

ESTADO E A POLÍTICA TERRITORIAL NO PARÁ: AVALIAÇÃO DO II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA NO BAIXO TOCANTINS

Luciano Rocha da PENHA¹

166

Resumo

Este artigo discute a avaliação da implantação do II Plano Nacional de Reforma Agrária no Território Rural do Baixo Tocantins entre os anos de 2006 a 2011. O recorte territorial foi o Assentamento Araxiteua localizado no Município do Acará. Por meio da dimensão econômica do território, priorizou-se a Avaliação de Impacto. A metodologia foi a revisão da literatura sobre reforma agrária, análise documental, fichas e questionários estruturados e entrevistas não estruturadas com os *stakeholders*. Dessa forma, mostrou-se que a ação do estado teve relação direta com o conhecimento dos camponeses assentados no que diz respeito à forma de produzir e de escoar a produção e consequente aumento das rendas por família. Conclui-se que quanto à dimensão analisada, o impacto da ação estatal foi mais positivo do que negativo, mesmo o assentamento pesquisado estar na fase de estruturação.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Território Rural. Avaliação. Crédito-Fomento. Baixo Tocantins.

STATE AND TERRITORIAL POLITICS IN PARA: II EVALUATION OF NATIONAL AGRARIAN REFORM IN THE LOW TOCANTINS

Abstract

This article discussed the evaluation of the implementation of the Second National Plan for Agrarian Reform in Rural Territory Low Tocantins between the years 2006-2011. Territorial clipping was Araxiteua Settlement located in the Municipality of Acará. Through the economic dimension of the territory, prioritized Impact Assessment. The methodology was to review the literature on agrarian reform, analysis of documents, records and structured questionnaires and unstructured interviews with stakeholders. Thus, it was shown that the action of the state was directly related to the knowledge of the settled farmers with regard to the way of producing and marketing the production and consequent increase in incomes per family. It is concluded that as the scale analyzed the impact of state action was more positive than negative, even the settlement being researched in the structuring phase.

Key-words: Agrarian Reform. Rural territory. Evaluation. Credit-Promotion. Low Tocantins

INTRODUÇÃO

Passados dez anos da elaboração e da implantação o II Plano Nacional de Reforma Agrária parece estar caminhando de forma lenta quando se comparam as metas e as ações propostas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária avaliadas por Oliveira (2007). No entanto, em alguns casos, como foi analisado no território rural do Baixo Tocantins, assentamento como o Araxiteua, esse processo tem se mostrado mais positivo do que negativo. Levando em consideração a dimensão econômica do território, a avaliação se deu através da Avaliação de Impacto. O objetivo foi identificar o impacto econômico produzido pelo crédito-fomento. A metodologia

¹ Geógrafo (Bacharel e Licenciado Pleno) pela Faculdade de Geografia e Cartografia (FGC) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA) e Professor do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/Geografia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)/Campus de Grajaú. e-mail: penha.luciano@ufma.br

foi a revisão da literatura sobre reforma agrária, análise documental, fichas e questionários estruturados e entrevistas não estruturadas com os *stakeholders*². Dessa forma, mostrou-se que a ação do estado teve relação direta com o conhecimento dos camponeses assentados no que diz respeito à forma de produzir e de escoar a produção e conseqüente aumento das rendas por família. Conclui-se que quanto à dimensão analisada, o impacto da ação estatal foi mais positivo do que negativo por mais que o assentamento pesquisado estar na fase de estruturação.

Na primeira parte do artigo discute-se o panorama teórico da reforma agrária de forma sucinta dialogando com autores que divergem entre si nesse debate e, ainda nessa parte, mostra-se o resumo do II PNRA para mostrando os principais elementos da política territorial. Na segunda, aborda-se a revisão da literatura do território por meio do estado da arte da ciência geográfica, no entanto, levando em consideração a forma com que o território rural é apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na terceira parte apresenta-se uma das várias formas de avaliar políticas públicas, no caso, a avaliação de impacto, no intuito de relacionar a dimensão socioeconômica do território com o recorte espacial empírico da pesquisa. Na quarta parte faz-se a análise da avaliação no Projeto de Assentamento Araxiteua e a discussão dos resultados da dimensão eleita para generalizar para todo o território rural do Baixo Tocantins, devido os casos serem espacial e territorialmente semelhantes. Já na última parte, tecem-se as considerações finais com o intuito de não generalizar o debate da reforma agrária na Amazônia.

A REFORMA AGRÁRIA E O PANORAMA ATUAL

O estado da arte sobre a reforma agrária tem tido divergências de concepções. Autores como Fernandes (1999), Martins (2001, 2003a, 2003b, 2004), Oliveira (2007), Guanziroli (1998, 2002) e Valente (2009) apresentam-se como os principais dentre a literatura disponível e consultada para este trabalho. Fernandes (1999) e Oliveira (2007) apresentam as mesmas visões sobre reforma agrária. Para eles o problema a ser resolvido, é primeiramente sobre a distribuição de terras, visto que, está concentrada desde o processo de colonização e que contribui para o aumento a renda da terra para os grandes proprietários e para a expansão do capital. Outro problema está na questão de distribuição de assentamentos. Fernandes (1999)

² Os *stakeholders* são os atores sociais participantes e envolvidos diretamente no II PNRA. Sejam os assentados, sejam as instituições estatais e não estatais rurais.

defende que a reforma agrária deverá ser feita apenas para o MST. Para ele, a agricultura familiar não precisa de distribuição de terras e nem de ajudas econômicas, como os créditos. E conclui que as políticas agrícolas para a agricultura familiar “contribuem para a desestruturação da luta pela reforma agrária” (FERNANDES, 1999, p. 64).

