentamentos, dentre outros, também ficaram comprometidos e impossibilitados de análise e uso nesta tese.

Por outro lado, percebe-se que, com pequenos ajustes em relação aos parâmetros utilizados para a composição das faixas de classificação, uma conferência pormenorizada das regras de negócio (algoritmos), bem como a expansão na geração de informações (em especial as faixas de renda), o Sipac poderia trazer preciosas informações sobre a situação econômico-produtiva dos assentamentos, se configurando em excelente ferramenta de trabalho, tanto para as equipes de Ates atuantes nos assentamentos, quanto para se pensar à consolidação dos assentamentos, caracterizando-se como um potente instrumento de avaliação da qualidade dos assentamentos.

A relativamente grande quantidade de problemas apontados aqui pode dar a impressão de que estamos afirmando que o sistema não é bom, o que em hipótese alguma foi explicitado. O fato é que, do jeito em que se encontra atualmente, o sistema efetivamente dificultou os procedimentos de análise dos dados relativos à dimensão econômico-produtiva.

7.6 DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

O Sipac apresenta um grupo de oito indicadores que busca resumir os principais aspectos relativos à situação das famílias estudadas quanto aos aspectos de organização do assentamento e do próprio lote. O objetivo desta dimensão é, portanto, representar as condições dos grupos de assentados em relação a esta dimensão, considerada pelo Sipac como vital para o desenvolvimento dos assentamentos.

Neste tópico serão analisados os indicadores selecionados no contexto do Sipac, que contemplam a situação organizacional dos assentamentos aqui trabalhados, bem como são apresentadas algumas sugestões para melhor atender ao objetivo do monitoramento. Os oito indicadores propostos e analisados neste documento são apresentados no quadro abaixo.

Indicadores	Descrição
6.1	Diversidade de organizações internas ativas – formais e informais – de natureza diferente
6.2	Grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento
6.3	Qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações)
6.4	Grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento, existentes e de natureza diferente
6.5	Nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívidas
6.6	Grau de registro de informações (pelo menos um tipo) relativo a receitas, despesas e dívidas
6.7	Nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento
6.8	Nível de satisfação em relação às condições gerais de vida antes e depois ao assentamento*

Quadro 13 – Indicadores da Dimensão Organizacional adotados pelo Sipac

Fonte: Oliveira (2004).

* Este último indicador foi tratado de forma separada, tendo em vista que não faz parte propriamente dita da dimensão organizacional.

Considerar aspectos organizacionais como fundamentais para o desenvolvimento, aparentemente pode ser visto como uma premissa verdadeira e passível de consenso. Daí a incorporar tal dimensão (e os resultados de indicadores específicos), dentro de uma metodologia que visa avaliar o desenvolvimento dos assentamentos, o consenso passa a ser algo mais difícil de se alcançar.

Parece ser mais fácil de aceitar que uma família pode ser perfeitamente “bem sucedida”, sem que haja qualquer tipo de organização “coletiva” por trás. Existem linhas de raciocínio (em especial a da “cultura norte-americana”), que destacam que basta trabalhar, se dedicar, ter os insumos e mecanismos necessários, que é perfeitamente possível a qualquer

pessoa atingir um determinado padrão de vida, considerado como razoável para sua sobrevivência e evolução.

Porque então considerar a organização como uma das dimensões fundamentais do desenvolvimento, alçada ao mesmo nível de importância de dimensões consolidadas (do ponto de vista teórico), tais como a dimensão econômica, ou mesmo a dimensão de infraestrutura?

Voltando a pergunta básica que pode servir de teste empírico das dimensões e indicadores propostos pelo Sipac, se perguntarmos a qualquer cidadão brasileiro, o que é importante e necessário para alcançar o bem estar de sua família, nos parece que a questão da organização, muito provavelmente apareceria com uma representatividade bastante reduzida.

Não é pretensão aqui realizar uma análise sobre o porquê da incorporação da dimensão organizacional no contexto do Sipac, mas tal perspectiva tem clara influência de uma linha de raciocínio que tem por base o “desenvolvimento das pessoas e não das coisas”¹⁰⁰.

A dimensão econômica sempre teve papel de destaque nos processos de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que as instâncias sociocultural-ambiental foram desvalorizadas. A vida humana reivindica uma mudança de consciência, indispensável a outro rumo de desenvolvimento... Conclui-se que o essencial ao desenvolvimento nem sempre é visível e que o fenômeno da pobreza não é apenas econômico, financeiro ou tecnológico. Diz respeito, em especial, à qualidade dos relacionamentos, aos valores que orientam a vida das instituições e às energias espirituais. (JARA, 2001, p.14-17).

Mesmo que a visão do desenvolvimento passe quase que exclusivamente pela visão econômica (e de infra-estrutura), os aspectos organizativos estão intrinsecamente ligados em algumas situações, à melhoria da renda e da rentabilidade de certas atividades. Na atividade agropecuária desenvolvida em algumas comunidades é notória a perspectiva da organização para a maximização dos rendimentos, através de compras coletivas de insumos, comercialização conjunta mediante utilização de transporte coletivo, divisão de espaços de venda, dentre outros.

A produção leiteira de base familiar é um bom exemplo sobre a importância da organização coletiva para que tal atividade possa tornar-se viável e gerar maiores ganhos para

¹⁰⁰ Perspectiva trabalhada por JARA (2001), cujo foco do desenvolvimento deveria passar necessariamente pelo desenvolvimento do ser humano e do “capital social”, ou seja, “[...] a expansão das capacidades humanas, individuais e coletivas, orientadas para a satisfação das necessidades essenciais de todas as culturas: subsistência, proteção, afeto, entendimento, participação, lazer, identidade e liberdade”. (JARA, 2001, p. 24).

as famílias envolvidas, tendo em vista que o volume de produção de grande parte dos agricultores familiares, não é suficiente para fazer uso economicamente viável de tanques de resfriamento, por exemplo, que agregam valor ao produto, bem como de caminhões tanques (refrigerados) para o transporte do leite.

Torna-se necessária então a organização dos produtores para que tais equipamentos possam ser utilizados de maneira economicamente viável. É necessário ter a chamada “escala de produção” para tornar o negócio minimamente rentável e tal volume só é viabilizado (em muitos dos casos), mediante organização dos produtores para utilização de equipamentos coletivos, agregando assim valor ao produto e auferindo melhor rendimento econômico-financeiro.

De uma forma ou de outra, parece perfeitamente justificável a inclusão da dimensão organizacional no contexto das dimensões do desenvolvimento. Em especial, no que toca aos assentamentos de reforma agrária, tal perspectiva parece ser ainda mais forte, tendo em vista toda a situação de conformação dos assentamentos e as perspectivas de desenvolvimento dos mesmos, o que muitas vezes perpassa e depende de organização forte e capacitada para a superação de dificuldades e para o desenvolvimento.

O próprio processo de “conquista da terra” no Brasil, em muitos casos, tem por trás um forte aparato organizativo, impulsionado via das vezes pela pressão dos movimentos sociais. Boa parte das famílias atualmente assentadas passou por processo de “acampamento”, que em geral se estende por períodos relativamente longos. A luta pela sobrevivência (e pela terra) passa diretamente pela organização e tal perspectiva perdura (ainda que geralmente com menor vigor), por ocasião do assentamento das famílias e da convivência que daí se segue.

De outro lado, cumpre destacar que, a princípio, o principal empecilho no trabalho com a dimensão organizacional é justamente a dificuldade em se mensurar organização. Inicialmente a pergunta que se deve fazer é “o que medir para saber se um assentamento é mais organizado do que outro”? Depois, para complicar um pouco mais, “como medir ou mensurar tais atributos”?

Os itens escolhidos para compor a dimensão organizacional do Sipac, a princípio, sugerem certo grau de acerto. Este sistema aborda itens que parecem óbvios, tais como a diversidade de organizações existentes e a participação das famílias nestas organizações, para depois centrar atenção sobre alguns aspectos mais específicos, tais como o grau de conhecimento e registro sobre receitas, despesas e dívidas, importantes itens que podem dar uma boa idéia do nível de organização das famílias em relação a estes aspectos que trazem relação direta com a dimensão econômico-produtiva, por exemplo.

Como em todas as outras dimensões, também são analisados através do Sipac, aspectos gerais sobre o nível de satisfação das famílias, seja em relação às organizações dos assentamentos e àquelas fixadas em seu entorno, bem como em relação a um interessantíssimo item que faz uma comparação entre a situação de vida antes e depois das famílias estarem assentadas, abordando tópicos em geral já analisados através do próprio Sipac, tais como: moradia; educação; saúde; renda; alimentação; esporte, cultura e lazer; bem como da própria organização.

De outro lado, tendo em vista que este último indicador, que faz uma comparação entre a qualidade de vida antes e depois das famílias serem assentadas, parece não ter ligação propriamente dita com a dimensão organizacional, optamos aqui por tratá-lo em separado, enquanto um indicador utilizado para efetuar comparações com o “agregado” das demais dimensões.

Destaca-se, assim que a abordagem utilizada, bem como os indicadores propostos para esta dimensão, permitirá uma primeira aproximação sobre a situação organizacional nos assentamentos, certamente ainda limitada, com uma diversidade de problemas e com amplas possibilidades de aperfeiçoamento¹⁰¹.

A seguir, trataremos de analisar um a um os indicadores organizacionais propostos a partir do Sipac. Da mesma forma que para alguns itens das outras dimensões, especificamente em relação ao último indicador proposto (tratado à parte desta dimensão), qual seja aquele que traz uma comparação entre a situação de vida, antes e depois do assentamento das famílias, foi necessário recorrer aos questionários originais, tendo em vista que o Sipac não foi programado para gerar tal indicador.

Tendo em vista a importância significativa e estratégica de se ter uma avaliação específica em relação à opinião das famílias sobre a melhoria de vida pós-assentamento, é que se optou aqui por retornar aos questionários originais aplicados nos seis assentamentos trabalhados, para extrair as informações referentes à evolução de itens centrais ao processo de desenvolvimento, sob o ponto de vista das próprias famílias assentadas.

O indicador 6.1, que trata da “diversidade de organizações internas ativas – formais e informais – de natureza diferente”, busca verificar, como o próprio indicador já sugere, a

¹⁰¹ JARA (2001) sugere alguns indicadores de avaliação de intervenções com foco no desenvolvimento sustentável tais como: a capacidade dos atores e dos agentes rurais em mobilizar os recursos produtivos endógenos para gerar auto-suficiência; a capacidade dos atores e agentes rurais de identificar os problemas prioritários e tomar decisões inteligentes; a capacidade local de promover a diversificação de atividades econômicas com o comprometimento das organizações sociais que as sustentam; dentre outros. Destaca ainda que “[...] o processo de combate à pobreza rural passa necessariamente pelo fortalecimento do tecido social, pela modernização das instituições e pela construção de arranjos solidários e participativos.” (JARA, 2001, p. 26).

quantidade de organizações existentes, de natureza diferente, dentro do assentamento, sejam elas de caráter formal (tal como uma associação ou cooperativa), ou informal (tal como um grupo de mulheres, de pais, de jovens, artesanato, etc.).

Este é um indicador que pode gerar forte controvérsia, tendo em vista o pressuposto adotado para a classificação, qual seja a de que um assentamento que possui maior número de organizações internas ativas, de natureza diferente, potencialmente apresente maior grau de organização, que outro com menor número.

Os critérios utilizados para a geração deste indicador partem de uma premissa aparentemente válida, qual seja a idéia de que “quanto mais, melhor”, ou seja, quanto maior for a quantidade de organizações ativas existentes no assentamento, de natureza diferente, a princípio, melhor seriam os “resultados” auferidos pelo assentamento.

Os frutos da organização poderiam trazer resultados em termos de melhorias “coletivas” de infra-estrutura em geral (estradas, sistemas de abastecimento de água, eletrificação, etc.), de infra-estrutura social (escola, posto de saúde, transporte coletivo, etc.), ou mesmo em relação a aspectos produtivos (agroindústrias, compra conjunta de insumos, venda conjunta, etc.). Porém, tal assertiva pode não apresentar-se como válida para todas as situações.

Convém observar, que não se está avaliando através deste indicador, a quantidade total de organizações internas aos assentamentos, mas a quantidade de organizações “de natureza diferente” e o fato delas estarem “ativas”, ou seja, em pleno funcionamento. Se levássemos em consideração apenas a quantidade de organizações existentes, assentamentos que apresentassem duas ou mais associações (por exemplo), poderiam auferir classificação melhor, ainda que isso pudesse representar, ao contrário, uma divisão ou “racha” interno.

Neste sentido, a princípio, é de se esperar, por exemplo, que um assentamento que possua uma associação, um grupo de pais e mestres, um grupo de mães, e um grupo de jovens, etc., esteja “mais organizado” do que um assentamento que possua apenas uma associação (por exemplo). O pressuposto é que, o primeiro, teria maiores possibilidades de desenvolvimento do que o último. De outro lado, tal afirmação é bastante relativa e não é possível reconhecer tal premissa como prontamente verdadeira, tendo em vista que são diversas as possibilidades de situações e conseqüentemente de resultados.

De outro lado, o fato de um assentamento apresentar todas as 10 organizações sugeridas pelo indicador¹⁰², não quer dizer em absoluto que este é um assentamento mais

¹⁰² Associação comunitária de produtores e/ou agricultores; Cooperativas (produção, créditos, etc.); Associação/grupo de mulheres/clube de mães; Grupos ou Núcleos de Base ligados à movimentos sociais (MST,

organizado do que outro que somente possui uma organização. Pode-se dizer que há “certa probabilidade” do primeiro assentamento ser “mais organizado”, porém, tal pressuposto não pode ser considerado de todo verdadeiro, demandando uma avaliação mais detalhada (qualitativa), para se chegar a uma conclusão melhor embasada.

Da mesma forma, considerar como “deficitário”, do ponto de vista da organização, um assentamento que possui apenas uma associação de produtores, por exemplo, parece de certa forma equivocado. A solução para “resolver” o baixo valor verificado através deste indicador, por exemplo, só teria como possibilidade a criação de novas organizações. Neste sentido, tal indicador apresenta-se extremamente frágil e de difícil sustentação teórica e prática.

Os critérios de classificação adotados para este indicador, no âmbito do Sipac, são diretos e bastante objetivos, onde, de acordo com a quantidade de organizações ativas e de natureza diferente existentes, é atribuída uma classificação, conforme apontado abaixo.

- Boa – Existência de 8 a 10 organizações ativas.
- Média Superior – Existência de 5 a 7 organizações ativas.
- Média Inferior – Existência de 3 a 4 organizações ativas.
- Ruim – Existência de menos de 3 organizações ativas.

É realmente difícil de sustentar que um assentamento com 3 organizações ativas e de diferente natureza, deva ser classificado como um assentamento “ruim” do ponto de vista da organização. Cada profissional que trabalha com reforma agrária e que conhece uma quantidade mínima de assentamentos poderia indicar assentamentos muito bem organizados, que se encaixariam, segundo o Sipac, na classificação “ruim”. O contrário também é perfeitamente possível de se verificar, sem grande esforço de busca.

Outro item observado é que no “Perfil de Entrada”, respondido pelas famílias assentadas, são apontadas uma série de organizações “passíveis de existirem”, e as famílias indicam com resposta direta (sim ou não) à existência das mesmas. O fato controverso, é que a mesma questão é repetida no “Questionário Geral” (respondido pelos técnicos que atendem aos assentamentos – equipes de Ates ou similares), que dá origem ao indicador ora analisado e nem sempre as organizações apontadas como existentes coincidem.

Tendo em vista que o indicador é gerado pelo Sipac, através das informações extraídas do “Questionário Geral”, a princípio, seria desnecessário realizar a mesma pergunta para o conjunto de famílias assentadas, porém, como a questão do Perfil de Entrada está atrelada à

MPA, sindicato, etc.); Trabalhos coletivos (ajuda mutua entre vizinhos); Grupo de Gestão do PAC; Associação/grupos vinculados à igreja (pastoral, etc.); Grupo de Jovens; Grupos de saúde (pastoral da saúde, farmácia viva, etc.) e de educação (Associação de pais e mestres e outros); e Clube de esportes e/ou grupos de lazer e cultura.

participação dos membros das famílias nestas organizações, cujas respostas geram o segundo indicador utilizado no Sipac nesta dimensão, que trata justamente do “grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento”, tal questão não pode ser suprimida do “Perfil de Entrada”.

Os resultados originalmente auferidos através do Sipac para os assentamentos trabalhados nesta tese apontaram classificação “ruim” para três assentamentos que tinham à época menos de 3 organizações ativas e de natureza diferente (São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG), aferindo proporcionalmente percentual de 20%. Um assentamento apresentou classificação “média inferior” (Guapirama – MT – 35%), com 3 a 4 organizações e outros dois assentamentos apresentaram classificação “média superior” (Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR), com 5 a 7 organizações cada (60%).

Ressalta-se que, tendo em vista a necessidade de agregação dos indicadores foi preciso estipular percentuais de acordo com a classificação auferida e a quantidade de organizações existentes em cada assentamento¹⁰³.

Nestes termos, este indicador apresentou grande inconsistência, quando comparado com o segundo indicador analisado para esta dimensão (6.2). Segundo a classificação dos assentamentos São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG, em relação ao indicador ora analisado, havia “menos de três organizações ativas” em cada um destes assentamentos. No assentamento Guapirama – MT havia entre três e quatro organizações, e nos assentamentos Jaguarão – RS e Nova Fartura, havia entre cinco e sete organizações.

Quando verificamos o indicador 6.2, os percentuais de famílias onde ao menos um membro das mesmas participa das organizações ativas internas ao assentamento, era de se esperar que somente aparecessem resultados de participação, em relação à mesma quantidade de organizações apontada no indicador 6.1, porém, não é o que verificamos a partir dos resultados do Sipac para o segundo indicador da dimensão organizacional.

As respostas afirmativas de participação verificadas no Sipac em relação ao indicador 6.2 apontaram os seguintes resultados: Barro Azul – MG – 7 organizações; São João das Neves – MA – 8 organizações; Nova Fartura – PR – 9 organizações; e Nova Vida II – RN, Guapirama – MT e Jaguarão – RS – com 10 organizações cada.

A informação extraída do Questionário Geral em relação à quantidade de organizações ativas existentes nos assentamentos, respondida pelos técnicos de Ates, deve ter sido

¹⁰³ Como o total de itens deste indicador era dez, cada item presente correspondia a 10%. Como as classificações estabelecidas em alguns casos apontava faixas de itens (entre 5 e 7, por exemplo), optou-se pelo valor intermediário (no caso anterior, com classificação entre 5 e 7, o percentual auferido foi de 60%).

subestimada, não correspondendo à realidade apontada pelas famílias assentadas, conforme respostas do Perfil de Entrada, que indicou participação em outras organizações, (potencialmente pequenas e isoladas), que não foram contabilizados para o indicador.

Neste sentido, caberiam revisão e ajuste nos valores percentuais estabelecidos para o indicador ora analisado, vendo-se em conta as informações obtidas a partir do Perfil de Entrada, respondida pelas próprias famílias, sobre a quantidade de organizações de natureza diferente existentes nos assentamentos.

Os resultados ajustados seguindo a lógica acima apontada, alteraria sobremaneira a classificação auferida pelos assentamentos, onde somente o assentamento Barro Azul – MG teria classificação “Média Superior” (70%), uma vez que apresentou 7 organizações ativas e de natureza diferente. Para os demais assentamentos, a classificação seria “Boa”, com os seguintes resultados: São João das Neves – MA (80%); Nova Fartura – PR (90%); e Nova Vida II – RN, Guapirama – MT e Jaguarão – RS (100%), com todas as 10 organizações estabelecidas através do Sipac.

Assentamentos	Quantidade de Organizações segundo QG	%	Classificação Original	Quantidade de Organizações segundo PE	%	Classificação Ajustada
São João das Neves	Menos de 3	20,0	Ruim	8 organizações	80,0	Alta
Nova Vida II	Menos de 3	20,0	Ruim	10 organizações	100,0	Alta
Barro Azul	Menos de 3	20,0	Ruim	7 organizações	70,0	Média Superior
Nova Fartura	Entre 5 e 7	60,0	Média Superior	9 organizações	90,0	Alta
Jaguarão	Entre 5 e 7	60,0	Média Superior	10 organizações	100,0	Alta
Guapirama	Entre 3 e 4	35,0	Média Inferior	10 organizações	100,0	Alta
Média		35,8			90,0	

Quadro 14 – Comparativo entre os resultados auferidos para o indicador 6.1, utilizando-se informações do Questionário geral (QG) e do perfil de entrada (PE)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Diante dos argumentos acima apresentados em relação a este indicador da dimensão organizacional utilizado pelo Sipac, é realmente difícil de sustentar a manutenção deste indicador da forma como ele se apresenta o que demanda aprofundamento teórico e ajustes na forma de operacionalização do mesmo.

O indicador 6.2, que trata do “*grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento*”, busca verificar se ao menos algum membro das famílias assentadas participa das organizações ativas internas ao assentamento.

O quadro abaixo aponta os tópicos perguntados às famílias assentadas, relativos ao indicador ora analisado, por ocasião das entrevistas a campo.

Especificação do tipo de organização (Formal e informal)	Quais dessas organizações existem?		Quais membros da família participam dessas entidades? Código N° Q 5 do(s) que participa(m)
	Sim	Não	
Associação comunitária de produtores e/ou agricultores			
Cooperativas (produção, créditos, etc.)			
Associação/grupo de mulheres/clube de mães			
Grupos ou Núcleos de Base ligados à movimentos sociais (MST, MPA, sindicato, etc.)			
Trabalhos coletivos (ajuda mutua entre vizinhos)			
Grupo de Gestão do PAC			
Associação/grupos vinculados à igreja (pastoral, etc.)			
Grupo de Jovens			
Grupos de saúde (pastoral da saúde, farmácia viva, etc.) e de educação (Associação de pais e mestres e outros)			
Clube de esportes e/ou grupos de lazer e cultura			

Quadro 15 – Questão utilizada para a verificação do grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento

Fonte: Oliveira (2004).

A organização que apareceu como àquela de maior participação por parte das famílias assentadas, em quatro dos seis assentamentos, foi a “Associação comunitária de produtores e/ou agricultores”. Nos outros dois assentamentos, as organizações de maior participação foram as “Cooperativas (produção, créditos, etc.)”, em um assentamento, e o “Grupo de núcleos de base ligados à movimentos sociais (MST, MPA, sindicato, etc.)”, em outro.

Considerando o total de questionários aplicados, verificamos que, por exemplo, o assentamento São João das Neves – MA, onde foram aplicados 311 questionários, apenas três famílias apontaram participação em “grupo de saúde” e “grupo de esporte, cultura e lazer”. Da mesma forma, cinco famílias teriam pessoas que participam de “grupos religiosos” e outras seis famílias teriam pessoas que participariam de “grupo de mulheres” e “grupo de trabalhos coletivos”.

Para piorar a situação deste indicador, o cálculo efetuado pelo sistema soma todos os percentuais verificados para cada item apresentado e divide este total por 10, número de itens propostos no Perfil de Entrada. Conforme apontado anteriormente, como há assentamentos em que não há algumas das organizações sugeridas no instrumento de coleta de dados, o cálculo correto seria dividir os percentuais observados, somente pela quantidade de itens (organizações) presentes: 7 para o assentamento Barro Azul – MG; 8 para o São João das Neves – MA; e 9 para o Nova Fartura – PR; e 10 para os demais assentamentos (Nova Vida II – RN, Guapirama – MT e Jaguarão – RS).

Neste mesmo sentido, é de se esperar que algumas organizações apresentem-se com participação restrita a determinadas localidades dos assentamentos e grupos específicos. Da mesma forma, uma família que não possua jovens, evidentemente não poderia ser contabilizada neste grupo específico. Ou seja, o percentual verificado para cada item deveria levar em conta apenas famílias que apresentassem possibilidade de participação no referido item.

Tal situação anteriormente descrita também pode incorrer sobre outras organizações tal como “Associação/grupo de mulheres/clube de mães”, tendo em vista que em alguns assentamentos, em geral há sempre um percentual de lotes ocupados por “homens solteiros”.

Diante dos problemas apontados anteriormente, os resultados verificados para este indicador apresentaram-se, de forma geral, com percentuais médios de participação relativamente baixos, com quatro assentamentos classificados segundo o Sipac com “baixa” participação, quais sejam: São João das Neves – MA (7,37%); Barro Azul – MG (18,14%); Nova Vida II – RN (18,79%); Guapirama – MT (23,40%). Apenas dois assentamentos apresentaram classificação “média inferior” – Nova Fartura – PR (25,39%) e Jaguarão – RS (30,57%).

Efetuando a correção em relação ao denominador do cálculo efetuado pelo Sipac, para aqueles assentamentos que não apresentaram nenhuma resposta em relação a algumas das organizações, ficaríamos com os seguintes resultados:

Tabela 41 – Grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento – ajustado

Assentamento	Percentual (Sipac)	Percentual ajustado
São João das Neves – MA	7,4%	9,2%
Barro Azul – MG	18,2%	25,9%
Nova Fartura – PR	25,4%	28,2%
Nova Vida II – RN	18,8%	18,8%
Guapirama – MT	23,4%	23,4%
Jaguarão – RS	30,6%	30,6%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

É realmente difícil de se esperar que em todas as famílias haja pessoas que participem de todas as organizações apontadas no Perfil de Entrada (ou ao menos de 75% delas), o que apontaria uma classificação “alta”¹⁰⁴ em relação ao indicador ora analisado. Neste sentido, como conclusão geral, poderíamos dizer que este indicador apresenta muitas inconsistências, devendo ser ajustado (ou mesmo excluído) para compor o conjunto de indicadores utilizados pelo Sipac em relação à dimensão organizacional.

O indicador 6.3, que trata da “*qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações)*”, busca avaliar o grau de participação das famílias nas associações ou cooperativas existentes nos assentamentos.

A partir do quadro que segue, verificamos que este indicador busca captar o grau de participação em reuniões e assembléias das entidades que agregam o conjunto de famílias dos assentamentos, em geral associações ou cooperativas.

¹⁰⁴ Para se alcançar a classificação “alta”, segundo o SIPAC, teria que ocorrer no assentamento a “participação regular nas reuniões, assembléias e ações gerais da maioria (mais de 75%) das organizações internas ligadas ao assentamento existentes”, o que pressupõe uma participação em pelo menos 8 das 10 organizações apontadas.

Código (Q 5) Identificador da(s) pessoa(s) que participa(m)	É sócio/a?		Participação nas reuniões e Assembléias (marque com um X)				Contribui financeiramente / Paga mensalidade ou outra forma de contribuição		Está em dia?	
	Sim	Não	Frequentemente (+ 70%)	Regularmente (de 50% a 70%)	Raramente (- de 50%)	Não participa	Sim	Não	Sim	Não

Quadro 16 – Questão utilizada para a verificação da qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações)

Fonte: Oliveira (2004).

A classificação se dá em função da participação em pelo menos 50% das reuniões e assembleias ocorridas no decorrer do ano. Quando o percentual de participação (em mais de 50% das reuniões e assembleias) ocorrido no ano, atinge mais de 75% das famílias do assentamento, a classificação deste indicador é apontada como “Boa”. Quando tal situação alcança a faixa de 50% a 75%, a classificação é “Média Superior”. Quando atinge a faixa de 25% e 50%, a classificação é “Média Inferior”; e quando o percentual de participação é inferior a 25%, a classificação é “Baixa”.

Inicialmente, ficou a dúvida se o cálculo deste indicador se referia apenas às “associações” ou se também incluía as “cooperativas”. Enquanto o título do indicador faz referência somente à associação, o título geral dos indicadores 6.1 e 6.2 inclui também as cooperativas¹⁰⁵. De outro lado, o questionário apresenta possibilidades de resposta “individualizada” para cada uma destas organizações – associações e cooperativas.

Recorrendo aos questionários originais de um assentamento (Guapirama – MT), para tentar dirimir a dúvida anteriormente apresentada, verificamos que a contabilização deste indicador levou em conta se tanto associações quanto cooperativas.

No assentamento em questão, verificamos que, dos 49 Perfis de Entrada aplicados, 24 famílias (49%) declararam participar com a frequência exigida pelo indicador “em associação” e 31 famílias (63,3%) declararam participar “em cooperativa”. Apenas 13 famílias declararam não participar de associação ou cooperativa (ou não atingia o percentual de participação proposto). Neste sentido, o percentual de famílias contabilizado pelo indicador foi de 73,5%, com 36 famílias participando em associação OU cooperativa com a frequência demandada pelo indicador do Sipac.

Os resultados gerais verificados através do Sipac para este indicador apontaram um grau de participação em mais de 50% das reuniões e assembleias das associações e cooperativas dos assentamentos avaliados, em geral elevados, com cinco assentamentos atingindo classificação “Boa”, quais sejam: Nova Vida II – RN (94,51%); Jaguarão – RS (89,5%); Barro Azul – MG (88,4%); Nova Fartura – PR (88,0%); São João das Neves – MA (85,6%). Somente o assentamento Guapirama – MT atingiu classificação “Média Superior”, com 74% de participação, percentual muito próximo daquele necessário para se atingir a faixa de classificação “Boa” (75%).

Cumpra ainda destacar que este indicador pode passar uma impressão um pouco “mascarada”, em relação à participação nas reuniões e assembleias das associações e

¹⁰⁵ Grau de participação das famílias nas entidades organizativas internas ao assentamento existentes e qualidade da participação nas organizações internas que agregam o conjunto do/as assentado/as – associações/cooperativas.

cooperativas dos assentamentos, tendo em vista que a frequência de participação nas reuniões destas associações e cooperativas pode ser alta, porém com uma quantidade reduzida de reuniões e vice versa.

Ou seja, pode haver casos onde só ocorra uma única reunião no ano em um destes assentamentos e a participação ser alta, e, em outro assentamento ocorreram reuniões mensais, porém com participações de percentual inferior a 50% das famílias. Qual dos dois assentamentos poderia ser considerado como sendo “mais organizado”? Segundo os critérios previstos para o Sipac, o primeiro assentamento apresentaria classificação melhor do que o segundo em relação a este indicador, o que aparenta contra-senso. Tal situação aponta uma inconsistência em relação a este indicador que não considera a quantidade de reuniões realizadas envolvendo as associações ou cooperativas.

O indicador 6.4, que trata do “*grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento, existentes e de natureza diferente*”, tem objetivo semelhante ao do indicador 6.2, diferindo apenas em relação ao escopo das organizações analisadas, que no caso do indicador 6.2, são as organizações internas ao assentamento.

Tal indicador apresenta as mesmas inconsistências verificadas para o indicador 6.2, ou seja, contabiliza o somatório dos percentuais apresentados em cada item e divide pelo total de itens apresentados no Perfil de Entrada (oito), independente da existência ou não destas organizações. O assentamento São João das Neves – MA, por exemplo, apresentou valores nulos para 5 dos 8 itens, e o assentamento Barro Azul apresentou valores para 7 dos 8 itens.

Especificação	Existe?		Código (Q 5) Identificador da(s) pessoa(s) que participa(m)	A frequência da participação é maior do que 50% das reuniões e assembléias?	
	Sim	Não		Sim	Não
Cooperativas (produção, comercialização, crédito, etc.)					
Movimentos sociais (MST, MPA, movimento autônomo de mulheres, etc.)					
Sindicato de trabalhadores rurais					
Partidos Políticos					
Conselhos Municipais					
Pastorais					
Associação de pais e mestres					
Rede ou fórum de organizações ligadas à agricultura familiar e/ou reforma agrária					

Quadro 17 – Questão utilizada para a verificação do grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento

Fonte: Oliveira (2004).

O Sindicato dos Trabalhadores Rurais aparece como a organização com maior grau de participação das famílias assentadas em quatro dos seis assentamentos analisados. Nos outros dois assentamentos, os “Movimentos sociais (MST, MPA, movimentos autônomo de mulheres, etc.)” aparecem com maior participação das famílias assentadas.

Os resultados auferidos pelos assentamentos apontam a insensibilidade deste indicador, tendo em vista que todos os assentamentos obtiveram classificação “baixa”¹⁰⁶. Os percentuais obtidos pelos assentamentos foram os seguintes: Nova Vida II – RN (10,3%); Barro Azul – MG (12,3%); Jaguarão – RS (15,8%); São João das Neves – MA (17,2%); Guapirama – MT (20,5%); e Nova Fartura – PR (23,3%). Ressalta-se que foi efetuada a correção para os assentamentos São João das Neves – MA e Barro Azul – MG, que apresentaram alguns itens com valores nulos.

