

# A REFORMA DA MISÉRIA E A MISÉRIA DA REFORMA: notas sobre assentamentos e ações chamadas de reforma agrária no Maranhão<sup>1</sup>

*Marcelo Sampaio Carneiro<sup>2</sup>*

*Maristela de Paula Andrade<sup>3</sup>*

*Benjamin Alvino de Merquita<sup>4</sup>*

Neste artigo, procuramos refletir sobre as características que as ações fundiárias, classificadas oficialmente como de reforma agrária, vêm assumindo no Maranhão. Deste modo, discutimos as ações fundiárias de implementação dos chamados projetos de assentamento pelo INCRA, partindo da crítica às categorias censitárias adotadas no I Censo de Reforma Agrária no Brasil - CRAB, e às condições de obtenção das informações no recenseamento. Procuramos chamar a atenção para o fato de que as categorias assentado e assentamento, assim como outras, correlatas, são produto de uma construção lógica dos instrumentos oficiais de interferência no meio rural. São uma criação da burocracia estatal e, como tal, devem ser contextualizadas e analisadas, não devendo ser naturalizadas, tomadas acriticamente como processos sociais reais, "objetivos", que podem ser, meramente quantificados.

## 1. APRESENTAÇÃO

O presente texto tem como objetivo discutir, a partir de nossa experiência como supervisores estaduais do I Censo de Reforma Agrária no Brasil (CRAB), e de outras - desenvolvidas, há alguns anos, no âmbito de trabalhos de assessoria a Sindicatos, a cooperativas e a movimentos de trabalhadores rurais no Maranhão - a situação atual dos chamados assentamentos e as perspectivas para as ações fundiárias desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no estado do Maranhão.

Nossas fontes de informação provêm daquela experiência de recenseamento, realizado em dezembro de 1996, e de outras, de trabalhos aplicados, já referidas, desenvolvidas nos últimos quinze anos. No caso do Prof. Marcelo Carneiro, deve-se destacar as informações

---

<sup>1</sup> Relatório da pesquisa realizada no âmbito do Convênio INCRA/CRIJB, publicado in SCHMIDT, Benício - Reforma Agrária e Assentamentos no Brasil: análise do Censo da Reforma Agrária no Brasil, Brasília, Editora da UnB, 1998

<sup>2</sup> Sociólogo, professor do Dept° de Sociologia e Antropologia e pesquisador do Mestrado em Políticas Públicas da UFMA.

<sup>3</sup> Antropóloga, professora do Dept° de Sociologia e Antropologia e do Mestrado em Políticas Públicas da UFMA.

<sup>4</sup> Economista, professor do Dept° de Economia e pesquisador do Mestrado em Políticas Públicas UFMA.

que obteve no âmbito de discussões que acompanhou, recentemente, na qualidade de assessor, em diversos encontros<sup>5</sup> promovidos pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais (MSTR).

Para a construção dos argumentos aqui apresentados lançamos mão de informações de base secundária e de observação direta. Destarte, utilizamos dados sobre Projetos de Assentamento e Áreas Desapropriadas do INCRA<sup>6</sup>, informações da FIBGE, além de nos valer de trabalhos realizados por outros professores e alunos do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão. Quanto às observações de referência empírica mais direta, foram realizadas a partir de nossa experiência, no período de 02 a 23 de dezembro de 1996, como coordenadores em campo e supervisores do I CRAB.

No caso dos professores Maristela de Paula Andrade e Marcelo Sampaio Carneiro, as observações de natureza primária foram realizadas a partir da experiência, de coordenação, em campo, de 09 e 10 equipes de recenseamento, respectivamente, no período referido. Naquela ocasião, tiveram oportunidade de conhecer áreas classificadas pelo INCRA como projetos de assentamento; de retomar contatos com outras, já conhecidas, e de aplicar questionários do Censo e da Pesquisa Amostral nos municípios de Santa Luzia, Buriticupu, Bom Jesus das Selvas, Vargem Grande, Itapecuru-Mirim, Maracaçumé, Cândido Mendes, Amapá, Encruzo, Carutapera, Turiaçu, Santa Helena, nas microrregiões do Pindaré, Itapecuru Mirim, Gurupi e Baixada Maranhense, conforme classificação da FIBGE.