Oliveira (2007), analisando somente o MST, faz uma avaliação do II PNRA e conclui que no governo de Luis Inácio Lula da Silva foi uma “não reforma agrária” visto que o MDA/INCRA não atingiu suas metas. Ainda afirma que a reforma agrária, nesse não passou de uma farsa. Analisando as abordagens desses dois autores, constata-se que suas preocupações são com os constantes assassinatos de membros dos Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Ambos apenas reconhecem o MST como demandante de planos e programas de reforma agrária. Portanto, Fernandes (1997) e Oliveira (2007), além de chegarem aos mesmos resultados, não correlacionam a reforma agrária com as outras formas de agriculturas familiares que não sejam do MST.

Contudo em Martins (2001, 2003a, 2003b, 2004), vê-se que as preocupações sobre a reforma agrária são dos pontos de vistas políticos e sociais. Para este autor, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma agrária encontrou sua identidade e o seu destino, visto que esse governo criou o (MDA) e fortaleceu institucionalmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para construir assentamentos. O autor identifica que o empecilho para o sucesso é que ainda existem no Brasil formas de atraso como o clientelismo, mandonismo local que estão inseridos nas instituições. Outro problema, segundo o autor, é que a reforma agrária está contaminada pela Igreja, partidos políticos e pelo MST. Logo, conclui que o diálogo só será possível, quando essas contaminações forem dissolvidas do processo da reforma agrária.

A visão desse autor fica apenas nas relações políticas e sociais não cita a dimensão econômica como sendo fundamental, quando cita, apenas setoriza. Todavia, diferentemente de Fernandes (1997) e Oliveira (2007), Martins (2001, 2003a, 2003b, 2004), reconhece que as construções dos assentamentos já são reforma agrária. Assim pode-se inferir que tanto na política do Governo de Fernando Henrique Cardoso, quanto na de Luis Inácio Lula da Silva, houve sim reforma agrária. Ainda nesses estudos de Martins não está explícito a defesa dos agricultores familiares que possuem e já fazem o uso da terra. Isso leva ao entendimento de que a reforma agrária está sendo possível.

Os trabalhos de Guanziroli (1998, 2002) defendem a relação interdisciplinar entre a Economia e a Sociologia, visto que se devem levar em consideração os fatores atuais da dinâmica econômica brasileira e a forma como a agricultura familiar se comporta nos mercados. Um dos problemas das reformas agrárias na América Latina ter sido um fracasso, de acordo com este autor, é devido o Estado estar apenas preocupado apenas com o tamanho da terra para a produção. Por conseguinte, o autor deixa claro que os países que tiveram sucesso primeiro acabaram com os latifúndios, havendo certo grau de modernização na gestão da produção e da comercialização. Então, conclui que é esse o modelo que deve ser aplicado no Brasil.

Valente (2009) afirma que a Reforma Agrária tem um “debate inconcluso” e mostra que os assentamentos pensados não podem apenas levar em consideração a educação rural, habitação, maior acesso aos serviços de saúde, infraestrutura e extensão rural. A autora faz ataques as ideias de Ariovaldo Umbelino Oliveira. No fragmento abaixo, Valente (2009) mostra que

Outros analistas merecem aqui apenas uma menção, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e Juarez Rocha Guimarães. Oliveira (2004), geógrafo, contrapõe um hipotético “mundo dos camponeses” ao do agronegócio, empregando um discurso problemático, que muito se distancia do espaço de reflexão pertinente das ciências sociais. Critica asperamente a produção acadêmica de vários intelectuais que questionam os critérios utilizados no país para definir “o rural” e outros que recusam o tratamento militante da RA. Curiosamente, os dados, tabelas e análise apresentados pelo autor tão somente reafirmam ser falsa a dicotomia citada, corroborando presença inquestionável da agricultura familiar no agronegócio. (VALENTE, 2009, p. 103).

Os ataques feitos pela autora, nesse fragmento, expressam que não existe apenas uma via para explicar a reforma agrária. Os conflitos que Valente (2009) lança é no sentido de entender que o caráter militante deve ser relativizado enquanto forma de pesquisa, ou seja, uma forma de não redundar o debate da reforma agrária brasileira apenas pelo MST. Diferente de Martins e Guanziroli, Valente apresenta maior divergência com relação a Fernandes e Oliveira.

Do ponto de vista institucional do MDA/INCRA, o quadro-resumo abaixo mostra o desenho do II PNRA e do Programa Novos Assentamentos. Assim pode-se resumir um documento contendo quarenta páginas.