Da mesma forma que em relação ao indicador 6.2, é realmente difícil de se esperar que em todas as famílias haja pessoas que participem de todas as organizações apontadas no Perfil de Entrada, ainda mais com uma frequência de participação maior do que 50% das reuniões e assembleias destas organizações, o que apontaria uma classificação “alta”¹⁰⁷ em relação ao indicador ora analisado. É difícil de imaginar um assentamento onde mais de 75% de suas famílias participem de forma regular (em mais de 50%) das reuniões de partidos políticos, conselhos municipais, pastorais, etc.

Neste sentido, como conclusão geral, as inconsistências apresentadas por este indicador, bem como o aparente “exagero” que o sistema demanda para que se alcancem faixas de classificação alta, deixa sérias dúvidas sobre sua utilização da forma como ele se encontra no Sipac, devendo ser excluído ou ajustado para compor o conjunto de indicadores utilizados em relação à dimensão organizacional.

O indicador 6.5, que trata do “*nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívidas*”, busca averiguar o nível de organização das famílias assentadas de uma forma “indireta”, através do levantamento do nível de conhecimento de elementos fundamentais dentro da esfera do planejamento.

A aposta neste indicador aparenta ter o objetivo de se saber se há um mínimo de entendimento e conhecimento sobre itens básicos e indispensáveis para uma boa organização dos lotes, do ponto de vista mais diretamente ligada à produção. Uma família que não tem a

¹⁰⁶ Participação regular nas reuniões, assembleias e ações gerais da minoria (menos que 25%) das organizações externas ligadas ao assentamento existentes.

¹⁰⁷ Para se alcançar a classificação “alta”, segundo o Sipac, teria que ocorrer no assentamento a “participação regular nas reuniões, assembleias e ações gerais da maioria (mais de 75%) das organizações internas ligadas ao assentamento existentes”.

menor noção do que recebe, do que gasta e do que deve, a princípio poderia ser considerada como “desorganizada”, ou, no mínimo “despreparada” e demandante de capacitação neste sentido.

Apesar das perguntas efetuadas no Perfil de Entrada em relação a este indicador serem um tanto quanto “genéricas” e não exigirem nenhuma forma de comprovação de que as famílias efetivamente detêm informações sobre os itens propostos¹⁰⁸, vale como uma primeira aproximação sobre o nível de organização das famílias em relação a elementos estruturantes de uma boa organização e planejamento do ponto de vista produtivo.

Tal indicador, assim como o que se segue a este (que trata do grau de registro de informações relativas aos mesmos itens avaliados no indicador ora analisado), sai da esfera da organização mais geral, ou comunitária (que envolve todo o assentamento) e parte para a avaliação de aspectos organizacionais internos aos lotes e, neste sentido, diretamente ligados a cada uma das famílias de forma individualizada.

A classificação dos assentamentos em relação a este indicador é verificada a partir do cálculo do percentual de respostas positivas para cada um dos três itens abordados (do índice de respostas “sim”, ou seja, que sabem quanto recebem, gastam ou devem) e a classificação é realizada a partir da média destes percentuais. A faixa de classificação segue a lógica de divisão em quartis, ou seja, um assentamento que atinge a faixa de 0% a 25% de conhecimento sobre os três itens apontados, recebe a classificação “Baixa”; aqueles que alcançam a faixa entre 25% a 50% recebem a classificação “Média Inferior”; os que alcançam 50% a 75%, “Média Superior”; e àqueles que atingem entre 75% a 100% são classificados na faixa “Alta”.

Os baixos resultados conferidos pelo Sipac em relação a este indicador, apontaram para dúvidas em relação às regras de negócio (algoritmos) utilizadas para o cálculo do mesmo. Na tentativa de dirimir tais dúvidas, verificamos os instrumentos originais de coleta de dados (Perfis de Entrada) para um assentamento (São João das Neves – MA), justamente aquele que obteve o pior resultado em relação aos demais assentamentos.

Os resultados observados para este assentamento apontou percentual de conhecimento sobre os itens propostos de irrisórios 2,6%, ou seja, somente cerca de 9 famílias (de um universo de 311 famílias entrevistadas), teriam conhecimento sobre quanto recebem, gastam ou devem.

¹⁰⁸ Perguntas derivativas das primeiras, tais como: quanto recebeu, quanto gastou, e quanto deve, por exemplo, poderiam apontar de forma mais clara se as famílias efetivamente detêm conhecimento sobre os itens indagados.

Verificando diretamente os instrumentos de coleta de dados (Perfis de Entrada), identificamos que somente 46 famílias (14,8% de um total de 311 questionários digitados) responderam à questão geradora do indicador ora analisado, sendo que em apenas 12 questionários havia ao menos uma resposta positiva sobre os itens demandados.

Tal averiguação a partir dos instrumentos originais de coleta de dados apontou grave equívoco em relação à regra de negócio utilizada no cálculo deste indicador, tendo em vista que os percentuais apontados no Sipac não descartaram os questionários onde as questões específicas sobre o indicador não foram respondidas. Considerando somente os questionários onde há respostas (46), em relação ao assentamento São João das Neves – MA, o percentual médio de respostas positivas seria de 17,4% (e não 2,6%).

Neste sentido, tendo em vista a constatação de que houve equívoco em relação ao cálculo deste indicador, tornou-se necessário refazer todos os cálculos referentes ao mesmo, verificando um a um todos os questionários aplicados, de forma a descartar àqueles não respondidos/ em branco (em relação aos itens que geram este indicador).

O quadro abaixo aponta os ajustes realizados a partir da checagem de todos os questionários.

Tabela 42 – Nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívidas – ajustado

Assentamentos	Percentual apontado no Sipac	Questionários não respondidos	Percentual corrigido
São João das Neves – MA	2,6%	265 (85,2%)	17,4%
Barro Azul – MG	32,7%	9 (21,4%)	41,4%
Nova Vida II – RN	40,7%	46 (47,4%)	53,6%
Nova Fartura – PR	71,0%	2 (3,8%)	78,0%
Guapirama – MT	76,0%	2 (4,1%)	80,9%
Jaguarão – RS	83,3%	5 (7,0%)	90,4%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tais ajustes acima apontados proporcionaram mudança de faixa de classificação em relação ao assentamento Nova Vida II – RN (de “Média Inferior” para “Média Superior”) e ao assentamento Nova Fartura – PR (de “Média Superior” para “Bom”). O assentamento São João das Neves – MA continuou na classificação “Ruim”; o assentamento Barro Azul – MG permaneceu com a classificação “Média Inferior”; e os assentamentos Guapirama – MT e Jaguarão – RS, continuaram com a classificação “Bom”.

Nota-se o baixo índice de respostas aos itens que geram este indicador para o assentamento São João das Neves – MA (85,2%), bem como para o assentamento Nova Vida II – RN (47,4%). Tal situação pode comprometer os resultados verificados e deveria ser mais bem averiguado, uma vez que pode ser fruto de despreparo dos aplicadores dos questionários (que podem ter ignorado tal questão). De certo, o procedimento mais correto seria descartar os valores verificados para os assentamentos acima citados, porém, tal procedimento geraria problemas no processo de agregação dos indicadores para a conformação do percentual médio da dimensão ora trabalhada.

Em média, descartando as famílias que não responderam às questões referentes a este indicador, considerando os seis assentamentos aqui estudados, conforme podemos verificar na tabela abaixo, que, em média, 56,7% das famílias apontou conhecimento sobre o que ganham; pouco mais da metade das famílias (50,3%) sobre o que gastam; e 73,8% das famílias sobre o que devem. Tal situação indica forte demanda de capacitação que pode ser aportada pelas equipes de Ates. Nota-se o baixo nível de conhecimento em relação aos três itens analisados, por parte das famílias do assentamento São João das Neves – MA, bem como das famílias dos assentamentos Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG, em relação ao que ganham e o que gastam.

Tabela 43 – Conhecimento sobre o que ganham, o que gastam e o que devem

Assentamentos	Conhecimento sobre o que ganham	Conhecimento sobre o que gastam	Conhecimento sobre o que devem	Média Aritmética
São João das Neves – MA	19,6%	15,2%	17,4%	17,4%
Nova Vida II – RN	33,3%	33,3%	94,1%	53,6%
Barro Azul – MG	36,4%	33,3%	54,5%	41,4%
Nova Fartura – PR	78,0%	70,0%	86,0%	78,0%
Jaguarão – RS	87,9%	86,4%	97,0%	90,4%
Guapirama – MT	85,1%	63,8%	93,6%	80,9%
Média Aritmética	56,7%	50,3%	73,8%	60,3%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Enquanto conclusão geral em relação a este indicador, após a constatação de que a regra de negócio utilizada no cálculo deste indicador está equivocada, tendo em vista que não descarta os questionários não respondidos (em relação aos itens deste indicador), cumpre destacar que tal problema deve ser retificado junto ao Sipac para que o mesmo não apresente distorções em relação a este indicador. Da mesma forma, uma expressiva quantidade de

questionários não respondidos, pode comprometer os resultados gerais, devendo assim ser evitado a todo custo.

O indicador 6.6, que trata do “*grau de registro de informações (pelo menos um tipo) relativo a receitas, despesas e dívidas*”, segue a mesma lógica do indicador anterior, buscando aprofundar um pouco mais a informação coletada anteriormente. A questão aqui passa a ser se a família, para além de simplesmente “saber” o que recebeu, gastou e deve, se a mesma realiza algum tipo de registro destas informações, mediante: i) bloco de produtor rural; ii) pasta onde guardam recibos e notas; e iii) anotações.

Ressalta-se porém, que havia a possibilidade de respostas negativas para todos os itens, apontando assim, quando tal situação era verificada, uma família que não efetivava nenhum dos tipos de registro sugeridos pelo Sipac.

A classificação dos assentamentos em relação a este indicador possui uma variação em relação ao indicador imediatamente anterior, tendo em vista que basta que a família realize qualquer um dos três procedimentos apontados na questão específica sobre este indicador, para ser contabilizada.

Da mesma forma que em relação ao indicador anterior, foi necessário recorrer aos instrumentos de coleta de dados originais e verificá-los um a um para aferição correta deste indicador. Seguindo a lógica estabelecida pelo Sipac, e tendo em vista que a regra do negócio prevista não descartava os questionários sem resposta, os valores originalmente verificados foram os seguintes: São João das Neves – MA, 1,0%; Nova Vida II – RN, 11,0%; Barro Azul – MG, 19,0%; Guapirama – MT, 84,0%; Nova Fartura – PR, 85,0%, e Jaguarão – RS, 87,0%.

Optamos então por considerar a mesma regra estabelecida para o indicador anterior, ou seja, calculando o percentual de respostas positivas para cada um dos três itens abordados, sendo que a classificação atribuída se daria mediante verificação da média destes percentuais. Da mesma forma, eliminamos também as “não respostas” para efeito do cálculo dos “percentuais corrigidos”.

A faixa de classificação considerada também foi a mesma do indicador anterior: para resultados verificados entre 0% a 25%, a classificação é considerada como “Baixa”; entre 25% a 50% - “Média Inferior”; entre 50% a 75% - “Média Superior”; e entre 75% a 100%, a classificação é considerada “Alta”.

O quadro abaixo aponta os ajustes realizados a partir da checagem de todos os questionários.

Tabela 44 – Grau de registro de informações apontado no Sipac e o grau de registro ajustado, considerando-se somente os questionários efetivamente respondidos

Assentamentos	Percentual apontado no Sipac	Questionários não respondidos	Percentual corrigido*
São João das Neves – MA	1,0%	302 (97,1%)	11,1%
Barro Azul – MG	19,0%	32 (76,2%)	40,0%
Nova Vida II – RN	11,0%	81 (83,5%)	25,0%
Nova Fartura – PR	85,0%	6 (11,5%)	62,5%
Guapirama – MT	84,0%	5 (10,2%)	81,8%
Jaguarão – RS	87,0%	9 (12,7%)	79,6%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

*Considerando a média dos percentuais alcançados para os 3 itens propostos, descartando-se os questionários (e itens dos mesmos) não respondidos.

O ajuste acima apontado proporcionou mudança de faixa de classificação em relação ao assentamento Barro Azul – MG e Nova Vida II – RN (de “Ruim” para “Média Inferior”), sendo que para o assentamento Nova Fartura – PR, verificamos uma regressão de faixa (passando de “Bom” para “Média Superior”). O assentamento São João das Neves – MA continuou na classificação “Ruim”; e os assentamentos Guapirama – MT e Jaguarão – RS, continuaram com a classificação “Boa”.

O baixíssimo índice de respostas aos itens que geram este indicador para o assentamento São João das Neves – MA (97,1% não responderam), bem como para o assentamento Nova Vida II – RN (83,5% não responderam) e Barro Azul (76,2% não responderam), compromete os resultados verificados, o que pode ser consequência do despreparo dos aplicadores dos questionários. A possibilidade de descarte dos valores verificados para os assentamentos acima citados deve ser mais bem avaliada, porém, da mesma forma que para o indicador anterior, tal procedimento geraria problemas no processo de agregação e conformação do percentual médio desta dimensão.

Em média, descartando as famílias que não responderam às questões referentes a este indicador, considerando os seis assentamentos aqui estudados, conforme podemos verificar na tabela abaixo, 48,2% das famílias apontou uso de bloco do produtor rural, sendo que em três assentamentos o percentual verificado foi zero. Tal situação verificada dá a entender (apesar da grande quantidade de questionários não respondidos), que em tais regiões este instrumento possa não ser conhecido e utilizado, o que compromete a questão específica, devendo a mesma ser reformulada.

Observamos também, na tabela abaixo, um percentual médio de 55,1% de famílias que fazem uso de pasta para guardar recibos e notas. Novamente verificamos um assentamento

com resultado zero, qual seja, o São João das Neves – MA (que teve mais de 97% dos questionários não respondidos em relação a este item) e, por fim, 48,0% das famílias afirmaram que efetuam anotações em relação ao que gastam, ganham e devem. Tais situações, de forma geral, também indicam forte demanda de capacitação, o que pode ser aportada pelas equipes de Ates.

Tabela 45 – Grau de registro de informações

Assentamentos	Bloco do Produtor Rural	Pasta onde guarda recibos e notas	Faz anotações	Média Aritmética
São João das Neves	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%
Nova Vida II	0,0%	6,3%	68,8%	25,0%
Barro Azul	0,0%	80,0%	40,0%	40,0%
Nova Fartura	97,8%	71,7%	26,1%	65,2%
Jaguarão	98,4%	77,4%	62,9%	79,6%
Guapirama	93,2%	95,5%	56,8%	81,8%
Média Aritmética	48,2%	55,1%	48,0%	50,5%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Da mesma forma que em relação ao indicador anterior, tendo em vista que a regra de negócio aqui utilizada apresenta-se de forma aparentemente equivocada, uma vez que não descarta os questionários não respondidos (em relação aos itens deste indicador), é imprescindível proceder a retificação do Sipac para que o mesmo não apresente distorções que comprometam os resultados. De outro lado, o item “bloco do produtor rural” precisa ser mais bem avaliado, podendo (ou devendo) ser eliminado do questionário, tendo em vista que apontou valores nulos para 50% dos assentamentos trabalhados. De outro lado, o uso de tal instrumento, caso seja efetivamente necessário em alguns casos, poderia ser estimulado. Por fim, tem que se evitar expressiva quantidade de questionários não respondidos, o que pode ser reduzido mediante capacitação dos aplicadores.

O indicador 6.7, que trata do “nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento”, apresenta uma avaliação da família entrevistada em relação a um conjunto de organizações que tradicionalmente estão inseridas no rol das relações das famílias assentadas.

O quadro abaixo reproduz a questão do Perfil de Entrada que gera informações para o cálculo deste indicador.

Instituições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Associação/ Cooperativa				
Comércio local				
Banco do Brasil				
Cooperativas de Crédito				
Prefeitura Municipal				
Instituições governamentais ligadas ao setor (Embrapa, Emater, etc.)				
ONGs ligadas à agricultura familiar e/ou reforma agrária				
Igreja (Pastorais)				

Quadro 18 – Itens do Perfil de Entrada em relação ao nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento

Fonte: Oliveira (2004).

Como nos demais indicadores de “percepção das famílias”, a faixa de famílias que consideram as organizações como sendo “razoáveis” não foi levada em consideração, no âmbito do Sipac, para efeito de classificação em relação a este indicador.

Realizados os devidos ajustes em relação aos resultados auferidos através do Sipac em relação a este indicador, eliminando-se do cálculo geral as famílias que não responderam a este tópico no questionário aplicado a campo, ajustando-se as faixas de classificação, de forma a enquadrar assentamentos com percentuais médios de satisfação inferiores a 50% na classificação “ruim”, bem como se ajustando as outras faixas (entre 50% e 70% - “média inferior”; entre 70% e 90% - “média superior”; e acima de 90% - “bom”), podemos observar na tabela abaixo os resultados auferidos para os assentamentos aqui trabalhados.

Tabela 46 – Nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento – ajustado

Assentamentos	“Ruim”	“Razoável”	“Ótimo” ou “Bom”	“Ótimo”, “Bom” e “Razoável”	Classificação
São João das Neves – MA	57,2	27,1	15,7	42,8	Ruim
Nova Vida II – RN	60,3	21,0	18,8	39,7	Ruim
Barro Azul – MG	51,2	24,2	24,6	48,8	Ruim
Nova Fartura – PR	10,6	28,5	60,9	89,4	Média Superior
Jaguarão – RS	24,3	38,5	37,3	75,7	Média Superior
Guapirama – MT	24,8	35,4	39,8	75,2	Média Superior
Média Aritmética	38,0	29,1	32,8	62,0	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Percebe-se através deste indicador um grau de descontentamento relativamente elevado em relação às organizações existentes, que atinge, em média, 38% das famílias, porém, para três assentamentos (São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG), o grau de descontentamento efetivo (respostas “ruim”), ultrapassa a metade das famílias dos assentamentos.

De outro lado, quando incorporamos a resposta “regular” na composição do percentual de “aprovação” deste indicador, verificamos uma situação relativamente satisfatória em relação ao mesmo, chegando a um nível médio de aprovação de 62%, apesar de três assentamentos ainda permanecerem com percentuais de “aprovação” inferiores a 50%.

Se o Sipac seguisse a mesma lógica das demais dimensões trabalhadas (com exceção para a dimensão infra-estrutura), o indicador relativo ao nível de satisfação das famílias em relação a este item deveria envolver a questão organizacional como um todo, e não somente a satisfação em relação às organizações existentes.

Apresentaremos a seguir, os resultados consolidados obtidos através do Sipac em relação aos sete indicadores propostos para a Dimensão Organizacional, para cada um dos seis assentamentos trabalhados nesta tese, bem como as médias (aritmética e harmônica) utilizadas para a agregação dos resultados dos indicadores verificados em cada assentamento, buscando realizar uma avaliação mais geral dos indicadores e médias.

Ressaltamos que, conforme anteriormente apontado, foram realizados vários ajustes: i) indicador 6.1 – consideraram-se as respostas do Perfil de Entrada em relação à quantidade existente de organizações internas ativas, de natureza diferente; ii) indicadores 6.5 e 6.6 – eliminação dos questionários sem respostas; iii) indicadores 6.2 e 6.4 – ajuste dos percentuais para alguns assentamentos, dividindo-se o total de respostas positivas pela quantidade efetiva de organizações citadas nos questionários; e iv) indicador 6.7 – incorporação das famílias cuja resposta foi “regular”.

Tabela 47 – Dimensão Organizacional – Consolidação dos resultados obtidos pelos assentamentos

ORGANIZACIONAL	6.1. Diversidade de organizações internas – de formaís e informais – de natureza diferente*	6.2. Grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento**	6.3. Qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações)	6.4. Grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento, existentes e de natureza diferente**	6.5. Nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívidas***	6.6. Grau de informações (pelo menos um tipo) relativo a receitas, despesas e dívidas***	6.7. Nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento	Média Antimétrica	Média Harmônica
São João das Neves	80,0	9,2	85,6	17,2	17,4	11,1	42,8	37,6	19,3
Nova Vida II	100,0	18,8	94,5	10,3	53,6	25,0	39,7	48,8	27,5
Barro Azul	70,0	25,9	88,4	12,3	41,4	40,0	48,8	46,7	32,5
Nova Fartura	90,0	28,2	88,0	23,3	78,0	65,2	89,4	66,0	49,9
Jaquarã	100,0	30,6	89,5	15,8	90,4	79,6	75,7	68,8	45,5
Guapirama	100,0	23,4	74,0	20,5	80,9	81,8	75,2	65,1	45,8
Média	90,0	22,7	86,7	16,6	60,3	50,5	62,0	55,5	36,8

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

* Valores ajustados, segundo declaração das famílias no Perfil de Entrada.

** Valores ajustados, excluindo as organizações não apontadas pelas famílias assentadas.

*** Ajustado a partir dos instrumentos originais de coleta de dados, excluindo os questionários não respondidos.

Os indicadores 6.1 e 6.3, que tratam respectivamente da diversidade de organizações existentes nos assentamentos, e da qualidade da participação das famílias nas associações e cooperativas foram aqueles que apresentaram maiores resultados percentuais, o que sugere relativamente, que há diversidade na quantidade de organizações existentes nos assentamentos, bem como um bom envolvimento das famílias em relação às mesmas.

De outro lado, os indicadores 6.2 e 6.4, que buscam captar o grau de participação nas reuniões das entidades externas e internas ao assentamento, foram aqueles que apresentarem os menores percentuais, com valores que não ultrapassaram a metade das famílias em nenhum dos assentamentos trabalhados. Tais percentuais reduzidos, são fruto da constatação de que a regra de negócio utilizada para o cálculo deste indicador, estabelecer que mais de 75% das famílias teriam que participar em todas as organizações existentes para apresentar-se como supostamente “organizado”, auferindo-se aí classificação elevada. Tal suposição compromete sobremaneira a perspectiva de uso destes dois indicadores do Sipac, “contaminando” assim, o resultado verificado para esta dimensão como um todo.

Já os indicadores 6.5 e 6.6, que tratam do nível de conhecimento e registro sobre receitas, despesas e dívidas, atinentes especificamente a cada família assentada e não ao conjunto dos assentamentos (como os demais indicadores desta dimensão), apresentaram certa divisão entre os assentamentos, onde três destes apresentaram percentuais relativamente elevados (Guapirama – MT, Jaguarão – RS e Nova Fartura – PR), e outros três, percentuais baixos (São João das Neves – MA, Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG).

Neste sentido, tendo em vista que há inúmeras inconsistências nesta dimensão, boa parte já abordada na análise específica de cada um dos indicadores, torna-se necessária a realização de total reformulação desta dimensão, de forma que a mesma possa ser efetivamente utilizada pelo Sipac, expressando de forma mais qualificada a dimensão organizacional dos assentamentos e famílias.

Considerando as médias aritméticas, três assentamentos conseguiram obter percentuais acima de 50%, quais sejam Jaguarão – RS (68,8%), Nova Fartura – PR (66%) e Guapirama – MT (65,1%). Já em relação à média harmônica, nenhum assentamento auferiu valores superiores a 50%, sendo que o assentamento Nova Fartura – PR chegou muito próximo deste valor, auferindo 49,9%.

O assentamento São João das Neves – MA apresentou as piores médias 37,6% (média aritmética) e somente 19,3% (média harmônica). De outro lado, tendo em vista os baixos resultados auferidos para todos os assentamentos, especificamente em relação aos indicadores 6.2 e 6.4, praticamente todos os assentamentos apresentaram relativamente desarmonia entre

os indicadores desta dimensão. Todos os seis assentamentos apresentaram valores inferiores a 50% em relação aos indicadores 6.2 e 6.4, que tratam do grau de participação das famílias em relação às organizações internas e externas existentes nos assentamentos, o que aponta para prováveis problemas em relação aos mesmos, conforme anteriormente apontado.

Os assentamentos São João das Neves – MA e Barro Azul – MG, apresentaram em relação a esta dimensão, quatro indicadores com valores abaixo de 50% (de um total de sete indicadores), enquanto que o assentamento Nova Vida II – RN apresentou três indicadores com valores abaixo de 50%. Os assentamentos Guapirama – MT, Nova Fartura – PR e Jaguarão – RS, apresentaram apenas dois indicadores com valores abaixo de 50%

Do ponto de vista da política pública, pensando numa possível intervenção para alteração da situação verificada em relação à dimensão organizacional destes assentamentos, a partir da metodologia aqui trabalhada, torna-se fundamental e imprescindível uma ação da Ates na capacitação das famílias assentadas em relação aos diferentes aspectos organizacionais apontados.

Há uma tendência de considerar o trabalho de Ates como algo cujo foco principal seja a produção. De outro lado, aspectos organizativos podem conferir melhoras significativas em um assentamento, seja pelo aspecto reivindicatório, seja nas questões produtivas, tais como comercialização, ajuda mútua, agroindustrialização, equipamentos coletivos, etc. Todas estas atividades demandam muitas vezes elevado grau de organização, o que passa por capacitação acurada.

Não nos parece apropriado fazer aqui, suposições sobre como elevar os percentuais menores de 50% nos assentamentos, tendo em vista que os indicadores apresentam-se com elevado grau de inconformidades. Fica, no entanto, uma recomendação geral e um tanto quanto óbvia, qual seja a de investimento por parte das equipes de Ates na capacitação em relação à organização das famílias assentadas, seja em pequenos grupos (de artesanato, agroindústrias, etc.), seja nas organizações representativas dos assentados (associações e cooperativas). Trabalhar a capacitação em relação aos aspectos organizacionais em “situações práticas” e diretamente de interesse dos assentados (grupos de produção, beneficiamento e comercialização), também parece um caminho adequado.

Buscando seguir o mesmo padrão de análise com vistas à consolidação dos assentamentos, tendo por base o Sipac, podemos verificar a distância em relação ao percentual a princípio estabelecido (70,0%), em relação à média harmônica, para esta dimensão. Nenhum assentamento sequer atingiu o percentual de 50%, quando verificamos a média harmônica

desta dimensão, sendo que o assentamento que apresentou a maior média foi o Nova Fartura – PR com 49,9% de média harmônica.

De outro lado, a partir das análises efetuadas para cada um dos indicadores, verificamos que é necessária uma reformulação considerável nesta dimensão, dado os diversos problemas apontados, o que pode conferir valores bastante diferenciados em relação àqueles apontados originalmente pelo Sipac.

Apresentamos a seguir o “gráfico de radar”, constituído a partir dos dados obtidos do Sipac para a dimensão trabalhada.

Conforme já apontado anteriormente, foi retirado desta dimensão o último indicador que inicialmente fazia parte da mesma (6.8), que trata do nível de melhoria de vida comparando a situação das famílias antes e depois de serem assentadas. Tal prerrogativa partiu da premissa de que este indicador não deve constar do conjunto dos indicadores da dimensão organizacional, tendo em vista seu caráter ser mais “genérico”, não estando diretamente ligado à dimensão ora trabalhada.

Neste sentido, tal indicador foi avaliado de forma independente, e será apresentado na seqüência deste trabalho, para efetuar comparações em relação aos resultados dos indicadores que apresentam ligação direta com os dados auferidos pelo mesmo.

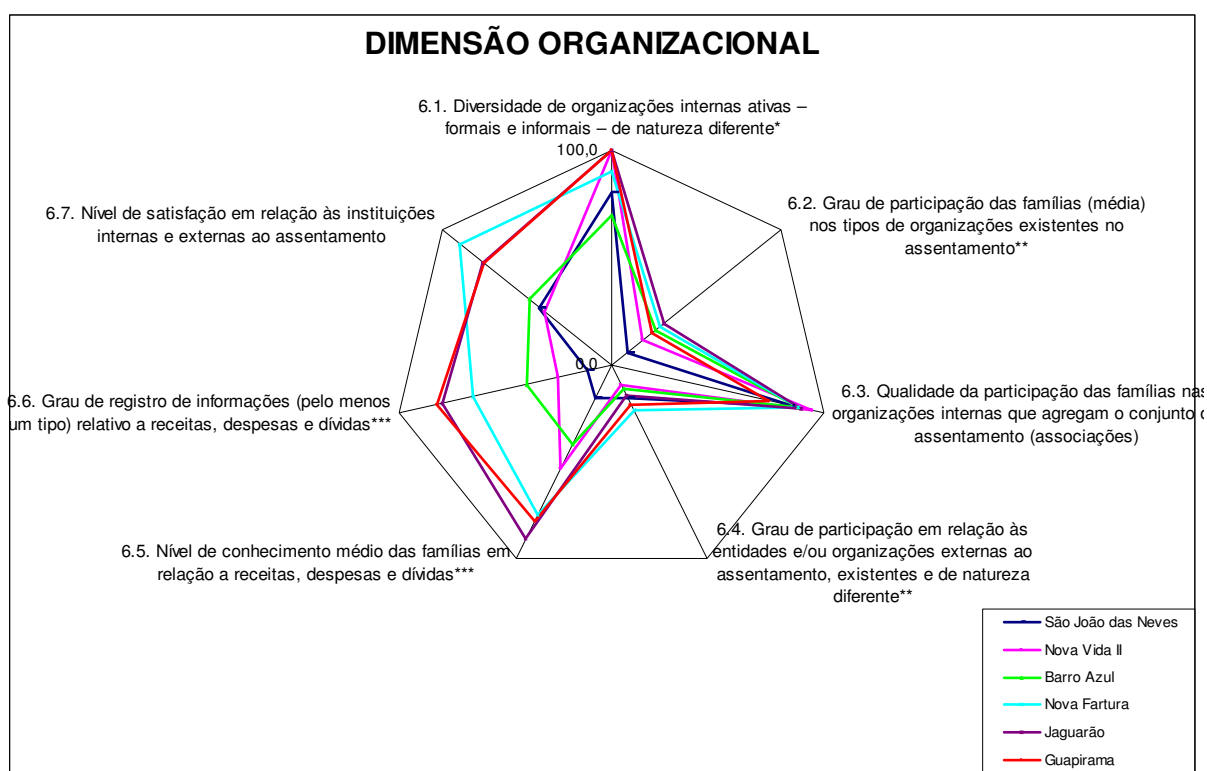


Figura 18 – Gráfico de Radar da Dimensão Organizacional

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Tal metodologia nos permite visualizar de forma integrada os valores alcançados por cada assentamento, em relação aos sete indicadores utilizados pelo Sipac para a dimensão organizacional. Podemos observar a reduzidíssima figura geométrica formada pelo assentamento São João das Neves – MA, seguido pelos assentamentos Nova Vida II – RN e Barro Azul – MG. Já os assentamentos Nova Fartura – PR, Guapirama – MT e Jaguarão – RS apresentam figuras geométricas com área relativamente maiores do que as dos outros três assentamentos anteriormente citados, obtendo relativamente, bons resultados para os indicadores 6.1, 6.3, 6.5, 6.6 e 6.7.

Observamos nitidamente que todos os assentamentos conseguiram atingir elevados percentuais em relação ao indicador 6.3, enquanto que, em contrapartida, todos obtiveram reduzidos percentuais em relação aos indicadores 6.4 e 6.2.

7.7 NÍVEL DE SATISFAÇÃO EM RELAÇÃO ÀS CONDIÇÕES GERAIS DE VIDA ANTES E DEPOIS DO ASSENTAMENTO

O “Nível de satisfação em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento”, considerado pelo Sipac como um indicador da dimensão organizacional, apresenta uma avaliação comparativa por parte das famílias assentadas, em relação a um conjunto de sete itens pré-estabelecidos, quais sejam: moradia, educação, saúde, renda, alimentação, organização e esporte, cultura e lazer. Inquire-se às famílias assentadas sobre a situação em relação a estes itens, posteriormente ao assentamento das mesmas, com quatro possibilidades de resposta: muito melhor, melhor, igual e pior.

Inicialmente, cumpre novamente reforçar, que tal indicador não tem relação direta com a dimensão na qual o mesmo foi originalmente incluído (dimensão organizacional), e, por este motivo, optamos por avaliá-lo de forma separada. Na verdade, trata-se de um indicador “transversal”, uma vez que busca captar a percepção das famílias em relação a questões essenciais para o bem estar das mesmas, questões estas que via de regra são as próprias dimensões trabalhadas (Saúde, Educação e Organização), itens incluídos nas dimensões (moradia e renda), ou mesmo itens que não foram incluídos no espectro de análise do Sipac, mas que poderiam ser perfeitamente considerados como dimensões ou itens dentro de dimensões do desenvolvimento (alimentação e esporte, cultura e lazer).

Como o Sipac não gerava este indicador, apesar do mesmo fazer parte do escopo original do sistema, foi necessário calculá-lo a partir dos instrumentos originais utilizados (verificação dos Perfis de Entrada aplicados nos seis assentamentos estudados), seguindo-se a mesma lógica de classificação prevista para os demais indicadores desta natureza, qual seja a de se considerar as respostas “muito melhor” e “melhor” para a classificação dos assentamentos, porém, não considerando (para efeito de classificação) as famílias que apontaram que a situação se manteve “igual”.