O Professor Benjamim Alvino de Mesquita, por sua vez, encarregou-se da supervisão geral dos trabalhos nas microrregiões do Médio Mearim, Baixada Maranhense e Caxias, também conforme a classificação da mesma FIBGE.

## **2. AS ÁREAS DESAPROPRIADAS E AS AÇÕES CHAMADAS DE REFORMA AGRÁRIA NO MARANHÃO - QUADRO GERAL**

A partir das informações referentes à área disponibilizada para os chamados assentamentos de trabalhadores rurais podemos delinear um conjunto de características, em termos de da disposição no tempo e no espaço, que as ações classificadas de reforma agrária vêm assumindo no Maranhão.

---

<sup>5</sup> Dentre estas as mais importantes foram: O I Encontro Estadual de Áreas de Assentamento, realizado pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Maranhão (FETA EMA), no mês de julho de 1996 em São Luís e o Salão da Agricultura Familiar, promovido pelo STR de Caxias, de 29 a 31 de julho de 1997.

<sup>6</sup> Os dados em questão referem-se ao Quadro Demonstrativo dos PA's Criados até setembro de 1996, apresentados pelo INCRA e que serviu como base para os trabalhos do I CRAB.

É o que se pode depreender da leitura da Quadro 1, onde apresentamos os valores em termos de área, desagregados por ano e por região geográfica<sup>7</sup>.

Tomando o ano de 1995<sup>8</sup> como base, podemos indicar, escrutinando os dados por sua disposição ao longo do tempo, que os valores indicam a proximidade com que as ações chamadas de Reforma Agrária no Maranhão acompanharam a conjuntura da política nacional, isto é, das modificações operadas na condução do executivo federal e de suas repercussões para a política de Reforma Agrária no País. Em linhas gerais, os dados revelam: i) o surto inicial de ações relacionadas ao início da Nova República (1985/89), com picos de ações em 1986 e 1988; ii) sofrem uma abrupta redução no período 1989-1990/92, entre o fim do governo Sarney e período Collor (1990-92); iii) tem uma retomada no governo Itamar (1-992-94) com certa continuidade no governo nos primeiros anos do governo FHC (1994-1995).

**Quadro 1: Evolução da área disponibilizada para a criação de PA's (1985/1995)**

Região	1985	1986	1987	1988	1989	1990/92	1993	1994	1995
Médio Mearim	14.380	12.593	2.323	10.374	9.367	—	8.589	25.869	5.107
Itapeuru	5.739	27216	—	2.973	1892	3.633	15.894	24.287	19.229
Santa Luzia	—	24.546	14.566	130.402	—	34.439	42.303	30.658	6.670
Baixada Ocidental	—	10.800	—	1.942	20.321	—	27.138	10.373	9.445
Mearim e Grajaú	11.622	38.849	30.954	—	—	15.421	—	—	11.576
Imperatriz	8.803	—	—	4.110	6.701	—	5.024	—	12.104
Gurupi	—	63.922	48.440	88.97(1)	11.547	—	—	73.749	—
Outros - -	6.847	6.22	3.054	—	—	8.929	4.111	37.582	101.717
Total	40.544	184.774	102.504	241.826	50.829	53.493	107.880	169.050	1995

Fonte: Quadro Demonstrativo dos PA 's Criados, INCRA (1996)

<sup>7</sup> Para a construção das regiões que são apresentadas na Tabela 1 partimos das Microrregiões Geográficas, tal como estas estão apresentadas no Censo Agropecuário do IBGE (1985), agregando pequenas modificações, com base em informações próprias sobre os movimentos de ocupações de terra. Por exemplo, excluímos da tabela a microrregião geográfica Pindaré e colocamos as áreas objeto de ação de Reforma Agrária nos municípios por ela englobados para a região Baixada Ocidental (caso de Santa Inês) ou Médio Mearim (caso de Pio XII).

<sup>8</sup> Embora não se possa ser visualizar no quadro apresentado, vale registrar que, para o período anterior ao marco de referência tomado, o ano de 1985, temos, como instrumento principal de política fundiária a aquisição e arrecadação de terras, conforme demonstrou Almeida (1990:14). Quando do período analisado, podemos observar que embora aqueles ações não sejam completamente eliminadas, a desapropriação por interesse social assume a proeminência.