Quadro 1 – Síntese do II PNRA e do Programa Novos Assentamentos

Teorias	Desenvolvimento: territorial; sustentável; rural e agrícola; rural sustentável; regional e territorial sustentável.
Beneficiários	Populações ribeirinhas; Comunidades rurais tradicionais; Agricultores familiares; Atingidos por barragens e outras grandes obras de infraestrutura; Ocupantes não índios das áreas indígenas; Mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural; Outros segmentos da população que habitam os municípios rurais e não se dedicam às atividades não agrícolas; MST e Quilombolas.
Objetivos	Produzir, gerar renda e ter acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, energia e saneamento; Realizar uma reforma agrária ampla e sustentável; Impulsionar uma nova estrutura produtiva; Assegurar a qualidade dos assentamentos; Combinar massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos; Fortalecer os assentados da Reforma Agrária; Fortalecer a agricultura familiar e as comunidades tradicionais; Superar as desigualdades de gênero; Garantir a sustentabilidade ambiental e Criar condições para a eficácia das políticas de fomento à produção.
Programa Novos Assentamentos	Gerar excedentes de renda familiar para o consumo e para o custos primários de produção; Integração produtiva e desenvolvimento territorial sustentável: implantação de novos projetos de assentamento como desenvolvimento sustentável dos territórios; Agregar valor em cadeias produtivas regionais; Interação com os mercados locais, regionais e externos; Promoção comercial dos produtos; Criação de redes de comércio justo e atividades rurais não agrícolas; Viabilidade econômica: na gestão dos recursos do crédito aos assentados e assentadas, as associações ou cooperativas irão decidir suas prioridades de forma a somar as oportunidades locais e territoriais; A gestão ambiental e a participação de todos nas decisões coletivas serão fundamentais para garantir a sustentabilidade e a promoção da igualdade e Gastos sociais com infraestrutura, saúde, educação, seguridades sociais e habitação.
Dimensões	Espacial, focalizado para o Território; Econômica; Ambiental; Social; Gênero; Institucional, Política e Cultural.
Instituições	Forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais. Não estatais: Associações de Trabalhadores Rurais; Estatais: MDA, INCRA, Banco do Brasil, BASA, FUNAI, MEC, MDS, MS, MMA, MC, EMBRAPA, Caixa Econômica Federal, BNDES, CONAB e Universidades.
Participação	Associações ou Cooperativas dos Agricultores Familiares, Movimentos e entidades da sociedade civil, União, Estados e Municípios.
Programas complementares	Aquisição de Alimentos e Vida Digna no Campo; Bolsa Família; Safra da Agricultura Familiar; PRONAF; Aperfeiçoamento e Consolidação dos Assentamentos do INCRA.

Fonte: Brasil (2003). Elaboração: Penha (2011).

A teoria contida no quadro 1 não está clara, visto que não apresenta referências da literatura sobre o tema. Levam-se em consideração várias dimensões: política, econômica, social, ambiental, cultural e institucional.

No documento do II PNRA é mostrado que o Programa Novos Assentamentos é

O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor. Essa se dará com geração de excedentes de renda familiar relativamente às necessidades básicas de consumo, e custos de produção, a todo o espectro da população rural atingida pela Reforma. [...] A implantação de novos projetos de assentamento está vinculada a propostas de desenvolvimento sustentável dos territórios nos quais se inscreverão. Estes novos espaços para ações locais serão dinamizados pela

descentralização das políticas públicas e pela participação social que, para além de definir sobre quais bases se dará o desenvolvimento rural, também exercerá diversas formas de controle social. (BRASIL, 2003, p. 19-20).

A partir da citação acima infere-se que no Programa Novos Assentamentos contém as proposições metodológicas de operacionalização a partir da participação da sociedade, onde abarca todas as categorias sociais do espaço rural. Seguindo a lógica territorial da política, o desenvolvimento rural é o cerne da presente discussão devido ser expressa como teoria a ser aplicada quando da construção dos assentamentos. Contudo, aqui apresenta-se apenas a discussão sucinta sobre o território na visão geográfica.

Quanto aos assentamentos, o Programa estabelece alguns aspectos presentes no quadro 2, como sendo o desenho institucional da política de Assentamento Federal. O PA Araxiteua está incluído nesse desenho. O Programa contempla as regras Constitucionais, do Estatuto da Terra e do Código Florestal.

Quadro 2 – Projeto de Assentamento

ORGANIZAÇÃO	TIPO DE DOCUMENTO
INDIVIDUAL	TÍTULO
DE QUEM É A TERRA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
UNIÃO	INCRA
QUEM TEM DIREITO	ORGANIZAÇÃO
CLIENTE DA REFORMA AGRÁRIA	ASSOCIAÇÃO
MERCADO DE TERRAS	TAMANHO DA ÁREA
VENDA APÓS 10 ANOS	MÁXIMO 100 HECTARES
DEMORA	CUSTO
MÉDIO	BAIXO
MAPA DA ÁREA	PLANO DE USO
GOVERNO FAZ	GOVERNO FAZ
LICENCIAMENTO	DESMATAMENTO
GOVERNO PAGA	MÁXIMO DE 20%

Fonte: Carvalho et al., (2008).

Além disso, o quadro mostra os *stakeholders* dos Projetos de Assentamentos Federais e apresenta a concepção de propriedade dessa modalidade de assentamento.