Neste sentido, as famílias que avaliaram que não houve avanços posteriormente ao assentamento das mesmas, em relação aos itens propostos no Perfil de Entrada (respostas “igual”), não foram contabilizadas para efeito de classificação, o que de certa forma explica os níveis de classificação observados, concentrados em grande parte na categoria “Médio Inferior”, que indica um percentual entre 50 e 69% de famílias que apontou para uma situação “melhor” ou “muito melhor”, comparativamente a sua vida antes de serem assentadas.

Tal situação tem por base o ajuste realizado nas faixas de classificação, que seguiu os mesmos princípios dos indicadores de nível de satisfação anteriormente analisados, quais sejam: até 50% - “Baixo”; entre 50% e 69,9% - “Média Inferior”; entre 70% e 89,9% - “Média Superior”; e maior que 90% - “Alto”.

Ressalta-se que estes indicadores, por si só, têm o potencial de trazer informações valiosíssimas em relação à efetividade da reforma agrária no país, pois, nada melhor do que avaliar uma política pública, a partir da opinião dos próprios beneficiários da mesma.

É certo que alguns itens propostos efetivamente não são de responsabilidade (única) do Inca de “resolver”, podendo citar como exemplos a educação e saúde. O fato de não haver melhorias nestes itens após o assentamento das famílias (segundo a opinião das mesmas), ou mesmo haver piora, não quer dizer em absoluto que a reforma agrária é um fracasso ou piora a vida das famílias assentadas.

Cumprido destacar que tem locais em que certas condições estruturais não são “privilégio” somente dos assentamentos (para não dizer o contrário). Trata-se de uma situação generalizada e que atinge tanto os assentamentos quanto o seu entorno. Por isso é importante descer um pouco mais no nível de análise (o que não é a proposta do Sipac), para se chegar a estas situações. A princípio, somente as ações específicas de reforma agrária dificilmente irão proporcionar melhorias em todas as dimensões da vida de uma família – seria muita pretensão de uma única política! Para tal, há a necessidade premente de articulação com outras políticas.

De outro lado, tal indicador permite ter uma visão global dos assentamentos em relação a itens relevantes de bem estar, verificando em média, a melhoria (ou piora) do

conjunto das famílias de um determinado assentamento em relação à situação anterior ao assentamento das famílias, o que entendemos ser elemento vital para a avaliação da efetividade da reforma agrária, e que o Sipac viabiliza a partir de questão direta e (relativamente) objetiva, conformando o indicador ora avaliado.

Na seqüência, apresentaremos um conjunto de tabelas que trazem os dados referentes ao nível de satisfação das famílias em relação à condição atual comparada com a situação de antes de serem assentadas, para cada um dos sete itens analisados e para cada assentamento individualmente, bem como um gráfico que apresenta os níveis de satisfação médio das famílias.

Tabela 48 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Guapirama – MT

GUAPIRAMA	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	22,4%	20,4%	42,9%	14,3%	57,1%	Média Inferior
Educação	10,2%	44,9%	42,9%	2,0%	44,9%	Baixo
Saude	12,2%	51,0%	34,7%	2,0%	36,7%	Baixo
Renda	32,7%	24,5%	42,9%	0,0%	42,9%	Baixo
Alimentação	10,4%	37,5%	47,9%	4,2%	52,1%	Média Inferior
Organização	22,4%	38,8%	36,7%	2,0%	38,8%	Baixo
Esporte, Cultura e Lazer	31,9%	29,8%	36,2%	2,1%	38,3%	Baixo
Média Aritmética	20,3%	35,3%	40,6%	3,8%	44,4%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

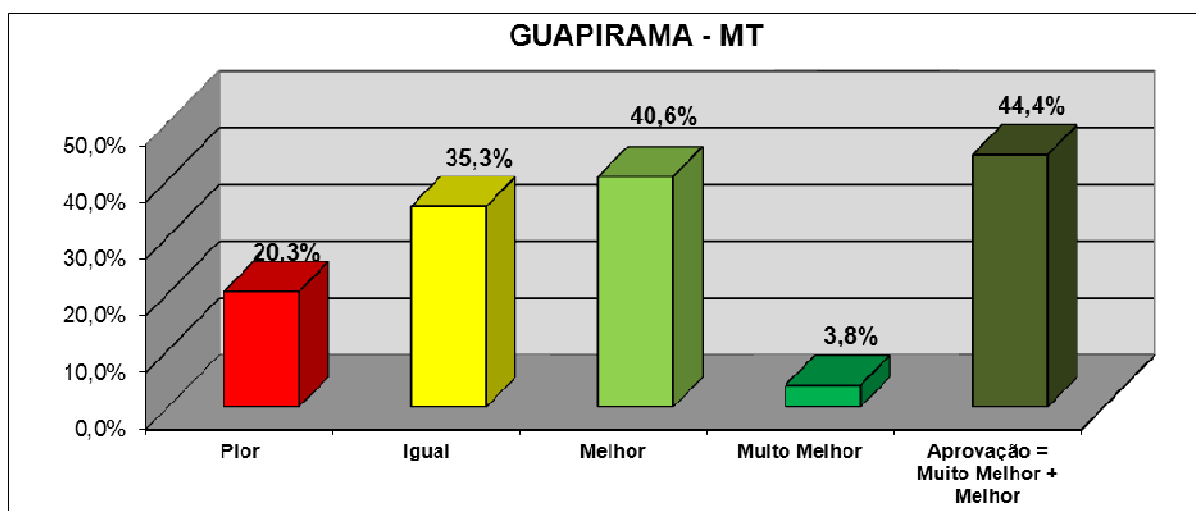


Figura 19 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Guapirama – MT

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Consideramos apenas as famílias que apontaram que a situação depois de assentadas estava “melhor” ou “muito melhor”, podemos verificar no assentamento Guapirama – MT, um nível de “aprovação” que variou entre 38,3% (Esporte, Cultura e Lazer) e 57,1% (Moradia), com um percentual médio de 44,4% de “aprovação”. Para cinco itens a classificação alcançada foi “Baixo”, sendo que para apenas dois itens a classificação foi “Média Inferior”.

Destaca-se também um conjunto expressivo de famílias que apontou para uma situação de igualdade entre a situação antes e depois do assentamento (35,3%), sendo que o percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, ou seja, que afirmou que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 20,3%, com destaque (negativo) para os itens Renda (32,7%) e Esporte, Cultura e Lazer (31,9%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de 0,9%.

Tabela 49 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Barro Azul – MG

BARRO AZUL	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	7,3%	12,2%	51,2%	29,3%	80,5%	Média Superior
Educação	10,3%	30,8%	43,6%	15,4%	59,0%	Média Inferior
Saude	35,0%	20,0%	40,0%	5,0%	45,0%	Baixo
Renda	17,5%	22,5%	37,5%	22,5%	60,0%	Média Inferior
Alimentação	10,0%	12,5%	57,5%	20,0%	77,5%	Média Superior
Organização	12,5%	37,5%	40,0%	10,0%	50,0%	Média Inferior
Esporte, Cultura e Lazer	48,7%	28,2%	20,5%	2,6%	23,1%	Baixo
Média Aritmética	20,1%	23,3%	41,6%	15,1%	56,6%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

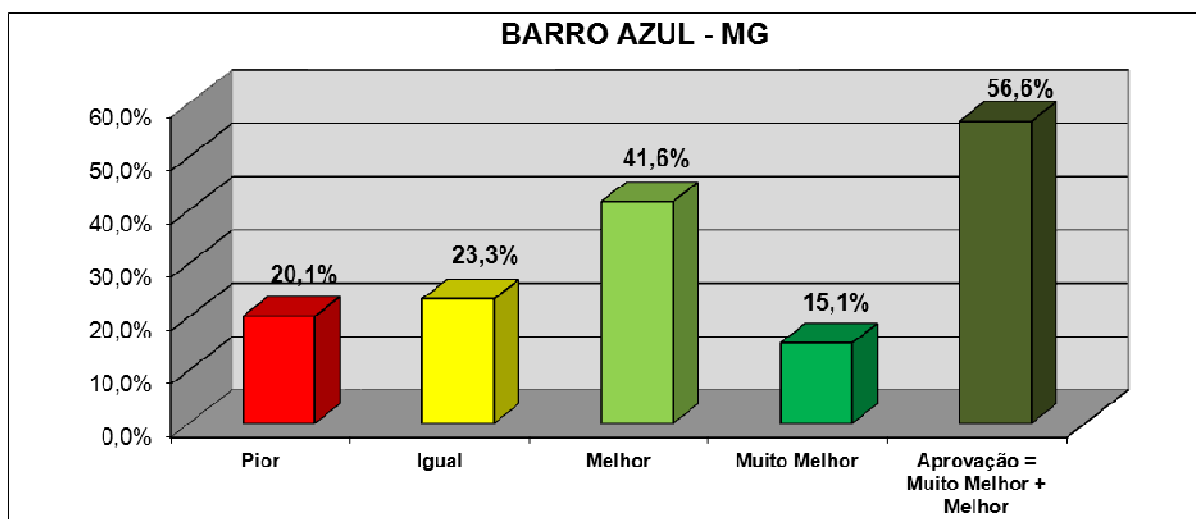


Figura 20 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Barro Azul – MG

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Em relação ao assentamento Barro Azul – MG, podemos observar que, em média, mais da metade das famílias (56,6%), afirmou que a situação posterior ao assentamento “melhorou” ou “melhorou muito”. Destaca-se o nível de satisfação em relação aos itens Moradia (80,5%) e Alimentação (77,5%), que alcançaram classificação “Média Superior”. De outro lado, para outros dois itens, a classificação foi “Baixo”: Saúde – 45% e Esporte, Cultura e Lazer – 23,1%.

O percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, ou seja, que afirmou que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 20,1%, com destaque (negativo) novamente para os itens Esporte, Cultura e Lazer (48,7%) e Saúde (35,0%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de 5,1%.

Tabela 50 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Vida II – RN

NOVA VIDA II	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	2,2%	15,1%	68,8%	14,0%	82,8%	Média Superior
Educação	7,5%	29,0%	53,8%	9,7%	63,4%	Média Inferior
Saúde	9,6%	31,9%	47,9%	10,6%	58,5%	Média Inferior
Renda	9,8%	27,2%	48,9%	14,1%	63,0%	Média Inferior
Alimentação	5,5%	37,4%	46,2%	11,0%	57,1%	Média Inferior
Organização	3,3%	12,1%	70,3%	14,3%	84,6%	Média Superior
Esporte, Cultura e Lazer	5,6%	23,6%	56,2%	14,6%	70,8%	Média Superior
Média Aritmética	6,2%	25,2%	56,0%	12,6%	68,6%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

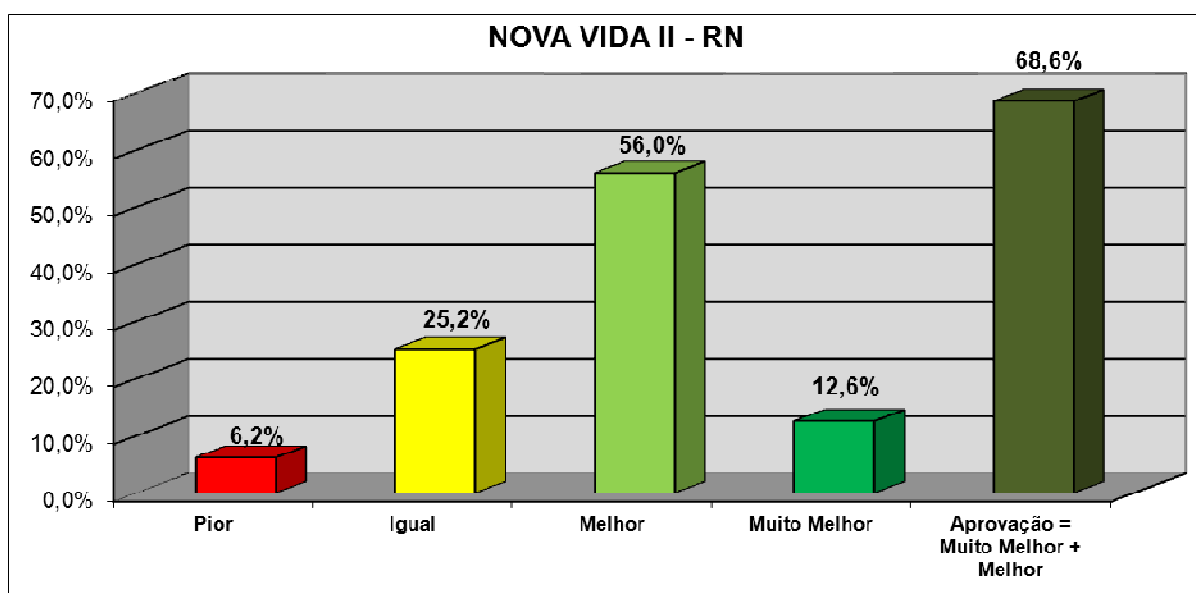


Figura 21 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Vida II – RN

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O assentamento Nova Vida II – RN foi aquele que apresentou maior nível de satisfação em relação aos seis assentamentos aqui trabalhados, sendo que, em média, 68,6% das famílias, afirmou que a situação posterior ao assentamento “melhorou” ou “melhorou muito”. Para os itens Organização, Moradia e Esporte, Cultura e Lazer, a classificação alcançada foi “Médio Superior”, com percentuais de “aprovação” bastante elevados – 84,6%, 82,8% e 70,8%, respectivamente.

O percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, ou seja, que afirmou que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 6,2%, com destaque (negativo) para os itens Renda (9,8%) e Saúde (9,6%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de 5,3%.

Tabela 51 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Fartura – PR

NOVA FARTURA	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	19,2%	5,8%	42,3%	32,7%	75,0%	Média Superior
Educação	2,1%	37,5%	54,2%	6,3%	60,4%	Média Inferior
Saúde	1,9%	36,5%	50,0%	11,5%	61,5%	Média Inferior
Renda	1,9%	13,5%	61,5%	23,1%	84,6%	Média Superior
Alimentação	0,0%	26,9%	57,7%	15,4%	73,1%	Média Superior
Organização	5,8%	36,5%	50,0%	7,7%	57,7%	Média Inferior
Esporte, Cultura e Lazer	24,0%	36,0%	38,0%	2,0%	40,0%	Baixo
Média Aritmética	7,8%	27,4%	50,6%	14,2%	64,8%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

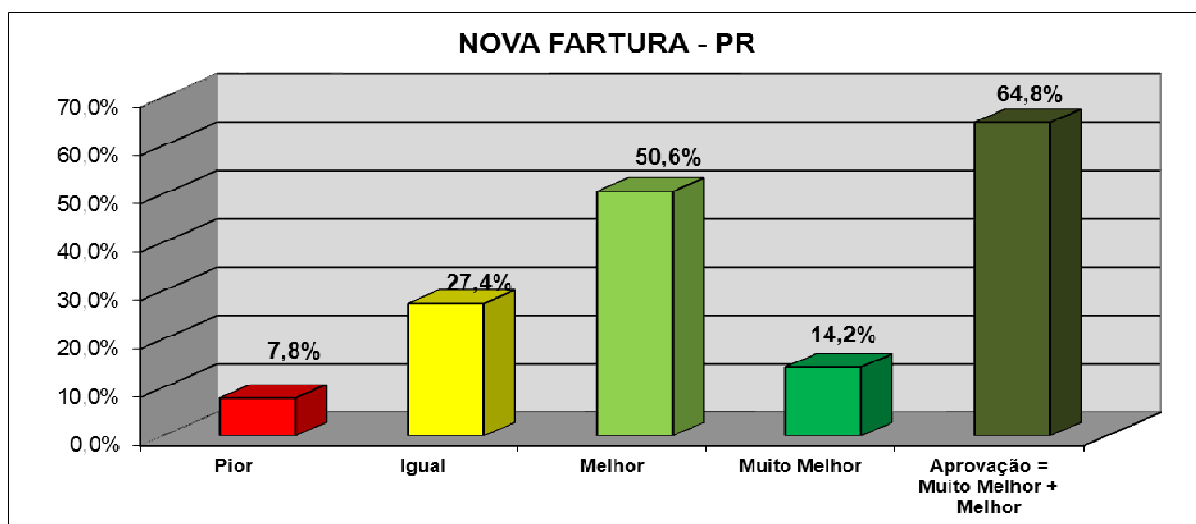


Figura 22 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Nova Fartura – PR

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O assentamento Nova Fartura – PR, também apresentou elevado nível de satisfação, onde, em média, 64,8% das famílias, afirmou que a situação posterior ao assentamento

“melhorou” ou “melhorou muito”, com destaque para os itens Renda (84,6%), Moradia (75,0%) e Alimentação (73,1%), que obtiveram classificação “Média Superior”. Apenas o item Esporte, Cultura e Lazer alcançou a classificação “Baixo”, perfazendo percentual de “aprovação” inferior à metade da população (40,0%).

O percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, ou seja, que afirmou que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 7,8%, com destaque (negativo) para os itens Moradia (19,2%) e Esporte, Cultura e Lazer (24,0%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de apenas 1,6%.

Tabela 52 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Jaguarão – RS

JAGUARÃO	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	15,9%	17,4%	53,6%	13,0%	66,7%	Média Inferior
Educação	8,8%	29,4%	55,9%	5,9%	61,8%	Média Inferior
Saude	7,5%	19,4%	65,7%	7,5%	73,1%	Média Superior
Renda	10,3%	17,6%	66,2%	5,9%	72,1%	Média Superior
Alimentação	4,5%	20,9%	68,7%	6,0%	74,6%	Média Superior
Organização	9,0%	20,9%	59,7%	10,4%	70,1%	Média Superior
Esporte, Cultura e Lazer	40,6%	29,0%	29,0%	1,4%	30,4%	Baixo
Média Aritmética	13,9%	22,1%	56,8%	7,2%	64,0%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

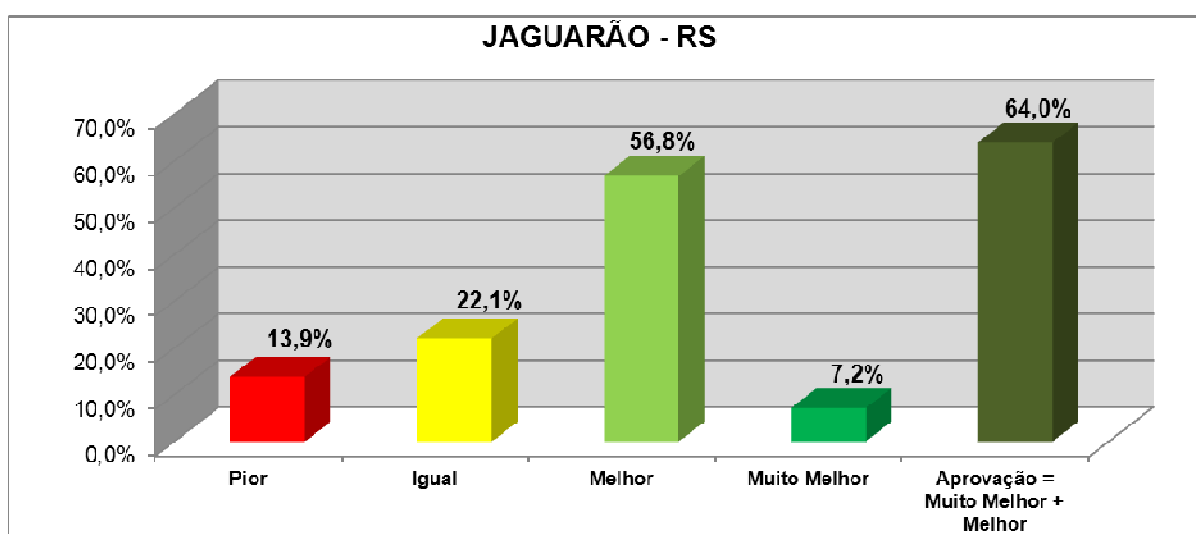


Figura 23 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Jaguarão – RS

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O assentamento Jaguarão – RS, também apresentou elevado nível de satisfação, onde 64,0% das famílias, afirmou que a situação posterior ao assentamento “melhorou” ou “melhorou muito”. Quatro itens auferiram classificação “Média Superior”, sendo que os destaques positivos recaíram sobre os itens Alimentação, Saúde, Renda e Organização, cujos percentuais de “aprovação” foram de, respectivamente, 74,6%, 73,1%, 72,1% e 70,1%. O destaque negativo novamente foi o item Esporte, Cultura e Lazer, que alcançou classificação “Baixo”, com nível de “aprovação” de 30,4%.

O percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, ou seja, que afirmou que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 13,9%, com destaque (negativo) para o item Esporte, Cultura e Lazer (40,6%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de apenas 4,4%.

Tabela 53 – Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – São João das Neves – MA

SÃO JOÃO DAS NEVES	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
Moradia	3,7%	3,7%	88,1%	4,4%	92,5%	Alto
Educação	3,7%	21,8%	73,1%	1,4%	74,5%	Média Superior
Saúde	8,0%	35,3%	56,4%	0,3%	56,7%	Média Inferior
Renda	15,8%	28,4%	54,7%	1,1%	55,8%	Média Inferior
Alimentação	7,6%	28,6%	62,4%	1,4%	63,8%	Média Inferior
Organização	8,4%	27,0%	64,6%	0,0%	64,6%	Média Inferior
Esporte, Cultura e Lazer	13,5%	34,1%	52,1%	0,4%	52,4%	Média Inferior
Média Aritmética	8,6%	25,4%	64,7%	1,3%	66,0%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

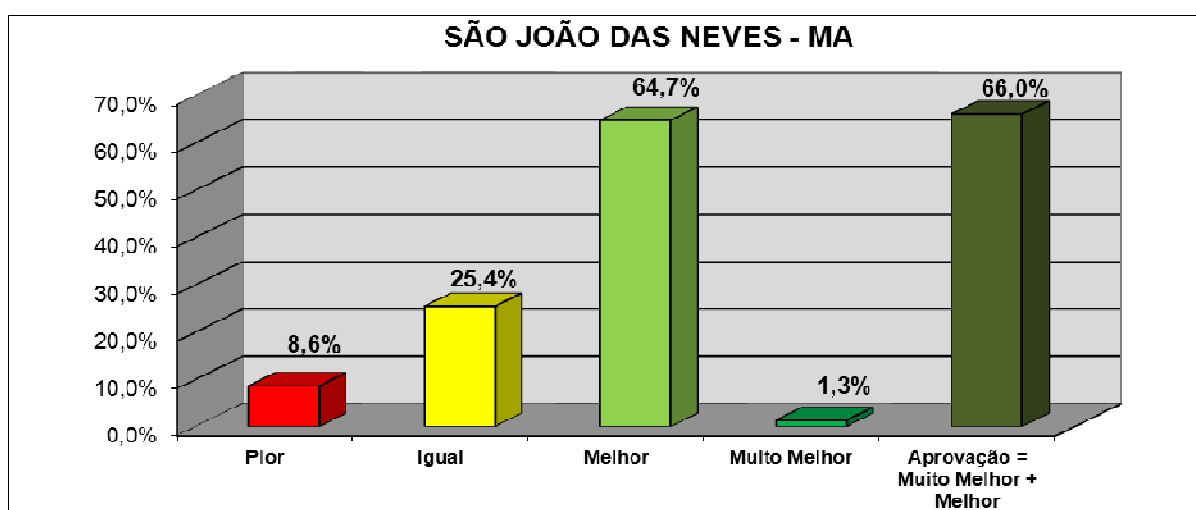


Figura 24 – Nível de satisfação das famílias (média) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – São João das Neves – MA

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O assentamento São João das Neves – MA, também apresentou elevado nível de satisfação, onde 66,0% das famílias, afirmou que a situação posterior ao assentamento “melhorou” ou “melhorou muito”. Destaca-se o item Moradia, com 92,5% de “aprovação”, único que alcançou a classificação “Alto”. Cinco itens alcançaram a classificação “Média Inferior”, com percentuais de aprovação superiores a 50%. Já o item Educação apresentou classificação “Média Superior”, com 74,5% de “aprovação”, ou seja, cujas famílias consideraram que a situação melhorou ou melhorou muito depois de serem assentadas.

O percentual de famílias efetivamente descontentes em relação aos itens avaliados, que afirmaram que a situação posteriormente ao assentamento piorou, alcançou uma média de 8,6%, com destaque (negativo) para os itens Renda (15,8%) e Esporte, Cultura e Lazer (13,5%). O percentual médio de famílias que não respondeu a estas questões foi de apenas 8,5%.

Na tabela abaixo, apontamos os resultados consolidados para cada assentamento, correspondente à média verificada em relação às opções apontadas pelas famílias para os sete itens avaliados.

Tabela 54 – Nível de satisfação (médio) em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento – Consolidado

Assentamentos	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor	Classificação
São João das Neves	8,6%	25,4%	64,7%	1,3%	66,0%	Média Inferior
Nova Vida II	6,2%	25,2%	56,0%	12,6%	68,6%	Média Inferior
Barro Azul	20,1%	23,3%	41,6%	15,1%	56,6%	Média Inferior
Nova Fatura	7,8%	27,4%	50,6%	14,2%	64,8%	Média Inferior
Jaguarão	13,9%	22,1%	56,8%	7,2%	64,0%	Média Inferior
Guapirama	20,3%	35,3%	40,6%	3,8%	44,4%	Baixo
Média Aritmética	12,8%	26,4%	51,7%	9,0%	60,7%	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

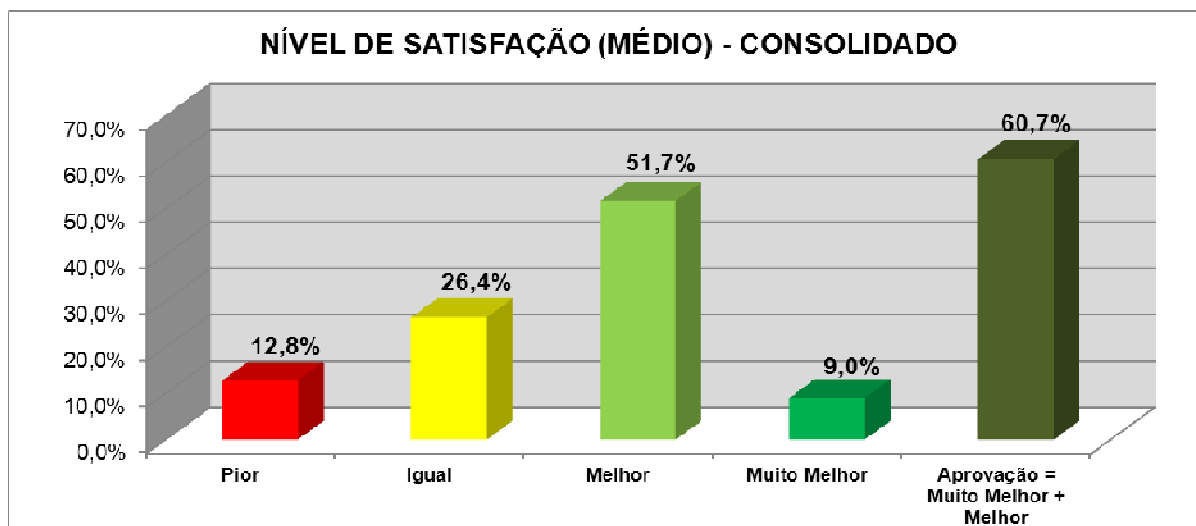


Figura 25 – Nível de satisfação (médio) das famílias - consolidado em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A partir dos resultados apresentados na tabela e gráfico acima, podemos visualizar de forma consolidada, o nível de satisfação das famílias assentadas em relação aos sete itens propostos pelo Sipac, itens certamente de extrema relevância em relação à qualidade de vida – moradia, saúde, educação, renda, alimentação, organização e esporte, cultura e lazer.

O percentual médio de famílias que afirmou que a situação “melhorou” ou “melhorou muito” posteriormente ao assentamento, foi de 60,7%, com cinco assentamentos classificados na faixa “Média Inferior” e apenas um na faixa “Baixo” (Guapirama – MT).

De outro lado, podemos também observar os percentuais de famílias que afirmaram que a sua situação piorou depois de assentadas, que alcançou, em média, para os seis assentamentos, 12,8%. O assentamento Guapirama – MT foi aquele onde houve o maior percentual de famílias nesta situação (20,3%), seguido de perto pelo assentamento Barro Azul – MG (20,1%). O assentamento Nova Vida II – RN, foi aquele onde o grau de descontentamento foi menor, onde 6,2% da população afirmaram que sua situação piorou, seguido pelo assentamento Nova Fartura – PR, São João das Neves – MA e Jaguarão – RS, com 7,8%, 8,6% e 13,9%, respectivamente.

Dada a importância deste indicador, cumpre realizar uma análise um pouco mais pormenorizada, olhando cada um dos itens de forma separada. Neste sentido, apresentamos a seguir um conjunto de tabelas e gráficos que expressam os percentuais auferidos para cada um

dos itens avaliados a partir deste indicador, agrupando-se os dados em relação aos seis assentamentos analisados, efetuando na seqüência breves comentários após cada um deles.

Tabela 55 – Nível de satisfação (médio) em relação à Moradia

MORADIA	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	22,4%	20,4%	42,9%	14,3%	57,1%
Barro Azul	7,3%	12,2%	51,2%	29,3%	80,5%
Nova Vida II	2,2%	15,1%	68,8%	14,0%	82,8%
Nova Fartura	19,2%	5,8%	42,3%	32,7%	75,0%
Jaguarão	15,9%	17,4%	53,6%	13,0%	66,7%
São João das Neves	3,7%	3,7%	88,1%	4,4%	92,5%
Média	11,8%	12,4%	57,8%	17,9%	75,8%
Classificação: Média Superior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

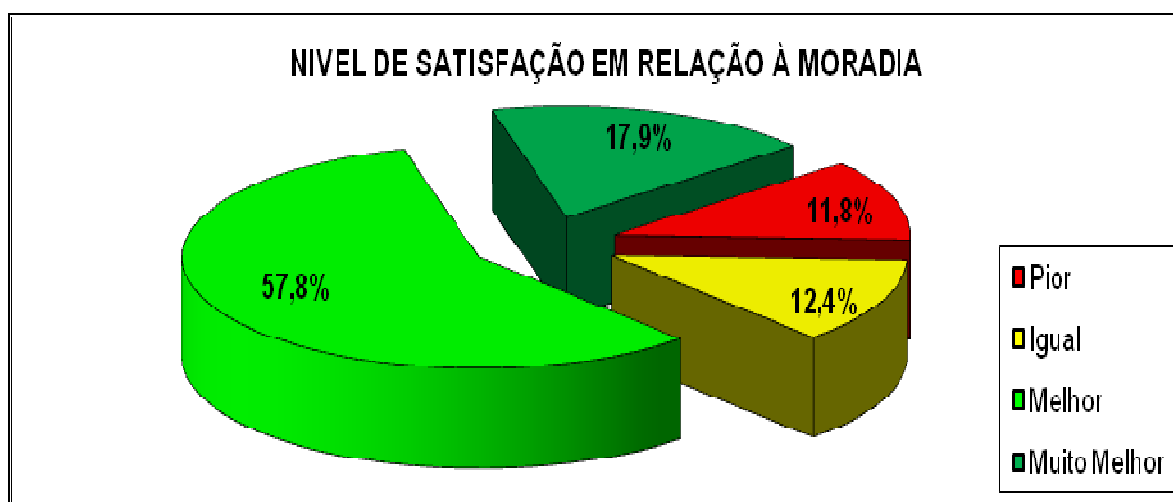


Figura 26 – Nível de satisfação das famílias em relação à Moradia

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

É incontestável o nível de satisfação das famílias em relação às suas próprias casas, onde verificamos que, em média, 75,8% das famílias afirmaram que sua condição habitacional melhorou ou melhorou muito após serem assentadas. Somando-se ainda àquelas famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos o expressivo percentual de 88,2%. De outro lado, 11,8% das famílias apontaram piora na situação posteriormente ao assentamento.

Cumprir destacar que este item é trabalhado diretamente pelo Incra, através da concessão de crédito para construção e para reforma de moradias, onde se verificou no período de 2003 a 2009, a expressiva quantidade de cerca de 480 mil casas construídas e/ou reformadas.

