

# Pobreza e desigualdade nos assentamentos rurais da Bahia<sup>1</sup>

Paulo Freire Mello<sup>2</sup>

**Resumo** – Diagnósticos de sistemas de produção dos assentamentos e fundos de pasto baianos, para as safras 2008–2009 e 2009–2010 e outro referente a 2009, apontaram alta desigualdade e baixas produção e renda. Prospectando as razões, verificam-se diferenças mesorregionais e estabelecem-se comparações com dados do Rio Grande do Sul e de todo o País. Conclui-se que a distribuição de terra não é suficiente para a superação da pobreza e que é preciso repensar as políticas públicas diante das recentes mudanças da agropecuária brasileira, cada vez mais concentrada e excludente.

**Palavras-chave:** mediação, reforma agrária, renda agrícola.

## Poverty and inequality in rural settlements of Bahia

**Abstract** – A diagnosis of production systems in settlements and “grass funds” of Bahia grass to 2008-2009 or 2009-2010, and another to 2009, had argued the existence of high inequality, low yields and income. Prospecting your reasons, we find Meso-regional differences and establish comparison with data of the State of Rio Grande do Sul and across the country. We conclude that the distribution of land is not enough to overcome poverty and that we must to rethink public policies in the face of recent changes in Brazilian agriculture, increasingly concentrated and exclusionary.

**Keywords:** mediation, agrarian reform, farm income.

## Introdução

Os 642 assentamentos e fundos de pasto<sup>3</sup> da Bahia, inclusos no Programa Nacional de Reforma Agrária, contavam, em 2012, com mais de 42 mil famílias, que, somadas ao restante dos assentamentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), alcançam mais de um milhão de famílias: um quinto de todos os estabelecimentos rurais e 10% do território brasileiro. Como no restante do País,

esse contingente foi assentado, em grande medida, a partir de 1995 – a reforma agrária brasileira é recente e nada desprezível.

Parte da farta literatura entusiástica da reforma agrária, basicamente de vertente marxista, mantém a premissa de que há uma questão agrária no Brasil, ressaltando a irracionalidade que a renda da terra representa para a reprodução ampliada do capital ou mesmo o que seriam as baixas produções agrícolas, quando não produzi-

<sup>1</sup> Original recebido em 15/4/2015 e aprovado em 22/5/2015.

<sup>2</sup> Engenheiro-agrônomo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) do Rio Grande do Sul, doutor em Desenvolvimento Rural. E-mail: pfreiremello@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Áreas de exploração coletiva por pequenos criadores no semiárido baiano. Ver Ferraro Júnior (2008).

vidades, entre outros argumentos. O que, por vezes, não se considera é que, no período recente, o País passou a vivenciar com mais intensidade um processo de amplo escopo: os constantes aumentos de produção e produtividade da agricultura das últimas décadas – contando com baixos subsídios (a partir de meados da década de 1980)<sup>4</sup>, comparados com a realidade dos EUA e da União Europeia – tornaram o problema do desabastecimento resolvido e alçaram o País à condição de um dos maiores produtores do planeta (NAVARRO, 2010), apesar de contar com somente 15% da população em áreas rurais<sup>5</sup>. Por conta da modernização tecnológica, com ênfase no trabalho da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a produção vem se ampliando rapidamente e fazendo os preços caírem. A pesquisa, o crédito e a comercialização foram crescentemente assumidos por um setor privado cada vez mais oligopolizado e conectados ao sistema financeiro, complexificando o seu acesso e ampliando os riscos (BALESTRO; LOURENÇO, 2014).

Essas mudanças colocaram a agropecuária num patamar cada vez mais profissional e competitivo, em que a administração rural eficiente passou a ser crucial, demandando vultosos investimentos financeiros e alto grau de instrução dos agricultores, só alcançados por uma minoria, familiar ou empresarial. Os assentamentos, não destoando do entorno, refletem as questões estruturais da agricultura brasileira. Sugere-se que grande parte dos assentados, principalmente os do Norte e do Nordeste do País – e que são a maioria esmagadora da reforma agrária –, se insere naquela parcela dos estabelecimentos brasileiros que quase nada produz (73%), ao passo

que 8,2% dos estabelecimentos produzem 85% de tudo, conforme Alves e Rocha (2010)<sup>6</sup>.

A atual dinâmica do agronegócio brasileiro espelha uma espécie de bloqueio estrutural à pequena produção, especialmente para aqueles descapitalizados e desprovidos de condições culturais para uma constante absorção de tecnologia – responsável por dois terços do crescimento produtivo – e para o acesso aos sistemas financeiro e de comercialização. Em complemento, a rápida (e atabalhoada) urbanização, *pari passu* com a modernização de uma pequena parte das (grandes ou pequenas) propriedades, consolidou uma estrutura fundiária altamente concentrada, se não de forma definitiva, de difícil modificação.

A defesa da existência de uma questão agrária ou mesmo a elasticidade dada à noção incorre no sério risco do a-historicismo<sup>7</sup>. Mas se aceitarmos o esvaziamento da questão agrária no seu sentido clássico ainda restaria alcançar outras benesses prometidas pela reforma agrária: a redução da pobreza e da desigualdade (BERRY, 2011; BINSWANGER-MKHIZE et al., 2009), por exemplo, via incremento de trabalho e renda em parte do meio rural carente de oportunidades, especialmente no Norte e Nordeste. Resta saber se essa política daria conta do objetivo na atualidade.

Assim, avaliar as condições de vida, da produção agropecuária e da renda dos assentamentos da Bahia, cujos resultados são compatíveis com aqueles do Norte e Nordeste, com o auxílio de resultados de pesquisas realizadas no Rio Grande do Sul (que mantém similaridades com os do Sul, Sudeste e Centro-Oeste), nos permite analisar a reforma agrária brasileira.