Os aspectos fundamentais da reforma agrária, teóricos e institucional, apresentados acima contribuem para o entendimento interdisciplinar desse tema. Contudo, deve-se ter como referência uma escala espacial e uma categoria de referência. Para esta pesquisa foi

eleito o território a partir da concepção geográfica para entender o território rural. Conceito adotado pelo MDA.

DO TERRITÓRIO AOS TERRITÓRIOS RURAIS

172

A ciência geográfica nos últimos vinte anos preocupa-se em explicar as realidades através da abordagem territorial. Ao invés de estudar apenas pelo espaço geográfico, pela região ou pelo lugar, os autores abordam o conceito de espaço não apenas como categoria filosófica, mas como abordagem teórico-metodológica. Como afirma Santos (2004), o espaço geográfico sendo um híbrido, qualquer pesquisador com sua intencionalidade poderá adotar o conceito de território, região ou lugar. Nessa mesma lógica, Santos e Silveira (2004) propõem uma análise do território brasileiro a partir de uma dimensão econômica, segundo a qual, este constitui recurso e prerrogativa dos atores hegemônicos e ao mesmo tempo em abrigo, para os atores hegemonzados. E ainda ressaltam que o território como dimensão política do espaço deve ser compreendido enquanto valor substância e quantidade de valor, assim como, extensão apropriada e usada. Dessa forma, eles afirmam que

O que interessa discutir é, então, o território usado, sinônimo de espaço geográfico. E essa categoria, território usado, aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. Como se trata de uma proposta totalmente empirizável, segue-se daí o enriquecimento da teoria. (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 20).

Mais à frente, Santos; Silveira (2004) argumentam que o território

Condiciona a localização dos atores, pois as ações que sobre ele se operam dependem da sua própria constituição. Uma preocupação com o entendimento das diferenciações regionais com o novo dinamismo das suas relações tem norteado particularmente a busca pela interpretação geográfica da sociedade brasileira. (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 22).

Ainda para Santos e Silveira (2004), a territorialidade é concebida como sinônimo de pertencimento, de exclusividade e limite que ultrapassa a raça humana e prescinde a existência do Estado. Assim sendo, esta territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução. Não obstante, a territorialidade humana pressupõe a preocupação com a construção do futuro, do destino, do *devir*.

Dentro de uma perspectiva evolucionista, Raffestin (1993) compreende que o espaço não possuiria valor de troca, mas tão somente valor de uso; ao passo que o território constituiria instância social, concebido a partir do processo de apropriação da natureza. Neste

sentido, o espaço seria anterior ao território na medida em que a relação homem x natureza ao longo dos diversos momentos histórico-geográficos estabeleceria novos valores de uso ao território. Na concepção do autor

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o autor “territorializa” o espaço. [...] Evidentemente o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem se circunscreve num campo de poder [...] Qualquer projeto no espaço que é expresso, por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações (RAFFESTIN, 1993, p. 143 e 144).

173

É neste sentido que o território assume uma possibilidade empírica significativa a partir da relação da reforma agrária e os atores beneficiários da construção dos assentamentos e suas já existentes formas de produzir alimentos para si e para os mercados.

Em uma abordagem mais recente, Vasconcellos, Rocha e Vasconcellos (2011) relacionam o território com a abordagem territorial das políticas públicas até chegar ao desenvolvimento territorial. Para eles,

A abordagem territorial promoveu a superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços etc.) e ultrapassou a dicotomia espacial entre o rural versus urbano ou campo versus cidade. A inserção do território enquanto categoria analítica vinculada ao desenvolvimento sugere que o exame dos problemas concretos deva ocorrer dentro do espaço construído a partir da ação e interação entre indivíduos em si e entre indivíduos e o ambiente onde estes estão inseridos. (VASCONCELLOS; ROCHA; VASCONCELLOS, 2011, p. 204).

Assim, a passagem acima se aproxima das ideias dos autores anteriormente utilizados. A concretude, a materialidade é levada em consideração. O vivido territorial colocado por Raffestin (1993), o território usado nas ideias de Santos; Silveira (2008). Ainda nesse raciocínio, Vasconcellos; Rocha; Vasconcellos (2011) argumentam que

A proeminência do conceito de território emergiu com o desgaste da noção de região e, mais precisamente, de desenvolvimento ou planejamento regional. Este desgaste se deu pela incapacidade de intervenção macroeconômica e macrossocial do Estado a partir da segunda metade de década de 1970 que, agravado a partir da década de 1980, sofreu influência crescente do ideário neoliberal sobre as perspectivas keynesianas que vigoraram desde o final da segunda guerra mundial. (VASCONCELLOS; ROCHA; VASCONCELLOS, 2001, p. 204-205).

Essa citação mostra que os autores compreendem como o pensamento e abordagem territorial chegam às políticas públicas. Partindo da relação geográfica do território, a abordagem institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário é apresentada por Leite (2012), onde afirma que

Na abordagem dos Territórios Rurais de Identidade, não é incomum referir-se também à dimensão “cultural”. Isto é, os Territórios Rurais fundamentar-se-iam na existência de um corpo de normas (simbólicas ou não) específicas da sociedade local, ou seja, a ideia uma “identidade territorial” (Echeverri, 2009). No entanto, a construção dessa “identidade” é atributo de alguns – mas não de todos – territórios. Entre os critérios utilizados pela SDT para identificar os Territórios Rurais estão: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km²; iii) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); iv) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; v) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional. (LEITE, 2012, p. 4).