Apesar da situação posterior ao assentamento apontar para uma melhoria significativa em relação a este item, observando o nível de satisfação das famílias em relação às suas próprias casas, conforme apontado na dimensão infra-estrutura, verificamos que cerca de 30,8% considerou suas casas “ótimas” ou “boas”. Incorporando as respostas das famílias que consideraram suas casas como sendo “regular”, chegamos ao percentual de 66,0% de “aprovação”. Em média, cerca de 34,0% das famílias afirmou que suas casas eram “ruins”.

Ou seja, apesar de cerca de 75,8% das famílias considerar que melhoraram de situação em relação à moradia em comparação à situação anterior ao assentamento, cerca de 66% considerou sua situação em relação à moradia (por ocasião da aplicação dos questionários a campo), como sendo “ótima”, “boa” ou “razoável”, o que permite concluir que, há um contingente de cerca de 10% que, apesar de terem melhorado de situação, ainda percebem sua condição habitacional como sendo ruim.

Neste sentido, apesar da grande maioria das famílias terem apontado melhoria nas suas condições habitacionais em relação à situação anterior ao assentamento (75,8%), bem como satisfação elevada em relação às suas casas e infra-estrutura em geral ligada à habitação (66%), ainda há um percentual de famílias insatisfeitas (44,0%) e que demandam melhorias, o que pode ser resolvido ou mesmo atenuado, mediante aplicação dos créditos disponibilizados pelo Incra para tal fim (crédito para construção ou reforma de casas).

Tabela 56 – Nível de satisfação (médio) em relação à Educação

EDUCAÇÃO	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	10,2%	44,9%	42,9%	2,0%	44,9%
Barro Azul	10,3%	30,8%	43,6%	15,4%	59,0%
Nova Vida II	7,5%	29,0%	53,8%	9,7%	63,4%
Nova Fartura	2,1%	37,5%	54,2%	6,3%	60,4%
Jaguarão	8,8%	29,4%	55,9%	5,9%	61,8%
São João das Neves	3,7%	21,8%	73,1%	1,4%	74,5%
Média	7,1%	32,2%	53,9%	6,8%	60,7%
Classificação: Média Inferior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

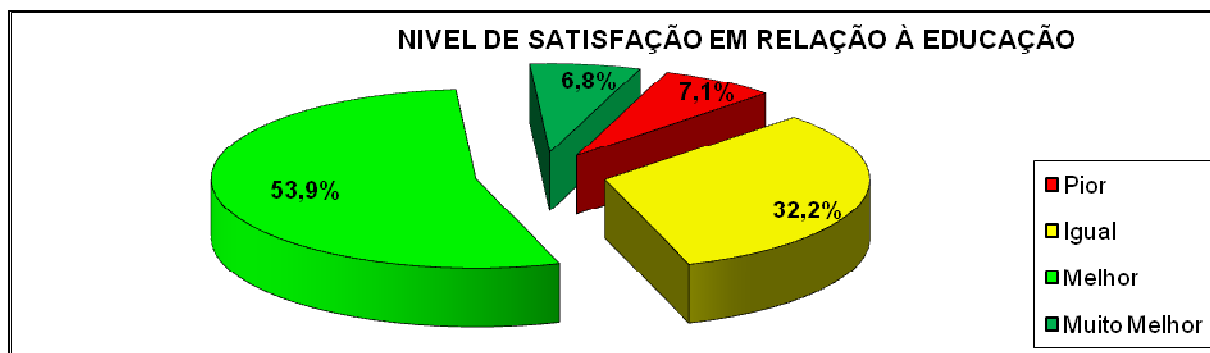


Figura 27 – Nível de satisfação das famílias em relação à Educação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Da mesma forma que no caso das moradias, o grau de melhoria da situação das famílias em relação ao item educação também apresentou destaque. Em média, 60,7% das famílias afirmaram que sua condição educacional melhorou após serem assentadas. Somando-se ainda àquelas famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos o expressivo percentual de 92,9%. De outro lado, 7,1% afirmaram que pioraram de situação posteriormente ao assentamento.

Destaca-se que o Inca já atuou anteriormente na construção de escolas nos assentamentos, o que hoje em dia é muito raro, cabendo às Prefeituras e ao Governo do Estado a atuação nesta área. De outro lado, o Inca vem atuando diretamente sobre esta importante dimensão do desenvolvimento, através do Programa Nacional de Educação no Campo (Proneca), seja através da ação de Educação de Jovens e Adultos (EJA), ou da Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária.

Verificamos anteriormente, por ocasião da análise da dimensão educacional, que a média do nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura e qualidade de ensino), incorporando-se as respostas “regular”, foi de 87,8%, percentual bastante próximo daquele verificado para o indicador ora avaliado, quando incorporamos o percentual de famílias que considerou que sua situação educacional encontrava-se igual àquela anterior ao assentamento (92,9%), o que aponta para a coerência entre os dados gerados pelo Sipac.

Ressalta-se que, há a possibilidade de não ter ocorrido melhoria em relação à educação pelo simples fato da mesma já ser considerada como boa anteriormente por parte das famílias assentadas. Este pode ser o caso das famílias que já moravam na área do assentamento ou imediações próximas, antes da constituição do mesmo e que não percebem mudança em relação ao item ora analisado.

Da mesma forma, o valor médio da dimensão educacional como um todo, atingiu 75,7%, percentual este situado entre aquele onde as famílias afirmaram que a situação depois de assentadas melhorou (60,7%) e o percentual que agrega também as famílias que apontou situação “igual” a de antes de serem assentadas (92,9%).

Tabela 57 – Nível de satisfação (médio) em relação à Saúde

SAÚDE	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	12,2%	51,0%	34,7%	2,0%	36,7%
Barro Azul	35,0%	20,0%	40,0%	5,0%	45,0%
Nova Vida II	9,6%	31,9%	47,9%	10,6%	58,5%
Nova Fartura	1,9%	36,5%	50,0%	11,5%	61,5%
Jaguarão	7,5%	19,4%	65,7%	7,5%	73,1%
São João das Neves	8,0%	35,3%	56,4%	0,3%	56,7%
Média	12,4%	32,4%	49,1%	6,2%	55,3%
Classificação: Média Inferior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

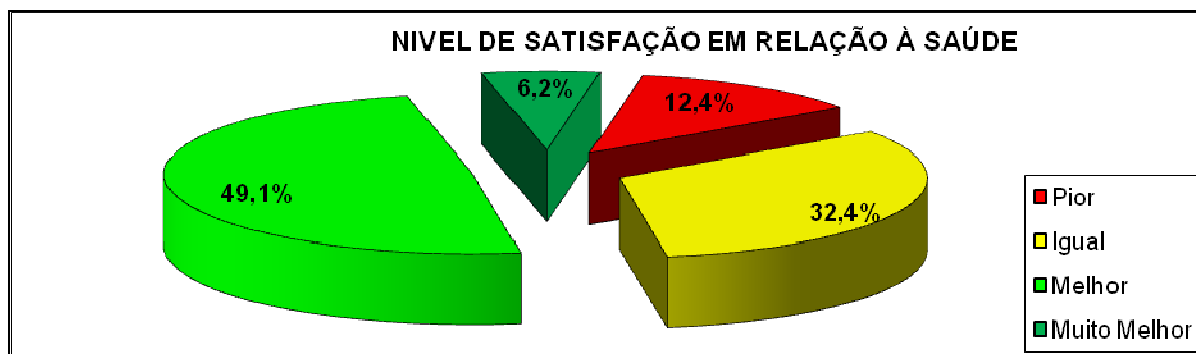


Figura 28 – Nível de satisfação das famílias em relação à Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O grau de melhoria da situação das famílias em relação ao item saúde também surpreende, uma vez que 55,3% das famílias atestou que a situação melhorou posteriormente ao assentamento. Somando-se ainda àquelas famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos o significativo percentual de 87,6%. Outros 12,4% afirmaram que pioraram de situação posteriormente ao assentamento.

Ressalta-se que o Incra também já atuou anteriormente na construção de postos de saúde nos assentamentos, sendo que hoje este tipo de ação é também bastante raro, cabendo às Prefeituras, ao Governo do Estado e mesmo ao Governo Federal a atuação nesta área.

O nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral da saúde, analisada anteriormente na dimensão saúde, apontou um percentual médio de 35,1% (respostas “ótimo” e “bom”) e 59,4% (agregando-se as respostas “regular”). De outro lado, a média da dimensão saúde, considerando todos os indicadores trabalhados nesta dimensão, alcançou o percentual de 63,8%, percentual este bastante próximo do nível de satisfação observado, quando são incluídas as repostas “regular”.

Neste sentido, podemos concluir que, há certa coerência entre os resultados verificados em relação à saúde, uma vez que 55,3% das famílias apontaram melhoras nas condições de saúde posteriormente ao assentamento, e 59,4% indicaram satisfação em relação a esta dimensão (quando incluímos as famílias que consideraram a situação como sendo razoável). Da mesma forma, a média auferida para a dimensão saúde como um todo (63,8%), também guarda semelhança com os valores anteriormente apontados.

De outro lado, apesar da situação aparentemente ter melhorado, esta dimensão ainda apresenta problemas e dificuldades, demandando ações neste sentido. A grande dificuldade é o fato do Incra não atuar diretamente nesta área, o que demanda a efetivação de parcerias que venham a suprir as carências apontadas.

Tabela 58 – Nível de satisfação (médio) em relação à Renda

RENDA	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	32,7%	24,5%	42,9%	0,0%	42,9%
Barro Azul	17,5%	22,5%	37,5%	22,5%	60,0%
Nova Vida II	9,8%	27,2%	48,9%	14,1%	63,0%
Nova Fartura	1,9%	13,5%	61,5%	23,1%	84,6%
Jaguarão	10,3%	17,6%	66,2%	5,9%	72,1%
São João das Neves	15,8%	28,4%	54,7%	1,1%	55,8%
Média	14,7%	22,3%	52,0%	11,1%	63,1%
Classificação: Média Inferior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

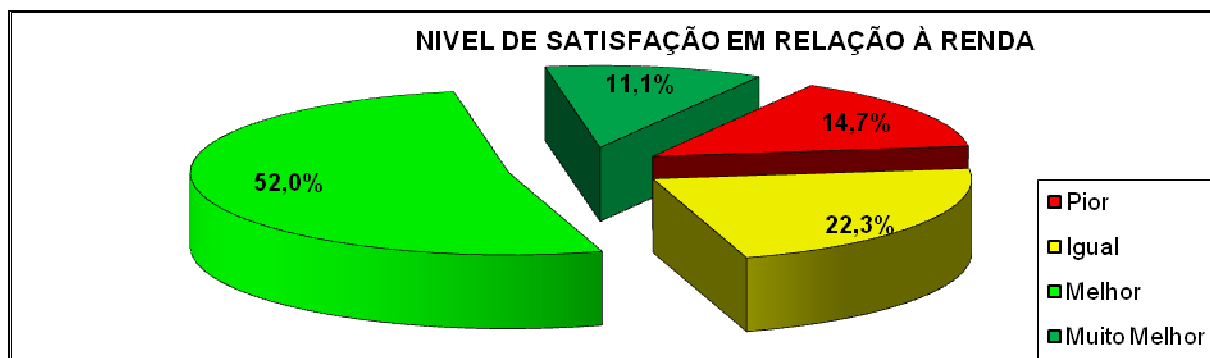


Figura 29 – Nível de satisfação das famílias em relação à Renda

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O grau de melhoria da situação das famílias em relação ao item renda atingiu o expressivo percentual de 63,1% das famílias dos assentamentos aqui estudados, que atestaram que a situação em relação a este item melhorou posteriormente ao assentamento. Somando-se as famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos um percentual de 85,3%. De outro lado, 14,7% afirmaram que pioraram de situação posteriormente ao assentamento.

Destaca-se que nos últimos anos, o Incra vem ampliando e qualificando cada vez mais o serviço de Assistência Técnica (Ates) nos assentamentos, o que muito provavelmente vem contribuindo para a elevação da renda das famílias assentadas, mediante aumento na produção e na produtividade de seus lotes.

Comparando as informações acima apontadas sobre a situação da renda das famílias posteriormente ao assentamento, com os dados verificados no indicador que trata especificamente desta questão, podemos constatar que o nível de satisfação das famílias em relação às suas próprias rendas (quando incorporadas as respostas “regular”), atingiu o percentual de 52,5%. Ou seja, apesar de 63,1% das famílias atestarem que estão em melhores condições, do ponto de vista da renda, que antes de serem assentadas, um percentual um pouco menor (52,5%) estariam efetivamente “satisfeitos” com suas próprias rendas, restando cerca de 10% destas famílias que, apesar de atestarem melhora de situação, ainda encontram-se insatisfeitas com suas próprias rendas.

Tabela 59 – Nível de satisfação (médio) em relação à Alimentação

ALIMENTAÇÃO	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	10,4%	37,5%	47,9%	4,2%	52,1%
Barro Azul	10,0%	12,5%	57,5%	20,0%	77,5%
Nova Vida II	5,5%	37,4%	46,2%	11,0%	57,1%
Nova Fartura	0,0%	26,9%	57,7%	15,4%	73,1%
Jaguarão	4,5%	20,9%	68,7%	6,0%	74,6%
São João das Neves	7,6%	28,6%	62,4%	1,4%	63,8%
Média	6,3%	27,3%	56,7%	9,6%	66,4%
Classificação: Média Inferior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

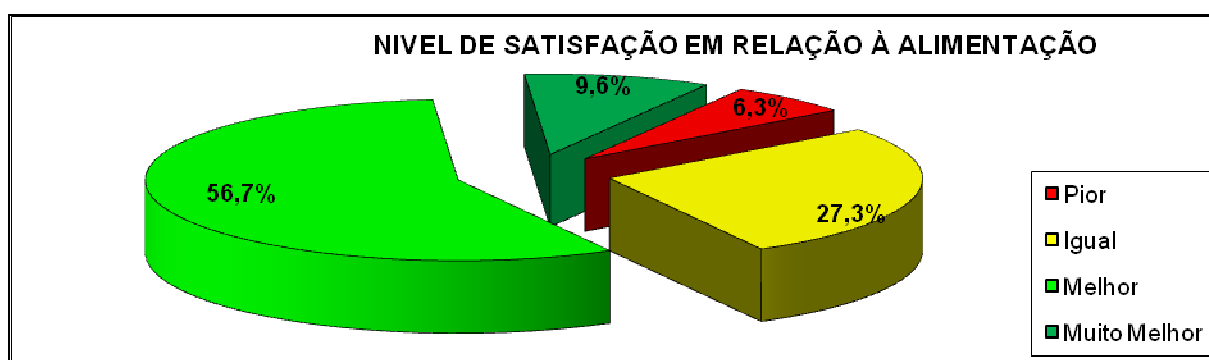


Figura 30 – Nível de satisfação das famílias em relação à Alimentação

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O grau de melhoria da situação das famílias em relação ao item alimentação atingiu em média, 66,4% das famílias. Somando-se as famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos o expressivo percentual de 93,7%. De outro lado, 6,3% afirmaram que pioraram de situação posteriormente ao assentamento.

A produção dos assentamentos para o auto-consumo, certamente contribuiu para a melhoria do nível de alimentação das famílias, conforme constatado através do Sipac para o conjunto dos assentamentos aqui trabalhados.

Tabela 60 – Nível de satisfação (médio) em relação à Organização

ORGANIZAÇÃO	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito Melhor + Melhor
Guapirama	22,4%	38,8%	36,7%	2,0%	38,8%
Barro Azul	12,5%	37,5%	40,0%	10,0%	50,0%
Nova Vida II	3,3%	12,1%	70,3%	14,3%	84,6%
Nova Fartura	5,8%	36,5%	50,0%	7,7%	57,7%
Jaguarão	9,0%	20,9%	59,7%	10,4%	70,1%
São João das Neves	8,4%	27,0%	64,6%	0,0%	64,6%
Média	10,2%	28,8%	53,6%	7,4%	61,0%
Classificação: Média Inferior					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

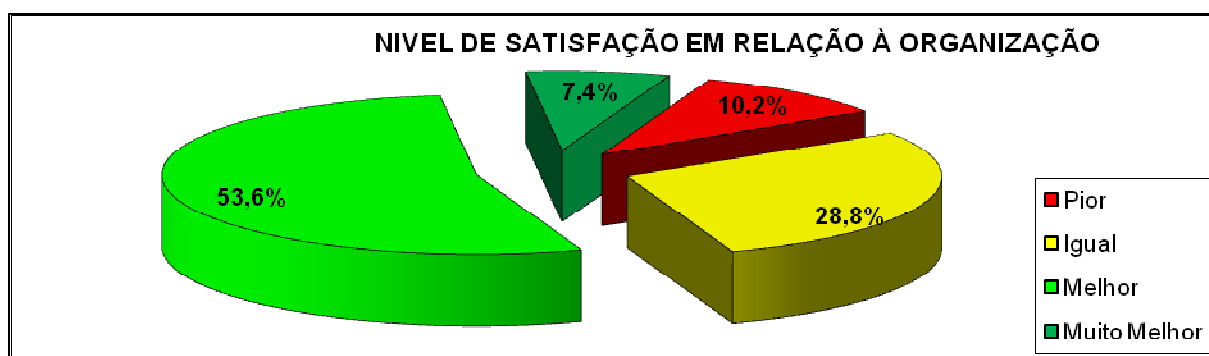


Figura 31 – Nível de satisfação das famílias em relação à Organização

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A organização das famílias também aparece com destaque, uma vez que 61,0% das famílias atestaram melhora em relação a este aspecto, posteriormente ao assentamento. Somando-se as famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos um percentual de 89,8%. Outros 10,2% afirmaram que pioraram de situação posteriormente ao assentamento.

Por ocasião da análise específica da dimensão organizacional, verificamos que a média auferida para esta dimensão ficou em 47,8%, percentual inferior ao que foi apontado em relação à situação anterior ao assentamento (58,1%), o que evidencia que, apesar da situação organizacional ter melhorado posteriormente ao assentamento, a situação verificada nesta dimensão ainda é relativamente problemática.

De outro lado, cabe lembrar que esta dimensão foi a que apresentou a maior quantidade de problemas e inconsistências em relação aos indicadores trabalhados, podendo ter ocorrido subestimação de valores.

Tabela 61 – Nível de satisfação (médio) em relação à Esporte, Cultura e Lazer

ESPORTE, CULTURA E LAZER	Pior	Igual	Melhor	Muito Melhor	Aprovação = Muito
					Melhor + Melhor
Guapirama	31,9%	29,8%	36,2%	2,1%	38,3%
Barro Azul	48,7%	28,2%	20,5%	2,6%	23,1%
Nova Vida II	5,6%	23,6%	56,2%	14,6%	70,8%
Nova Fartura	24,0%	36,0%	38,0%	2,0%	40,0%
Jaguarão	40,6%	29,0%	29,0%	1,4%	30,4%
São João das Neves	13,5%	34,1%	52,1%	0,4%	52,4%
Média	27,4%	30,1%	38,7%	3,9%	42,5%
Classificação: Baixa					

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

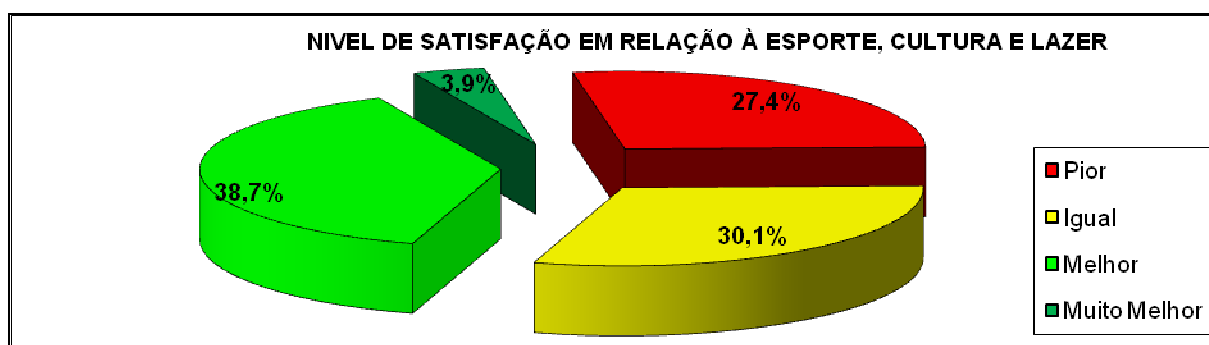


Figura 32 – Nível de satisfação das famílias em relação à Esporte, Cultura e Lazer

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O item esporte, cultura e lazer foi o que apresentou o mais baixo índice de melhoria em relação à situação anterior ao assentamento, atingindo em média 42,5% das famílias assentadas nos seis assentamentos aqui trabalhados. Somando-se as famílias que afirmaram estar em situação idêntica a de antes de serem assentadas, atingimos um percentual bastante significativo de 72,6%. De outro lado, 27,4% das famílias destes assentamentos afirmaram que pioraram de situação em relação aos itens propostos, posteriormente ao assentamento.

A atuação do Incra em relação a este item é praticamente inexistente, dependendo de parcerias que possibilitem a promoção de atividades ligadas ao esporte, cultura e lazer nos assentamentos. Tal situação é de extrema preocupação, em especial em relação aos jovens, que não tendo opções de lazer, acabam saindo dos assentamentos (evidentemente, não somente por este motivo), provocando uma preocupante situação de envelhecimento da população dos assentamentos.¹⁰⁹

Os dados que foram apresentados relativos ao nível de satisfação em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento, para os sete itens analisados a partir do Sipac, demonstram claramente o acerto da política de reforma agrária na melhoria da qualidade de vida das famílias que ingressam nesta política pública. De outro lado, surpreende o nível de “aprovação” em relação a praticamente todos os itens avaliados.

Tal indicador, simples e direto, demonstrou-se muito interessante e traz informações essenciais para a avaliação da qualidade de vida nos assentamentos, o que entendemos ser um acerto do Sipac. Do ponto de vista dos critérios de avaliação da qualidade dos assentamentos, incluir um indicador que expressa a visão dos beneficiários da política pública em questão, permite efetuar importantes comparações e análises.

7.8 ÍNDICE DE QUALIDADE DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA – IQUARA

O objetivo final do Sipac seria o de produzir um índice geral de desenvolvimento para os assentamentos inseridos no PAC, que apontasse uma média dos valores auferidos para cada uma das seis dimensões trabalhadas por este sistema. Ressalta-se que o desenvolvimento do Sipac não chegou a alcançar esta etapa, tendo sido necessário desenvolver tais cálculos de forma independente para concluir a proposta inicial do sistema.

O quadro abaixo aponta os resultados finais para os seis assentamentos trabalhados nesta tese, ao qual denominamos Índice de Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária – Iquara. Inicialmente trabalhamos com a média aritmética, somando-se os resultados das

¹⁰⁹ Tal questão nos permitiria abrir um longo debate, o que não é a proposta desta tese. Apenas apontamos aqui uma situação que certamente tem ligação estreita com a falta de opções de esporte, cultura e lazer nos assentamentos, qual seja à saída dos jovens do assentamento em direção às cidades.

médias (aritméticas) de cada dimensão, que é formada pelo somatório dos percentuais auferidos por cada indicador, dividida por seis, que é a quantidade de dimensões.

Para efeito de agregação dos dados das dimensões para a geração de um índice geral para cada assentamento, optamos por incluir os dados gerados a partir do indicador que trata do nível de satisfação em relação às condições gerais de vida antes e depois do assentamento, a qual denominamos de “auto-avaliação”, com o mesmo “status” das demais dimensões, dada a importância relativa deste item. A inclusão de tal “dimensão” tem por objetivo levar em conta também os dados gerados a partir da opinião geral das próprias famílias assentadas para a geração dos índices gerais dos assentamentos.

Tabela 62 – Índice de qualidade dos assentamentos baseado na média aritmética– Iquara (MA)

IQUARA - MÉDIA ARITMÉTICA								
Assentamentos	EDUCAÇÃO	SAÚDE	INFRA-ESTRUTURA	RENDA	MEIO AMBIENTE	ORGANIZACIONAL	AUTO-AVALIAÇÃO	IQUARA (MA)
Nova Fartura	87,4	78,7	72,9	62,1	40,4	66,0	64,8	67,5
Guapirama	81,5	75,4	78,9	51,3	62,1	65,1	44,4	65,5
Jaguarão	84,8	74,8	36,2	56,6	43,0	68,8	64,0	61,2
Nova Vida II	73,8	64,0	57,7	30,0	58,3	48,8	68,6	57,3
Barro Azul	75,2	58,7	57,1	48,3	49,6	46,7	56,6	56,0
São João das Neves	75,8	52,0	43,2	45,1	59,9	37,6	66,0	54,2
Média Aritmética	79,7	67,3	57,7	48,9	52,2	55,5	60,7	60,3

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Verificamos nos resultados alcançados por cada assentamento, que aquele que mais se destacou foi o assentamento Nova Fartura – PR, com um Iquara (MA) de 67,5%, seguido de perto pelo assentamento Guapirama – MT, com 65,5%. Os demais assentamentos apresentaram valores menores, porém, todos atingiram percentuais médios superiores a 50%, sendo que o assentamento de menor Iquara (MA) foi o São João das Neves – MA, com 54,2%.

Os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT apresentaram apenas uma dimensão com percentual inferior a 50,0% – Meio Ambiente e Auto avaliação, respectivamente. Dois assentamentos apresentaram duas dimensões com valores inferiores a 50,0%, quais sejam, o Jaguarão – RS (Infra-estrutura e Meio Ambiente) e o Nova Vida II – RN (Renda e Organizacional). Por fim, outros dois assentamentos apresentaram três dimensões com valores abaixo de 50,0%: Barro Azul – MG e São João das Neves – MA, ambos com as dimensões Renda e Organizacional, sendo que o primeiro apresentou também a

dimensão Meio Ambiente e o segundo a dimensão Infra-estrutura, com valores inferiores a 50,0%.

Considerando um mínimo de 7,0 (ou 70%) para se alentar a perspectiva da consolidação (conforme proposto neste estudo), nenhum assentamento estaria apto para almejar a consolidação, sendo que os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT seriam aqueles que mais se aproximariam do patamar definindo, atingindo um Iquara de 67,5% e 65,5%, respectivamente. Estes assentamentos apresentam três dimensões com valores superiores a 70,0% (Educação, Saúde e Infra-estrutura).

O assentamento Jaguarão – RS apresentou duas dimensões com valores acima de 70,0% (Educação e Saúde), com os demais assentamentos apresentando somente a dimensão Educacional com valores superiores ao patamar proposto. Todos os assentamentos apresentaram valores inferiores a 70,0% para as dimensões Renda, Meio Ambiente, Organizacional e Auto-avaliação, assim como todos apresentaram valores superiores a 70,0% para a dimensão Educacional.

Destaca-se o fato de que os assentamentos de maior desempenho para o conjunto dos indicadores (Nova Fartura – PR e Guapirama – MT) serem justamente aqueles que apresentaram índices na “dimensão” Auto-avaliação inferiores ao Iquara auferido para os mesmos. O assentamento Guapirama – MT apresentou percentual de 44,4% para a Auto-avaliação e um Iquara de 65,5%, enquanto que o assentamento Nova Fartura – PR apresentou 64,8% de Auto-avaliação e 67,5% de Iquara. Para todos os demais assentamentos os valores verificados para a Auto-avaliação foram superiores aos do Iquara.

É evidente que encontramos muitas inconsistências nas dimensões Renda e Organizacional que demandam ajustes variados, porém, fica claro que estas dimensões, juntamente com a Ambiental são aquelas que merecem maior atenção e atuação para a melhoria dos valores verificados e, conseqüentemente, da qualidade de vida das famílias assentadas nestes assentamentos.

Neste sentido, o Sipac apresenta uma perspectiva de identificação dos principais gargalos dos assentamentos que, a princípio, estariam limitando as possibilidades de ampliação da qualidade de vida das famílias assentadas, bem como a perspectiva de consolidação dos assentamentos. Tal sistema possibilita assim, a priorização de ações, bem como de aporte de recursos direcionados para as dimensões (e indicadores) que apresentarem piores resultados.

O gráfico de radar abaixo apresentado explicita ainda mais as deficiências e qualidades dos assentamentos em relação às dimensões trabalhadas através do Sipac. Podemos verificar

tais situações, a partir do tamanho das figuras geométricas formadas por cada um dos assentamentos, bem como a distância alcançada em relação aos eixos que determinam cada uma das dimensões.

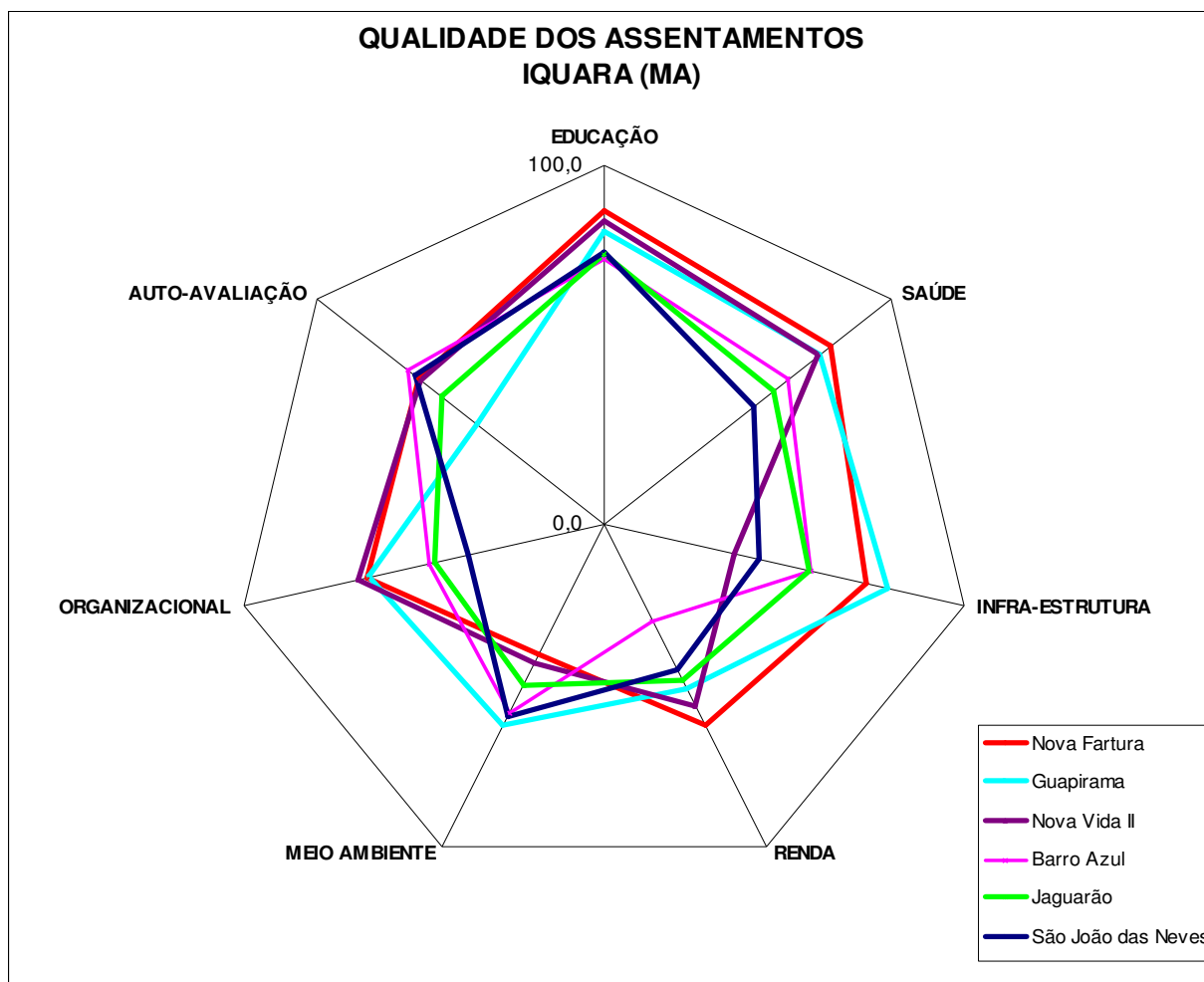


Figura 33 – Gráfico de Radar da qualidade dos assentamentos a partir das médias aritméticas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Fica explícito o melhor desempenho dos assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, que apresentam as maiores áreas, bem como o rendimento reduzido dos assentamentos São João das Neves – MA, Barro Azul – MG e Nova Vida II – RN, que apresentaram as áreas menores. Percebemos também os valores relativamente bons em relação à Educação para todos os assentamentos.

Podemos observar ainda o baixo valor auferido pelo assentamento São João das Neves – MA em relação à dimensão organizacional, bem como para o assentamento Nova Vida II – RN, em relação à dimensão Renda.