<sup>4</sup> Não se desconsidera a existência de grandes devedores na agricultura brasileira e de uma espécie de subsídio de fato por meio de renegociações intermediadas pela bancada ruralista.

<sup>5</sup> Ao criticar o critério adotado pelo órgão de pesquisa para separar urbano e rural, Veiga (2003) defende que o Brasil possui áreas essencialmente rurais que somam 30% da população e a maior parte do território. Mas não parece haver dúvida quanto ao crescimento da urbanização do País.

<sup>6</sup> Mesmo no Rio Grande do Sul, onde encontramos uma das melhores rendas médias entre os assentamentos do País, elas se mostram insuficientes na comparação com o salário mínimo. Para a safra 2004–2005, a renda agrícola média alcançou 52% do custo de oportunidade da mão de obra por Unidade de Trabalho Humano (MELLO; SANTOS, 2013).

<sup>7</sup> Em nível mundial, Bernstein (2011) fala da “resolução da questão agrária do capital”, graças ao funcionamento dos mercados globais e das altas produtividades. Curiosamente, quanto ao Brasil o autor alerta para um debate em curso.

Além disso, esses estados somam quase 25% de toda a agricultura familiar, fornecendo, pois, um panorama razoável sobre o tema no País.

Um inventário dos estudos amplos sobre os assentamentos brasileiros mostra que o mais antigo deles é um relatório da FAO (1992), baseado em amostra pequena; de qualquer sorte, já são mais de 20 anos de sua publicação. O I Censo da Reforma Agrária (INCRA, 1997) foi mais amplo, mas não contou com informações sobre produção e renda. Já Sparovek (2003) as coletou expeditamente para todos os assentamentos da época, mas por meio de informantes, não diretamente nas famílias, o que impediu conclusões mais abrangentes por causa de sua imprecisão, da falta de informações sobre custos de produção e por não registrar a (alta) variabilidade<sup>8</sup>. Leite et al. (2004) avaliaram os assentamentos em diferentes dimensões, mas não quantificaram a produção e a renda. Não obstante, concluíram que os impactos sociais dessas áreas eram altamente positivos.

Até 2009 não ocorreram novidades, à exceção de um diagnóstico sobre o programa de crédito fundiário brasileiro (SPAROVEK; MAULE, 2009), que revelou rendas bastante baixas. Diante dessa lacuna, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) encomendou um estudo de produção e renda de alguns assentamentos, em 2009, cujos resultados mostraram situação de penúria econômica, embora tenham sido pouquíssimos os assentamentos pesquisados. Não tardou para que o Incra “respondesse” com uma pesquisa de porte nacional<sup>9</sup>, referente a 2009 e coletada em 2010. Infelizmente, os dados de renda não foram divulgados, talvez pelas baixas rendas apresentadas nos dados preliminares.

Por fim, foram publicados os resultados do Censo de 2006 para os assentamentos brasileiros (MARQUES et al., 2012) com foco nos Valores Totais da Produção (*VTP*), que se mostravam,

aparentemente, bastante alvissareiros. É preciso esclarecer. Em primeiro lugar, a caracterização dos assentamentos se mostrou um grave limitante para o censo, como admitem os autores. É provável que tenham sido computados empresários altamente produtivos de perímetros irrigados, que não são assentamentos, o que explicaria a alta produção de manga na Bahia, por exemplo, já que não se tem notícia desse produto nos assentamentos.

Segundo, estabelecimentos de produção agrícola irrisória não foram considerados rurais e, portanto, não computados. E eles são muitos. Terceiro, diferentemente do Valor Bruto da Produção (*VBP*), utilizado neste estudo e que abarca o vendido e o consumo humano, o *VTP* computa tudo o que se produziu na área, mesmo que se trate de insumo para outro produto – por exemplo, o milho dado ao suíno –, o que acaba inflando os valores na comparação com o *VBP*. Mais ainda na comparação com a Renda Agrícola (RA), que, ao abater os custos de produção, permite um cotejo mais inteligível com o custo de oportunidade da mão de obra, o salário mínimo.

Quarto, quando se deparava com lotes coletivos (ou aparentemente coletivos, ou seja, assentamentos sem demarcação concluída, fato comum), o censo considerava-os como apenas um estabelecimento rural, mesmo ocupado por dezenas de famílias, gerando então um valor de renda irreal. Pelas razões evocadas, essa publicação superestimou as rendas. Além disso, a comparação do *VTP* com o salário mínimo não foi esclarecedora. Por fim, insistir somente em médias não permite visualizar a alta variabilidade da renda e a desigualdade que ela exprime.

Conclui-se que há escassez de estudos amplos e detalhados sobre a produção e a renda dos assentados e, mais ainda, sobre a desigualdade interna. Tudo se passa como se a reforma

<sup>8</sup> Está implícita aqui – e, de resto, na maior parte dos discursos sobre assentamentos no Brasil – uma prenoção dominante que entende um assentamento como uma “comunidade” de iguais. Essas áreas são mais bem compreendidas como arenas hierarquizadas onde facções disputam recursos públicos (OLIVIER DE SARDAN, 1995).

<sup>9</sup> INCRA. **Dados preliminares da pesquisa em assentamentos**. Brasília, DF, 2010. Arquivo digital fornecido pessoalmente pela coordenação da pesquisa.

agrária fosse justificada a priori, não necessitando de crítica. Este trabalho propõe a superação dessa lacuna, principalmente com base em dois diagnósticos de renda feitos em assentamentos da Bahia. Lá, existem enormes dificuldades de produção, fundamentalmente por uma razão estrutural, não diferente dos não assentados, mas também por imperfeições na implantação dos assentamentos e pelo surgimento de relações de dominação, internamente e no espaço de mediação.