Os Municípios até 50 mil habitantes e a densidade populacional menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado. Esse é o critério demográfico para a formulação dos territórios rurais. (LEITE, 2012). Assim, as relações científicas apresentadas diferem da normativa institucional. Para alcançar o objetivo proposto, levou-se em consideração as duas abordagens.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Avaliação de Impacto, para Rua (2002), “trata-se de avaliação de um ou mais resultados de médio ou longo prazo, definidos como ‘impactos’, ou seja, conseqüências dos resultados imediatos”. Em outra passagem, a autora, afunila mais a conceituação de Avaliação de Impacto. Ela cria o conceito de Avaliação de Impacto Social. Então para Rua (2002) esse conceito

[...] trata-se de um conjunto de estratégias destinadas a isolar e mensurar as conseqüências dos resultados obtidos com as políticas, programas ou projetos. Um dos grandes desafios da Avaliação de Impacto é conseguir isolar, em uma situação específica, as mudanças ‘naturais’ – por assim dizer – as mudanças ‘provocadas’, ou seja: i) resultantes de uma determinada

intervenção, cujo impacto se pretende avaliar; e ii) resultantes de outras intervenções. (RUA, 2002, p. 19).

Essa passagem demonstra que a empiria passa ser importante no que diz respeito ao isolamento. Contudo, esse isolamento não quer dizer que seja apenas um estudo de caso. O importante para esta pesquisa é poder avaliar a partir dos impactos. Sendo que eles já estão presentes como perguntas, objetivos e hipóteses. Quanto às mudanças provocadas, em outro fragmento, a mesma autora enuncia que

Os impactos sociais igualmente podem variar em intensidade. Por exemplo, uma intervenção pode transformar radicalmente os padrões de vida, hábitos e comportamentos de um grupo ou população ou mudá-los apenas marginalmente. Os impactos sociais variam, também, conforme a extensão no espaço. Ou seja, determinadas intervenções têm impacto localizado, outras têm desdobramentos sobre áreas contíguas, mais ou menos amplas, alterando a distribuição da população, provocando migrações, etc. (RUA, 2002, p. 21, grifo do autor).

Na citação em questão, destacam-se a intensidade e a extensão espacial. Estes dois elementos são fundamentais no processo avaliativo. No caso do Assentamento Araxiteua, esta orientação foi seguida. No cruzamento dos dados, verificou-se a importância da generalização, devido o critério da regionalização utilizado que foi o Território Rural do Baixo Tocantins.

Por conseguinte, como aproximação teórico-metodológica sobre Avaliação de Política Pública foi seguido os três passos metodológicos colocados por Rua (2002) que aqui se cita apenas dois. Os referidos são

1 – O marco conceitual que define o que a política / programa ou projeto deve realizar. Ou seja: os objetivos máximos, as metas, as estratégias ou atividades (ações) selecionadas para atingir objetivos e metas e as relações supostamente existentes entre os objetivos estabelecidos e as ações propostas. 2 – Os stakeholders, ou seja, todos os atores que tenham algum tipo de interesse na política / programa / projeto: os gestores, as populações alvo, os fornecedores de insumos, os financiadores (inclusive os contribuintes), os excluídos e os diferentes seguimentos da sociedade civil envolvidos direta ou indiretamente. Especificamente útil, neste ponto, é a matriz de análise de stakeholders, em anexo. (RUA, 2002, p. 11-12).

Esse dois passos foram seguidos como metodologia. Compararam-se os materiais empíricos e secundários, no sentido de dar mais ênfase à pesquisa. O elemento fundamental parte dos *stakeholders*. Essa identificação é necessária porque todos os atores podem entrar no processo avaliativo.

AVALIAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO PA ARAXITEUA

O Projeto de Assentamento Araxiteua faz parte da tipologia Assentamento Federal. Sendo que a fase é em Estruturação. Quanto à fase de obtenção foi a modalidade Arrecadação. (BRASIL, 2011). Essa modalidade tem haver com as populações que já fazem o uso, mas falta arrecadar a terra para regularizá-la. No assentamento, o Projeto original tem a capacidade de 83 famílias, como visto na tabela 1 abaixo.

176

Tabela 1 – Projetos de Assentamento (PA) do Município do Acará

Nome	Área (Ha)	Capacidade de Famílias	Famílias Assentadas	Famílias Tituladas	Famílias não Tituladas
Araxiteua	1.389,75	83	81	0	81
Benedito Alves Bandeira	8.712	205	180	46	134
Calmaria I	9.605	190	179	0	179
Fortaleza	1.880,99	62	34	0	34
São Lourenço	1.258,78	36	28	0	28
Santa Maria I e II	4.256,41	145	128	15	113
Total	27.102,93	721	630	61	569

Fonte: MDA/INCRA – Secretaria de Informações Territoriais (SDT) - Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, 2011. Elaboração: Penha (2012).

No entanto, 81 foram assentadas. Quando da pesquisa de campo, foram aplicados 80 questionários, visto que um assentado havia falecido três meses. Desses 80, foram feitas 7 entrevistas não estruturadas. Essa forma de obtenção dos dados fazia parte apenas para atores isolados. Contudo, no momento das aplicações, foi pedido para esses 7 que fossem gravadas, visto que as falas eram fundamentais para a pesquisa.

