

Desafios E Potencialidades Dos Assentamentos De Reforma Agrária No Maranhão: Um Estudo Dos Projetos Árvores Verdes E Jordão Em Brejo E Coroatá

Jadson Pessoa Da Silva¹, Cesar Augustus Labre Lemos De Freitas²,
Darlison Raycar Ribeiro Sales³, Celeste Costa Pinheiro⁴, Héric Santos Hossoé⁵.

¹(Departamento De Economia (Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

²(Departamento De Economia (Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

³discente Do Curso De Ciências Econômicas (Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

⁴discente Do Curso De Ciências Econômicas (Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

⁵(Departamento De Economia (Universidade Federal Do Maranhão, Brasil)

Resumo:

A reforma agrária, como uma intervenção estatal na política agrária, é a ação que mais impacta a estrutura produtiva de um país. Nesse contexto, a materialização da reforma agrária é consolidada através da regularização fundiária. Este estudo tem como objetivo investigar a situação socioeconômica dos assentamentos de reforma agrária no estado do Maranhão. Os resultados indicam que, além do debate sobre a titulação de terras, é crucial discutir "qual tipo" de titulação é desejável. Identificamos assentamentos sem infraestrutura econômica adequada para a comercialização e sem infraestrutura básica necessária para sustentar uma produção de longo prazo, o que impede a emancipação social e econômica dos assentados.

Palavras Chave: Regularização fundiária, Organização produtiva, Projeto de Assentamento.

Date of Submission: 26-05-2024

Date of Acceptance: 06-06-2024

I. Introdução

O presente artigo resulta de um esforço coletivo da equipe que compõe o Termo de Execução Descentralizada (TED) entre Incra-UFMA. A pesquisa consistiu na coleta de material apresentado pela equipe de campo, que realiza o trabalho de supervisão ocupacional nos Projetos de Assentamentos (PA) selecionados, e na revisão de literatura sobre o tema proposto. Foram observadas informações em dois municípios: Brejo e Coroatá, ambos no Estado do Maranhão. O levantamento dos dados de campo ocorreu entre novembro de 2022 e março de 2023.

A reforma agrária no Brasil tem sido um tema recorrente de debate político e acadêmico, especialmente no que se refere à sua implementação e eficácia. A regularização fundiária é um dos pilares para garantir a segurança jurídica e promover o desenvolvimento sustentável nos assentamentos. No entanto, a realidade encontrada nos assentamentos investigados revela uma série de desafios que comprometem a viabilidade econômica e social dessas comunidades.

Assim, o trabalho se divide em três partes. Em primeiro lugar, faremos uma breve contextualização da necessidade de avançar no processo de regularização fundiária e como isso pode garantir segurança jurídica nos PAs, a partir dos diversos instrumentos legais disponíveis. Em seguida, desenvolveremos uma análise das condições reais das formas produtivas estabelecidas, considerando que as atividades econômicas, na maioria das situações, se apresentam pouco produtivas. Por fim, apresentaremos os resultados das visitas aos dois PAs (PA Árvores Verdes e PA Jordão), demonstrando uma realidade ainda precária, especialmente devido à quase inexistência de políticas públicas consistentes de assistência técnica e crédito.

É importante ressaltar que a análise aqui proposta não se limita a identificar problemas, mas também busca apontar caminhos para a superação dos desafios identificados, contribuindo para o debate sobre a efetividade das políticas de reforma agrária e a construção de modelos mais eficientes e justos.

II. O Papel Do Estado Na Organização Dos Assentamentos No Maranhão

Dentre as ações de intervenção do Estado relacionadas à política agrária a reforma fundiária é a que gera maior impacto na estrutura produtiva de um país. Nesse contexto, a materialização da reforma agrária está consubstanciada em um dispositivo jurídico-administrativo que é regularização fundiária. Assim, podemos

compreender a regularização fundiária como um processo jurídico-administrativo que tem como objetivo legalizar a posse da terra, garantindo aos proprietários o título de propriedade e, conseqüentemente, a segurança jurídica e o acesso aos direitos e benefícios que uma propriedade pode proporcionar (MARTINS, 2000).

Por sua vez, entender o papel da regulação fundiária passa, necessariamente, em compreender como está organizada a dinâmica socioprodutiva dessa sociedade, ou seja, perceber como se dão as relações econômicas e sociais entre os diversos fatores de produção, tais como, terra capital e trabalho. Nesses termos, a regularização fundiária pode ter um impacto significativo na dinâmica socioprodutiva, entendido aqui como a relação entre a produção e sociedade, pois pode permitir que os proprietários acessem crédito, invistam em melhorias na propriedade e na produção, além de contribuir para a redução dos conflitos agrários e da informalidade na ocupação de terras (HEREDIA, 2002).