O quadro abaixo aponta os resultados finais para os seis assentamentos trabalhados, só que se utilizando desta vez as médias harmônicas auferidas para cada dimensão. Os resultados aqui são muito piores, sendo que somente dois assentamentos, alcançaram valores de Iquara (MH) superiores a 50,0%, quais sejam, Nova Fartura – PR (55,6%) e Guapirama – MT (53,1%).

Tabela 63 – Índice de qualidade dos assentamentos baseado na média harmônica– Iquara (MH)

IQUARA - MÉDIA HARMÔNICA									
Assentamentos	EDUCAÇÃO	SAÚDE	INFRA-ESTRUTURA	RENDIA	MEIO AMBIENTE	ORGANIZACIONAL	AUTO-AVALIAÇÃO	IQUARA (MH)	
Nova Fatura	85,8	75,8	69,5	52,8	33,7	49,9	55,5	55,6	
Guapirama	66,5	72,6	75,1	44,5	45,5	45,8	42,8	53,1	
Nova Vida II	69,9	59,3	48,6	16,2	47,6	27,5	66,7	37,7	
Barro Azul	69,9	23,9	45,0	21,9	38,4	32,5	44,9	34,5	
São João das Neves	61,7	44,2	22,1	38,4	47,5	19,3	63,3	35,2	
Jaquarão	83,6	71,2	27,2	37,8	11,9	45,5	57,2	32,9	
Média Aritmética	58,6	45,2	36,3	26,5	31,8	28,4	45,8	32,2	

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Apensas um assentamento (Guapirama – MT) apresentou duas dimensões com valores inferiores a 50,0% (Meio Ambiente e Organizacional). O assentamento Nova Fartura – PR apresentou três dimensões com valores inferiores a 50% (Meio Ambiente, Organizacional e Auto avaliação). Os assentamentos Nova Vida II e RN e Jaguarão – RS apresentam quatro dimensões com valores inferiores a 50,0% (Infra-estrutura, Renda, Meio Ambiente e Organizacional). O assentamento São João das Neves – MA apresentou apenas duas dimensões com valores superiores a 50% (Educação e Auto-avaliação) e, por fim, o assentamento Barro Azul – MG, apresentou apenas a dimensão educacional com valor superior a 50,0%, ou seja, teve seis dimensões (de um total de sete), com valores inferiores a 50,0%. O Iquara (MH) do assentamento Jaguarão – RS foi o menor de todos, atingindo o percentual de 32,9%.

Importante notar que o assentamento Jaguarão – RS se apresentava com a terceira melhor média, quanto levamos em consideração à média aritmética. Quando utilizamos a média harmônica, este assentamento caiu para a última posição, tendo em vista a elevada desarmonia entre os valores auferidos para cada dimensão trabalhada pelo Sipac.

Levando em consideração a meta de Iquara de 70,0%, nenhum assentamento estaria apto a uma possível consolidação, sendo que os assentamentos que mais se aproximaram do valor pré-estabelecidos, foram os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT, com respectivamente 55,6% e 53,1%.

O gráfico de radar abaixo apresentado torna ainda mais explícito os resultados auferidos pelos assentamentos quando se faz uso das médias harmônicas para as dimensões trabalhadas pelo Sipac.

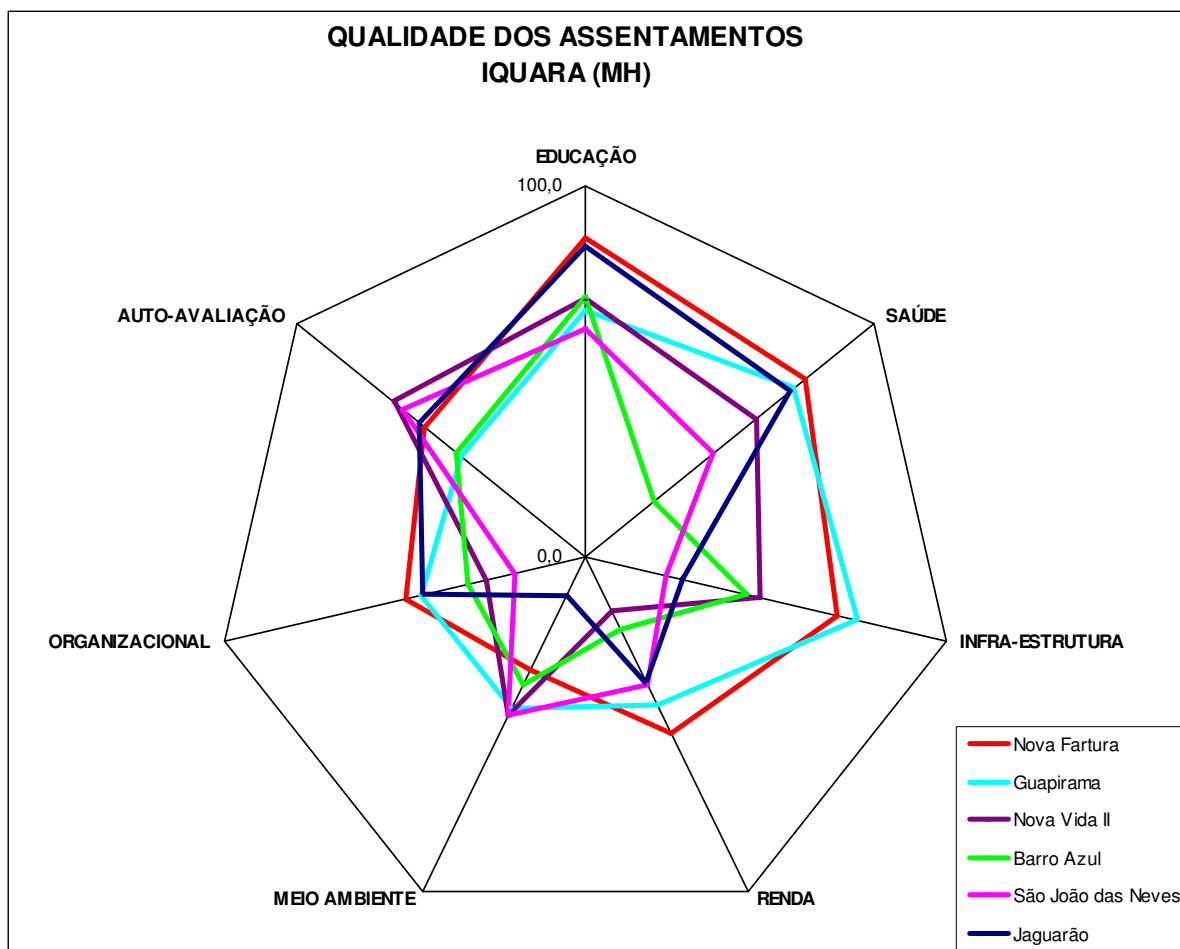


Figura 34 – Gráfico de Radar da qualidade dos assentamentos a partir das médias harmônicas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

As reduzidas figuras geométricas formadas pelos assentamentos Jaguarão – RS, São João das Neves – MA e Barro Azul – MG torna-se mais evidente, apontando estes assentamentos como aqueles de menores resultados. De outro lado, podemos ver novamente os assentamentos Nova Fartura – PR e Guapirama – MT se destacando, apesar dos relativamente baixos resultados observados para algumas das dimensões trabalhadas. Podemos verificar ainda o baixo valor alcançado pelo assentamento Jaguarão – RS em relação à dimensão ambiental; o baixo valor auferido pelo assentamento Barro Azul – MG para a dimensão saúde; bem como o baixo valor alcançado pelo assentamento São João das Neves – MA para a dimensão organizacional.

A metodologia desenvolvida a partir do Sipac, incorporando os vários ajustes e propostas de avanços apresentados, de forma especial, a geração de agregados dos indicadores (conformando índices por dimensão), e do Iquara, bem como a incorporação da dimensão

“auto avaliação”, apresenta excelente perspectiva de uso enquanto metodologia de trabalho com vistas ao desenvolvimento dos assentamentos em bases mais sólidas e sustentáveis, assim como apontando para uma nova forma de se encarar a temática da consolidação.

Neste sentido, podemos afirmar que os princípios e pressupostos utilizados no Sipac, bem como a metodologia de avaliação da qualidade dos assentamentos implementada, constituem-se em um consistente critério de avaliação, baseado em uma perspectiva multidimensional, com dimensões relevantes do ponto de vista da qualidade de vida, bem como metodologia sólida de determinação de indicadores e índices. A incorporação do ponto de vista dos próprios beneficiários sobre aspectos da política de reforma agrária também se constitui em excelente aspecto metodológico, permitindo assim múltiplas análises.

É certo que outros indicadores e dimensões poderiam ser incorporados a este sistema, tais como o crédito, tecnologia de produção, segurança nutricional e alimentar, bens domésticos e de produção, etc., porém, este sistema pode (e deve) ser expandido e complementado a posteriori. Ressalta-se que a assistência técnica, originalmente prevista no escopo do Sipac, não foi analisada, pelo fato de serem os aplicadores dos questionários os próprios avaliados, o que aparentemente poderia trazer distorção nas respostas.

Neste sentido, o Sipac possibilita, conforme já apontado por diversas vezes, uma priorização de ações e de recursos, focado nas dimensões e indicadores de menores resultados, o que permitiria elevar os percentuais verificados no curto-médio prazo, e, conseqüentemente, ampliar a qualidade de vidas das famílias destes assentamentos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise esmiuçada do Sipac, que envolveu a avaliação de forma individualizada de cada um dos indicadores propostos, verificando a consistência dos mesmos, comparando com indicadores semelhantes, bem como propondo diversos ajustes, aponta para a realização do objetivo geral estabelecido para esta tese, qual seja: “Analisar os parâmetros e critérios estabelecidos para o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Assentamentos – Sipac, com vistas à avaliação da qualidade/ desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil, numa perspectiva multidimensional, bem como o potencial uso deste instrumento enquanto elemento norteador e balizador do processo de desenvolvimento e consolidação dos mesmos”.

Buscou-se a todo o momento avaliar de forma pormenorizada o instrumento de monitoramento do desenvolvimento dos assentamentos implementado no âmbito do PAC – o Sipac, bem como os resultados obtidos através deste sistema, mediante aplicação dos instrumentos de coleta de dados desenvolvidos (questionários), para um conjunto de seis assentamentos.

Em diversos momentos foram ressaltadas as potencialidades e perspectivas do uso do Sipac enquanto instrumento de apoio ao processo de monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos assentamentos implantados no país. Ilustram as principais potencialidades deste sistema:

- Para o Incra, possibilita direcionar e priorizar o uso dos recursos (orçamentários e humanos), de forma mais qualificada, a partir do “diagnóstico” proporcionado pelo Sipac, além de fazer uso de tal instrumento para fixar novas premissas para a consolidação dos assentamentos, baseado numa perspectiva multidimensional; e
- Para as equipes de Ates, permite focar sua atuação a partir dos principais gargalos identificados através do Sipac, ou seja, as informações extraídas do Sipac serviriam como importante instrumento na orientação e reorientação do trabalho das equipes, tendo em vista que possibilita identificar, acompanhar e direcionar esforços junto às áreas de maior estrangulamento do desenvolvimento dos assentamentos com vistas a sua efetiva consolidação.

A partir da aplicação dos questionários desenvolvidos especificamente para este fim (Perfil de Entrada e Questionário Geral), a efetivação deste sistema tem elevado potencial de acompanhar o efetivo desenvolvimento dos assentamentos, monitorando a evolução, estagnação ou mesmo involução de vários indicadores multidimensionais, que envolvem as dimensões: educação, saúde, infra-estrutura, econômico-produtivo, ambiental e organizacional.

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento de tal instrumento é parte fundamental na montagem de uma metodologia que possibilite a avaliação do grau de consolidação de assentamentos em bases sólidas, avançando até a definição sobre qual a situação em que podemos considerar uma família ou um assentamento como efetivamente consolidado, tendo em vista o alcance de índices satisfatórios de desenvolvimento de acordo com os indicadores propostos através do Sipac.

Evidentemente que este sistema, tendo em vista sua relativa complexidade, necessita ainda de uma série de ajustes, conforme apontado no decorrer desta tese, bem como aprofundamento da discussão junto ao Incra, aos movimentos sociais ligados à reforma agrária, universidades e pesquisadores que trabalham com este tema, além, evidentemente, das próprias famílias assentadas.

Neste sentido, cumpre ressaltar o esforço que foi implementado no desenvolvimento e implementação do sistema de monitoramento e avaliação do PAC, com vistas à construção de um instrumento que vai muito além do simples monitoramento da quantidade de famílias assentadas e/ou recursos investidos na reforma agrária, aspectos que são tradicionalmente acompanhados no contexto da reforma agrária.

Por outro lado, observamos que praticamente todos os estudos existentes acerca do desenvolvimento dos assentamentos abordam a questão econômica, bem como a situação em relação à infra-estrutura (casa, estradas, água, luz, etc.), como sendo os principais fatores para o sucesso (ou insucesso) dos assentamentos, bem como para o abandono/evasão do lote.

Partindo do pressuposto de que as questões ambientais e organizacionais têm sido tradicionalmente relevadas a um segundo plano, a montagem de um sistema de monitoramento do desenvolvimento de assentamentos que incorpore estes eixos, em igualdade de condições com os demais (renda, infra-estrutura, etc.), por si só já pode ser considerado como um avanço e com potencial efetivo de trazer estas dimensões para o debate sobre o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária em bases sustentáveis, dentro de uma visão sistêmica e multidimensional.

Outro foco interessante de análise que o sistema de monitoramento possibilitará se refere à potencial verificação da existência de eventuais correlações entre os indicadores. A verificação de correlações positivas entre os indicadores pode levar a implementação de ações diferenciadas que potencializem (de forma indireta) a melhoria dos indicadores em seu conjunto.¹

A grande interrogação em relação a este sistema é o uso que o Incra fará deste, ou mesmo se continuará seu desenvolvimento e implementação, visto que o contrato estabelecido entre este órgão e a Faurgs, com o objetivo de aperfeiçoamento do Sipac, foi cancelado. É certo que o Sipac trata-se de um instrumento que potencializa o levantamento e a análise de expressivo conjunto de informações, bastante superior ao que tradicionalmente se tem em relação aos assentamentos, podendo servir, sobretudo de instrumento chave para planejamento do trabalho tanto do Incra quanto das equipes de Ates que atuam junto aos assentamentos, conforme já exaustivamente apontado.

A polêmica gira fundamentalmente sobre o trabalho (e os custos) que seria necessário despender na aplicação dos questionários nos assentamentos existentes (lote a lote). De outro lado, acredita-se que, mediante decisão política de se realizar um levantamento nacional em relação à qualidade dos assentamentos, poderia se chegar em poucos meses, a partir deste instrumento, a um banco de dados riquíssimo (e censitário) em relação aos assentamentos, com elevado potencial de uso para o planejamento e implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da reforma agrária no Brasil.

De outro lado, é fundamental que tal estratégia seja implementada com vistas ao acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos e não somente para se tirar uma “fotografia” da situação dos mesmos num determinado período e não seguir acompanhando as possíveis transformações ao longo do tempo. Ou seja, o Sipac deve ser utilizado como instrumento de monitoramento e avaliação contínuo (e dinâmico) e não somente de forma isolada e sem perspectiva de continuidade.

Destaca-se que o Incra atualmente conta com o programa de Ates, no qual, mediante convênios e contratos firmados com entidades não governamentais e governamentais, repassa recursos para atendimento aos assentamentos em relação à assistência técnica, social e

¹ Por exemplo, há que se esperar que uma comunidade mais organizada, com maior nível de escolaridade, tenha uma tendência maior à implementação de ações de conservação ambiental. Neste sentido, se for verificada empiricamente a existência de correlações positivas, espera-se que ações direcionadas à organização das famílias e à alfabetização de adultos produzam um efeito positivo na melhoria da qualidade ambiental. Parecem correlações evidentes, mas estas devem ser testadas e comparadas através do sistema. Por outro lado, as correlações em relação à renda (ou outras), parecem ainda uma incógnita. Será que assentamentos com melhor nível de renda vão apresentar melhores indicadores em relação às questões ambientais? A análise destas correlações pode ser foco de interessante pesquisa acadêmica.

ambiental. Através deste instrumento e destes profissionais, poderiam ser aplicados os Perfis de Entrada em boa parte dos assentamentos, gerando os indicadores de desenvolvimento para cada assentamento em particular e a grande maioria dos lotes.²

O sistema desenvolvido para o PAC tem expressiva capacidade para absorver informações de outros assentamentos.³ As “regras de negócio” (algoritmos) desenvolvidas para o cálculo dos indicadores se aplicam a qualquer situação (dentro do escopo dos indicadores desenvolvidos). Os “fontes”, ou seja, a base de programação utilizada é de propriedade do Incra, apesar de ter sido desenvolvida pela UFRGS, portanto, ajustes posteriores ao sistema, por parte do próprio Incra, com acréscimo de novas questões e indicadores são perfeitamente possíveis, sem custos adicionais, desde que, evidentemente o Incra se aproprie dos instrumentos e linguagem utilizada.

Por outro lado, há que se resgatar no âmbito do Incra os materiais encaminhados pela Faurgs em relação ao sistema, proporcionando treinamento e capacitação junto ao corpo técnico do Incra ligado à análise e desenvolvimento de sistemas para que possam ser realizados os ajustes necessários, bem como proporcionar suporte operacional, do ponto de vista da área de informática para que o sistema possa ser mantido em perfeito funcionamento.

Pensando num futuro não muito distante, fruto do avanço acelerado da tecnologia, os Perfis de Entrada poderiam ser preenchidos ainda no campo, com palmtops sendo enviados automaticamente (via satélite) para o banco de dados do sistema, atualizando-o automaticamente, eliminando assim o duplo trabalho (e custos) de preenchimento dos questionários em papel e depois digitá-los na base de dados do sistema. Parece algo muito distante da realidade atual, mas a evolução tecnológica no campo da informática tem ocorrido de forma muito rápida, a partir do surgimento da internet. O que reafirma tal “profecia” é o fato de que o último Censo Agropecuário foi realizado nestes moldes (utilizando-se de palmtop).

Em se tratando de potencialidades, conforme já relatado anteriormente, o uso deste sistema pode contribuir para a identificação da situação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária implantados no país, bem como direcionar políticas públicas no sentido de minorar ou resolver o grande passivo existente, sobretudo em termos de infra-estrutura, tornando-se uma ferramenta efetiva para a promoção do desenvolvimento sustentável junto

² O programa de Ates atende atualmente um conjunto de cerca de 270 mil famílias, ou seja, cerca de 30% do total de famílias atualmente assentadas no país.

³ Pode haver algumas limitações técnicas ligadas aos programas, banco de dados, etc., passíveis de serem resolvidas sem maiores problemas, mediante aquisição de softwares de maior capacidade, tendo em vista que todo o sistema foi desenvolvido sob plataforma de “software livre”.

aos mesmos. Já em relação às perspectivas, a situação é mais complexa, pois em geral tem-se trabalhado com o objetivo central de se assentar cada vez mais famílias, ficando em segundo plano a questão da qualidade dos assentamentos, consolidação e emancipação dos mesmos, apesar desta lógica aparentemente estar (lentamente) sendo alterada.

Conforme já abordado anteriormente, a implantação de tal sistema de forma mais abrangente, depende de decisão política do centro de comando do Incra, bem como de toda uma orquestração em relação aos atores envolvidos (equipes de Ates, assentados, entidades mediadoras, etc.), priorizando uma ação que, a princípio, nunca foi focada por este órgão. Nestes termos, as perspectivas de implantação deste sistema em nível nacional não nos parecem muito promissora, em curto prazo, salvo engano de interpretação ou pessimismo exacerbado.

Da mesma forma que em relação aos objetivos gerais desta tese, nos parece que, tanto a questão dos critérios de avaliação da qualidade, quanto da consolidação dos assentamentos foram também amplamente debatidos e analisados.

A introdução e os capítulos III (Reforma Agrária: aspectos gerais e a qualidade dos assentamentos no Brasil) e IV (A problemática da consolidação de assentamentos e o PAC) e V (Breves perspectivas teóricas em relação ao desenvolvimento), buscaram debater de forma aprofundada a questão da qualidade dos assentamentos, bem como a problemática da consolidação dos mesmos.

Destacamos o evidente consenso de que a reforma agrária implementada no Brasil apresenta deficiências significativas; apresentamos alguns dos principais estudos que corroboram com esta perspectiva; porém, de outro lado, buscamos fundamentalmente explicitar a ausência de um instrumento técnico que unifique os “diferentes olhares” sobre os assentamentos e a reforma agrária como um todo.

Os estudos citados no decorrer desta tese apontam para um conjunto significativo de problemas existentes nos assentamentos implantados no Brasil.⁴ De outro lado, podemos observar que cada um dos trabalhos adota uma linha relativamente diferenciada de condução metodológica e implementação das respectivas pesquisas.

O foco principal que se destaca nos trabalhos é a perspectiva da infra-estrutura, bem como a questão da renda, apesar de algumas das pesquisas citadas abordarem também aspectos organizacionais, ambientais, dentre outros.

⁴ Ver Bitencour et al. (1998); Bruno e Medeiros (1998); Sparovek (2003); Leite et al. (2002); Melgarejo (2000); CNA (2009); entre outros.

Buscamos demonstrar a importância da constituição de um instrumento que trate das várias facetas do desenvolvimento, indo além dos aspectos de infra-estrutura e renda. Nesta perspectiva, reforçamos a idéia de que os critérios a serem utilizados para a avaliação da qualidade dos assentamentos, necessariamente tem que ter uma perspectiva multidimensional, e o Sipac enquadra-se muito bem nesta linha de raciocínio, tendo em vista que esta é à base de sustentação metodológica deste instrumento.

Acreditamos que no desenrolar desta tese, as perguntas balizadoras inicialmente propostas foram plenamente respondidas, quais sejam:

- i) Que critérios devem ser considerados para a avaliação da qualidade dos assentamentos de reforma agrária no Brasil, de forma a estabelecer um mínimo de consenso entre todos os atores envolvidos neste processo?
- ii) Como realizar uma avaliação criteriosa, objetiva e clara, de modo a verificar a qualidades dos assentamentos de reforma agrária e quais instrumentos e pressupostos devem ser utilizados?

Reafirmamos ao longo deste trabalho que a perspectiva operacionalizada pelo Sipac, cuja base está alicerçada na noção de que o desenvolvimento deve ser analisado a partir de uma perspectiva multidimensional, parece ser a mais adequada para tratar da questão da qualidade dos assentamentos, bem como para se pensar (e operacionalizar) a ação de consolidação dos mesmos.

A dimensão ambiental e organizacional, associada às tradicionais dimensões econômica e de infra-estrutura, bem como a incorporação de áreas do desenvolvimento vitais para se pensar bem estar, quais sejam a educação e a saúde, parecem conformar promissor conjunto de dimensões constitutivo de critérios de avaliação dos assentamentos de reforma agrária. Nestes termos, reafirmamos que as dimensões abordadas pelo Sipac nos parece constituírem um conjunto bastante razoável de dimensões na perspectiva da avaliação da qualidade dos assentamentos.

De outro lado, ainda há um conjunto de problemas relacionados ao processo operacional de avaliação, em especial em relação aos indicadores propostos no âmbito do Sipac. A dimensão organizacional ainda carece de aperfeiçoamento considerável e praticamente todas as dimensões operacionalizadas pelo Sipac apresentam indicadores que demandam ajustes, substituição ou mesmo eliminação, conforme destacado no decorrer desta tese.

A dimensão renda é outra que carece de ajustes. Porém, tais ajustes são muito mais de ordem referencial ou paramétrico (1 ao invés de 2 salários mínimos), do que ajustes teórico-conceitual, como é o caso da dimensão organizacional. Para esta dimensão (renda), parece claro que um assentamento ou famílias com renda superior a outra, a princípio, possui melhores condições de desenvolvimento e qualidade de vida. De outro lado, como mensurar a organização dos assentamentos? Como captar o nível de organização dos assentamentos? Quando podemos considerar um assentamento mais organizado que outro?

Os critérios de classificação também demandam muitos ajustes, muitos dos quais poderiam (e deveriam) ser implementados, tendo por base indicadores semelhantes que trazem base empírica para se pensar classificações, conforme a proposta original do Sipac.

A resposta à segunda pergunta balizadora anteriormente apresentada, em relação à forma de se realizar uma avaliação sobre a qualidade dos assentamentos de reforma agrária, envolvendo ainda os instrumentos e pressupostos a serem utilizados, vem ao encontro da própria proposta do Sipac.

Os pressupostos implicam o estabelecimento de critérios multidimensionais na avaliação da qualidade e do desenvolvimento dos assentamentos; os instrumentos implicam em questionários fechados (reduzidos ao máximo seus conteúdos para minorar custos operacionais), assim como o sistema informatizado (aperfeiçoado) desenvolvido a partir do Sipac. É imprescindível implementar os avanços apontados nesta tese, tais como a agregação dos indicadores para a geração de índices por dimensão e por assentamento como um todo, possibilidade esta não desenvolvida e operacionalizada no âmbito do Sipac.

Retomando um dos trechos apresentados na introdução desta tese, nos parece que a proposta original estabelecida para esta tese foi realizada a contento: “É neste contexto que poderíamos afirmar que a grande temática (guarda-chuva) desta tese é a reforma agrária, com foco na discussão sobre consolidação, onde serão buscadas referências no PAC (pressupostos, estratégias, metodologia e resultados já alcançados com vistas à “consolidação”), enquanto elemento empírico norteador, afunilando-se na seqüência na discussão sobre a qualidade dos assentamentos (que está intimamente ligada à temática da consolidação) para, por fim, chegar a discussão central desta tese – os critérios de avaliação da qualidade dos assentamentos, onde o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC – Sipac e os resultados auferidos para seis assentamentos, se constitui como elemento chave e fundamental a ser esmiuçado. Nestes termos, podemos dizer que estes são os elementos centrais no desenvolvimento desta tese”.

Verificando ainda os objetivos específicos propostos para esta tese podemos também afirmar que os mesmos foram atendidos. Então vejamos:

O capítulo III (Reforma agrária: aspectos gerais e a qualidade dos assentamentos no Brasil), buscou justamente atender diretamente a um dos objetivos específicos formulados, qual seja, “*Identificar e analisar os principais problemas existentes nos assentamentos de reforma agrária no Brasil, tendo por base pesquisas e avaliações já realizadas, mediante revisão bibliográfica*”. É a partir deste pressuposto, qual seja de que há problemas eminentes em relação à qualidade dos assentamentos, que surge a necessidade de levantamento dos mesmos de forma ordenada e, técnica e metodologicamente sustentada, para se pensar e operacionalizar uma ação de enfrentamento destes mesmos problemas.

A centralidade dos estudos apresentados baseia-se em problemas em relação à infraestrutura (estrada, casas, água, luz, saneamento básico, etc.), bem como em relação à renda. De outro lado, vários outros elementos também surgem nestes trabalhos, reforçando a necessidade de ampliação da visão ainda um tanto quanto “míope” em relação à questão da qualidade dos assentamentos, elementos estes que apontam para outras dimensões do desenvolvimento tais como às questões ambientais (proteção de APP e RL, agrotóxicos, lixo, desmatamento, etc.), aspectos organizacionais (associativismo/ cooperativismo, etc.), dentre outros.

O Capítulo IV (A problemática da consolidação de assentamentos e o PAC), traz elementos suficientes para cumprir com a missão de responder ao objetivo específico de “*Descrever e analisar os principais pressupostos e as estratégias metodológicas adotadas pelo PAC, enquanto política pública voltada para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária*”. No capítulo acima citado, é realizada uma sintética abordagem da temática da consolidação de assentamentos, desde a perspectiva adotada, em especial pelo 2º Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002), até os dias de hoje.

Abordou-se a polêmica da (aparente) necessidade de se consolidar assentamentos para poder atender novas famílias, com qualidade, no âmbito da Reforma Agrária, tendo em vista que os orçamentos bem como a própria mão de obra do Incra têm uma perspectiva de redução, enquanto que o contingente populacional inserido no contexto da reforma agrária tem uma tendência de crescimento cada vez maior.

O fato fundamental abordado neste capítulo e no decorrer desta tese, é que a perspectiva da consolidação deve ser trabalhada de forma “responsável”, dentro dos preceitos adotados pelo PAC e monitorados através do Sipac. Ou seja, a consolidação dos assentamentos tem que ser vista como o atendimento mínimo a um conjunto de dimensões do desenvolvimento que é muito mais amplo do que as tradicionais dimensões abordadas – infraestrutura e renda. Como destacado anteriormente, o próprio dicionário Aurélio aponta, que

consolidação é o “ato de tornar sólido, seguro” e tal pressuposto implica em se ampliar horizontes em relação aos citados aspectos tradicionalmente trabalhados, inclusive no âmbito operacional do próprio Incra, cuja normativa (ainda hoje) está assentada basicamente em aspectos de infra-estrutura.

Apesar de não termos trazido à luz elementos e dados concretos em relação à problemática enfrentada por grande parte dos assentamentos que foram consolidados e emancipados a partir dos critérios operacionais vigentes no âmbito do Incra, é sabido que muito destes enfrentam atualmente sérios problemas de toda ordem, o que corrobora com a perspectiva trabalhada pelo PAC/ Sipac, de ampliação dos critérios para a consolidação dos assentamentos. A pesquisa realizada pelo Ibope, sob encomenda da CNA (INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA, 2010), aponta para esta problemática, onde assentamentos consolidados ainda apresentam uma série de problemas, tornando, no mínimo, duvidosos os processos de consolidação e emancipação praticados.

Podemos aqui retornar a um conjunto de perguntas formuladas no capítulo acima apontado, quais sejam: Que critérios deveriam ser utilizados para avaliar se um assentamento estaria apto a ser considerado como consolidado ou não? Quais seriam as condições necessárias para que um assentamento seja considerado como consolidado (“assentamento de sucesso”)? Qual seria o nível de desenvolvimento e/ou condições de bem estar necessárias?

Parece-nos que estas questões também foram respondidas ao longo desta tese, ou seja:

- Os critérios que devem ser utilizados são de âmbito multidimensional e a base proposta pelo Sipac (evidentemente com as várias adequações sugeridas, dentre outras), parece apontar para um caminho bastante promissor tanto no que diz respeito às dimensões trabalhadas, quanto aos próprios indicadores propostos;
- Quanto às condições necessárias para a consolidação de um assentamento, apesar do Sipac não apontar tal solução, foram realizadas nesta tese algumas propostas, que evidentemente carecem de maior grau de aprofundamento e discussão, como por exemplo, a perspectiva de estabelecimento de um valor mínimo a ser alcançado para cada indicador, para cada uma das dimensões e para o assentamento como um todo, conformando o Índice de Qualidade dos Assentamentos de Reforma Agrária – Iquara, que podemos dizer que se assemelharia a um “IDH dos assentamentos”;
- Quanto ao nível de desenvolvimento ou bem estar necessários a argumentação acima exposta também dá conta de responder a este item. As “notas”

propostas, como mínimas para se pensar em instituir um processo de consolidação dos assentamentos, indicam uma perspectiva operacional que amplia sobremaneira a atual norma em vigor no âmbito do Incra e nos parece muito mais adequada e abrangente.

Conforme anteriormente apontado no referido Capítulo 4, estas questões teriam que estar ligadas a um conceito de consolidação que possibilitasse a verificação (operacional) do alcance desta condição, servindo como referência mínima e/ou meta básica a ser atingida e, evidentemente, ultrapassada, sem maiores retrocessos. Destaca-se, porém, que não se deve estabelecer um parâmetro mínimo para a consolidação como meta a ser alcançada, mas sim enquanto referência (mínima) a ser superada, seguindo em busca de um nível de desenvolvimento e bem estar das famílias cada vez melhor.

Neste capítulo ainda apresentamos diversos aspectos do PAC, que tinha como hipótese básica, a perspectiva da consolidação de assentamentos a partir da elaboração de planos de consolidação – PCAs, elaborados por equipe multidisciplinar em conjunto com as comunidades dos assentamentos, a partir de técnicas de Diagnóstico Rural Participativo – DRP. É neste capítulo que são descritos e analisados os principais pressupostos e estratégias metodológicas adotadas pelo PAC, enquanto política pública voltada para a consolidação dos assentamentos de reforma agrária, contemplando assim o objetivo específico anteriormente apontado.

O Capítulo 6 (A construção do sistema de monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos assentamentos do PAC – Sipac), traz um conjunto de elementos que buscam balizar o processo de construção do Sipac enquanto instrumento de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos inseridos no PAC. Discute a complexidade das escolhas metodológicas em relação às dimensões, enfoques e indicadores eleitos; os pressupostos básicos seguidos no processo de desenvolvimento deste sistema; assim como resume as principais atividades realizadas no desenvolvimento e implementação do Sipac.