Duas considerações são necessárias, de forma a melhor circunstanciar as tendências acima assinaladas. Primeiro, para melhor qualificar que o que chamamos de “surto inicial” e “pico de ações”, durante o governo da chamada Nova República (1985-89), não deve obscurecer o fato de tratar-se de números reduzidos, quando se tem em mente as metas inicialmente assumidas. Como bem assinalou Almeida (1990:14), em artigo sobre as características da intervenção do estado na Amazônia:

*“Comparando-se com as metas previstas pelo PNRA para o período de 1985-89 tem-se um resultado geral inexpressivo. No Maranhão só foram atingidos 16,7% da área prevista e 1.7,9% de famílias a serem assentadas”*

Por outro lado, é mister observar que a redução indicada durante o Governo Collor<sup>9</sup> é tão acentuada que, para fins de construção do quadro apresentado, resolvemos trabalhar os três anos de governo (1990/91/92) como apenas uma informação e, mesmo neste caso, verificamos que o volume da ação reformista é reduzidíssimo. A Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (1993:09) assim analisa a ação oficial no período, em relatório sobre conflitos de terra para 1990/1991:

*“Quanto ao Governo Collor, não só não instituiu novos processos, como passou a rever decretos de desapropriação e processos de aquisição de terras do governo anterior. Foi este o caso da Fazenda Terra Bela, no Distrito de Buriticupu, município de Santa Luzia, e da Fazenda Cumbique, em Paço de Lumiar, na ilha de São Luis. Estas áreas, apesar das denúncias de negociações relativas ao valor das indenizações (..), eram palco de intensos conflitos pela posse e uso da terra (..). Ou seja, foram desapropriações motivadas pelo caráter de emergência, provocado pela situação de tensão social nessas áreas”*

Interpretados de uma outra forma, ainda que não desvinculada daquela adotada pela SMDDH, à luz das lutas sociais do período, os números das desapropriações, mesmo não abrangendo todas as situações críticas de conflito e tensão social, guardam certa correlação com as mobilizações camponesas pela terra no Maranhão, ou seja, as áreas desapropriadas serão aquelas previamente ocupadas por segmentos camponeses, vindo a ação estatal de desapropriação a posteriori, no “rastilho da pólvora”.

Como ainda pode ser verificado no Quadro 1, o volume de áreas consideradas formalmente como reformadas encontra-se, inicialmente, mais concentrado nas regiões do Médio Mearim<sup>10</sup>, Alto Mearim e Grajaú e do município de Santa Luzia<sup>11</sup>, que serão o epicentro do

---

<sup>9</sup> O caráter nitidamente conservador do Governo Collor descrito por Oliveira a partir da composição do seu arco de apoio eleitoral (1990:6/9) irá fazer-se sentir de diversos modos para as forças populares. No que tange à questão agrária a redução do número de ações de Reforma Agrária aliado ao sucateamento do INCRA pesarão sobremaneira para que este governo seja o de pior desempenho no período analisado.

<sup>10</sup> Para uma perspectiva geral das mobilizações camponesas no Médio Mearim veja-se Almeida (1989:55/6)

<sup>11</sup> Conforme periodização proposta por Carneiro (1988:23)

movimento de ocupações camponesas desenvolvidos na segunda metade dos anos 80. Para os anos 90 o que se observa é uma distribuição mais equilibrada das desapropriações e constituição de PA's, o que revela o modo mais uniforme com que a ação camponesa se dispõe pelo conjunto do estado, à exceção do Sul do Maranhão, onde não se verifica nenhuma ação fundiária do INCRA<sup>12</sup>.

Ainda que possam nos levar a uma excessiva simplificação do quadro das lutas sociais travadas no campo maranhense no período que, com certeza, não se esgotam nas ocupações de terra, julgamos que a correlação apontada - entre o montante de terras tidas como reformadas e a regionalização das lutas pela terra no período - guarda considerável nível de fidedignidade com as mobilizações que, a partir da metade dos anos 80, vêm sendo realizadas por diferentes segmentos camponeses no estado.