Portanto, refletir sobre a organização produtiva em assentamentos de reforma agrária, deve-se necessariamente pensar nas formas como as famílias assentadas se encontram com relação sua situação fundiária, pois o processo de regularização fundiária é um pressuposto básico no sentido de garantir acesso a políticas públicas de estímulo à produção e organização econômica dentro dos assentamentos. No entanto, é de fundamental importância reforçar que o processo de regularização fundiária, independente da forma jurídica que ocorrer, deve necessariamente ser acompanhado de políticas públicas que garantam a inclusão social e produtiva das famílias assentadas.

Nesse sentido, o processo de regularização fundiária tem-se tornado essencial e de extrema importância dado a garantia jurídica aos assentados vinculados ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e nesse contexto, é importante enfatizar o dever do poder público em não poupar esforços na celeridade deste processo da regularização fundiária nos assentamentos federais, a fim de permitir aos assentados da reforma agrária, o direito a obtenção do título de propriedade.

A despeito dessa importância do papel da titulação de terras em áreas de reforma agrária, o que se observou ao longo dos últimos anos por meio de auditorias, fiscalizações e edições de Acórdãos do Tribunal de Contas da União TCU (Acórdão TCU nº 775/2016, nº 1976/2017 e nº 3155/2019), foram as seguintes questões: a) existência de beneficiários que não atendiam aos requisitos do PNRA previstos na legislação (identificação de indícios de irregularidade); b) inconsistências na base de dados do Sistema de Informações da Reforma Agrária - SIPRA; e, c) deficiência na identificação de irregularidades em projetos de assentamento pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), isto é, falta de uma política efetiva de supervisão ocupacional.

Tal situação apresentada pelo TCU não está deslocada do próprio processo histórico de políticas agrárias no país, pois, quando realizamos a reconstituição do histórico da legislação agrária brasileira relativa à política de assentamentos é possível identificar que, ao longo das últimas três décadas, houve um esvaziamento do enfoque da emancipação social nos assentamentos rurais.

De forma factual, o Estado, via alterações nas normativas e legislações correlatas, vem suprimindo lentamente a obrigação do cumprimento das ações voltadas à estruturação dos elementos produtivos que objetivavam à consolidação efetiva e, conseqüentemente, às emancipações política, econômica e social das famílias assentadas (PEREIRA, 2018). A Constituição Federal de 1988 estabelece que os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) receberão contratos de concessão de uso ou títulos de domínio, instrumentos que asseguram o acesso à terra.

É importante salientar que o Contrato de Concessão de Uso (CCU) transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório, e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo INCRA além de outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar. Já o Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio.

Além da garantia da propriedade da terra para as famílias assentadas, a titulação efetuada pelo INCRA contém dispositivos norteadores dos direitos e deveres dos participantes do processo de reforma agrária, especialmente do poder público (representado pelo INCRA) e dos beneficiários, caracterizado pelos assentados.

Do ponto de vista do número de assentamentos, o estado do Maranhão possui atualmente 1.028 assentamentos federais, onde sobrevivem mais de 130.000 famílias assentadas, abrangendo uma área de mais de 4 milhões de hectares segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2022). Esses dados, por si só já demonstra o quantitativo significativo de assentamentos e famílias que necessitam de apoio desde o crédito para instalação até a assistência técnica para acompanhamento da produção e elevação da produtividade.

O Processo de Organização Produtiva nos Assentamentos

Do ponto de vista da produção nessas áreas de assentamento no estado do Maranhão, de forma geral, são atividades econômicas executadas ainda baseadas em técnicas tradicionais como a “roça de toco”, também conhecido de como pousio ou coivara, constitui-se uma tradição milenar da maioria das populações indígenas,

sendo assimilada pelas populações remanescentes de processos de colonização (ADAMS, 2000; RODRIGUES et al, 2018).

Esse sistema de produção é baseado na derrubada e queima da vegetação, seguindo-se um período de cultivo e, após o declínio da fertilidade do solo, um período de pousio para restauração da fertilidade (SIMINSKII; FANTINI, 2007). Esse modelo é descrito por diversos autores e ocorre de modo semelhante em diferentes partes do mundo, sendo particularmente comum na zona das florestas tropicais e subtropicais.