## Metodologia

Os dados, corrigidos somente para a Bahia, referentes à pesquisa nacional do Incra sobre a qualidade de vida nos assentamentos foram publicados em Mello e Gomes (2011). Em Paralelo, realizou-se outra pesquisa, referente às safras 2008–2009 e 2009–2010, chamada aqui de pesquisa baiana. Esta contou com questionários mais amplos, aplicados pela Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), estatal, e uma amostra bem maior – 3.613 famílias contra 546 famílias da primeira –, o que permitiu obter uma gama maior de variáveis e uma melhor estimativa da renda. A coleta amostral, de 14,5%, foi feita em 367 assentamentos. E dois tipos de questionário foram aplicados: por assentamento, respondidos, para questões de ordem geral, por lideranças; e por família, aplicados nas residências, de forma aleatória, com dados corrigidos<sup>10</sup> e tabulados em sistema específico. Os valores foram calculados quando dois reais correspondiam a um dólar.

Para o cálculo das rendas, adotou-se praticamente a mesma metodologia que a pesquisa nacional do Incra – mas de forma mais completa – e a utilizada para avaliar os assentamentos do Rio Grande do Sul (MELLO; SANTOS, 2013), todas baseadas em diagnóstico de sistemas

de produção, conforme convênio Incra/FAO (CURSO..., 1997). As fórmulas básicas são:

- 1) Renda Agrícola (*RA*) = Valor Bruto da Produção (*VBP*) - custos totais + mão de obra prestada em atividades agrícolas (*P*)
- 2) *VBP* = Preço × (quantidade vendida + quantidade consumida pelas pessoas), para cada linha de produção, incluindo a agroindústria
- 3) Renda Não Agrícola (*RNA*) = artesanato, construção civil, serviços domésticos, públicos, etc.
- 4) Outros Ingressos (*OI*) = aposentadoria, benefícios, pensão, repasses diversos, etc.
- 5) Ingressos Totais (*IT*) = *RA* + *RNA* + *OI*

Atribuiu-se R\$ 7,50/ano para o metro quadrado da horta e R\$ 1,83/ano para o metro quadrado do pomar doméstico (considerando seis metros quadrados por planta) com base na produção e no valor médio de algumas culturas mais frequentes do estado e um limite máximo de 300 metros quadrados para cada situação, não deixando de valorar o autoconsumo, mas evitando exageros decorrentes de má aplicação do questionário.

Médias simples foram obtidas para os assentamentos e municípios, mas, como o percentual amostral não foi o mesmo para todos, calculamos a média ponderada para as mesorregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para as mesorregiões do Incra (definidas para fins práticos de ação da instituição) e para todo o estado.

## Os resultados mais abrangentes<sup>11</sup> e o cotejo das pesquisas

A pesquisa baiana captou dados de apenas uma safra agrícola (uma parte para a safra

<sup>10</sup> Os valores registrados por mês foram anualizados. Na falta dos preços, completou-se com a moda ou a média (quando a moda não era clara ou era inexistente) de cada produto, entre outros ajustes baseados em telefonemas aos técnicos de campo.

<sup>11</sup> O diagnóstico levantou outras informações cuja análise não cabe neste texto, mas relevantes para estudos posteriores: patrimônio, etnia e religião, por exemplo.

2009–2010 e outra para 2008–2009, em amostras diferentes) para um conjunto de áreas que estão em momentos distintos de um processo de reforma agrária. Um assentamento com baixas rendas pode ser resultado de um incipiente acesso a créditos ou à demarcação. Conforme a pesquisa nacional, a renda melhora com a idade, apesar de estancar num patamar bem baixo. Em linhas gerais, as duas pesquisas denotam baixa produção, acesso ruim à infraestrutura e ao crédito, pobreza e desigualdade.

Na Bahia, a pesquisa nacional constatou o alto déficit de acesso à infraestrutura (água, estrada, habitação e luz) e ao crédito rural, não destoando, em ambos os casos, do resto do Brasil. No acesso das famílias à assistência técnica, todavia, a Bahia está à frente do Brasil: 85% contra 32% (MELLO; GOMES, 2011).

A variação macrorregional da renda obtida nos assentamentos brasileiros é tributária das questões maiores que explicam as desigualdades em nível nacional, em que o Norte e o Nordeste têm desempenho econômico inferior ao das demais regiões, mas, como afirmado, conformam a maior parte dos assentamentos – e também do território nacional. No Nordeste rural, há razões históricas, ambientais e econômicas que podem explicar os altos índices de pobreza e desigualdade, mas sua análise não cabe neste texto. Considera-se que a situação produtiva dos assentamentos, tendencialmente, não difere da

do seu entorno, como já se constatou em tantos estudos.

A comparação das variáveis de renda nas duas pesquisas, especialmente as médias de *VBP*, *OI* e renda total, sem considerar custos, para a Bahia e suas mesorregiões do IBGE (Tabelas 1 e 3), mostra rendas sistematicamente menores na pesquisa baiana. Por exemplo, o *VBP* na pesquisa baiana foi 36,64% menor, e a renda total, sem considerar custos, 23,14% menor.

A pesquisa nacional não coletou os custos de produção, de modo que a *RA*, que este trabalho entende como a melhor variável, não foi obtida. Além disso, esse diagnóstico dividiu a renda em três partes (*VBP*, trabalho externo e benefícios), diferentemente da pesquisa baiana, que trabalhou com *RA*, *VBP*, *OI* e *IT*. Apenas num caso os resultados das duas pesquisas são similares, o da variável *OI*, que é comparável a benefícios. A renda total sem custos é comparável na medida em que na pesquisa baiana se soma o *VBP* com *P*, *OI* e *RNA* e na pesquisa nacional o *VBP* se soma ao trabalho externo e aos benefícios. O trabalho externo individualmente é comparado com *P* somado com *RNA*, pois a pesquisa nacional não separou as atividades agrícolas das não agrícolas.