A dimensão econômica enquanto visibilidade impacto e mudança social. No II PNRA, os créditos são anunciados, e também na página eletrônica do INCRA estão presentes todas as formas de crédito para os assentados da reforma agrária. Contudo, nem todos os créditos são concedidos ao mesmo tempo. São, na verdade, liberados de acordo com a situação do assentamento. Os valores presentes são atualizados de acordo com cada orçamento. Por isso, que os valores que aparecem no quadro 3 são os que estão disponíveis para o público. No Assentamento Araxiteua, os créditos até então concedidos foram o Apoio (R\$ 3.200,00) e o Aquisição de materiais de construção (R\$ 15.000,00). Sendo que esses são os que tornaram impactos positivos para os assentados enquanto perspectiva positiva e para mudança social.

Quadro 3 – Tipos de crédito e valores por famílias.

TIPOS DE CRÉDITO	VALORES
Apoio Inicial	R\$ 3,2 mil
Apoio Mulher	R\$ 2,4 mil
Aquisição de Materiais de Construção	R\$ 15 mil
Fomento	R\$ 3,2 mil
Adicional do Fomento	R\$ 3,2 mil
Semiárido	Até R\$ 2 mil
Recuperação/Materiais de Construção	Até R\$ 8 mil
Reabilitação de Crédito de Produção	Até R\$ 6 mil
Crédito Ambiental	R\$ 2,4 mil

Fonte: INCRA (2010). Elaboração: Penha, (2012)

Ao analisar os documentos, infere-se que as famílias estão satisfeitas com a aquisição dos materiais eletrodomésticos, ferramentas para o trabalho agrícola e para o não agrícola.

Quadro 4 - Aquisição de materiais pelos assentados do PA Araxiteua

MATERIAL	TRABALHO AGRÍCOLA	TRABALHO NÃO AGRÍCOLA
MÁQUINA PARA BATER AÇAÍ		x
MÁQUINA PARA COSTURAR		x
BICICLETA CARGUEIRA	x	x
ENXADA COM CABO	X	
TERÇADO	X	
CATITU PARA RALAR MANDIOCA	X	
GELADEIRA	X	x
FOGÃO DE 4 BOCAS	X	x
BOTIJÃO DE GÁS	X	x
CARRO DE MÃO ZINCADO	X	
MACHADO COM CABO	X	
TELEVISÃO DE 14 POLEGADAS		x
RÁDIO		x
LIMA KF	x	
ALIMENTAÇÃO	x	
CHAVE COM MANGUEIRA PARA FOGÃO	x	x
FORNO COMPLETO PARA TORRAR MANDIOCA	x	

Fonte: Trabalho de campo (2011). Elaboração: Penha, (2012)

No quadro 3, verificam-se os tipos de materiais mais necessitados pelos assentados. A relação feita entre os trabalhos agrícola e não agrícola é pela dimensão para a diversificação da produção. Segundo uma assentada, entrevistada A,

Esses materiais são de utilidade para nós, porque quando chegou a energia nem todos tínhamos geladeira. O peixe, a caça eram salgados para render

mais. Depois disso tivemos uma melhora porque com o PRONAF, podemos cortar o cupuaçu, embalar e depois vendermos. O açaí era e continua a ser vendido, parte em caroços. Agora vendemos também congelado. Não só para isso também para nossa própria alimentação. Então vejo que foi muito bom esses materiais. Uma coisa importante: não vamos pagar nada.

O depoimento acima se mostra importante para a relação de necessidade. Os materiais foram pedidos pelos próprios assentados, sob gerenciamento e emissão de notas pelo INCRA e pela Loja escolhida. Quanto ao valor total verificado no documento de uma página denominado de “Plano de Aplicação Simplificado – Crédito Apoio (Aquisição de Ferramentas, Insumos Etc.)”, com o valor de R\$ 2.400,00, cada família possui uma nota com assinatura de recebimento pelo assentado.

Segundo informações verbais da mesma entrevistada A, a escolha desses materiais foi realizada pelas mulheres. Assim verifica-se o papel essencial do gênero, com o poder de decidir na política do crédito para suas famílias.

Sendo um impacto positivo, os indicadores, crédito inicial e de construção independem do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). Este, existente desde o final dos anos 1990, contribuiu segundo Schneider (2010a) para a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006). Independentemente de todas as críticas sobre esse crédito, teve no PA Araxiteua impacto positivo.

Isso se mostra claro, na tabela 2, quando está expresso o aumento percentual das rendas mensais por família assentada, equivalendo a 1 salário mínimo. Abaixo de 1, antes do assentamento eram 5 famílias, depois diminuiu para 3. Em percentuais, foi de 6,25% para 3,75%. Esses valores mostram-se confiáveis devido ser a base de ganho agrícola e não agrícola e ficar registrados nas notas de compra e venda das mercadorias no Complexo de Abastecimento do Bairro do Jurunas, na periferia urbana da Cidade de Belém.