Este tipo de prática, apesar de ser considerada como agroecológica, apresenta baixa produtividade, considerando ainda que existem técnicas desenvolvidas de conservação do solo que permitem manter padrões sustentáveis de produção com aumento de produção e produtividade, além de o conceito de agroecologia ser bastante amplo.

No entanto, ainda que haja algum nível de divergência quanto a conceituação mais restrita, alguns aspectos como relação sustentação entre natureza e sociedade, calcada em uma economia mais justa e socialmente responsável, livre de agrotóxicos são traços marcantes.

Como forma de demonstrar que este não é um fenômeno do sistema de produção recente, Carvalho e Santos (2011) identificaram esta situação no início da década passada que mostra a dificuldade na organização de uma estrutura produtiva consistente no interior dos assentamentos federais no Maranhão. A política de criação de assentamentos, tem apresentado uma série de equívocos, especialmente a partir do ano de 2017 e isto tem contribuído significativamente para a não implementação de uma verdadeira política de desenvolvimento social nestes espaços (LEITE, 2019; LEITE, TUBINO; SAUER, 2019).

A partir do que foi identificado pelos autores, pode-se afirmar que as dificuldades por que passam as famílias assentadas a partir da segunda metade da década passada tem contribuído de forma significativa na precariedade dos assentamentos. Isto devido especialmente as dificuldades de acesso a crédito e assistência técnica e como exemplo pode ser citado que desde o ano de 2019 o INCRA reduziu consideravelmente a liberação dos diversos tipos de fomento os quais os assentados têm direito.

Já em relação especificamente aos assentamentos maranhenses, a precariedade de parte significativa do setor primário no Maranhão (especialmente em áreas de assentamentos federais) ainda é notória e tem-se mantido com técnicas bastante rudimentares e muitas vezes com características de subsistência, e ainda muito distantes de se tornar uma atividade mercantil eficiente que possa promover uma reprodução material de forma satisfatória de uma parcela considerável da população. A produção familiar apresenta muita carência de técnica o que se reflete diretamente em uma baixa produtividade de forma geral em toda o Estado.

Como forma de romper este processo e alavancar o desenvolvimento econômico, se faz necessário o aprimoramento dos processos produtivos, que tem como resultado central o incremento na produtividade. No entanto, para que isto ocorra, é de fundamental importância a construção de instrumentos que permitam a integração produtiva, e isso se dá a partir do fortalecimento dos arranjos produtivos locais e como consequência o desenvolvimento de cadeias produtivas integradas, permitindo assim uma maior inserção não só no mercado interno, como também no mercado externo.

Do ponto de vista social e acadêmico, o debate entorno desse tema deve ser aprofundado e se justifica pela própria caracterização realizada pelo TCU dos assentamentos federais, que segundo os acordões citados anteriormente podemos apontar que do total de irregularidades foram apontados 857 mil indícios, tipificados em 16 tipos de irregularidades na concessão de lotes da reforma agrária. Esses indícios estão concentrados nos projetos localizados na Amazônia legal (66%) e na região Nordeste (17%). Resta ainda um passivo de mais de 300 mil indícios a serem tratados, impactando em 200 mil assentados que estão na condição de irregulares nos assentamentos, não podendo acessar políticas públicas, titulação, entre outras restrições. No estado do Maranhão foram apontados 77.710 indícios de irregularidades em lotes da reforma agrária, destes apenas 37% foram tratados pelo INCRA.

Assim, a continuidade dos levantamentos da real situação socioeconômica nos assentamentos pelos órgãos de controle e execução do poder público, juntamente os esforços de pesquisadores em melhor descrever e analisar esses assentamentos, poderá levar a melhorar das condições de vida da população diretamente envolvida. Essa melhora passa, inevitavelmente, por políticas públicas de crédito e assistência técnica aos pequenos produtores, em especial os da agricultura familiar.

III. Resultados E Discussões

Conforme o quadro 1, abaixo, o total de famílias assentadas no recorte empírico que estamos trabalhando foi de 232 famílias. Senda a maior parte do PA Árvores Verdes, com 133 famílias e o PA Jordão com 99 famílias assentadas.

Quadro 1- Projetos de assentamentos Visitados

Projeto De Assentamento	Município	Famílias Assentadas
Pa Jordão	Coroatá	99
Pa Arvores Verdes	Brejo	133

FONTE: Equipe de campo – Supervisão Ocupacional

A seguir vamos apresentar os resultados da visita de campo cada PA de forma mais detalhada.