A participação percentual de cada fonte de recursos na pesquisa baiana é mostrada na Tabela 2. Por um lado, a pequena participação

**Tabela 1.** Comparação dos dados das pesquisas nacional e baiana sobre os assentamentos da Bahia.

Variável	Pesquisa nacional (R\$/família/ano)	Pesquisa baiana (R\$/família/ano)	Diferença (%)
VBP	3.730,00	2.363,23	36,64
Custos totais	Não contabilizado	1.101,07	-
P	Trabalho externo	246,47	-
RA	Não calculado	1.508,63	-
RNA	Trabalho externo	538,60	-
Trabalho externo/P + RNA	1.530,29	785,07	48,70
Benefícios/OI	3.782,73	3.801,73	-0,50
Renda total sem considerar os custos	9.043,02	6.950,03	23,14
IT considerando RA + RNA + OI	Não calculado	5.848,96	-

**Tabela 2.** Grau de importância da renda agrícola, da renda não agrícola e de outros ingressos nos assentamentos baianos.

Variável	Valor (R\$)	Participação (%)
RA	1.508,63	25,8
RNA	538,60	9,2
OI	3.801,73	65,0
IT = RA + RNA + OI	5.848,96	100

da RA (25,8%) revela a baixa produção agropecuária; por outro, a fundamental importância de OI, que representou 65% dos IT. Quer dizer, os assentados baianos vivem basicamente de aposentadoria, pensão e benefícios sociais do tipo Bolsa Família. A RNA apresenta pouca importância, 9,2% do total, o que também é significativo da dificuldade de pessoas sem capacitação obterem trabalho ou fontes e renda que não sejam a produção agropecuária e os recursos governamentais.

A alta variabilidade da renda nos assentamentos não contou com o devido tratamento na pesquisa nacional, por causa de sua amostra menor, o que pode explicar o fato de suas rendas serem, em média, maiores e o motivo de não se encontrar rendas mais altas onde eram esperadas.

## As diferenças mesorregionais e os extratos de renda

Na pesquisa baiana, o VBP varia significativamente entre as mesorregiões do IBGE, ao contrário do observado na pesquisa nacional (Tabela 3). O maior VBP da região sul era esperado, pois nela se encontram os melhores regimes hídricos e bons solos, além de culturas mais rentáveis, em especial o cacau.

Discrepância semelhante ocorreu quando se comparam as rendas dentro e fora do semiárido. Na pesquisa nacional, não se evidenciou a esperada diferença, mas na pesquisa baiana o VBP fora do semiárido foi quase 50% maior que dentro dele, que conta com 71% da população.

O que não ficou claro na amostra da pesquisa nacional, fica aqui: é mais difícil obter renda no semiárido e mais fácil na região sul.

Os extratos de renda por Unidade de Trabalho Humano (UTH) são mostrados na Tabela 4. Admite-se o valor de 13 salários mínimos por UTH/ano (média mensal de R\$ 487,50 usada na correção dos dados, mais décimo terceiro, conforme legislação brasileira) como o custo de oportunidade relativo ao assalariamento rural (valor, evidentemente, teórico), ou seja, R\$ 6.337,50/UTH/ano – só 4,79% dos lotes atingiram esse valor com a RA; caso se considerem os ITs, então o valor é de 23,97% da amostra. A faixa de R\$ 6.337,50/UTH a R\$ 840,00/UTH compreende as pessoas que não estão em extrema pobreza (R\$ 70,00/pessoa/mês ou R\$ 840,00/ano, para valores da época), mas não se encontram numa situação esperada: 27,35%, se considerada a RA, e 50,35%, se considerados os ITs. Abaixo desse limite, os valores foram divididos em dois extratos, acima e abaixo de zero. O seu somatório conforma o público na extrema pobreza: 67,87% para RA e 25,69% para IT.

**Tabela 3.** Comparação do VBP calculado nas pesquisas nacional e baiana para as mesorregiões do IBGE.

Mesorregião IBGE	Semi-árido	Pesquisa nacional VBP (R\$/lote/ano)	Pesquisa baiana VBP (R\$/lote/ano)
Nordeste	Sim	4.133,99	3.259,59
Extremo oeste	Parte	3.919,04	2.718,19
Vale São Francisco	Sim	3.574,68	1.568,52
Centro-sul	Sim	3.264,13	1.991,81
Sul	Não	3.376,62	5.002,31
Centro-norte	Sim	4.224,15	2.095,66
Metropolitana	Não	5.924,01	2.524,88
Média semiárido	Sim	3.698,61	2.083,26
Média fora do semiárido	Não	3.810,40	3.089,46
<b>Média Bahia</b>		<b>3.730,00</b>	<b>2.363,23</b>

**Tabela 4.** Percentual dos assentados para extratos de renda na Bahia.

Extrato de renda (R\$)	Porcentagem de lotes (considerando RA/UTH)	Porcentagem de lotes (considerando IT/UTH)
Até 0	35,40	7,83
De 0 até 840,00	32,47	17,85
De 840,01 até 6.337,49	27,35	50,35
A partir de 6.337,50	4,79	23,97
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Como há membros familiares que não são contabilizados na *UTH* (crianças e idosos, por exemplo), existem, na verdade, mais famílias em extrema pobreza, aproximando o público da reforma agrária à média do Nordeste rural, cerca de um terço da população (BRASIL, 2011).

Conclui-se que a produção agrícola é insuficiente para o sustento das famílias e que, mesmo contando *RNA* e *OI*, estamos diante de uma situação preocupante. Com o aumento do salário mínimo acima da inflação desde a década de 1990 e a diminuição do desemprego, o custo de oportunidade da mão de obra torna-se crescente. Ou seja, cada vez torna-se mais patente a irracionalidade, do ponto de vista econômico, de tentar obter renda nessas áreas, especialmente no semiárido, onde as dificuldades ambientais são de difícil superação.