Tabela 2 – Renda mensal por família assentada antes e depois da construção do PA Araxiteua em salário mínimo

	Antes	%	Depois	%
Abaixo de 1	5	6,25	3	3,75
1 a 2	32	40	27	33,75
2 a 3	31	38,75	35	43,75
3 a 4	12	15	15	18,75
Acima de 4	0	0	0	0
Total	80	100	80	100

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2010 e abril de 2011. Elaboração: Penha, (2012)

Na faixa de 1 a 2, eram 32 famílias, quando da pesquisa são 27. Nesse intervalo, destaca-se porque aumentou o número de famílias. De 2 a 3, eram 31 e aumentou para 35, já de 3 a 4, aumentou de 12 para 15 famílias. Essa relação mostra uma tendência no aumento das rendas.

179

Tabela 3 – Tipos de agricultura feita com o empréstimo do PRONAF

	Número	%
Farinha de mandioca	22	27,5
Milho	4	5
Feijão em grãos	6	7,5
Arroz	9	11,25
Banana	8	10
Cupuaçu em polpa	8	10
Feijão verde	9	11,25
Açaí em caroço	14	17,5
Total	80	100

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2010 e abril de 2011. Elaboração: Penha, (2012)

Os empréstimos por família assim distribuídos na tabela 3 podem ser vistos como formas agrícolas, sendo a dimensão agrícola resultar em outras formas de obtenção de renda. Na tabela 4, estão presentes as diversas formas de obtenção de renda dos assentados. A maioria das obtenções de renda advém da agricultura que tem o percentual de 33,75% que corresponde a 27 famílias. Em segundo, vem a aposentadoria com 22,5% sendo 18 famílias correspondentes.

Tabela 4 – Formas de obtenção de renda por família assentada

Renda	Número	%
Agrícola	27	33,75
Agrícola por empreitada	1	1,25
Venda de criação	15	18,75
Venda da extração	12	15
Venda de carvão	6	7,5
Aposentadoria	18	22,5
Pensão	1	1,25
Total	80	100

Fonte: Pesquisa de campo, julho de 2010 e abril de 2011. Elaboração: Penha, (2012)

Quanto à venda e criação, 15 famílias tem maior renda, ou 18,75%. Em quarto, a extração, 12 famílias tem como predomínio, sendo 15% das famílias assentadas. Por fim, a venda de carvão 6, famílias, pensão e agricultura por empreitada com 1 família cada.

Esses dados demonstram a heterogeneidade das famílias assentadas. Sobre a criação, destaca-se a apicultura, com 5 famílias as quais tem como predomínio a agricultura. A relação com o PRONAF, para os assentados é direta devido à renda agrícola vinda desse crédito, resulta na diversificação e no acúmulo de rendas para o direcionamento de outras quando do período sazonal. Sobre esse indicador, o entrevistado B afirma que

180

Para nós o PRONAF é muito importante. Eu pago tudo direitinho todo o mês. Com o PRONAF, aumentei a produção de farinha, crio mais porco, planto milho, feijão e também tenho criação de galinhas. Vejo isso muito valoroso para nós. Antes não tínhamos como fazer tudo isso. Tudo era do nosso suor e a situação ficava difícil quando a farinha e o açaí estavam a baratos. Até os nossos compradores baixavam o preço. Agora não quando a farinha e o açaí estão com preço baixo, vendemos muito milho, cacau, pupunha, porco, galinha e até mesmo mel de abelha. Ficamos todos contentes com essa situação. Vejo que melhorou muito, hoje podemos trabalhar com menos preocupação de antes.

Sobre essa posição, infere-se que para o assentado não ter problemas com a sazonalidade, a forma diversificada foi fundamental. Assim parte com a ideia de Hurtinne (2001, 2005) sobre a sustentabilidade. Essa forma, que o autor discute, é resultado não de pesquisa em assentamentos, mas sim de agricultores familiares com o poder de criar e diversificar. A diversificação é vista também no fluxograma de Schneider (2010), as rendas agrícolas e não agrícolas tem sentido somente com a relação familiar.

No Assentamento Araxiteua a forma familiar permaneceu e ao mesmo tempo fortaleceu. As migrações cessaram devidos os créditos e surgirem oportunidades mesmo que precárias da rede de ensino. Nesse caso o ensino modular no Ensino Médio foi implantado em uma Escola fora do Assentamento. Também, mas dentro do Assentamento, a Educação de Jovens e Adultos. Contudo, outro fator foi decisivo, o conjunto de infraestruturas.

As infraestruturas são consideradas aqui como sendo a Configuração Territorial. Elementos como a energia elétrica, o crédito inicial, a melhoria relativa do acesso aos mercados por meio das estradas, tornara-se fatores decisivos para a melhoria no uso da terra.

Destarte, com a apresentação e discussão desses resultados, mostra-se que relativamente que os impactos foram mais positivos do que negativos. Essa conclusão é feita a partir dos parâmetros materiais, financeiros, de infraestrutura e de aceitação da política do assentamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se neste artigo a operacionalização do II PNRA com ênfase Programa Novos Assentamentos a partir do assentamento Araxiteua, contudo, verificando os casos no território rural do baixo Tocantins são semelhantes. Por meio dos dados da pesquisa de campo, foi possível avaliar o impacto positivo no que tange à dimensão econômica para os agricultores familiares assentados.