O PA Árvores Verdes – Brejo (MA)

O PA é constituído por três povoados: Povoada Estreito, Povoada Escalvado e Vila Árvore Verdes. Esses povoados, que são agrupamentos menores dentro do PA e, muitas vezes esses povoados também podem ser chamados de agrovilas, concentram a maior parte dos agrupamentos de pessoas, não necessariamente existe a presença de produção agrícola.

Neste PA existe uma aceitação com relação ao processo de titulação que, segundo as lideranças locais, não apresenta perspectivas de venda de terrenos, assim que o processo se consolidar, especialmente pelo fato da tradição local em acessar políticas de crédito e fomento.

Foi verificado pela nossa equipe a existe uma demanda por kits de irrigação, devendo ser considerado também que toda atividade é realizada de forma tradicional (roça de toco). Todas as famílias residem na vila e não nas áreas de produção. A produção local (figura 1 ocorre com arroz de várzea, feijão, mandioca e pesca no Rio Parnaíba e na Lagoa Comprida, produção esta que é para autoconsumo e uma parte é comercializada no município de Brejo, município mais próximo.

Figura 1- Cultivo de mandioca no PA Árvores Verdes



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

Entre os principais problemas ambientais que foram evidenciados: supressão da vegetação; pesca sem autorização na lagoa Escalvado (Figura 2, 3 e 4) por pessoas de outras localidades do município de Brejo (o que provoca aglomeração e resíduos sólidos deixados às margens desse recurso hídrico), existência de fossas rudimentares, queima dos resíduos sólidos nos quintais das casas, além de animais criados de forma extensiva mesmo na agrovila. Além da pesca, o Rio Parnaíba serve com área de lazer e lavagem de roupa, bem como recentemente foi construído o Pontão Ingarana, que é o local em que embarcações fazem travessia do município de Brejo, via PA Árvores, para acessar o estado do Piauí.

Figura 2- Lagoa Comprida no PA Árvores Verdes



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

Figura 3 - Lagoa Escalvado, no PA Árvores Verdes



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

Figura 4 - Rio Parnaíba, com destaque para Pontão Ingarana, no PA Árvores Verdes



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

O PA Jordão no município de Coroatá - MA

O PA é constituído também por três povoados: Povoada Sozinho, Povoada Jacaré e Povoado Fogareiro. Da mesma forma que apresentado anteriormente esses povoados, que são agrupamentos menores dentro do PA e, muitas vezes esses povoados também podem ser chamados de agrovilas, concentram a maior parte dos agrupamentos de pessoas, não necessariamente existe a presença de produção agrícola. O que nos nossos casos são em locais separados, isto é, onde os moradores residem e distante do local de produção.

Em nossa visita de campo foi possível identificar algumas dificuldades enfrentadas pelos moradores da região. Dentre estas, a principal é a dificuldade no processo de regularização fundiária, considerando principalmente as críticas sobre o processo recente de demarcação de lotes, o que segundo relato dos assentados foi realizado por empresa privada, mas sem a devida fiscalização e supervisão por parte do Incra.

Outra dificuldade enfrentada pelos assentados, diz respeito a falta de infraestrutura básica, tais como: saneamento, energia elétrica, escolas e estradas (figura 5). A percepção local é que isto dificulta consideravelmente o acesso à água potável e o desenvolvimento de atividades econômicas de forma mais consistente. Além disso, a falta de incentivos para a produção local, como acesso ao crédito e assistência técnica, impacta negativamente na produtividade e na renda dos moradores.

Figura 5- Acesso ao PA Jordão



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

O acesso aos respectivos projetos de assentamento acima citados é bastante desafiador, pois é necessário percorrer longas estradas de terra e enfrentar condições climáticas adversas (figura 6). Como resultados desse processo os povoados ficam completamente isolados no período chuvoso, principalmente o PA Jordão, pois a região é cortada por dois grandes rios (Itapecuru e Pirapemas), o que acarreta transtornos com alagamentos nos períodos chuvosos, especialmente nos meses de março e abril de cada ano.

Figura 6 - Travessia de barco a remo para o Povoado Sozinho, PA Jordão



Fonte: Equipe de Supervisão Ocupacional TED Incra-UFMA

Como podemos verificar nesse breve relato de experiência da equipe de campo aqui apresentado, os desafios desse assentamento são hercúleos. Assim para a produção para o mercado em geral se tornam quase inviáveis. Portanto, a baixa produção gerada torna-se quase que exclusivamente para o consumo de subsistência e segurança alimentar das famílias assentadas.