A Tabela 5 mostra as variáveis para as mesorregiões do Incra, Figura 1. A partir daqui, as

mesorregiões tratadas são essas, pois representam *clusters* de assentamentos, o que torna a análise mais alicerçada na realidade do Incra. O desempenho do *VBP* e da *RA* na mesorregião 2, o sul da Bahia, parece ser explicado por sua situação mais favorável do ponto de vista edafoclimático: possui dois centros urbanos grandes para o padrão baiano (Ilhéus e Itabuna) e tradição em fruticultura, especialmente cacau. É sintomático que a *RNA* de lá seja muito menor que a do restante da Bahia. Por hipótese, quando há melhores condições de produção agropecuária a opção é clara em direção a ela. Ou seja, a *RNA* pode estar sendo uma escapatória – ineficiente, diga-se, pois é baixa em todas as mesorregiões – para as diminutas *RAs*. Entretanto, mesmo ali a razão *IT/UTH* é menor do que o custo de oportunidade da mão de obra (sem falar de *RA/UTH*).

As mesorregiões 1 e 7 apresentaram desempenho intermediário. A mesorregião 1 está quase toda fora do semiárido, possui um dos

**Tabela 5.** Resultados de *RA*, *RNA*, *VBP*, *OI*, *IT*, *UTH*, *RA/UTH* e *IT/UTH* para os assentamentos baianos, por mesorregião do Incra.

Mesorregião Incra	RNA	VBP	RA	OI	IT	UTH	RA/UTH	IT/UTH
1	925,6	3.221,1	2.253,1	3.411,4	6.590,1	1,98	1.364	3.328,3
2	95,1	6.475,1	5.539,9	2.499,1	8.134	1,47	3.850	5.533,4
3	455,5	1.659	668,6	3.744,9	4.869	1,91	475,7	2.549,2
4	396,2	1.667,2	1.194,3	3.054	4.644,4	1,51	1.411,6	3.075,8
5	189,1	1.240,7	872,6	3.172,5	4.234,3	1,51	688,9	2.804,2
6	982,5	1.992,7	761	3.608,9	5.352,4	1,68	417,1	3.186
7	619,2	3.672,7	2.443,1	4.540,9	7.603,2	1,71	1.524,1	4.446,3
<b>Média</b>	<b>538,6</b>	<b>2.363,2</b>	<b>1.508,6</b>	<b>3.801,7</b>	<b>5.849</b>	<b>1,74</b>	<b>867</b>	<b>3.361,5</b>



**Figura 1.** Assentamentos e mesorregiões do Inkra para a Bahia.

maiores centros urbanos da Bahia, Vitória da Conquista, situação edafoclimática favorável e abriga o extremo sul da Bahia, região mais dinâmica do ponto de vista do turismo e do agonegócio, o que pode explicar seu desempenho.

No caso da mesorregião 7, norte do estado, mesmo que se considere a presença de dois grandes centros urbanos, Juazeiro e Senhor do Bonfim, o resultado surpreende, pois a região é justamente a mais seca da Bahia, com precipitação média anual de 400 mm. As mesorregiões 3, 4, 5 e 6 apresentaram fraco desempenho. A 3 (oeste) tem a pior situação em termos de *RA*, e a 5 (centro), a pior em termos de *VBP*. Quase todos os seus assentamentos estão no semiárido, em municípios pobres e muito distantes de Salvador.

Fez-se nova aproximação com as médias simples de *VBP*, hierarquizados por assentamento e por município, e cotejados visualmente com as isoietas que marcam o regime de chuvas, além da presença ou não do semiárido. Os municípios com maiores *VBP*s estão basicamente na direção sul, numa linha reta imaginária a partir da capital. Trata-se da mesorregião 2, área de cacau, resul-

tado esperado. Há também *VBP*s relativamente grandes numa linha de Salvador para noroeste, na direção do Município de Juazeiro, ou seja, da mesorregião 7, a mais seca do estado. O fato de Juazeiro, cidade média, ser berço de agricultura irrigada não explica a situação, pois abarca diretamente poucos assentamentos. No máximo, pode ter influência indireta, se considerarmos a hipótese de que a proximidade com grandes centros urbanos favorece a obtenção de rendas maiores, mas isso carece de aprofundamento.

Ainda perseguindo uma explicação para as diferenças mesorregionais, a Tabela 6 mostra a importância de cada setor produtivo (culturas temporárias, olericultura, fruticultura, reflorestamento, produção animal e produção agroindustrial) em cada mesorregião do Inkra. Depreende-se daqui a grande importância das culturas temporárias nas mesorregiões 1, 4, 5 e 6, da fruticultura na mesorregião 2 e da produção animal nas mesorregiões 3, 5, 6 e 7. Nas mesorregiões 5 e 6, há um equilíbrio entre culturas temporárias e produção animal, demonstrando que a diversificação não implica necessariamente em algo positivo do ponto de vista econômico, pois o *VBP* e a *RA* dessas mesorregiões são bastante baixos.

Uma segunda constatação é que, em todas as mesorregiões, há possibilidades de avanço em olericultura, reflorestamento, produção agroindustrial e fruticultura, justamente os setores mais rentáveis da agricultura – e os mais difíceis de se efetivarem.