Desde a implantação que datou do ano de 2006 até 2011, pode-se generalizar para todo o Território Rural do Baixo Tocantins. A forma operacional instituída a partir do desenho do II PNRA e dos Programas complementares. Os autores aqui utilizados foram importantes para o trabalho devido serem, na vasta literatura disponível, os mais atuais. Não procurou nesta pesquisa fazer generalizações dos autores para um único caminho teórico-metodológico. A realidade da pesquisa é coerente e não pode ter um único viés.

O crédito inicial foi o principal indicador da satisfação social e financeira dos assentados. Visto que contribuiu para a agricultura, criação, extração e para as rendas não agrícolas. Os assentados mostraram-se maduros quanto aos conhecimentos do que precisam para sobreviver de imediato. Com isso, a forma coletiva de produzir deu lugar às formas individuais, mas diversificadas. Pequenos negócios foram executados como a venda de polpa de frutas e confecção de roupas.

As rendas aumentaram. Na verdade, isso foi resultado das combinações anteriores ao assentamento tanto das rendas agrícolas e não agrícolas. A mudança mostrou-se relevante para os assentados. As somas dos créditos ao PRONAF tornaram-se sustentáveis. O indicador aposentadoria também foi positivo. Por mais que independa dos assentamentos, o importante é que ele soma nas rendas e contribui para a diversificação.

O resultado dessa pesquisa demonstra o quanto é complexo estudar a reforma agrária. No Assentamento Araxiteua, descobriu-se que as realidades agrárias amazônicas não são homogêneas enquanto comportamento demográfico. A política de construção de assentamentos rurais demonstra, com seriedades institucionais, ser positivas e melhorar a qualidade de vida dessas populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, DF: MDA; INCRA, 2003.

_____. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)/
Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). **Estatísticas do Meio Rural
2010-2011**. Brasília, DF: MDA, 2011.

CARVALHO, Katia. et. all. **Trilhas da regularização fundiária para as populações nas
florestas amazônicas**. Belém: CIFOR/FASE, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. As transformações recentes na agricultura e a luta pela
reforma agrária. In: _____. **MST: formação e territorialização em São Paulo**. 2ª ed. São
Paulo: Hucitec, 1999, p. 29-64.

GUANZIROLI, Carlos. Reforma agrária e globalização da economia: o caso do Brasil.
Econômica, v. 1, n. 1, 1999, p. 27-52.

_____. O porquê da reforma agrária. **Econômica**, v. 4, n. 1, 2002, p. 5-24.

HURTIENNE, Thomas. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na
Amazônia. In: COELHO, M. C. N. et al. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão
do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP, 2001, p. 177 – 259.

_____. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. **Novos
Cadernos do NAEA**, v. 8, n. 1, pp. 19-71, 2005.

LEITE, Sérgio. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: políticas públicas, atores e
sustentabilidade. In: **Congresso Internacional Virtual - Economia Verde e inclusão
socioreprodutiva: o papel da agricultura familiar**. Disponível em: < [http:// www.
Congressorio20.org.br/sitio/politicas-publicas](http://www.Congressorio20.org.br/sitio/politicas-publicas)>. Acesso em 25 de maio de 2012.

MARTINS, José de Souza. Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à
agricultura familiar. IN: **Seminário interno sobre “Dilemas e perspectivas para o
Desenvolvimento Regional no Brasil, com ênfase no agrícola e rural na primeira década
do século XXI**. FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura,
Santiago do Chile, 11-13 de dezembro de 2001.

_____. Um sujeito da reforma agrária (estudo comparativo de cinco assentamentos). In:
_____. **Travessias: a vivência da reforma agrária nos assentamentos**. Porto Alegre:
EDUFRGS, 2003a, p. 11-52.

_____. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo
Social**, USP, 2003b, p. 141-175.

_____. **Reforma Agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: Edusp, 2004.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH/ Labur Edições, 2007. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>>. Acesso em 10 de janeiro de 2011.

PENHA, Luciano Rocha da. **Reforma Agrária na Amazônia?** Avaliação do II Plano Nacional de Reforma Agrária no Território Rural do Baixo Tocantins – PA. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Gilberto de Miranda; LIMA, Ailton Pires de; A criação de novos municípios e o ordenamento territorial no Estado do Pará. In: ROCHA, Gilberto de Miranda; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; TYEISSERENC, Pierra. (Org.). **Territórios de desenvolvimentos e ações públicas**. Belém: EDUFPA, 2009, p. 209 – 230.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias**. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraAvaliaPol.pdf>. Acesso em: 1 de julho de 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2004a.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 6 ed. São Paulo/ Rio de Janeiro: Record, 2004.

SCHNEIDER, Sergio. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris**, v. 4, n.1, 2010a, p. 85-131.

VALENTE, Ana Lúcia. “Mas, qual reforma agrária? – revisitando um debate inconcluso. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 17, n. 1, 2009, p. 86-120.

VASCONCELLOS, Mario; ROCHA, Gilberto; VACONCELLOS, Ana Maria. Comunidades rurais, capital social e desenvolvimento territorial. In: ROCHA, Gilberto (Org.). **Município e território**. Belém: NUMA; UFPA, 2011, p. 203-206.

Artigo Recebido em: 08 de junho de 2014.
Artigo Aprovado em: 27 de junho de 2014.