Portanto, os desafios colocados aqui estão ancorados na titulação de terras e regularização fundiária, mas vão bem mais longe, passando por política de acesso à fomento, assistência técnica e do próprio esforço do poder público em propiciar estrutura básica de infraestrutura, tais como educação saúde e acesso viável de qualidade.

IV. Conclusão

Este artigo teve como objetivo apresentar um relato de experiência de pesquisadores que visitaram dois Projetos de Assentamento (PA) da reforma agrária no estado do Maranhão, a saber, PA Árvores Verdes, no município de Brejo, e PA Jordão, em Coroatá. A criação de assentamentos em locais de difícil acesso e solos degradados tem suscitado debates sobre a efetividade da reforma agrária. A falta de regularização fundiária, infraestrutura básica e incentivos à produção limita o desenvolvimento econômico e social dos assentados.

Os resultados da pesquisa destacam que a questão não é mais se é necessária uma política de reforma agrária, mas sim qual modelo deve ser implementado. É fundamental considerar as demandas reais da sociedade brasileira e como um projeto consistente de reforma agrária pode contribuir para atender a essas demandas. O estudo revelou a urgência de políticas públicas que ofereçam assistência técnica contínua, acesso a crédito e infraestrutura adequada para garantir a viabilidade econômica dos assentamentos.

Além disso, é crucial ampliar os estudos e pesquisas sobre a gestão e desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos implementados a partir do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A experiência em campo mostrou que, sem um apoio estruturado e contínuo, os assentamentos tendem a perpetuar um ciclo de pobreza e exclusão social. Portanto, políticas mais robustas e integradas são necessárias para transformar a realidade desses assentamentos, promovendo não apenas a titulação da terra, mas também a sustentabilidade econômica e a emancipação social dos assentados.

Em conclusão, este trabalho reforça a importância de uma abordagem holística na implementação da reforma agrária, que vá além da simples distribuição de terras e inclua mecanismos efetivos de suporte e desenvolvimento para as comunidades assentadas.

Referências

- [1] Adams, Cristina. As Populações Caiçaras E O Mito Do Bom Selvagem: A Necessidade De Uma Nova Abordagem Interdisciplinar. *Revista De Antropologia*, São Paulo, Usp, 2000, V. 43 Nº 1. In: <https://www.scielo.br/j/ra/a/Mx5tz8dzwth47wvhcqdnyq/?format=pdf>. Acesso Em 14/08/2023.
- [2] Heredia, Beatriz, Et Al. "Análise Dos Impactos Regionais Da Reforma Agrária No Brasil." *Estudos Sociedade E Agricultura* (2002).
- [3] Inca - Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária - Painel De Assentamentos, <https://painel.inca.gov.br/sistemas/index.php>, 2022, Acesso Em 29/11/2022.
- [4] Leite, Acácio Zuniga. A Paralisação Da Criação De Assentamentos De Reforma Agrária E Da Homologação De Famílias. *Boletim Dataluta*, N. 136, 2019.
- [5] Leite, A. Z.; Tubino, N.; Sauer, S. Políticas Públicas Para Terra E Território: Um Olhar Prospectivo Sobre Os Próximos Quatro Anos No Campo Brasileiro. In: Azevedo, J. S. G.; Pochmann, M. *Brasil: Incertezas E Submissão?* São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2019.
- [6] Martins, J.S. Reforma Agrária – O Impossível Diálogo Sobre A História Possível. *Tempo Social, Rev. Sociol.* São Paulo, V.11, N.2, P. 97-128, 2000.
- [7] Pereira, Sebastião Félix. Assentamentos Rurais No Ceará E Os Dilemas Da Emancipação. Dissertação De Mestrado Programa De Pós-Graduação Em Geografia Da Universidade Federal Do Ceará, Como Requisito Para Obtenção Do Título De Mestre Em Geografia, 2018.
- [8] Rodrigues Et All. Práticas Agroecológicas No Sistema Agrícola Tradicional: Comunidade Rural Nossa Senhora Da Guia, Cáceres, Mato Grosso. *Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação E Desenvolvimento*. Raf. V.12, Nº 02 / Jul-Dez 2018, Ppgaa-Ineaf/Ufpa
- [9] Siminskii, Alexandre; Fantinl, Alfredo Celso. Roça-De-Toco: Uso De Recursos Florestais E Dinâmica Da Paisagem Rural No Litoral De Santa Catarina. *691 Ciência Rural*, V.37, N.3, Mai-Jun, 2007.