Por fim, é necessário assinalar que, paralelamente às mobilizações camponesas registradas no período, a multiplicação de denúncias de casos em que ocorreram processos de superfaturamento na avaliação e pagamento de áreas desapropriadas, indica que as ações da chamada reforma agrária tornaram-se, muitas vezes, funcionais a diversos grupos econômicos. Atraídos por uma generosa política de transferência de terras do estado, via COMARCO - Companhia Maranhense de Colonização - no início dos anos 70, a partir de dispositivos legais como a lei Sarney de terras e outros<sup>13</sup>, e da igualmente generosa política de incentivos fiscais no mesmo período, tais grupos vêm obtendo lucros fantásticos com processos desapropriatórios de grandes áreas transferidas a seus patrimônios pela COMARCO, chegando, em alguns casos,

---

<sup>12</sup> O que não significa a inexistência de lutas camponesas, mas, a forma diferenciada como estas foram travadas durante o período analisado naquela região. Mais recentemente, sola o impacto da expansão da soja para o Sul do Maranhão tem havido um recrudescimento de conflitos fundiários na região (cf. Souza F°, 1998).

<sup>13</sup> Lei 2.979, de 17/07/69, que ficou conhecida como Lei Sarney de n- as dispõe sobre as terras devolutas do Estado. Esta lei foi complementada pelo Decreto N°4.028, de 28/11/69, que regularizava as terras de domínio do Estado, tornando possível a venda de porções acima de 3.000 ha a Sociedades Anônimas. Com o objetivo de "ocupar racionalmente" a Pré-Amazônia Maranhense, implantando projetos de colonização oficial, o Estado criou a COMARCO, em dezembro de 1971. Esta Companhia de economia mista, foi autorizada, em 1973, a incorporar ao seu patrimônio terras públicas, ainda que não se tivessem realizado ações discriminatórias, conforme aponta, em 1974, o Tribunal de Justiça do Estado, tentando invalidar a incorporação de terras públicas ao patrimônio daquela Companhia, por meio do Acórdão N° 1616, publicado pelo Diário Oficial em abril de 1975. Não obstante, foram incorporadas grandes áreas abrangendo os municípios de Santa Helena, Turiaçu, Cândido Mendes, Godofredo Viana, Carutapera, Santa Inês, Santa Luzia, Lago da Pedra, Vitorino Freire, Grajaú, Amarante e Luís Doniungues do Maranhão. No mesmo ano, por meio da autorização N° 60 do Senado, a COMARCO foi autorizada a transferir 2.100.000,00 ha de suas terras, a grandes grupos empresariais. Ficou autorizada, ainda, a alienar glebas a terceiros, destinando cerca de 50 mil ha a projetos de reflorestamento, além de negociar com grupos empresariais, a preços simbólicos, áreas médias de 20.000 ha. (Lima, 1994:17-25).

quando comparados os preços de aquisição inicial e de desapropriação, a atingir um ágio de 2.481%, conforme quadro apresentado pela Folha de São Paulo, em 16.11.1997.<sup>14</sup>

**Quadro 2: Terras públicas alienadas a preços simbólicos a particulares e, posteriormente, desapropriadas pelo INCRA (valores atualizados)**

Fazenda	Area (hectares)	Proprietario	Preço de compra (em R\$)	Data	Vendedor	Preço de venda (em R\$)	Data	Valorização (em %)
Tucumã	20.461,34	Grupo Cacique	67.532	17/8/78	COMARCO	4.744.265	4/10/91	6.921
Cacique	21.822,18	Grupo Cacique	52.501	10/10/79	COTERMA	6.743.172	4/10/91	12.742
Flomasa	46.733,95	Grupo Edson Queiroz	537.020	19/1/74	COMARCO	4.943.911	24/04/91	820,61
Varig	18.799,20	Fundação Rubem Berta	1.111,761	31/01/90	ITERMA	4.061.621	15/04/96	265,33
Promasa	4.491,20	Grupo Meira Lins	7.428	14/09/29	COMARCO	1.849.649	28/08/95	24801,113
Falsa	18.420,59	Grupo Wam **	108.812	16/11/77	COMARCO	1.483.772	23/10/96	1317,97

Fonte: Furtado (1997) (Com modificações introduzidas pelos autores)

Obs.: A avaliação do perito judicial para a Tucumã correspondeu a cifra de R\$ 26.667.265,00, para a Cacique R\$ 29.535.318,00 e para a Flomasa R\$ 34.874.767,00

(\*) Indenização proposta pelo INCRA.