Já o Capítulo 7 (O sistema de monitoramento e avaliação dos assentamentos do PAC – Sipac: análise das dimensões, indicadores e resultados auferidos), através de sua extensa análise dos indicadores propostos pelo Sipac, também traz elementos que atendem ao objetivo específico de “*Descrever e analisar o Sistema de Monitoramento do PAC - Sipac, enquanto instrumento voltado para monitorar/avaliar o desenvolvimento/qualidade dos assentamentos de reforma agrária inseridos no PAC*”.

Da mesma forma, tal capítulo também atende ao objetivo específico de “Analisar a consistência de cada um dos indicadores propostos no âmbito do Sipac, a partir dos resultados

verificados para um conjunto de seis assentamentos inseridos no Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC”.

Neste capítulo, cada um dos indicadores propostos no âmbito do Sipac foi analisado em profundidade, realizando inclusive prospecções em relação ao uso deste sistema para a implementação de ações focadas para a redução dos principais problemas verificados nos assentamentos, ou seja, indo além do monitoramento e avaliação e já fazendo uso deste sistema, de forma evidentemente hipotética, na implementação de ações concretas com vistas ao aumento da qualidade de vida nos assentamentos.

São também propostos diversos ajustes no Sipac, tais como a agregação dos indicadores em índices por dimensão, além da produção de um índice geral para os assentamentos, que se constitui a partir da agregação dos índices das dimensões trabalhadas.

Neste sentido, o Sipac apresenta forte perspectiva de se constituir em elemento norteador do processo de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos de reforma agrária no país, numa perspectiva multidimensional, tal como previsto no objetivo específico acima apontado.

Ressaltamos a possibilidade de realização de comparação entre os resultados obtidos através do Sipac, para indicadores “técnicos”, com a visão dos próprios assentados em relação à sua situação de bem estar, o que proporciona interessante discussão sobre critérios de avaliação do desenvolvimento/qualidade dos assentamentos de reforma agrária, contribuindo para o debate acerca das políticas públicas de caráter agrário e as perspectivas de monitoramento das mesmas.

De outro lado, percebemos a fragilidade do Sipac em relação à dimensão econômico-produtiva, tendo em vista que o desenvolvimento do sistema foi interrompido (contrato Incra-Faurgs), o que inviabilizou, por exemplo, a comparação entre o critério exclusivamente de renda, em relação ao critério multidimensional proposto pelo Sipac, uma vez que este sistema só nos permitiu aferir o percentual de famílias que auferiu renda superior a 2 salários mínimos.

Como o Sipac não permitiu a verificação dos percentuais de renda atingidos em faixas pré-fixadas, não houve a possibilidade de comparação de métodos exclusivamente baseados na renda, com a proposta do Sipac. Da mesma forma, tal problema dificultou sobremaneira a verificação de correlações existentes entre renda e as demais dimensões e/ou indicadores, o que não foi possível de ser realizado.

Seria por demais interessante analisar de forma comparativa, em relação ao Sipac, critérios tais como o nível de pobreza absoluta e pobreza relativa, por exemplo, metodologias consagradas, o que, da mesma forma, não foi possível de ser realizado.

Outros importantes elementos previstos no escopo do Sipac em relação à dimensão econômico-produtiva que ainda apresentavam inconsistências e, por este motivo ficaram de fora das análises efetuadas nesta tese, se referem ao conjunto de informações acessórias potencialmente disponibilizadas por este sistema, tal como os percentuais relativos em relação à renda bruta (e líquida) dos assentamentos, ou seja, a renda advinda da produção agrícola, pecuária, rendas não agrícolas, etc. Da mesma forma, informações sobre os principais produtos advindos de cada um dos blocos de produções,⁵ também não foram passíveis de serem analisados.

Neste sentido, podemos apontar a dimensão econômico-produtiva como àquela que mais limitou o trabalho desenvolvido nesta tese, tendo em vista a não disponibilização de um conjunto de informações originalmente previstas.

Por fim, espera-se que no decorrer desta tese, tenha ficado claro e evidente os onze tópicos que seguem e que encerram este trabalho, quais sejam:

- i) Há um conjunto de problemas afetos à reforma agrária e, em especial, aos assentamentos de reforma agrária, que limitam a qualidade e o desenvolvimento dos assentamentos e que demandam diagnóstico preciso e ação centrada para minorá-los ou mesmo eliminá-los. Tal situação, comprovada e esmiuçada nos Capítulos 3 e 4 desta tese, reforça a idéia original de que há efetivamente um problema real e relevante a ser estudado e trabalhado.
- ii) Uma das formas de reduzir o passivo existente nos assentamentos, em especial em relação às obras de infra-estrutura necessárias, é a formação de parcerias institucionais com órgãos governamentais. O Programa Luz para Todos, do Ministério das Minas e Energia – MME é exemplo claro de como um problema considerado sério e generalizado em relação à qualidade dos assentamentos, qual seja a ausência de energia elétrica em boa parte dos assentamentos de reforma agrária instalados no país, foi reduzido de forma drástica e significativa em relativamente curto intervalo de tempo. Outro exemplo que pode ser apontado é a

⁵ O Sipac apresenta qual o principal produto em cada um dos itens que compõe a renda agrícola. Por exemplo, para um assentamento seria possível visualizar que o leite é principal produto da pecuária, e o respectivo percentual da renda pecuária auferida por este produto em relação ao total desta categoria. Da mesma forma, o Sipac possibilitaria visualizar o principal produto para a produção agrícola, produção agroindustrial, produção extrativistas, etc.

parceria com a Caixa Econômica Federal firmada em alguns estados, com vistas à construção e reforma de casas em alguns estados do país. Iniciativas similares poderiam “desafogar” o Incra de uma série de atividades que, a princípio não é de sua exclusiva responsabilidade, ou mesmo o seu foco prioritário de intervenção, tendo um efeito potencialmente até maior, do ponto de vista da liberação de mão de obra e orçamento, do que “consolidar assentamentos a esmo”. Neste sentido, o estabelecimento de parcerias com a Funasa, para ações ligadas ao abastecimento de água e saneamento; com o DNIT e o Exército para a construção e reforma de estradas; com o Ministério da Saúde para a construção de postos de saúde nos assentamentos ou no entorno dos mesmos e a implantação do Programa Saúde da Família – PSF, de forma prioritária em municípios com a presença de assentamentos; com o Ministério da Educação para que este assuma e amplie o Pronex de forma eficiente e eficaz; com o Ministério do Meio Ambiente e Ibama e Órgãos Estaduais do Meio Ambiente, para a elaboração das licenças ambientais e ações ligadas ao manejo ambiental, dentre outros; pode se constituir em uma boa estratégia de ação com vistas a reduzir o passivo existente nos assentamentos “antigos”, bem como minorar o trabalho do Incra junto aos assentamentos novos. Tal perspectiva encontra-se dentro da chamada “governança”, constituída por:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFER, 2001 apud DIANESE, 2008, p. 77).

- iii) Dada a insuficiência de informações concretas, atualizadas e abrangentes em relação aos assentamentos de reforma agrária, parece ser necessário e urgente a implementação de um mecanismo de coleta de dados e acompanhamento permanente da qualidade dos assentamentos implantados no país. Neste contexto, o Sipac apresenta-se como instrumento promissor para suprir esta perspectiva, desde que sejam realizados ajustes em relação aos indicadores, faixas de classificação, outros itens apontados nesta tese. De outro lado, há ainda o problema relativo ao custo operacional inerente ao processo de monitoramento e avaliação

dos assentamentos, o que pode ser realizado a partir das próprias parcerias firmadas pelo Incra junto às instituições que prestam serviços de Ates aos assentamentos, financiados mediante recursos do próprio Incra. A consolidação de um sistema voltado para a aferição da qualidade dos assentamentos de reforma agrária, que apresente dados concretos, atualizados e abrangentes em relação aos mesmos, parece ser uma forma eficaz de se expurgar análises e visões parciais, tendenciosas (tanto a favor quanto contra a reforma agrária) e até mesmo preconceituosas, trazendo informações sobre a real situação dos assentamentos, bem como formulando estratégias e implementando ações com vistas à melhoria da qualidade de vida nos mesmos.

- iv) A limitação orçamentária cada vez maior, bem como o aumento acentuado do quantitativo de famílias assentadas, com a criação de novos assentamentos, em especial ao longo das duas últimas décadas, implica na velha e conhecida problemática de se ter que optar por onde aportar os escassos recursos disponibilizados para o Incra, priorizando determinadas ações e áreas em detrimento de outras. Neste sentido, o Sipac apresenta elevado potencial de se constituir em instrumento sólido e eficaz de apoio a tomada de decisão em relação à aplicação dos recursos, tendo em vista que permite se ter uma visão pormenorizada sobre um conjunto de dimensões e indicadores e, dentre estas, quais os que apresentam os menores percentuais. Conforme já citado anteriormente, o Sipac permite a identificação de problemas e a conseqüente ação “cirúrgica” sobre os mesmos, potencializando a priorização de ações focadas e amplificando as possibilidades de uso racional dos escassos recursos aportados à reforma agrária, possibilitando assim a melhoria da qualidade de vida das famílias.
- v) Concomitantemente ao item acima exposto, inevitavelmente ressurgem a discussão sobre a necessidade de consolidação de assentamentos (antigos ou não) para que haja a possibilidade de se assentar mais famílias, tendo em vista que (aparentemente) não haveria capacidade operacional por parte do Incra e nem mesmo recursos orçamentário-financeiros para suportar o atendimento de contingente tão elevado de famílias inseridas no contexto da reforma agrária, que em muito breve vai atingir o universo de 1 milhão de famílias. Nestes termos, uma primeira questão a se enfrentar é a de que os processos de consolidação efetiva de assentamentos de reforma agrária devem inevitavelmente envolver um conjunto muito maior de itens do que aqueles que atualmente constam nos normativos do

Incra, que levam em conta basicamente apenas alguns aspectos referentes à infraestrutura (conforme anteriormente já exaustivamente apresentados). Pensar na consolidação dos assentamentos de forma “responsável”, necessariamente passa pelo aporte de um conjunto de itens de caráter multidimensional que devem estar assegurados às famílias assentadas, bem como o alcance de níveis minimamente aceitáveis de desenvolvimento também relacionados a itens pré-estabelecidos. O Sipac apresentou um conjunto bastante razoável de itens que devem estar presentes nos assentamentos, bem como conferiu classificações para cada um dos indicadores propostos. Nesta tese, aprofundamos um pouco mais as perspectivas de análise do nível de desenvolvimento dos assentamentos, a partir da agregação dos indicadores propostos pelo Sipac nas dimensões estabelecidas, bem como na conformação de um índice de desenvolvimento específico para cada assentamento analisado, composto pela agregação dos índices alcançados para cada dimensão, denominado aqui de Iquara. Neste sentido, o estabelecimento de uma política de consolidação de assentamentos passa necessariamente pela implementação de novos normativos que contemplem os aspectos acima citados. De outro lado, há ainda que se assegurar que o alcance de um determinado nível de desenvolvimento, aferidas a partir dos instrumentais do Sipac (com as evoluções aqui propostas), seja mantido por um período minimamente pré-determinado, de forma a relativizar o alcance de bons índices de qualidade por motivos pontuais e específicos (tal como a obtenção de uma boa safra em um determinado ano, por exemplo). Um último aspecto que parece ser importante destacar e que deve ser melhor analisado refere-se ao fato de que, em média, aparentemente os assentamentos mais antigos recebem muito menos aporte financeiro do que aqueles criados mais recentemente, demandando (e recebendo) também menor acompanhamento por parte dos recursos humanos do Incra (visitas, etc.). Tal suposição nos leva a crer que a consolidação dos assentamentos mais antigos, não aliviaria significativamente o Incra de seus compromissos e muito menos representaria elevada “sobra” de recursos para aporte junto aos assentamentos mais novos, relativizando e de certa forma contrariando a “teoria” de que tem que consolidar assentamentos na mesma proporção da criação de novos assentamentos. O que o Incra aparentemente necessita é ser mais eficiente e ágil em relação à implantação dos assentamentos novos, efetuando as atividades atinentes a estes (demarcação topográfica, construção de casas, abertura de estradas, obras

envolvendo energia elétrica e água, etc.) em tempo muito menor do que os que em média tais ações estão sendo implementados. O Incra poderia continuar “acompanhando” estes assentamentos de forma “indireta”, por exemplo, a partir da ação da Ates, muito mais voltada para aspectos produtivos, além dos sociais e ambientais, sem que houvesse neste sentido, a necessidade premente de consolidação “a todo custo”. De outro lado, o Incra poderia instituir um conjunto de atividades (e prazos) exclusivamente de sua responsabilidade, a partir do qual não somente o Incra, mas um conjunto de outros órgãos seriam responsáveis pelo apoio aos assentamentos para se alcançar um nível mínimo de desenvolvimento, ou, como queiram chamar, de consolidação.

- vi) Os dados referentes ao nível de satisfação das famílias, levantados a partir do Sipac, em especial aqueles que efetuam um questionamento sobre a vida antes e depois de assentados, apontam para uma situação que permite relativizar boa parte das críticas dos fervorosos opositores à política pública da reforma agrária implantada no país. Parece ser incontestável uma política pública onde, em média, 60,7% das famílias afirmaram que a situação atual, comparada com a situação anterior ao assentamento está “muito melhor” ou “melhor”, o que somado ao percentual de famílias que responderam que a situação depois de assentados estava “igual”, alcançou o expressivo percentual de 87,2%⁶. Neste sentido, cumpre reforçar a estratégia prevista no processo de instrumentalização do Sipac, que prevê mecanismos de se ouvir a opinião dos beneficiários da reforma agrária (as famílias assentadas) em relação ao grau de satisfação das mesmas.
- vii) Da mesma forma que no item anterior, e, reforçando seu grau de importância, o nível de satisfação verificado em relação a cada item proposto para a realização de uma comparação “antes e depois de assentados”, apresentam-se bastante positivos. Torna-se importante repetir aqui, de forma sintética, os dados levantados para os seis assentamentos de forma conjunta em relação a tal situação:
- em relação à moradia: 75,8% das famílias afirmaram que sua condição habitacional melhorou após serem assentadas, sendo que, quando somadas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica, este percentual sobe para 88,2%.

⁶ É certo que a amostragem utilizada é muito reduzida (apenas seis assentamentos e cerca de 800 famílias), o que carece de ampliação da mesma para se tirar conclusões mais generalizantes. De outro lado, mesmo com o reduzido tamanho da amostra em relação ao total de famílias atualmente assentadas, os resultados alcançados podem ser considerados como sendo muito bons.

- em relação à educação: A situação melhorou para 60,7% das famílias, alcançando 92,9%, quando somadas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica.
- em relação à saúde: Melhorou para 55,3% das famílias, percentual este que sobe para 87,6%, quando somadas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica.
- em relação à renda: 63,1% das famílias afirmaram que sua condição financeira melhorou após serem assentadas, percentual que sobe para 85,3% quando somadas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica.
- em relação à alimentação: Melhorou para 66,4% das famílias, atingindo 93,7% quando incluídas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica.
- em relação à organização: 61,0% das famílias afirmaram que sua condição de organização melhorou após serem assentadas, alcançando 89,8% quando somadas as famílias cuja situação se manteve idêntica.
- em relação ao item esporte, lazer e cultura: Melhorou para 42,5% das famílias, percentual que sobe para 72,6% quando somadas as famílias que afirmaram que sua situação se manteve idêntica.

Torna-se ainda mais claro a partir dos números acima apontados, o acerto na política de reforma agrária implantada no Brasil que, mesmo com todos os problemas apontados nos capítulos iniciais desta tese, ainda apresentam elevado grau de satisfação por parte do público beneficiado por esta política pública, o que de forma alguma quer dizer que a situação dos assentamentos é satisfatória, não demandando ações para a qualificação dos mesmos, demanda esta que é demonstrado de forma categórica a partir dos demais indicadores utilizados no Sipac.

- viii) Há uma série de inconsistências identificadas no Sipac que demandam processo de ajuste, em especial em relação a um conjunto de indicadores e ao procedimento utilizado para a classificação.
- quanto aos indicadores propostos: a dimensão organizacional talvez seja aquela que mais apresentou problemas, problemas estes que derivam da dificuldade de se identificar o que e como mensurar organização. Neste contexto, há indicadores nesta dimensão de difícil sustentação (na forma como ele

originalmente foi constituído), tal como o que trata da diversidade de organizações internas existentes nos assentamentos. Tal indicador pressupõe que um assentamento que apresente as dez possibilidades de organizações apontadas é mais organizado do que outro que apresente uma única associação de produtores, situação esta que deveria ser avaliada caso a caso.

- quanto às faixas de classificação: de forma resumida, tal processo deveria estar associado às estatísticas existentes em relação a cada indicador proposto (quando as mesmas efetivamente existirem), ou seja, as faixas de classificação deveriam ser balizadas/alicerçadas a partir da realidade empírica verificada e não a partir de faixas aleatórias e muitas vezes divididas em quartis de igual valor (de 25% em 25%), sem utilização de qualquer critério para isso. Pesquisas com a PNAD, PNERA, Censo Agropecuário, dentre outros, apresentam ótimos parâmetros para a conformação das faixas de classificação do Sipac. De outro lado, na ausência de parâmetros de pesquisa específicos, alguns pressupostos poderiam ser adotados, como a idéia de que qualquer percentual verificado em relação a um indicador, que apresente valor inferior a 50% (metade da população de um assentamento), deveria ser considerado/classificado como “ruim”.
- quanto aos cálculos efetuados para enquadramento nas faixas de classificação: podemos identificar em alguns indicadores problemas em relação aos algoritmos utilizados, que acabam por distorcer a classificação alcançada por alguns assentamentos. Podemos exemplificar tal situação a partir de alguns indicadores tal como, o indicador da dimensão ambiental que trata da frequência da incidência de ações de conservação praticadas. Tal indicador pressupõe que os “melhores assentamentos”, do ponto de vista ambiental são aqueles que utilizam o máximo de ações conservacionistas, conforme as possibilidades apontadas nos instrumentos de coleta de dados. Acontece que nem sempre algumas das ações apontadas são necessárias (por exemplo, curvas de nível em áreas planas; rotação/consórcio de culturas em áreas voltadas para a pecuária; da mesma forma, agrofloresta, dentre outras), o que acaba por “penalizar” assentamentos onde não há a necessidade premente de um conjunto de ações conservacionistas.

Em suma, há a necessidade de uma série de ajustes “finos” para que o Sipac ganhe maior consistência do ponto de vista de sua sustentação teórica e metodológica, o

que foi abordado em diversas situações no decorrer desta tese, em especial no capítulo VII, o que pode ser realizado a partir da eliminação de alguns dos indicadores propostos, bem como de ajustes apontados para boa parte dos indicadores, além da necessária correção das faixas de classificação propostas que, conforme apontado devem estas alicerçadas, na medida do possível, em dados empíricos verificados através de pesquisas idôneas, referentes a cada um dos indicadores.

- ix) Do ponto de vista do instrumental metodológico utilizado no Sipac, podemos destacar os seguintes itens:
- A abordagem multidimensional – tal abordagem permite uma visão mais ampla do desenvolvimento, possibilitando apontar indicadores e dimensões deficitárias e que, conseqüentemente, demandam maior atenção do ponto de vista da ação do investimento por parte da política pública.
 - Os questionários utilizados na coleta de dados (Perfil de Entrada e Questionário Geral) – tais instrumentos podem ser perfeitamente “enxugados” de forma a conferir maior agilidade no trabalho de campo, reduzindo-se o tempo necessário de aplicação dos mesmos e, conseqüentemente, o custo que envolve todo este processo. Apesar das inúmeras questões de relevante interesse, deve permanecer nos questionários um conjunto de itens básicos que necessariamente gerem indicadores. Todas as demais questões deveriam ser excluídas dos questionários, podendo ficar como “facultativas” de acordo com o interesse e disponibilidade das entidades aplicadoras (já contando com uma forte parceria com as equipes de Ates contratadas pelo Incra). Tal prerrogativa visa reduzir um dos principais fatores de resistência em relação ao Sipac, qual seja o custo elevado de aplicação de questionários em pouco menos de 1 milhão de lotes de famílias assentadas;
 - Os gráficos de radar utilizados – Apesar de aparente limitação destes gráficos, pela evidente limitação da quantidade de elementos passíveis de serem inseridos (dimensões/ indicadores), bem como pelo fato de apresentarem uma “fotografia” (visão estática), tal instrumento pode (e deve) ser utilizado para avaliações ao longo do tempo, ou seja, para realizar o acompanhamento da qualidade dos assentamentos em diferentes épocas, o que vai nos permitir perceber mudanças na forma das figuras, se ela se expande, significa que a qualidade dos assentamentos está melhorando ou se ela está ficando mais equilibrada (mais harmônica), pode também significar melhora;

- O uso das médias aritmética e harmônica – A utilização destes dois tipos de média nos permite identificar eventuais desequilíbrios entre os valores auferidos para os diferentes indicadores e dimensões trabalhadas. Parte-se do princípio de que todas as dimensões do desenvolvimento devem atingir um nível mínimo, de forma preferencialmente equilibrada.
- O processo de agregação dos indicadores e conformação do Iquara – Tal procedimento permite visualização sintética das dimensões e seus respectivos pesos relativos. Dá uma idéia aproximada das dimensões mais problemáticas para o avanço do assentamento. Já a agregação das dimensões conformando o Iquara, possibilita reavivar a discussão sobre a consolidação dos assentamentos em outro nível, tendo em vista que permite uma avaliação operacional com enfoque multidimensional da condição de desenvolvimento dos assentamentos. Neste sentido, estas ferramentas (agregação de indicadores e dimensões e conformação do Iquara), tem um bom potencial de uso na perspectiva do desenvolvimento dos assentamentos, através de ação focada naqueles indicadores e dimensões de menor escore, bem como contribuir para a discussão sobre a consolidação dos assentamentos em outras bases (que não àquelas atualmente preconizados pelos normativos do Incra).

Tal instrumental permite realizar projeções, o estabelecimento de metas e o acompanhamento da evolução das dimensões ao longo do tempo, e, conseqüentemente da qualidade dos assentamentos. Realizamos ao longo desta tese alguns exercícios/prospecções sobre eventuais ações focadas em problemas identificados nos assentamentos através do Sipac, o que permitiria a racionalização de recursos e o “monitoramento” da evolução da qualidade dos assentamentos ao longo do tempo. De outro lado, tal instrumental demanda complementação de elementos qualitativos que podem eventualmente explicar uma determinada situação constatada através dos gráficos, tabelas e demais elementos utilizados no Sipac. A associação de elementos quantitativos e qualitativos pode proporcionar maior qualidade de análise e conseqüentemente de ação no contexto da reforma agrária.

- x) Do ponto de vista teórico, baseado na abordagem das capacitações de Amartya Sen, podemos destacar que, pelos resultados auferidos para os assentamentos trabalhados nesta tese, a reforma agrária expande os intitamentos (ou meios), permitindo assim a ampliação das capacitações (ou realizações). Amartya Sen

além de contribuir para a diferenciação entre a visão baseada na renda para uma visão baseada em múltiplas dimensões, contribui mais do que isso na distinção entre meios e fins. Fica claro através dos resultados verificados em relação à auto avaliação que em geral, um percentual expressivo de famílias melhoraram de situação em relação à vida progressa/ anterior ao processo de assentamento. É patente que somente o acesso à terra não é suficiente para se obter qualidade de vida (realizações), sendo necessários outros intitamentos tais como infraestrutura, saúde, educação, financiamento, assistência técnica, oportunidades de participação social, etc. A questão das múltiplas dimensões é certamente fator importante neste contexto, mas cumpre destacar também a distinção entre meios e fins, o que o Sipac permite captar. Os resultados das percepções dos assentados sobre suas condições de vida parecem refletir melhor as “realizações” ou funcionamentos. Nestes termos, os resultados verificados em relação à auto avaliação evidenciam melhoria na qualidade de vida das famílias nas diferentes dimensões trabalhadas a partir do Sipac. Apesar das limitações e deficiências na qualidade dos assentamentos, a qualidade de vida das famílias apresenta melhoria sob vários aspectos, ou seja, apesar de limitações nos intitamentos, as realizações são bastante perceptíveis. Há que se destacar assim, que o Sipac possibilita uma visão diferenciada sobre a qualidade dos assentamentos (meios ou intitamentos), para que as pessoas possam atingir os fins em termos de qualidade de vida (realizações ou capacitações). Assim, podemos entender a renda, o acesso à saúde e educação, dentre outros, como meios, ou seja, a qualidade dos assentamentos é meio para atingir determinados fins, que podemos considerar como sendo a própria qualidade de vida percebida pelas famílias (realizações ou capacitações). Tem-se através do Sipac a qualidade dos assentamentos como meio e a percepção das famílias falando sobre sua própria situação, se estão melhor, igual ou pior do que antes do assentamento, como qualidade de vida ou realizações.

- xi) Por fim, tornamos a apresentar um item anteriormente já citado na introdução desta tese, citação esta que reafirmamos e esperamos ter deixado claro no decorrer de todo este material, qual seja: “O estabelecimento de indicadores de desenvolvimento/qualidade numa perspectiva multidimensional e de um sistema informatizado com o objetivo de monitorar o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária (o Sipac), pode efetivar-se como importante avanço dentro da política agrária, ampliando, para além das estatísticas sobre a quantidade de

famílias assentadas e análises econômicas e de infra-estrutura localizadas, as informações sobre esta política pública, bem como a visão sobre qualidade, desenvolvimento e consolidação de assentamentos de reforma agrária implantados no Brasil. Tal sistema (Sipac) tem forte potencial de viabilizar o estabelecimento de uma visão sistêmica da situação dos assentamentos, bem como o direcionamento e focalização de ações com vistas à elevação da qualidade de vida das famílias assentadas, racionalizando o uso dos recursos, permitindo ainda o estabelecimento de uma noção operacional de consolidação e desenvolvimento de assentamentos mais abrangente”.

O que parece demonstrar que todo o trabalho intelectual investido no Sipac, tem potencial, é o fato do Incra estar atualmente em pleno processo de levantamento de informações para a realização de uma avaliação nacional sobre a qualidade de vida nos assentamentos. A pesquisa “Avaliação da Qualidade de Vida nos Assentamentos, Produção e Renda”, encontra-se em plena execução e levantará dados a partir de uma amostra de aproximadamente 16 mil famílias assentadas, sobre itens muito parecidos com aqueles abordados a partir do Sipac.

Percebe-se assim, que todo o acúmulo alcançado no processo de desenvolvimento do Sipac está sendo efetivamente utilizado na implementação desta pesquisa, que trará pela primeira vez informações precisas sobre o conjunto dos assentamentos do país em seus vários aspectos. A perspectiva multidimensional foi mantida e as dimensões Educação, Saúde, Meio Ambiente, Renda e Organizacional foram contempladas; os questionários utilizados através do Sipac foram customizados; diversos indicadores foram integralmente aproveitados (e outros eliminados ou ajustados). As dimensões econômico-produtiva e organizacional estão sendo amplamente revisadas, seja do ponto de vista das regras de negócio (algoritmos), seja em relação aos indicadores propriamente dito, o que vai possibilitar análises muito mais aprofundadas, em especial em relação aos aspectos de renda e produção.

Ou seja, podemos afirmar que o acúmulo proporcionado através do desenvolvimento do Sipac está contribuindo sobremaneira para o desenvolvimento desta pesquisa, que certamente se constituirá em marco na história da reforma agrária.

Falta ainda encarar de frente a discussão sobre a consolidação dos assentamentos e do papel efetivo do Incra neste processo, que demanda ampliação (ou mesmo “radicalização”) das parcerias institucionais para a resolução dos problemas que não estão diretamente afetos ao trabalho central do Incra (como por exemplo, saúde, educação, esporte, cultura e lazer, etc.), a reformulação dos normativos internos, dentre outros. Tal discussão e

encaminhamentos práticos certamente virão, mais cedo ou mais tarde, para o bem ou para o mal, mas infelizmente, ficou para o próximo governo que assumirá a partir do dia 1º de janeiro de 2011.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. C. **A qualidade de vida no Estado do Rio de Janeiro**. Niterói: Eduff, 1997.
- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1995. p. 533-555.
- ALMEIDA, L. T. **Política ambiental: uma análise econômica**. São Paulo: Unesp, 1998.
- AS BOAS novas do campo. **Revista Carta Capital**, ano X, n. 288, 28 abr. 2004.
- BARQUETE, P. R. F. **O estado brasileiro e a reforma agrária: 1964-2002**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2005.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O índice de desenvolvimento da família (IDF). **Texto para Discussão nº 986**: Ipea, Rio de Janeiro, 2003.
- BITTENCOURT, G. A. et al. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Convênio FAO/ Incra, 1998. (Mimeo).
- BRASIL. Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 2003. Seção 1, p. 130. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=130&data=12/11/2003>>. Acesso em: 28 jun. 2010.
- _____. Ministério da Saúde. **Atenção básica e saúde da família: diretrizes**. 2010a. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/atencaobasica.php>>. Acesso em: 28 jun. 2010.
- _____. Ministério da Saúde. **Atenção básica e saúde da família: números**. 2010b. Disponível em: <<http://dab.saude.gov.br/abnumeros.php>>. Acesso em: 28 jun. 2010.
- _____. Ministério da Saúde. **Caderno de informações de saúde**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/cadernos/BR/Brasil_GeralBR.xls>. Acesso em: 28 jun. 2010c.

_____. Ministério da Saúde. **Calendário básico de vacinação da criança**. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/svs/visualizar_texto.cfm?idtxt=21462>. Acesso em: 28 jun. 2010d.

_____. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS. **Informações de saúde**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>>. Acesso em: 28 jun. 2010e.

_____. Ministério da Saúde. **Indicadores de saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2006a. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2006/CapituloF.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Ministério da Saúde. **Indicadores e dados básicos: Brasil 2006, IDB 2006**. 2007. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2006/matriz.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Ministério da Saúde. **Mais saúde: direito de todos: 2008-2011**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010f. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

_____. Ministério da Saúde. **Pacto de atenção básica 2006: notas técnicas**. 2006b. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/siab/pacto2006/pacdescr.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Ministério da Saúde. **Painel de Indicadores do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde, 2006c.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 648, de 28 de março de 2006d**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0648_28_03_2006.html>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Ministério da Saúde. **Regulamento dos pactos pela vida e de gestão**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006e. (Série A. Normas e Manuais Técnicos).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 289, de 25 de outubro de 2001**. Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=286>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: guia metodológico**. Brasília: MP, 2010g.

BRUNO, R. A. L.; MEDEIROS, L. S. **Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais**. Brasília: Incra/FAO, 1998. (Mimeo).

BUARQUE, C. **Economia social: educação e desenvolvimento**. 2007. Disponível em: <http://www.cristovam.org.br/portal2/index.php?option=com_content&view=article&id=23:economia-social-educacao-e-desenvolvimento&catid=21&Itemid=100060>. Acesso em: 28 jun. 2010.

CARNEIRO, M. J. Em quê consiste o familiar da agricultura familiar? In: OFICINA DE ATUALIZAÇÃO TEMÁTICA, 2000, Londrina. **Anais...**, Londrina: Iapar, 2000. p. 153-163.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO. **IQM: Índice de Qualidade dos Municípios**, 1998. Rio de Janeiro: Cide, 1998.

CNEC. **Proposta técnica: contratação de empresa de consultoria para elaboração de Planos de Consolidação de Assentamentos - PCA**. São Paulo: CNEC, 2003.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, V. 1, N^o 2, jul-dez/2002.

CUNHA, L. H. et al. A construção de índices como instrumentos para retratar a realidade social: uma análise crítica. In: FRANÇA, C. G.; SPAROVEK, G. **Assentamentos em debate**. Brasília: Nead, 2005. p. 40–56. (Nead Debate; 8).

DAVID, M. B. A.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. Atlas dos beneficiários da reforma agrária. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 51-68, set./dez. 1997.

DEFUMIER, M. **Les projets de développement agricole**. Paris: Éditions Karthala; CTA, 1996.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Estatística do meio rural**. São Paulo: DIEESE, 2006.

DIANESE, M. A. B. Uma análise dos instrumentos garantidores das práticas de boa governança pública em municípios: controle interno e conselho de controle e acompanhamento do Fundeb. **Revista do TCU**, v. 40, n. 111, p. 73-86, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://acessoseguro.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/937495.PDF>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

DUPAS, G. **O mito do progresso**: ou o progresso como ideologia. São Paulo: UNESP, 2006.

FERREIRA, B. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do governo federal. In: MEDEIROS, L. S. et al. (Coord.). **Assentamentos Rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 1994. p. 29-47.