O desempenho inesperado da mesorregião 7 não pode ser atribuído à maciça presença de fundos de pasto, cujas áreas por família são maiores e estabelecidas há mais tempo: suas rendas não diferiram. Da mesma forma, os exemplos positivos em produção agroindustrial, olericultura e fruticultura são muito localizados. Já a participação do *VBP* da produção animal é de quase 60% do *VBP* total, especialmente com caprinos e ovinos, o que parece ser o diferencial dessas áreas, na medida em que esses animais se adaptam melhor às secas. Estudos de caso podem desvendar as razões do seu desempenho superior ao esperado



**Tabela 6.** *VBP* para os assentamentos da Bahia por mesorregião do Incra.

Mesorregião Incra	VBP culturas temporárias	%	VBP olericultura	%	VBP fruticultura	%	VBP reflorestamento	%	VBP produção animal	%	VBP produção agroindustrial	%	VBP total
1	1.782,4	55,3	129,3	4	571,4	17,7	6,43	0,2	413,9	12,9	317,7	9,9	3.221
2	242	3,7	57,5	0,9	5.768,6	89,1	105,7	1,6	195,3	3	105,9	1,6	6475
3	433,6	26,1	91,6	5,5	102,1	6,2	3,23	0,2	874,8	52,7	154,8	9,3	1.660,2
4	552,4	32,6	271,6	16	379,6	22,4	3,8	0,2	289,6	17,1	196	11,6	1.693,1
5	584,5	42,2	122,5	8,9	170,5	12,3	0	0	465,8	33,7	39,9	2,9	1.383,2
6	827,9	41,5	107,2	5,4	181,8	9,1	0	0	700,4	35,2	175,4	8,8	1.992,7
7	934,3	24,3	160,4	4,2	198,6	5,2	22,6	0,6	2.232,9	58	302,5	7,9	3.851,3

– seria algum aspecto de manejo, alguma peculiaridade da cadeia produtiva ou arranjo social específico? Esse raciocínio pode ser generalizado para que, em sucessivas aproximações, sejam investigadas as diferenças e suas razões.

Evidentemente, as diferenças de renda não se explicam somente com base numa análise agrônoma. Além dos sistemas produtivos e dos efeitos edafoclimáticos (ainda que, conforme o caso da mesorregião 7, não se encontrou relação entre o menor regime de chuvas e renda), o que mais poderia explicar as diferenças de renda?

### Experiência, patrimônio, distância e tamanho do lote, acesso à infraestrutura, escolaridade e rotatividade

A razão mais explorada pelos servidores do Incra para o mau desempenho dos assentados é a falta de experiência em agricultura (quando não “preguiça” e mesmo o seu pretense caráter “não-branco”). Agricultores que afirmaram não ter experiência com agricultura apresentaram *RA* levemente maior do que os que afirmaram ter experiência: R\$ 1.538,90 contra R\$ 1.456,50. Há alta variabilidade e a amostra dos “sem-experiência” é pequena comparativamente (332 respostas negativas e 3.004 positivas). Admite-se que hou-

ve algum nível de respostas “estratégicas” por parte de assentados temerosos em revelar uma trajetória que pudesse estigmatizá-los como “urbanos”. De qualquer modo, as duas rendas são muito baixas, quer dizer, há uma deficiência tal na produção agrícola que a experiência acaba sendo pouco relevante para explicar o quadro. Estudos de trajetória podem esclarecer.

Historicamente, o Incra da Bahia construiu agrovilas nos assentamentos, ou seja, as casas foram construídas próximas entre si para diminuir o custo da infraestrutura, e os lotes produtivos ficaram mais ou menos longe das moradias. Há constantes reclamações quanto a isso, especialmente se a distância é muito grande. Como criar animais dessa forma num país onde o roubo assumiu proporções desconcertantes? Sem falar na própria dificuldade do deslocamento e o tempo gasto nele. Mesmo assim, não houve correlação da *RA* com a distância da moradia ao lote de produção. Este estudo supôs, mais uma vez, que isso ocorreu por conta das baixas rendas.

A insuficiência alegada de água em pelo menos uma parte do ano não foi acompanhada por *RAs* menores. Da mesma forma, não foi constatada relação entre o acesso à energia elétrica e a *RA* nem entre a satisfação quanto às estradas internas e externas e a *RA*. Apesar disso, quase 60% dos entrevistados consideram as estradas

ruins e 25% não têm energia elétrica. O que se pode dizer desses cruzamentos de *RA* com acesso à infraestrutura, em termos gerais, é que a produção agrícola se mostra tão pequena que, talvez, essas carências não se apresentem nesse momento como o principal gargalo, o que não significa que se deve minimizar sua importância.

Embora Araújo et al. (2008) apontem a escolaridade como fator crucial para explicar os rendimentos das famílias do Nordeste rural, ela – cuja média na reforma agrária foi próxima da quarta série do primário, ou seja, muito baixa – se mostrou fracamente correlacionada com o *VBP*, conforme a pesquisa nacional. A pesquisa baiana apresenta os seguintes resultados: 33,3% dos registros são de alfabetizados somente; 16% de analfabetos; 13,9% concluíram ensino médio; 36,2% concluíram o ensino fundamental; e 0,6% têm ensino superior. A situação é, de qualquer sorte, limitadora, ainda mais se considerarmos a baixa qualidade do ensino público local. Mas, ao que parece, a escolaridade se mostra como um *proxy* muito imperfeito para esse tipo de análise, pois o agronegócio, na atualidade, exige capacitação mais específica.

Mesmo considerando que a rotatividade (percentual dos evadidos, desistentes e transferidos com relação ao total de famílias, coletados no Incra em 2011) tenha uma multiplicidade de razões (MELLO, 2008), partiu-se da hipótese de que a falta de renda é uma delas. Entretanto, não encontramos correlação entre a rotatividade média e o *VBP* médio de cada assentamento. De qualquer modo, a rotatividade média na Bahia é de mais de 30%, o que é relevante por si.

Embora a área média de um lote de assentamento na Bahia seja de 35 hectares, bem maior que a área média da agricultura familiar baiana, 15 hectares, os assentados têm renda muito menor, conforme o Censo de 2006. Mesmo que se considere uma tendência por parte do Incra de desapropriar terras piores, isso não parece ser o

fator mais limitante. O que se vê então é que a terra, tida historicamente como ativo crucial, não está sendo suficiente para diminuir a pobreza rural na Bahia – mas nem todos são pobres, pelo menos no mesmo nível.