FIALHO, M. A. V. **Agricultura familiar e as rendas não-agrícolas na região metropolitana de Porto Alegre**: um estudo de caso dos municípios de Dois Irmãos e Ivoti (RS). 2000. 205 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2000.

FRANÇA, C. G.; SPAROVEK, G. (Coord.). **Assentamentos em debate**. Brasília: Nead, 2005. (Nead Debate; 8).

FRIED, H. O.; LOVELL, C. A. K.; SCHMID, S. S. The measurement of productive efficiency: techniques and applications. New York: Oxford University Press, 1993.

FURTADO, C. O subdesenvolvimento revisitado. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

GOLDEMBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GRAZIANO NETO, F. Recolocando a questão agrária. In: STÉDILE, J. P. (Coord). **Questão agrária hoje**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

GUANZIROLI, C. E. **Reforma agrária e globalização da economia**: o caso do Brasil. Brasília: FAO/Inra, 1998. Mimeo, 23 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamento familiar**: POF. 2003. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pof/default20022003Perfil.asp?>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: PNAD. 2008. Disponível em: <<http://download.uol.com.br/downloads/windows/brasilpnad2008.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios:** acesso e utilização de serviços de saúde 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/saude/saude2003.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio:** síntese dos indicadores 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2004/indic_sociais2004.pdf>. Visualizado em 28 jun. 2010. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Síntese dos indicadores sociais 2006.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2006/indic_sociais2006.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. **Assentamentos rurais consolidados.** Brasília: Ibope; CNA, 2010. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09_10_15_cna_ibope_inteligencia.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária:** paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: Incra, 2003.

_____. **Norma de execução Incra n° 9, de 6 de abril de 2001.** Brasília: Incra, 2001a.

_____. **PAC: Programa de Aperfeiçoamento da Consolidação de Assentamentos.** Brasília: UEP; Incra, [2002]. folder.

_____. **Portaria MDA n° 80, de 4 de abril de 2002.** Brasília: Incra, 2002.

_____. **Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes de Reforma Agrária:** contrato de empréstimo/regulamento operativo. Brasília: BID, [2000]. Mimeo.

_____. **Relatório de análise amostral dos planos de consolidação de assentamentos em fase de implantação, a partir de indicadores de desenvolvimento estabelecidos para o PAC:** ano 2005. Brasília: INCRA, 2006. v. 2.

_____. **Resolução/CD/n° 12, de 20 de março de 2001.** Brasília: Incra, 2001b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA;
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO.
Guia metodológico: diagnóstico de sistemas agrários. Brasília: Projeto de Cooperação
Técnica Inra/FAO, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO
TEIXEIRA. **Sinopse estatística do Censo Escolar 2005.** Brasília: MEC/INEP, 2006.

_____. **Sinopse estatística da Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária:**
Pnera 2004. Brasília: Inep, 2007. Disponível em:
<http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BEA5C4F7B-87C7-4973-B3E9-CE224E2B2060%7D_MIOLO_PNERA_2004.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil.** Campinas: Alínea. 2001.

JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local:** desafios de um processo em
construção. Brasília: IICA, 2001.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Caderno de Ciência &
Tecnologia**, Brasília, v.21, n. 3, p. 379-408, set/dez. 2004.

_____. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**,
Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-708, set./dez. 2004.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. A. **Os assentamentos rurais
no Censo Agropecuário de 2006.** São Paulo: UNICAMP, 2006. 36 p. (mimeo).

KAIMOWITZ, D. O avanço da agricultura sustentável na América Latina. In: ALMEIDA, J.;
NAVARRO, Z. (Org.). **Reconstruindo a agricultura:** idéias e ideais na perspectiva do
desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1995. p. 56-71.

KAKWANI, N.; NERI, M.; SON, H. H. **Crescimento pró-pobre:** o paradoxo brasileiro. Rio
de Janeiro: FGV; International Poverty Centre, 2006.

KIEL, R. **Relatório de progresso.** Brasília: Inra, 2003. 9 p. (mimeo).

LACKI, P. O que pedem os agricultores e o que podem os governos: mendigar dependência
ou proporcionar emancipação? **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 16, n. 2, p.
157-162, maio/ago. 1999.

LEITE, S. P. et al. **Impacto dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Nead, 2004. (Estudos Nead, n. 6).

LERREER, Débora. O jornalismo Brasileiro, a questão agrária e o imaginário. In: FRANÇA, Caio Galvão; SPAROVEK, Gerd. (Coord.). **Assentamentos em debate**. Brasília: Nead, 2005. p. 133-154. (Nead Debate; 8).

MALUF, R. S. **Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina**: um roteiro de temas. Rio de Janeiro: CPDA, 1997. (Debates CPDA, n. 3).

MATTOS, E. J. **Pobreza rural no Brasil**: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações. 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MEDEIROS, L. S. et al. (Org.). **Assentamentos Rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: UNES, 1994.

MELGAREJO, L. **Desempenho, eficiência multidimensional e previsão de possibilidade de sucesso em assentamentos de reforma agrária, no Rio Grande do Sul**. 2000. 282 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. O desenvolvimento, a reforma agrária e os assentamentos: espaços para a contribuição de todos. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 2, n. 4, p. 58–68, out./dez. 2001.

MIQUEL, C. A. **O enfoque sistêmico e as ciências agrárias**. Porto Alegre: [s.n.], 2000. (Mimeo).

_____. O índice de desenvolvimento humano: uma proposta conceitual. **Proposta**, v. 26, n. 73, p. 11–19, 1997.

MONTE, F. C. D. et al. **Apreciação técnica para ajustes no orçamento**: exercício 2003. Brasília: MDA/Incrá, 2003. 22 p. (Mimeo).

MONTECLARO, L. **O MST, a reforma agrária e o desemprego tecnológico**. 1996. Disponível em: <http://lauromonteclaro.sites.uol.com.br/Meus_Artigos/O_MST_a_reforma_agraria.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

MST: Ibope rebate críticas à pesquisa. 16 out. 2009. In: **Pecuária.com.br**. Disponível em: <<http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=6982>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

MST: O jornal O Estado de S. Paulo utiliza retórica da intransigência contra o MST, afirma dissertação. 2005. In: **Semapi-RS**. Disponível em: <http://www.semapi.com.br/semapi2005/site/index.php?inc=mostra_noticia&f_cod_noticia=971&PHPSESSID=kznvaolrogjuw>. Acesso em: 28 jun. 2010.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. São Paulo: USP. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p.83-100, set./dez. 2001a.

_____. **Mobilização sem emancipação**: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. Porto Alegre: UFRGS/PGDR, 2001b. 29 p. (Mimeo).

OLIVEIRA, A. A. **Proposta de recuperação/viabilização de assentamentos no estado do RS**. Porto Alegre: Incra/RS, 2003. 50 p. (Mimeo).

_____. **Sistema de monitoramento e avaliação do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos resultantes da reforma agrária – PAC**: módulo indicadores de desenvolvimento. Brasília: Incra, 2004.

OLIVEIRA, A. U. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula**. São Paulo: Instituto Lánde, 2006.

PAIVA, U. R. B. **O governo de Luiz Inácio Lula da Silva e o MST em O Estado de S. Paulo em 2003**: estudo de elementos da ação política do jornal. São Paulo: USP, 2006.

PESQUISA do Ibope: 40% dos assentados pela reforma agrária vivem em situação de extrema pobreza. 19 out. 2009. In: **Canal do Produtor**. Disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/pesquisa-do-ibope-40-dos-assentados-pela-reforma-agraria-vivem-em-situacao-de-e>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD, 1998.

_____. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

_____. Uma estratégia para a superação da pobreza na América Latina. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 157-182, set./dez. 1992.

RACZYNSKI, D. **Strategies to combat poverty in Latin America**. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 1995.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: Afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROMEIRO, A. R. **Crescimento econômico, consumo e meio ambiente**. Brasília: Observatório de Políticas Públicas Ambientais da América Latina e Caribe, 2008. Disponível em:
<http://www.opalc.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=888&Itemid=2>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SALÁRIO mínimo. [200-?]. In: **Portal Brasil**. Disponível em:
<<http://www.portalbrasil.net/salariominimo>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SARTORI, F. L. Análise dos números da pesquisa Ibope/Confederação Nacional da Agricultura. 14 out. 2009. In: **A essência além da aparência**. Disponível em:
<<http://flavioluizsartori.blogspot.com/2009/10/analise-dos-numeros-da-pesquisa-ibope.html>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SCHMIDT, Benício Viero; MARINHO, Danilo Nolasco C; ROSA, Sueli L. Couto (org.). **Os assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 306 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.
SEPÚLVEDA, S. **Desenvolvimento sustentável microrregional**: métodos para planejamento local. Brasília: IICA, 2005.

SEPÚLVEDA, S. **Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios**: Biograma 2008. San José: IICA, 2008. 132p.

SOUTO, A. L. S. et al. Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. **Pólis**, São Paulo, n. 21, 1995.

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

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

TEIXEIRA, P. H. R. **Desenvolvimento e assentamentos de reforma agrária no Brasil.** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

TOSCANO, C.; KOSIM, L. **Cartilha de vacinas:** para quem quer mesmo saber das coisas. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.

VEIGA, J. E. Crescimento, agricultura e meio ambiente. **Anais do 25º Encontro nacional de Economia,** Recife, dezembro, 1997, vol. 2, p. 900-939.

_____. Melhor é ter sempre mais liberdade. **Jornal da Ciência,** 22 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=38528>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados,** v. 15, n. 43, p. 101-119, set./dez. 2001.

WAQUIL, P. D. **Avaliação do desenvolvimento territorial em quatro territórios rurais no Brasil.** Porto Alegre: PGDR, 2006.

WUNSCH, J. A. **Diagnóstico e tipificação de sistemas de produção:** procedimentos para ações de desenvolvimento regional. Piracicaba, SP: Esalq, 1995.

APÊNDICE A - Avaliação do indicador 1 da dimensão saúde, a partir das informações advindas dos PCAS

Inicialmente é importante destacar que, originalmente, este indicador era dividido em dois, quais sejam:

- Indicador 1, que tratava da existência de serviços de saúde junto ao assentamento, cujos itens de avaliação propostos eram: i) Posto de saúde no assentamento; ii) Hospital e/ou posto de saúde externo ao assentamento de fácil acesso; iii) Programa Saúde da Família (PSF) ou programas governamentais semelhantes; e iv) Agentes comunitários de saúde ou grupos de saúde.
- Indicador 2, que tratava dos serviços de saúde ofertados ao assentamento, de fácil acesso às famílias, cujos itens de avaliação propostos eram: i) Atendimento ambulatorial (enfermeiro, pequenos curativos, etc.); ii) Atendimento médico (clínico geral); iii) Atendimento médico especializado; iv) Atendimento odontológico; v) Atendimento ginecológico; e vi) Distribuição de remédios.

Para efeito desta tese, seguimos a recomendação de unificação destes dois indicadores, verificada nas propostas efetuadas através do Contrato Incra/Faurgs, tendo em vista que os mesmos ainda não haviam sido utilizados, e fundamentalmente, as sobreposições e inconsistências verificadas nos mesmos.

Conforme sugestão verificada nos documentos produzidos através do contrato Incra/Faurgs havia a necessidade de incorporação de questões geradoras de informações para que o indicador pudesse ser produzido, tal como segue:

A. Inserir no Questionário Geral a seguinte questão:

Existência de estrutura física e/ou serviços junto ao assentamento:

- () Posto de saúde ou hospital dentro do assentamento
- () Posto de saúde ou hospital externo ao assentamento de fácil ou regular acesso¹
- () Programa Saúde da Família (PSF)
- () Programa Agentes Comunitários de Saúde (Pacs)

¹ Deve-se considerar como “fácil ou regular acesso”, o hospital ou posto de saúde distante a menos de 6 km (em média) da maioria das casas das famílias assentadas e/ou com transporte regular e sem (ou com eventuais e esporádicos) problemas de interrupção das vias de tráfego por eventos climáticos ou outros problemas que impeçam a chegada da maioria das famílias (mais de 75%) a estas estruturas quando necessário.

B. Inserir no Perfil de Entrada as seguintes alterações:

Alguém da família recebeu no último ano algum atendimento do:

Programa Saúde da Família – PSF () sim () não

Programa Agente Comunitário de Saúde – Pacs () sim () não

As faixas de classificação propostas ficaram assim definidas:

- **Boa** – possui estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) **E** mais de 75% (inclusive) das famílias são atendidos por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.
- **Media superior** – possui estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) **E** um percentual entre 50 e 75% (exclusive) das famílias são atendidos por algum dos dois serviços de atenção básica indicados; **OU**, não possui estrutura física e mais de 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.
- **Media inferior** – possui estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) e um percentual entre 25 e 50% (exclusive) das famílias são atendidos por algum dos dois serviços de atenção básica indicados; **OU**, não possui estrutura física e um percentual entre 50 e 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.
- **Ruim** – possui estrutura física (dentro ou fora do assentamento de fácil ou regular acesso) e um percentual menor do que 25% das famílias são atendidos por algum dos dois serviços de atenção básica; **OU** não possui estrutura física e menos de 50% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

A partir dos Planos de Consolidação dos Assentamentos (PCAs), foi possível estimar os valores para cada um dos assentamentos trabalhados de acordo com a classificação proposta, conforme segue:

- **São João das Neves – MA**

Não existe posto de saúde no assentamento e os serviços de atendimento básico são realizados na sede dos municípios. No município de Peritoró não existe hospital, mas um posto de saúde com atendimento médico e consultas regulares, que dada à quantidade diária disponibilizada dificulta o atendimento por parte daqueles que residem fora da sede municipal. Os casos mais graves são encaminhados ao município de Coroatá. O acesso aos serviços é limitado, exigindo em alguns casos o deslocamento das pessoas enfermas para outras cidades e mesmo estados. 5 povoados recebem visitas regulares de agentes de saúde, (no total são 9 povoados, o que confere 55% de atendimento), sendo que em 4 destes a avaliação do trabalho é positiva. Há também um técnico da Funasa responsável pelo controle epidemiológico no assentamento. A opção entre as gestantes em fazer pré-natal tem sido intensificada, assim como a preferência em ter seus filhos em hospitais.

Classificação “Média Inferior” (50,0%) – Não possui estrutura física de fácil ou regular acesso e um percentual entre 50 e 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

- **Nova Vida II – RN**

Tem uma equipe do PSF que faz o acompanhamento dos assentados, composta por um médico, um odontólogo, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e um agente de saúde. Serviços prestados: exames ginecológicos; acompanhamento de gestantes; hipertensão e diabetes; vacinas; kit de medicação para acompanhamento do programa; visitas domiciliares. A equipe do PSF é vista como um fator positivo, mas as principais reclamações são a ausência de medicamentos e o fato de o trabalho não ser desenvolvido sistematicamente. A ausência de transporte para prestar socorro em casos mais graves é uma das reclamações constantes.

Classificação “Média Superior” (75,0%) – Não possui estrutura física de fácil ou regular acesso e um percentual de mais de 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

- **Barro Azul – MG**

As condições de atendimento de saúde no assentamento são insatisfatórias. A avaliação de serviços de saúde no assentamento apontava para a seguinte situação: i) atendimento de profissionais de saúde no posto - ruim; ii) sistema de distribuição e aplicação de vacinas - adequado; iii) sistema de abastecimento de medicamentos - ruim; iv) sistema de atendimento de mulheres gestantes - adequado; v) serviço de ambulância - não existe. Há um posto de saúde a 6 km do assentamento e um hospital municipal. No posto de saúde há dificuldade em se conseguir uma ficha para atendimento, além da freqüente ausência dos médicos. Havia um serviço de unidade móvel. Há uma agente comunitária de saúde do PSF.

Classificação “Média Superior” (75,0%) – Não possui estrutura física de fácil ou regular acesso e um percentual maior do que 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

- **Nova Fartura – PR**

Atendimento feito por 3 agentes de saúde (do próprio assentamento, que receberam treinamento específico), um para cada comunidade, que visitam as famílias uma vez por mês, prestando informações sobre saúde preventiva, higiene pessoal, confecção e uso de remédios caseiros, campanhas de vacinação e exames pré-natais e pré-câncer. Há um Posto de saúde na

sede do município. O transporte para o posto é gratuito (mesmo ônibus que transporta os alunos para as escolas). Possui 2 médicos que atendem a população de segunda a sexta, e há sempre um enfermeiro de plantão no posto de saúde. Nos finais de semana, os pacientes que necessitam de cuidados médicos são removidos gratuitamente para as cidades vizinhas. Há também uma psicóloga no posto de saúde, que atende duas vezes por semana. Há um hospital fechado no município. São realizados 400 atendimentos odontológicos mensais (em média). Acompanhamento pré-natal no posto de saúde. Todas as gestantes do município recebem acompanhamento pré-natal no Posto de Saúde.

Classificação “Superior” (100,0%) – Possui estrutura física de fácil ou regular acesso e um percentual de mais de 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

- **Jaguarão – RS**

As famílias do assentamento Jaguarão são atendidas no Posto de Saúde Municipal de Aceguá, situado na Colônia Nova, para onde dispõe de transporte diário. O Posto realiza atendimento a gestantes e dispõe de fisioterapeuta e dentistas dois dias por semana. Há ainda uma assistente social e há distribuição de remédios e vacinação. Na Colônia Nova, há também um Hospital filantrópico, muito bem organizado, que, graças a um convênio com a Prefeitura, os assentados são atendidos 24 horas por dia, gratuitamente. Os exames, quando solicitados pelo médico, são realizados em Bagé. O hospital tem 42 leitos, 3 médicos, 6 técnicos de enfermagem; realiza cirurgias de safena, hérnia, amídalas, varizes, dispondo de 26 funcionários no total, sendo uma nutricionista. Dispõe de uma farmácia. É considerado Hospital Modelo na região. Há uma agente de saúde, que só atende as famílias situadas no município de Aceguá, deixando de atender 28 famílias que se situam em Hulha Negra (neste sentido, de um total de 113 famílias do assentamento, cerca de 75% são atendidas por agente comunitário de saúde). Visita as famílias 2 vezes por mês, acompanhando as gestantes e avisando sobre campanhas de vacinação. Quanto aos medicamentos, os de Aceguá recebem no Posto de Saúde e os de Hulha Negra, na farmácia do Hospital de Colônia Nova.

Classificação “Superior” (100,0%) – Possui estrutura física de fácil ou regular acesso e um percentual de mais de 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

- **Guapirama – MT**

Possui agente de saúde. Apesar do assentamento não possuir posto de saúde, uma agente de saúde realiza alguns procedimentos preventivos e medicativos no local, como é o caso das campanhas de vacinação, controle de pressão e diabetes, diagnóstica a saúde das crianças (garganta) e orienta a comunidade sobre práticas de higiene, realizando também uma triagem a fim de encaminhar os casos mais graves para o posto de saúde do município. Posto de saúde e Hospital na sede do município (distante e com "atendimento péssimo"). Falta de atendimento no posto de saúde; distância a ser percorrida em caso de emergência; falta de profissionais comprometidos com o trabalho (enfermeiros, médicos e dentistas); falta de assistência médica no assentamento (por se situar longe da cidade; mesmo para o agente de saúde, as dificuldades são grandes); falta de medicamentos.

Classificação “Média Superior” (75,0%) – Não possui estrutura física de fácil ou regular acesso e mais de 75% das famílias são atendidas por algum dos dois serviços de atenção básica indicados.

ANEXO A – Indicadores adotados pelo PAC para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento dos assentamentos

1. Dimensão Social	<p>1.1. Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.1.1. Nível de escolaridade – Percentual de adultos (maiores de 15 anos) residentes no lote com ensino fundamental concluído (4ª série) 1.2. Nível de escolarização – Proporção de pessoas em idade escolar (7 a 14 anos) que estão matriculadas 1.3. Condições estruturais e de pessoal da escola 1.4. Infra-estrutura (nº de salas de aula/ nº de alunos, abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário, banheiro masculino e feminino, cozinha, refeitório, biblioteca) 1.5. Pessoal (nº de alunos / nº de professores, auxiliar de ensino, merendeira) 1.6. Taxa de evasão escolar no último ano (para alunos matriculados de 7 a 14 anos) 1.7. Taxa de reprovação no último ano (para alunos de 7 a 14 anos) 1.8. Nível de satisfação das famílias em relação à educação (infra-estrutura da escola e qualidade de ensino) <p>2. Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.1. Existência de estrutura física (dentro ou fora do assentamento) de fácil ou regular acesso e/ou serviços de saúde (Programa de Saúde da Família – PSF ou Programa Agentes Comunitários de Saúde – Pacs) junto ao assentamento 2.2. Proporção de pessoas que ficaram impossibilitadas de trabalhar e/ou ir à escola em decorrência de problemas agudos de saúde (para pessoas com idade superior a 5 anos) no último ano 2.3. Proporção de pessoas que tiveram problemas de saúde agudos e que não buscaram atendimento em serviços de saúde no último ano por problemas ligados ao acesso (em sentido amplo) 2.4. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que tiveram problemas respiratórios e/ou diarreias no último mês 2.5. Percentual de crianças de 0 a 5 anos que fizeram acompanhamento do desenvolvimento e crescimento (controle de peso, altura e vacinação) em algum serviço de saúde ou agente de saúde no último ano 2.6. Percentual de mulheres que tiveram filho no último ano que fizeram pelo menos 4 exames pré-natal 2.7. Nível de satisfação das famílias em relação à qualidade geral de saúde <p>3. Infra-estrutura</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1. Condição de acesso ao lote/residência (qualidade das estradas) 3.2. Disponibilidade e qualidade da energia elétrica 3.3. Disponibilidade de água para consumo humano e demais necessidades da família na residência 3.4. Tratamento de dejetos humanos 3.5. Grau de adequação do banheiro 3.6. Estrutura das moradias 3.7. Nível de satisfação dos indivíduos residentes no lote em relação à residência (tamanho, qualidade da construção, conclusão da obra)
4. Dimensão Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> 4.1. Situação do assentamento em relação ao licenciamento ambiental (cumprimento da Legislação Ambiental pertinente) 4.2. Situação da(s) área(s) de Reserva Legal 4.3. Atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido para a(s) área(s) de Reserva Legal 4.4. Grau de conservação verificado na(s) área(s) de Reserva Legal 4.5. Grau de conservação das áreas de Preservação Permanente (margem de corpos d'água – rios, lagos, açudes, nascentes, encostas com 45°, etc.) 4.6. Frequência da incidência de problemas ambientais verificados (na percepção dos técnicos) 4.7. Frequência da realização de ações de conservação praticadas (ações pró-ambiente)

<p>5. Dimensão Econômica - Produtiva</p>	<p>5.1. Renda total dos lotes 5.2. Nível de satisfação das famílias em relação à renda 5.3. Nível de satisfação das famílias em relação às condições gerais de produção e comercialização 5.4. Nível de satisfação em relação a Ates</p>
<p>6. Dimensão Organizacional</p>	<p>6.1. Diversidade de organizações internas ativas – formais e informais – de natureza diferente 6.2. Grau de participação das famílias (média) nos tipos de organizações existentes no assentamento 6.3. Qualidade da participação das famílias nas organizações internas que agregam o conjunto do assentamento (associações) 6.4. Grau de participação em relação às entidades e/ou organizações externas ao assentamento, existentes e de natureza diferente 6.5. Nível de conhecimento médio das famílias em relação a receitas, despesas e dívida 6.6. Grau de registro de informações (pelo menos um tipo) relativo a receitas, despesas e dívidas 6.7. Nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento 6.8. Nível de satisfação em relação às condições gerais de vida antes e depois ao assentamento</p>

ANEXO B – Perfil de entrada

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO E EMANCIPAÇÃO (AUTO-SUFICIÊNCIA) DE
ASSENTAMENTOS RESULTANTES DA REFORMA AGRÁRIA – PAC
PERFIL DE ENTRADA**

Número []

Regras gerais de preenchimento:

Sempre que possível realizar a entrevista com a participação da família,
principalmente do casal

Marcar X nos espaços reservados, salvo se houver outra orientação na questão
Sempre ler as alternativas que não contenham outra orientação específica.

A unidade de respostas é a família / casa do cadastrado e seu lote /
propriedade como um todo

PCA: _____ MUNICÍPIO: _____ ESTADO: ____ Nº DO LOTE: _____

NOME DO(A) ENTREVISTADOR(A): _____ DATA: _____

NOME DOS(AS) ENTREVISTADOS(AS): _____

CPF DO CADASTRADO(A): _____

SISTEMA DE PRODUÇÃO (DE ACORDO COM O PCA) _____

1) Em nome de quem está o cadastro?

() Homem () Mulher () Casal

2) Está morando neste local: (assinalar apenas uma alternativa)

() Desde antes do assentamento

() Desde o início do assentamento

() Depois do início do assentamento:

() 10 anos ou mais () 8 a 10 anos () 6 a 8 anos () 4 a 6 anos

() 2 a 4 anos () 1 a 2 anos () Menos que 1 ano

3) A sua família, antes do assentamento, morava na região / zona: (para quem acampou considerar período anterior)

() Urbana () Rural

4) De qual atividade provinha a maior parte da renda da família antes do acampamento / assentamento?

() Agropecuária () Construção civil () Outro (especificar): _____

() Indústria () Agroindústria

() Comércio () Serviço doméstico

5) O(a) Sr(a) poderia dizer o nome e algumas informações de todos que moram na sua casa?(começar pelo(a) cadastrado(a) e seu cônjuge e em seguida dos mais velhos para os mais novos - usar as codificações informadas no topo de cada coluna).

Código (Nº) Este número será utilizado para identificar as pessoas em outras questões	Nome	Parentesco com o(a) cadastrado (a)									Idade (anos)	Sexo		Estado civil	Condição de ocupação/assentamento (Somente para o cadastrado/a se solteiro/a, ou casal)	Tipo de ocupação atual		
		1) Resp / Cadastrado/a	2) Cônjuge	3) Filho	4) Filha	5) Genro	6) Nora	7) Neto	8) Neta	9) Pai		10) Mãe	11) Irmão				12) Irmã	13) Avô
1 (cadast)																		
2																		
3																		
4																		
5																		
6																		
7																		
8																		
9																		
10																		
11																		
12																		
13																		
14																		
15																		

6) Agora vamos falar sobre a situação das pessoas que moram na casa em relação à Educação: *(usar as codificações informadas em cada coluna)*

Código	Para todos		Somente para quem está matriculado				Para crianças de 7 a 14 anos		Para adultos		
	Informar última série concluída		A escola é	A escola localiza-se	O acesso* é	Principal forma de deslocamento para a escola?	Qual a distância da escola?	Repetiu a série no último ano?	Deixou de estudar no último ano?	Principal motivo da desistência?	Participa ou participou de Alfabetização de adultos (Promova, EJA, etc.)
	1) 1ª série	9) 1º ano do 2º grau									
	2) 2ª série	10) 2º ano do 2º grau	1) Municipal	1) Dentro do assentamento	1) Sem problemas	1) A pé	1) Até 1 Km				
	3) 3ª série	11) 3º ano do 2º grau	2) Estadual	2) Fora do assentamento	2) Com problemas eventuais	2) Bicicleta	2) 1 a 3 Km				
	4) 4ª série	12) Superior Incompleto	3) Federal		3) Com problemas sérios	3) Carro	3) 3 a 7 Km				
	5) 5ª série	13) Superior Completo	4) Particular			4) Transporte escolar	4) Mais de 5 Km				
	6) 6ª série	14) Cêche e/ou pré-escola				99) Outros					
	7) 7ª série	15) Nunca estudou									
	8) 8ª série	16) Outros									
	1) (cadastr)	17) menor de 6 anos									
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											

* Acesso

1) Sem problemas de acesso: **distância inferior a 3 km** ou superior a 3 km com transporte escolar e sem problemas climático ou de infra-estrutura que impeçam o acesso dos alunos durante todo o ano.2) Com problemas de acesso eventual: **distância superior a 3 km** e transporte irregular e/ou problemas climáticos ou de infra-estrutura que impeçam o acesso dos alunos à escola em parte do ano.3) Com problemas sérios de acesso: **distância superior a 3 km** e ausência de transporte escolar ou problemas climáticos sérios que impeçam o acesso a maior parte ou todo o ano.

Agora vamos conversar um pouco sobre a sua moradia

11) Qual o tamanho da moradia / casa: _____ m²

12) A moradia possui <i>(registrar o número de cada peça)</i>		13) Qual o tipo de parede externa predominante? <i>(Assinalar uma opção)</i>	
Peças	Nº	Tijolo com revestimento	
Banheiro		Tijolo sem revestimento	
Cozinha		Tábuas / Madeira	
Quarto		Tapumes ou chapas de madeira	
Sala		Folha de zinco	
Varanda/Área		Barro ou adobe	
Total		Outros (especificar) _____	
14) E o piso, qual o tipo predominante? <i>(Assinalar uma opção)</i>		15) E a cobertura, qual o tipo predominante? <i>(Assinalar uma opção)</i>	
Concreto		Telha de barro	
Chão batido		Telha de amianto (Brasilit)	
Cimento queimado		Capim ou palha	
Madeira		Zinco ou outro metal	
Lajota		Outros (especificar) _____	
Outros (especificar) _____			
16) Qual é o tipo de instalações sanitárias <i>(Assinalar uma opção)</i>		17) Abastecimento de energia elétrica <i>(Assinalar uma opção)</i>	
Banheiro completo : vaso sanitário com descarga, chuveiro e pia (externo ou não)		Disponibilidade o ano todo em condições adequadas ao conforto e atividades desenvolvidas no lote	
Banheiro incompleto : quando faltar algum dos itens acima		Disponibilidade em períodos intermitentes e/ou com baixa potência - quedas constantes, pouca força para equipamentos produtivos, etc.	
Casinha ou latrina		Não possui	
Nenhuma		Outros (especificar) _____	

18) A água para uso da residência é suficiente, em condições climáticas normais, para atender todas as necessidades da família? () Sim () Não

Instrução para as questões 19 e 20: Numerar pela ordem de utilização ou importância. O número 1 corresponde ao mais utilizado ou importante; o 2 ao segundo mais utilizado ou importante.

19) De onde vem a água que abastece a sua residência?

Especificação	Ordem de Importância
Poço artesiano	
Nascente ou vertente com poço	
Córregos/Rios	
Cacimba	
Açude/ barreiro	
Cisterna	
Depósito coletivo	
Empresa fornecedora	
Outra, qual?	

20) Qual a forma de abastecimento de água na sua residência?

Especificação	Ordem de Importância
Água encanada	
Coleta manual	
Carro pipa	
Outros (especificar) _____	

21) A forma de tratamentos da água para consumo humano (marcar até duas alternativas)

Não há tratamento	
Cloração	
Fervura	
Filtração	
Dessalinização	
Outra, qual?	

22) Qual o principal tratamento dos dejetos humanos da casa?

Rede de esgoto	
Fossa simples - Também conhecida como "casinha", no qual os dejetos caem diretamente no buraco, sem água. Quando saturados, cobre-se com terra e constrói-se uma nova fossa.	
Fossa séptica - Possui dois compartimentos, o tanque septico (impermeável) onde ocorre a decomposição dos resíduos e o sumidouro (permeável) que permite a infiltração no terreno do líquido que vem do primeiro tanque.	
Fossa incompleta - Quando falta um dos dois compartimentos da fossa séptica.	
Sem tratamento	
Outra, qual? _____	

Vamos conversar um pouco sobre o seu lote/ área de produção, sua produção, custos de produção, etc. Agradeço a franqueza nas respostas e lembro que serão sigilosas e utilizadas unicamente para esta pesquisa

23) Qual a situação da principal estrada de acesso ao lote durante o ano inteiro ou a maior parte do ano?

- () Boa
 () Razoável
 () Ruim
 () Péssima

24) Qual o tamanho (em ha) do lote / propriedade/ área de produção?

Área (ha)			Outra forma	Área Total
Própria	Em Parceria (responder a 25 e 26)			
		De Terceiro	Para Terceiro	

25) Quanto pagou na parceria no último ano agrícola? R\$ _____

26) Quanto ganhou na parceria no último ano agrícola? R\$ _____

27) Agora falaremos sobre as receitas, despesas, dívidas e programação das atividades produtivas.

Especificação	Sim	Não
01. Você(s) sabe(m) quanto receberam pela produção?		
02. Você(s) sabe(m) quanto custou (gastou) a produção?		
03. Você(s) sabe(m) quanto deve(m)?		
04. Você(s) costuma(m) programar as atividades econômicas da família para cada ano?		