## Desigualdades internas e as agências de mediação

A alta desigualdade entre mesorregiões e municípios e algumas de suas razões já foram demonstradas, o que também foi constatado nos assentamentos: disparidade brutal entre a maior e a menor renda em qualquer que seja o assentamento. Não raro um assentado auferir renda de 10 a 20 vezes mais do que seu vizinho. Seria resultado da disputa desigual por recursos públicos dentro do assentamento e mesmo no espaço de mediação mais amplo? Seria a falta de experiência com as especificidades locais, que prejudicam agentes de outras regiões? Nada parece simples, haja vista a dificuldade de se modificar a realidade das populações rurais via programas de desenvolvimento rural, conforme já se constatou em tantas oportunidades, justamente por não se considerar a dimensão sociológica (CERNEA, 1995).

A precariedade da extensão rural brasileira é histórica e já está descrita na literatura. Nos assentamentos da Bahia, de forma semelhante à do País, na última década e meia ela ocorreu via convênios do Incra com cooperativas ligadas às agências de mediação, basicamente. A partir de 2008, gerou-se um quase consenso no Incra da Bahia de que essa experiência, com exceções, foi muito ruim. Da parte do Incra, houve atrasos nos pagamentos, muitas vezes inviabilizando o trabalho de técnicos, e acompanhamento precário<sup>12</sup>. Do lado das agências, reina a pouca qualificação técnica, a infraestrutura deficiente e confusões de papéis e objetivos, tornando indistintas as ações técnica e militante<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Era o tempo em que os “fiscais” da assistência técnica, chamados de “supervisores” e depois de “articuladores”, eram membros das organizações que fiscalizavam.

<sup>13</sup> É preciso superar perspectivas que se atêm ao plano discursivo-ideológico (WOLFORD, 2003) e atentar para a participação no “sistema” daqueles que professam um discurso antissistêmico.

Na Bahia, apesar de 85% das famílias assentadas serem atendidas pelo convênio do Incra com o Governo do estado, via EBDA, os resultados não são os desejados, pois é grande a defasagem de pessoal (com alta rotatividade causada pelos baixos salários), entre outras deficiências de gestão, apesar de alguns avanços. Considera-se a complexidade como inerente à atuação em reforma agrária, pois, além das ações ordinárias, os extensionistas devem dominar todos os programas do Incra, incluindo suas muitas e mutáveis normativas, e lidar com as agências de mediação, muitas vezes em franca competição.

O fim dos convênios com as agências de mediação não encerrou as disputas de referenciais (CORADINI, 1994) no espaço de mediação da reforma agrária – por vezes traduzida numa luta aberta por recursos públicos e pelo controle dos assentamentos –, apenas tornou mais complexa a análise. A relação da burocracia das instituições públicas com as agências de mediação e com partidos políticos é uma porta de entrada analítica para questões propriamente sociológicas, inclusive avaliando a própria captura daquelas por, pelo menos, uma destas organizações, via uma gramática clientelista (MELLO, 2012).

O cotejo do *VBP* dos assentamentos com a presença de nove agências de mediação revelou uma tendência de maiores *VBPs* onde se encontram mais de uma agência nos assentamentos. A situação de monopólio pode estar gerando algum tipo de empecilho à produção, na medida em que algumas agências canalizam recursos para pequenos grupos e acabam influenciando até nas eventuais expulsões de assentados opositores. Já o grau de satisfação das famílias com o MST, principal agência no Brasil e na Bahia, e com a Articulação de Fundos de Pasto (neste caso, algo específico que não foi analisado) apresentou os maiores valores. Talvez seu maior poder na arregimentação de recursos governamentais e seu domínio, simbólico e material, mais intenso expliquem o resultado.

Diante de altos níveis de pobreza e desigualdade, o que fazer?

## Conclusões

Mais do mesmo?

Além do já citado bloqueio estrutural e de um espaço de mediação algo hierarquizado, a precária gestão do Incra torna inviável a implantação de assentamentos com prazos e qualidade minimamente razoáveis. Décadas se passam sem que ocorra emancipação. Não se consegue ampliar a produção agrícola e a renda dos assentados, há alta rotatividade, e os altos preços das terras tornam o seu pagamento algo de difícil consecução.

Mais do que não combater a pobreza, a incompreensão dos processos sociais internos e das tensões entre mediadores e mediados (CORADINI, 2010) pode estar intensificando processos de diferenciação social, inclusive por meio da reprodução de relações de dependência, conformando empecilho ao desenvolvimento (GRAZIANO, 1975). A sua não observância é apontada como uma das causas da ineficiência quase generalizada dos programas de desenvolvimento rural em todo o mundo. Não é sem razão a relevância do tema do desenvolvimento rural na agricultura (PRETTY et al., 2010).

A alta desigualdade, entre outros fatores, fruto das relações de dominação que se estabelecem no espaço de mediação e dentro dos assentamentos, nos impele a concluir que a reforma agrária brasileira encontrou seu limite derradeiro. Está na hora de fornecer os títulos de propriedade a que os assentados têm direito.

De outra parte, um olhar para os assentamentos se mostra uma boa oportunidade de se (re) pensar esse heterogêneo grupo que chamamos de agricultores familiares. A manutenção do êxodo rural, especialmente de jovens, por conta da pobreza, mesmo entre aqueles com áreas razoáveis (caso dos assentados), indica que não será com golpes de humanismo, tampouco com velhas bandeiras, que solucionaremos o imbróglio brasileiro.