28) Gostaríamos de saber também sobre a participação dos membros da família nas tomadas de decisões relativas às atividades produtivas:

Especificação	Código N°(da Q 5)
01. Quem decide sobre atividades produtivas?	
02. Quem decide sobre o beneficiamento da produção?	
03. Quem decide sobre a comercialização?	
04. Quem decide sobre se vai ou não pegar crédito no Banco, Cooperativa, etc.	

29) Vocês fazem algum tipo de registro em relação ao que compram e vende?

() Sempre () Eventualmente () Não faz registro (vá para a questão 31)

30) Qual o tipo de registro que fazem e quem realiza o registro?

Tipo de registro	Sim	Não	Código N°(Q 5)
01. Bloco do produtor rural			
02. Pasta onde guarda recibos e notas			
03. Faz anotações			

31) Agora vamos conversar sobre as benfeitorias e instalações da propriedade? (ler as alternativas)

Especificação	Quantidade (N°)	Área/capacidade	Principal Material Utilizado 1. Alvenaria 2. Madeira 3. Mista 4. Aterro 5. Outros	Média de anos da construção (anos)
Açudes		m ³		
Aviários		m ²		
Casas		m ²		
Estábulo		m ²		
Estufa plástica		m ²		
Estufa fumo		m ²		
Galinheiro		m ²		
Galpões/armazéns		m ²		
Pocilgas/chiqueiro		m ²		
Poços artesianos		m		
Secadores leite fixo		t/h		
Silo		m ²		
Cerca/ aramados		m		
Paiol		m ²		
Aprisco		m ²		
Outros (especificar)				

32) Vou citar algumas máquinas, equipamentos e animais de trabalho. Me informem a quantidade, a capacidade e a idade média em anos de cada um (citar as alternativas)

Especificação	Quantidade	Capacidade	Média de Idade (anos)
Bois / vacas de trabalho		XXXXXXX	
Cavalos		XXXXXXX	
Burros / Mulas / jegues		XXXXXXX	
Caminhão/Veículo de trabalho		HP	
Trator		HP	
Arado de tração animal		XXXXXXX	
Arado de tração mecânica		XXXXXXX	
Capinadeira de tração animal		XXXXXXX	
Grade aradora de tração animal		XXXXXXX	
Grade de tração mecânica		XXXXXXX	
Semeadora de tração mecânica		XXXXXXX	
Semeadora de tração animal		XXXXXXX	
Semeadora manual (matraca/ saraquá)		XXXXXXX	
Ensiladeira		HP	
Roçadeira		HP	
Carreta agrícola		Kg	
Carroça		Kg	
Pulverizador tracionado		l	
Pulverizador costal motorizado		l	
Pulverizador costal manual		l	
Distribuidor de esterco		m ²	
Ordenhadeira		XXXXXXX	
Resfriador de leite		l	
Moto serra		HP	
Motor elétrico		HP	
Bomba de água		HP	
Engenho de cana		XXXXXXX	
Triturador de cereais		HP	
Picador de pasto (forrageiras)		HP	
Trilhadeira		HP	
Batedor de cereais		HP	
Quebrador de grãos		HP	
Debulhador		HP	
Motor a gasolina		HP	
Motor a diesel		HP	
Outros (soma total das ferramentas) :ancinhos, caixas para colheita, enxadas, enxadões, foices, facões, machados, pás, picaretas, cutelo, etc.	_____ (total)	XXXXXXX	XXXXXX

33) Agora falaremos sobre a produção / culturas, plantadas na sua lavoura/ roça no último ano agrícola?

Cultivos	Culturas plantadas na lavoura/ roça no último ano agrícola (marcar um X)	(somente para as comercializadas) Área plantada (ha)	Somente para as culturas comercializadas ou aquelas que ocupam área superior a 0,25 ha (1/4 de ha)					
			Total Colhida (Kg)	Valor Unitário/ Kg (em R\$)	Destino e valor da Produção			
					Venda e/ou Comércio (Kg)	Consumo Familiar (Kg)	Consumo Animal (Kg)	Sementes (Kg)
Feijão								
Arroz								
Milho								
Soja								
Fumo								
Trigo								
Mandioca								
Batatinha								
Cana de Açúcar								
Batata-doce								
Amendoim								
Mamona								
Café								
Outros								

34) Culturas não comercializadas e cuja área é inferior à 0,25 ha (área total aproximada) _____ ha

35) Olericultura - Legumes e Verduras no último ano agrícola

Especificação	Legumes e verduras <u>cultivadas</u> na sua horta no último ano agrícola (marcar X)	Culturas comercializadas (Marcar X)	Área Plantada para Comercializar (ha)	Quantidade Total Colhida (Comercializada)	Consumo Familiar (Kg/molho/un)	Destino e valor da Produção	
						Venda e/ou Comércio (Kg/molho/un)	Valor Unitário/ Kg (Kg/molho/un)
Alface				Un			
Beterraba				Molho			
Cebola				Kg			
Cenoura				Molho			
Couve				Molho			
Salsa				Molho			
Repolho				Un			
Tomate				Kg			
Alho				Kg			
Radite				Molho			
Rúcula				Molho			
Couve-flor				Un			
Pimentão				Kg			
Brócolis				Un			
Abóbora				Kg			
Maxixe				??			
Quiabo				Kg			
Pepino				Kg			
Chuchu				Kg			
Melancia				Un			
Rabanete				Molho			
Fava				Kg			
Outros							

36) Área total aproximada da horta utilizada para consumo (não comercializada) _____ m²

37) Fruticultura referente ao último ano

Especificação	Frutas colhidas na sua lavoura/roça no <u>último ano agrícola</u> (marcar X)	Culturas comercializadas? (marcar X)	Somente para as culturas comercializadas Área Plantada (ha)	Quantidade Total Colhida (Kg)	Valor Unitário / Kg (R\$)	Destino e valor da Produção Venda e/ou Comércio (Kg)	Consumo Familiar (Kg)
Banana							
Goiaba							
Laranja							
Uva							
Pêssego							
Maçã							
Abacate							
Pêra							
Caqui							
Figo							
Limão							
Tangerina							
Lima							
Manga							
Acerola							
Maracujá							
Açaí							
Coco							
Tamarina							
Caju							
Pitanga							
Nectarina							
Fruta de Conde							
Jabuticaba							
Jaca							
Ingá							
Outros							

38) Área total aproximada do pomar utilizada para consumo (não comercializada) _____ m² (N^o total de mudas X 6 m²).

39) Reflorestamento e extração de madeira (referente ao último ano agrícola).

Especificação	Culturas plantadas na sua lavoura/roça no último ano agrícola (nº de mudas)	Culturas comercializadas? (marcar X)	Somente para as culturas comercializadas			
			Área Plantada (ha)	Quantidade Total Colhida (m³)	Valor Unitário/Kg (R\$ por m³)	Quantidade e vendida (m³)
Acácia-negra						
Eucalipto						
Pinus						
Bracatinga						
Uva do Japão						
Pinheiro (araucária)						
Outro, qual ?						

40) Área total aproximada ocupada com reflorestamento (ha) para consumo próprio _____ m²
(Nº total de mudas x 4 m²).

41) Pastagens

Especificação	Área (ha)
Pastagem Plantada	
Pastagem Nativa	

42) Outras áreas da propriedade

Especificação	Área (ha)
Área total ocupada por florestas naturais e outras vegetações nativas (Incluindo Reserva Legal e Preservação Permanente)	
Áreas em descanso/ pousio (Áreas agricultáveis, mas que ainda não foram utilizadas ou estão em pousio, em estágio pioneiro de regeneração (áreas com vegetação em estágio inicial e médio devem ser computadas)	
Áreas acidentadas ou com afloramento de rochas, erodidas (sem uso)	
Área utilizada para benfeitorias (casa, estábulo, etc.)	

43) O/a Senhor/a utiliza algum veneno (agrotóxico) no combate às pragas?

() Não (Vá para a questão 46)

() Sim. Código (Q 5 ou outros) do(s) responsável(is) pela aplicação _____ (responder as questões 44 e 45)

44) Quais equipamentos de proteção são utilizados na aplicação de agrotóxicos? (marcar todos usados)

() Bota

() Chapéu

() Máscara/ óculos

() Luva

() Macacão

() Não usa nenhum equipamento

45) Participa no sistema de coleta de embalagens de agrotóxicos e/ou armazenamento?

() Sim

() Não

46) Aquisição de insumos para produção vegetal, no último ano agrícola

Especificação	Quantidade/ unidade	Preço Unitário (R\$)
Sementes (<i>marcar as três principais</i>)		
Mudas de fumo		
Mudas de culturas permanentes		
Mudas de frutíferas		
Adubo orgânico (esterco, estrume, etc.)		
Adubo químico		
Salitre		
Uréia		
Calcário		
Fungicida		
Inseticida		
Herbicida/ dissecante		
Formicida		
Óleo diesel		
Hora/máquina		
Outros		

47) Comparando a área plantada nesse ano agrícola com a área plantada no ano anterior, ela:

() Aumentou () Reduziu () Manteve-se a mesma

48) Falaremos agora sobre as atividades de produção animal do último ano agrícola. (marque com um X os animais, depois faça as perguntas referentes a cada animal)

Especificação	Efetivo atual na propriedade (Nº de cabeças)	Valor unitário médio* (R\$)	Animais Vendidos (Nº)	Animais consumidos (Nº)	Animais mortos (perdidos) (Nº)
Touros					
Vacas					
Novilhas					
Terneiros/ bezerro					
Bois para trabalho					
Frango de corte					
Galinha caipira					
Suínos					
Ovinos					
Equinos / Muare					
Caprinos					
Outros					

** Somar os valores unitários e dividir pelo número de cabeças de cada espécie*

49) Vamos falar agora sobre os produtos de origem animal produzidas ou vendidas no último ano agrícola

Especificação	Unidade	Quantidade Produzida	Quantidade Vendida	Preço médio de Venda (em R\$)	Consumo Familiar
Leite	L				
Ovos	Dz				
Mel	Kg				
Peixes	Kg				
Caça	Kg				

50) Quais são os insumos utilizados nas atividades de produção animal?

Especificação	Unidade	Quantidade usado(a) no último ano agrícola	Preço unitário (R\$)
Sal mineral	Kg		
Sal comum	Kg		
Ração para Bovinos	Kg		
Ração para Suínos	Kg		
Ração para Aves	Kg		
Milho/sorgo para farelos	Sc		
Vitaminas	Kg		
Antibióticos	Um		
Vacinas	Um		
Carrapaticidas	L		
Vermífugos	L		
Desinfetantes	L		
Outros insumos animais (especificar)			

51) Agora vamos conversar sobre os produtos processados ou beneficiados no estabelecimento, no ano último agrícola (resultantes da atividade de transformação caseira (agroindústria), para agregar valor)

Produto produzido	Unidade	Quantidade processada ou beneficiado(a) no estabelecimento, no ano último agrícola	Preço Médio de Venda por Unidade	Quantidade Vendida	Quantidade Consumida pela Família
Queijo	Kg				
Salame	Kg				
Vinho	L				
Banha	Kg				
Doces	Un				
Conservas	Un				
Rapadura	Kg				
Farinha	Kg				
Cachaça	L				
Linguiça	Kg				
Charque	Kg				
Outros					

52) Matéria-prima comprada e utilizada na transformação caseira no último ano agrícola

Especificação	Unidade	Quantidade de matérias-primas <u>compradas</u> e utilizadas na transformação caseira no último ano agrícola	Valor Pago por Unidade (R\$)
Açúcar	Kg		
Coalho	Un		
Tripas	m		
Outros			

53) Produtos da atividade extrativista

Produto	Unidade	Quantidade extraído(a) na propriedade, no último ano agrícola	Preço Médio de Venda por Unidade (R\$)	Quantidade e Vendida	Quantidade Consumida pela Família
Lenha	m ³				
Carvão	m ³				
Mourões e cercas	Un				
Babaçu	Kg				

56) Houve despesas com mão-de-obra contratada no último ano agrícola? Não (*vá para a 57*) Sim (*preencha o quadro abaixo*)

Especificação	Formas de contratação <i>(marcar X)</i>	Pessoas contratadas <i>(Nº)</i>	Número de dias trabalhados no ano <i>(somar o tempo de todas pessoas)</i>	Valor unitário pago por dia de serviço <i>(R\$)</i>
Assalariado permanente				
Trabalho temporário				
Empreitada				

57) Outros gastos relevantes do último ano agrícola

Discriminação	Valor do último ano agrícola gasto em <i>(valores anuais em R\$)</i>
ITR – Imposto da Terra	
FUNRURAL - Verificar o percentual cobrado (que varia de estado para estado) e identificar no Bloco do Produtor os produtos comercializados e o valor total recolhido no último ano agrícola.	
ICMS	
Contribuição Sindical (mensalidade/anuidade)	
Luz elétrica para Unidade de Produção	
Gás (GLP)	
Água encanada (taxa, etc.)	
Telefone	
Associações/ Cooperativa	
Alimentação/rancho	
Medicamentos/remédios/consultas	
Outros (especificar) _____	

62) Por que não obtiveram financiamento? (assinalar o mais importante)

- () Não quiseram, não tiveram interesse
 () Problemas bancários
 () Não conseguiram obter o financiamento por diversos motivos (prazos, burocracia, falta de Ater, etc.)
 () Outros (especificar) _____

63) Existe Reserva Legal dentro do seu lote/parcela?

- () Não (vá para a questão 64)
 () Sim (preencha o quadro abaixo)

Qual o tamanho da área? (em ha)	Forma área contínua com as outras reservas de lotes vizinhos?		Está demarcada?		Qual o grau de preservação? 1. Em estado original 2. Bem preservada 3. Medianamente preservada 4. Pouco preservada
	Sim	Não	Sim	Não	

64) Existem áreas de Preservação Permanente?

- () Não (vá para a questão 65)
 () Sim (preencha o quadro abaixo)

Tipo de área de preservação permanente?	Ocupação principal atual dessa área 1) Uso agrícola 2) Pastagem 3) Vegetação nativa 4) Vegetação secundária/Reflorestada	Está Isolada ou cercada		Grau de preservação 1) Em estado original 2) Bem preservada 3) Medianamente preservada 4) Pouco preservada
		Sim	Não	
1) Margem de córrego, rio, barragem				
2) Nascente				
3) Encosta 45° ou superior				

65) Houve desmatamentos no lote/parcela?

- () Não (vá para a questão 66)
 () Sim (preencha o quadro abaixo)

Especificação	Tamanho da área desmatada (em ha)	Houve autuação (multas)?	
		Sim	Não
Com autorização			
Sem autorização			

66) Quais são os problemas ambientais existentes no lote? (assinalar todas que forem observadas)

- () Erosão (laminar, sulco, voçoroca)
 () Compactação do solo
 () Baixa fertilidade do solo
 () Contaminação por uso de agrotóxicos/ destinação inadequada de embalagens
 () Poluição/contaminação nascente e/ou rios/córregos
 () Assoreamento de rio/córrego
 () Queimadas
 () Deposição de lixo de forma inadequada (a céu aberto)
 () Retirada de madeira/ desmatamento
 () Caça
 () Outros (discriminar) _____

67) Quais são as práticas conservacionistas (ações pró-ambientais) praticadas na propriedade? (assinalar todas que forem praticadas)

- Adubação verde
- Curvas de nível
- Rotação/ consórcio de culturas
- Recuperação de áreas erodidas
- Adubação orgânica
- Cordões de vegetação em nível
- Controle alternativo de pragas e doenças
- Agrofloresta
- Plantios de árvores para proteção de mananciais/áreas degradadas
- Educação ambiental (atividades e projetos)

68) Como a família tem suprido a necessidade por lenha, madeira ou carvão dentro da propriedade? (fogão, forno, construções, cercas) (assinalar a alternativa principal)

- Retirando do próprio lote
- Retirando do lote e de fora
- Retirando de outras áreas fora do assentamento
- Adquirindo de terceiros
- Retirando do lote e comprado
- Outros (especificar) _____

69) Quanto ao destino do lixo doméstico, existe sistema de coleta?

- Sim (*vá para a questão 71*)
- Não (*responder questão 70*)

70) Qual o destino lixo doméstico não orgânico?

- Espalhado no lote
- Queima
- Enterra
- Joga nos cursos d'água
- Recicla/reaproveita lixo inorgânico
- Deposita em local a céu aberto no lote, sem enterrar

71) Qual o destino do material orgânico?

- Usa restos para alimentação de animais
- Faz compostagem
- Enterra junto com inorgânico
- Deposita em local a céu aberto, sem enterrar

74) Existe Cooperativa / formal interna:

() Não (Vá para a questão 75)

() Sim (preencha o quadro abaixo)

Código Identificador da(s) pessoa(s) que participa(m)	É sócio/a?		Participação nas reuniões e Assembléias (marque com um X)			Contribui financeiramente / Paga mensalidade ou outra forma de contribuição		Está em dia?		
	Sim	Não	Frequentemente (+ 70%)	Regularmente (de 50% a 70%)	Raramente (- de 50%)	Não participa	Sim	Não	Sim	Não

75) Da seguinte lista de entidades organizativas externas ao assentamento diga qual existe no seu assentamento e de quais os membros da família participam? (participação de pelo menos um membro da família)

Especificação	Existe?		Código Identificador da(s) pessoa(s) que participa(m)	A frequência da participação é maior do que 50% das reuniões e assembléias?	
	Sim	Não		Sim	Não
Cooperativas (produção, comercialização, crédito, etc.)					
Movimentos sociais (MST, MPA, movimento autônomo de mulheres, etc.)					
Sindicato de trabalhadores rurais					
Partidos Políticos					
Conselhos Municipais					
Pastorais					
Associação de pais e mestres					
Rede ou fórum de organizações ligados à agricultura familiar e/ou reforma agrária					

76) Assinale em quais atividades de extensão rural e/ou informação técnica que participa:

(Marque todas as alternativas apontadas)

- Escuta programas de rádio e TV sobre técnicas agrícolas
 Participa de demonstrações de novos produtos e/ou dias de campo
 Participa e/ou visita feiras e exposições agropecuárias
 Assiste palestras ou apresentação sobre temas agropecuários
 Lê livros técnicos sobre agricultura e atividades rurais

77) Existe algum membro da família (filho ou outro) que o/a Senhor/a prevê que continuará a trabalhar em sua propriedade depois que o Senhor não mais trabalhar nela?

- Sim Não Não sabe

78) Caso haja uma piora na renda e na agricultura de modo geral nos próximos anos, o/a Senhor/a pensa em fazer principalmente o quê? (assinalar apenas uma alternativa)

- Continuar a fazer o mesmo que atualmente e esperar que a crise passe ou volte ao normal
 Deixar de trabalhar na agricultura e vender a terra
 Buscar aperfeiçoamentos tecnológicos para melhorar a produção na propriedade
 Procurar emprego em alguma atividade não-agrícola, sem vender a terra
 Não sabe/não respondeu

Agora falaremos sobre a satisfação da família sobre algumas situações relacionadas com a vida aqui e o senhor/a poderá responder se cada uma delas é ótima, bom, razoável ou ruim.

79) Vou citar algumas condições da moradia/ casa atual e o/a Senhor/a me diz sua avaliação.

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Quanto ao tamanho				
Quanto à construção/ qualidade da casa				
Quanto à conclusão da obra (grau de finalização / acabamento)				

80) Vou citar algumas questões gerais em relação às condições gerais de educação e da escola do assentamento (ou frequentadas pelos assentados) e o/a Senhor/a me diz sua avaliação?

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Ao estado geral da escola (infra-estrutura – quantidade e tamanho das salas de aula; abastecimento de água; etc.)				
Ao material didático utilizado (livros, cartilhas, etc.)				
À qualificação dos professores				
Quanto a adequação do ensino em relação a realidade do assentamento				
Quanto aos interesses dos alunos pela escola / aulas				
Quanto à participação dos pais				
Outros (especificar) _____				

81) Vou citar alguns serviços/ assistência prestados no assentamento e o/a Senhor/a me diz sua avaliação?

Serviços / assistência	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
À assistência técnica para a produção				
À qualificação / competência dos técnicos que atua(ra)m na assistência técnica				
À assistência / atendimento social e à saúde				
À qualificação dos profissionais que atuam na assistência social e de saúde				
À participação / apoio dos assentados aos técnicos em geral (produção, social, saúde, etc)				
Outros (especificar)				

82) Agora falaremos sobre a satisfação das famílias quanto às condições gerais de Saúde. Qual a sua avaliação sobre os itens apontados abaixo?

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Ao estado geral do hospital/posto de saúde mais utilizado (infra-estrutura disponível – quantidade de leitos; equipamentos, ambulância; etc.)				
Ao acesso (distância, ausência de transporte e/ou problemas eventuais que impeçam a chegada ao hospital ou posto de saúde)				
À disponibilidade de consultas				
À disponibilidade de medicamentos				
À disponibilidade de tratamentos especializados (Deficientes físicos ou mentais, doenças não-comuns)				

83) Agora avaliaremos a satisfação quanto às condições gerais de produção, comercialização e renda. Vou citar alguns itens e o/a Senhor/a me diz qual a sua avaliação em relação a eles?

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Tamanho do lote (área útil)				
Fertilidade do solo				
Disponibilidade de água para produção				
Disponibilidade de maquinário e equipamentos produtivos em geral				
Disponibilidade de mão-de-obra familiar				
Disponibilidade de crédito				
Conhecimento das técnicas para a produção				
Comercialização dos produtos				
Preço dos produtos				
Renda				

84) Quanto ao nível de satisfação em relação às instituições internas e externas ao assentamento, usando o mesmo critério, qual a avaliação que o/a Senhor/a faz de cada instituição que irei citar?

Condições	1. Ruim	2. Razoável	3. Bom (a)	4. Ótimo (a)
Associação/ Cooperativa				
Comércio local				
Banco do Brasil				
Cooperativas de Crédito				
Prefeitura Municipal				
Instituições governamentais ligadas ao setor (Embrapa, Emater, etc.)				
ONGs ligadas à agricultura familiar e/ou reforma agrária				
Igreja (Pastorais)				

85) Agora vamos comparar as condições gerais de vida das famílias que moram aqui em relação à situação anterior ao assentamento. Qual a sua avaliação em relação aos itens apontados abaixo?

	1. Muito melhor	2. Melhor	3. Igual	4. Pior
À moradia				
À educação				
À saúde				
À renda				
À alimentação				
À organização (associações, sindicato, movimentos, diretoria de igreja, etc.)				
Ao esporte, à cultura e ao lazer (futebol, baile, forró, festas religiosas, teatro, etc.)				

86) Qual a origem étnica predominante do casal?(não ler as alternativas, marcar apenas uma em cada coluna)

	Homem	Mulher
1. Luso-brasileira / caboclo		
2. Alemã		
3. Italiana		
4. Polonesa		
5. Indígena		
6. Mista Luso - Brasileira e índio		
7. Afro-brasileira		
8. Mista Imigrante e índio		
9. Mista: Luso - brasileira e imigrante (europeu)		
10. Mista de imigrantes (Alemã, italiana, polonesa...)		
11. Outra, qual _____		

87) Quais os bens existentes no domicílio?(*ler as alternativas e assinalar a quantidade de cada item, quando não existir o bem marcar zero "0"*)

Especificação	Quantidade
01. Automóvel	
02. Moto	
03. Bicicleta	
04. Televisor	
05. Aparelho de som	
06. Rádio	
07. Vídeo cassete	
08. Parabólica	
09. Geladeira	
10. Freezer	

Especificação	Quantidade
11. Máquina de lavar roupa	
12. Tanquinho	
13. Fogão a gás	
14. Fogão à lenha	
15. Forno elétrico/microondas	
16. Liquidificador	
17. Ferro elétrico	
18. Batedeira	
19. Linha de Telefone fixo	
20. Celular	

88) O que o senhor/a considera ser o maior problema a ser enfrentado hoje no assentamento?

89) Qual a sua sugestão para o desenvolvimento do assentamento?

Muito Obrigado(*ver manual do entrevistados item 6*)

ANEXO C – Questionário geral

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO E EMANCIPAÇÃO (AUTO-SUFICIÊNCIA) DE ASSENTAMENTOS RESULTANTES DA REFORMA AGRÁRIA – PAC

QUESTIONÁRIO GERAL

Regras gerais de preenchimento:

O Questionário deverá ser discutido e preenchido pela e equipe de Ates
 Marcar X ou preencher os espaços reservados

PCA: _____ MUNICÍPIO: _____ ESTADO: _____

TÉCNICO RESPONSÁVEL: _____ DATA: _____

INFORMAÇÕES RELATIVAS À EDUCAÇÃO (Condições estruturais e de pessoal da escola)

Para responder às questões seguintes, buscar informações referentes a principal escola que atende ao assentamento, preenchendo o quadro abaixo:

Escola avaliada	
------------------------	--

PESSOAL	
Número de Professores	
Número de Alunos	
Número de Auxiliares de ensino	
Número de Merendeiras	
Número de Faxineiras	

INFRA-ESTRUTURA (assinalar com “X” quando existe, com exceção para o n° de salas de aula)	
Número de salas de aula	N° _____
Abastecimento de água	()
Iluminação elétrica	()
Esgoto sanitário	()
Banheiro masculino/feminino (só assinalar quando tiver os dois)	()
Cozinha	()
Refeitório	()
Biblioteca	()

1) A partir das informações acima como você classifica a escola em reação a sua infraestrutura: n° de salas de aula/ n° de alunos*, abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário, banheiro masculino e feminino, cozinha, refeitório, biblioteca)?

- () Adequada – Estrutura e instalações completas e em boas condições de uso (7 a 8 itens presentes)
- () Parcialmente adequada – Estrutura e instalações parcialmente completas e em boas condições de uso (5 a 6 itens presentes)
- () Razoável – Estrutura e instalações incompletas e em boas condições de uso (3 a 4 itens presentes)
- () Ruim – Estrutura e instalações inadequadas (apenas 1 a 2 itens presentes)

* Contabilizar este item como “presente”, somente quando esta relação for menor ou igual a 25 alunos/sala.

2) Com relação ao pessoal (n° de professores/ n° de alunos, auxiliar de ensino, merendeira) como você classifica a escola?

- () Adequado – Relação professor/aluno menor ou igual a 25 e sem turmas multisseriadas; com merendeira E auxiliar
- () Parcialmente Adequado – Relação professor/aluno menor ou igual a 25 e sem turmas multisseriadas; com merendeira OU auxiliar
- () Razoável – Relação professor/aluno entre 25 e 30 e sem turmas multisseriadas; com merendeira OU auxiliar
- () Ruim – Relação professor/aluno maior que 30 E/OU com turmas multisseriadas

INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS QUESTÕES AMBIENTAIS

3) Qual a situação do assentamento em relação ao Licenciamento Ambiental (cumprimento da Legislação Ambiental pertinente)?

- () Adequada – Assentamento com Licenciamento Ambiental
- () Parcialmente adequada – Assentamento com solicitação do Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental
- () Razoável – Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhado para análise no Órgão Ambiental e sem problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento
- () Ruim – Assentamento sem solicitação de Licenciamento Ambiental encaminhada e com problemas ambientais complexos que possam inviabilizar o Licenciamento

Para responder as questões 4, 5 e 6 serão necessárias informações quanto a situação da área de Reserva Legal e área de Preservação Permanente do Assentamento que devem ser obtidas através do PCA, informações do Inbra, Órgãos ambientais, imagens de satélite, entidades de pesquisa e extensão, etc.

4) Qual a situação do Assentamento quanto ao atendimento às exigências legais em relação ao percentual mínimo exigido pela legislação atual para a área de Reserva Legal (De acordo com o Código Florestal, Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, Art. 16º, parágrafos 2º e 3º e suas alterações)?

- Adequada – Atende ao percentual exigido pela legislação
- Parcialmente adequada – O percentual previsto é superior a 50% do total necessário
- Razoável – O percentual previsto é inferior a 50% do total necessário
- Ruim – Não foi prevista Reserva Legal para o assentamento

5) Qual a situação do Assentamento em relação ao grau de conservação verificado na área de Reserva Legal?

- Adequada – Acima de 75% conservada
- Parcialmente adequada – Entre 50% e 75% conservada
- Razoável – Entre 25 e 50% conservada
- Baixa – Abaixo de 25% conservada

6) Qual a situação do Assentamento em relação às áreas de Preservação Permanente? (margem de corpos d'água – rios, lagos, açudes, nascentes; encostas com 45°, etc.)

- Adequada – Acima de 75% conservada
- Parcialmente adequada – Entre 50% e 75% conservada
- Razoável – Entre 25 e 50% conservada
- Baixa – Abaixo de 25% conservada

Para cada problema ambiental apresentado no quadro abaixo, indique a pontuação para o assentamento considerando os seguintes critérios:

Inexistente – Sem incidência em todo o assentamento (0 pontos)

Baixa – Incidência superior a 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (1 ponto)

Média Inferior – Incidência entre 50 e 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (2 pontos)

Média superior – Incidência entre 25 e 50% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (3 pontos)

Alta – Incidência em menos de 25% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (4 pontos)

Problema Ambiental	Pontuação (de 0 a 4)
Erosão (laminar, sulco, voçoroca)	
Compactação do solo	
Baixa fertilidade do solo	
Contaminação por uso de agrotóxicos/ destinação inadequada de embalagens	
Poluição/contaminação nascente e/ou rios/córregos	
Assoreamento de rio/córrego	
Queimadas	
Deposição de lixo de forma inadequada (a céu aberto)	
Retirada de madeira/ desmatamento	
Caça	

7) Com relação à frequência da incidência de problemas ambientais verificados, considerando a soma da pontuação do quadro acima, indique a situação geral do assentamento em relação aos problemas ambientais verificados.

- () Boa – Incidência de problemas com pontuação de 0 a 10 pontos
 () Média Superior – Incidência de problemas com pontuação de 10 a 20 pontos
 () Média Inferior – Incidência de problemas com pontuação de 20 a 30 pontos
 () Ruim – incidência de problemas com pontuação de 30 a 40 pontos

Para cada ação de conservação ambiental (ações pró-ambiente) apresentada no quadro abaixo, indique a pontuação para o assentamento considerando os seguintes critérios:

Inexistente – Sem incidência em todo o assentamento (0 pontos)

Baixo – Incidência em menos de 25% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (1 ponto)

Média Inferior – Incidência entre 25 e 50% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (2 pontos)

Média superior – Incidência entre 50 e 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (3 pontos)

Alto – Incidência superior a 75% dos lotes ou áreas de produção do Assentamento (4 pontos)

Ação de Conservação Ambiental	Pontuação (de 0 a 4)
Adubação verde	
Curvas de nível	
Rotação/ consórcio de culturas	
Recuperação de áreas erodidas	
Adubação orgânica	
Cordões de vegetação em nível	
Controle alternativo de pragas e doenças	
Agrofloresta	
Plantios de árvores para proteção de mananciais/áreas degradadas	
Educação ambiental (atividades e projetos)	

8) Com relação à frequência da realização de ações de conservação praticadas, considerando a soma da pontuação do quadro acima, indique a situação geral do assentamento em relação às ações de conservação verificadas.

- () Boa – Incidência de ações pró-ambiente com pontuação de 30 a 40 pontos
- () Média Superior – Incidência de ações pró-ambiente com pontuação de 20 a 30 pontos
- () Média Inferior – Incidência de ações pró-ambiente com pontuação de 10 a 20 pontos
- () Ruim – incidência de ações pró-ambiente com pontuação de 0 a 10 pontos

INFORMAÇÕES RELATIVAS ÀS QUESTÕES ORGANIZACIONAIS

Preencha o quadro abaixo e responda a questão 9.

Especificação do tipo de organização (Formal e informal)	Quais dessas organizações existem no Assentamento (indique a quantidade existente)
Associação comunitária de produtores e/ou agricultores	
Cooperativas (produção, créditos, etc.)	
Associação/grupo de mulheres/clube de mães	
Grupos ou Núcleos de Base ligados a movimentos sociais (MST, MPA, sindicato, etc.)	
Grupos de trabalhos coletivos (ajuda mutua entre vizinhos)	
Grupo de Gestão do PAC	
Associação/grupos vinculados à igreja (pastoral, etc.)	
Grupo de Jovens	
Grupos de saúde (pastoral da saúde, farmácia viva, etc.) e de educação (Associação de pais e mestres e outros)	
Clube de esportes e/ou grupos de lazer e cultura	

9) Com relação a diversidade de organizações internas ativas – formais e informais – de natureza diferente, existentes, como você classificaria a situação do assentamento, tendo em vista que poderíamos considerar como sendo uma situação ideal, ter no assentamento o conjunto das organizações citadas acima de forma ativa?

- () Boa – Existência de 8 a 10 organizações ativas
- () Média Superior – Existência de 5 a 7 organizações ativas
- () Média Inferior – Existência de 3 a 4 organizações ativas
- () Baixa – Existência de menos de 3 organizações ativas