Mesmo que um detalhamento não caiba neste texto, há possibilidades de aperfeiçoamen-

tos da política agrícola: no seguro agrícola, em (necessários) investimentos em logística – transporte e armazenamento – e numa assistência técnica focada naquele público capaz de dar resposta do ponto de vista tecnológico e da gestão das propriedades, com o fim de ampliar a produtividade total dos fatores e melhorar a inserção dentro das cadeias produtivas. Para aquela maioria de pequenos agricultores cujas precariedades de instrução e financeira são empecilhos consideráveis, é preciso admitir a necessidade da conversão para atividades não agrícolas, a começar pela intensificação de programas de capacitação, o que pode levar a um êxodo. Ao contrário do (talvez sonhado) padrão europeu, o que se avizinha como modelo agrícola e agrário é mesmo o dos Estados Unidos da América (PEDROSO, 2014).

## Referências

- ALVES, E.; ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. **A agricultura brasileira: desempenho recente, desafios e perspectivas**. Brasília, DF: Ipea, Mapa, 2010. p. 275-290.
- ARAÚJO, J. A.; FEITOSA, D. G.; BARRETO, F. A. D. F. Determinantes da desigualdade de renda em áreas rurais do Nordeste. **Revista de Política Agrícola**, ano 17, n. 4, p. 65-82, out./nov./dez. 2008.
- BALESTRO, M. V.; LOURENÇO, L. C. B. Notas para uma análise da financeirização do agronegócio: além da volatilidade dos preços das commodities. In: BUANAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 241-265.
- BERNSTEIN, H. A Dinâmica de classe do desenvolvimento agrário na era da globalização. **Sociologias**, ano 13, n. 27, p. 52-81, 2011.
- BERRY, A. The Case for redistributive land reform in developing countries. **Development and Change**, n. 42, v. 2, p. 637-648, 2011.
- BINSWANGER-MKHIZE, H. P.; BOURGUIGNON, C.; BRINK, R. van den. Introduction and Summary. In: BINSWANGER-MKHIZE, H. P.; BOURGUIGNON, C.; BRINK, R. van den. (Org.). **Agricultural land redistribution: toward greater consensus**. Washington, DC: World Bank, 2009. p. 3-42.
- CERNEA, M. M. (Coord.). **Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural**. [S.l.]: Fondo de Cultura Económica de España, 1995.
- CORADINI, O. L. “Crise” conjuntural das políticas “sociais” ou de referenciais? **Ensaio FEE**, v. 15, n. 2, p. 489-501, 1994.
- CORADINI, O. L. Recursos de origem, investimentos e expectativas de retribuição na militância no MST. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 19, n. 3, p. 445-473, 2010.
- CURSO “Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários: guia metodológico”. Brasília, DF: Incra, 1997. Convênio Incra/FAO.
- FAO. **Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária**. Rio de Janeiro: FAO: PNUD: MARA, 1992.
- FERRARO JÚNIOR, L. A. **Entre a invenção da tradição e a imaginação da sociedade sustentável: estudo de caso dos fundos de pasto na Bahia**. 2008. 459 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- GRAZIANO, L. **A conceptual framework for the study of clientelism**. Ithaca: Cornell University, 1975. 56 p.
- INCRA. **I Censo da Reforma Agrária do Brasil**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1997. 133 p.
- LEITE, S. P.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. S.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. (Coord.). **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília, DF: Nead; São Paulo: Editora da Unesp, 2004. (Estudos Nead, 6).
- MARQUES, V. P. M. A.; GROSSI, M. E. del; FRANÇA, C. G. **O censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados**. Brasília, DF: MDA, 2012.
- MELLO, P. F. Coesão social e evasão em assentamentos rurais no extremo sul do Brasil. **Caderno CRH**, v. 21, n. 54, p. 595-610, 2008.
- MELLO, P. F. Reforma agrária brasileira: uma análise da brokerage. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 20, n. 2, p. 430-450, 2012.
- MELLO, P. F.; GOMES, M. C. Reforma agrária na Bahia: o difícil caminho do desenvolvimento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DINÂMICA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL, 6., 2011, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSAL, 2011. 1 CD ROM.
- MELLO, P. F.; SANTOS, A. N. Sistemas de produção nos assentamentos rurais do Rio Grande do Sul, safra 2004-2005. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 9, n. 2, p. 69-82, jul-dez 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Nota MDS**. 2011. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02\\_Nota\\_Tecnica\\_Perfil\\_A.doc](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc)>. Acesso em: 16 maio 2011.

NAVARRO, Z. Meio século de transformações do mundo rural brasileiro e a ação governamental. **Revista de Política Agrícola**, edição especial, p. 107-118, jul. 2010.

OLIVIER DE SARDAN, J. -P. **Anthropologie et développement**: essai em socio-anthropologie du changement social. Marseille: APAD et Karthala, 1995.

PEDROSO, M. T. M. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa. 2014. p. 761-792.

PRETTY, J.; SUTHERLAND, W. J.; ASHBY, J.; AUBURN, J.; BAULCOMBE, D.; BELL, M.; BENTLEY, J.; BICKERSTETH, S.; BROWN, K.; BURKE, J.; CAMPBELL, H.; CHEN, K.;

SWAINE, H.; TERRY, E.; TOMICH, T.; TOULMIN, C.; TRIGO, E.; TWOMLOW, S.; VIS, J. K.; WILSON, J.; PILGRIM, S. The top 100 questions of importance to the future of global agriculture. **International Journal of Agricultural Sustainability**. Essex, v. 8, n. 4, p. 219-236, 2010.

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

SPAROVEK, G.; MAULE, R. F. Negotiated agrarian reform in Brazil. In: BINSWANGER-MKHIZE, H. P.; BOURGUIGNON, C.; BRINK, R. van den. (Org.). **Agricultural land redistribution**: toward greater consensus. Washington DC: World Bank. 2009. p. 291-309.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

WOLFORD, W. Producing community: the MST and land reform settlements in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 3 n. 4, p. 500-520, 2003.