(\*\*) Transferida pela empresa farmacêutica MERCK (que explora recursos vegetais estratégicos no MA e no Pará, como o jaborandi e a fava d'anta) ao Grupo Wam Assessoria e Consultoria Tributária em 30/11/94.

Ressalte-se que esses grupos se beneficiaram de incentivos como os do FINOR, sob pretexto de implantação de projetos agropecuários e que, agora, passados mais de vinte anos, o que restou foi a destruição dos recursos florestais, como é o caso da PROMASA, da CACIQUE/TUCUMÃ, da CERES, da VARIG, da CIKEL e de tantas outras áreas, as quais os assentados devem, agora, tornar produtivas.<sup>15 16</sup>

### 3. O I CENSO DE REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL - OS NÚMEROS

<sup>14</sup> Sobre como são feitas as avaliações do valor das terras e das benfeitorias, pelos peritos contratados pelos proprietários, no momento da indenização para fins de reforma agrária, vide trabalho de Linhares, 1997.

<sup>15</sup> Em diferentes matérias da Folha de Paulo, não contestadas pelo INCRA, explora-se esse tema, No dia 16 de novembro de 1997, o Diretor de Recursos Fundiários do INCRA - Fernando Pimenta - afirmou que "os ganhos que os donos de terra na fronteira agrícola brasileira estão tendo com a desapropriações para reforma agrária é reflexo dos fortes subsídios concedidos na venda dessas áreas nas décadas de 70 e 80" e que embora as empresas não tenham cumprido as cláusulas do contrato relativas à obrigatoriedade de implantação de projetos agropecuários produtivos, os Estados e a União não têm mais como retomar essas terras e o INCRA é, então, obrigado a pagar indenização, tanto pelas terras, quanto pelas benfeitorias.

<sup>16</sup> Paradoxalmente, tem sido veiculada pela grande imprensa a possibilidade de serem cobrados os financiamentos e a terra aos assentados emancipados (Folha de São Paulo, 27.10.97)

Assim que foram veiculados os resultados preliminares do I Censo de Reforma Agrária, o Maranhão chamou a atenção pelo fato de ser, seguido pelo Pará, o estado com maior número daqueles que os órgãos oficiais chamam de assentados.

Quando iniciamos o processo de realização do I Censo, em novembro de 1996, pelas informações obtidas junto ao INCRA, o Maranhão possuía 126 (cento e vinte e seis) áreas classificadas como projetos de assentamento, de um total nacional de 1.647.0 número correspondente de famílias<sup>17</sup> cadastradas ou assentadas era, de 29.188 em um total nacional de 327.976. Com a divulgação oficial dos primeiros dados do I Censo observamos, apesar do desencontro de alguns números que serviram de base para a sua realização, no Maranhão<sup>18</sup>, uma aproximação significativa entre os dados inicialmente apresentado pelo INCRA, através do “Quadro Demonstrativo dos PA ‘s Criados” até setembro de 1996, e o número recenseado, que indicam, respectivamente, 29.188 e 27.455 dos chamados beneficiários da Reforma Agrária. Contudo, há que se matizar essa concordância, pois existem evidências, assinaladas a partir do trabalho de campo, que apontam em sentido contrário, para um distanciamento entre os dados coletados e os do INCRA, conforme tentaremos demonstrar.

De qualquer modo, os dados preliminares indicavam que o Maranhão era o estado com maior número de recenseados. Por outro lado, os relatórios dos coordenadores apontavam para o fato de que muitos locais, definidos como projetos de assentamento pelo INCRA não haviam sido atingidos e o relatório geral do Censo também concluía que vários desses projetos não tinham sido alcançados pelos recenseadores, o que indicava estar o número dos denominados assentados, apurado no I Censo (27.455), ainda mais subdimensionado. Isto porque, dada a dificuldade de locomoção e o prazo reduzido para a realização do trabalho, alguns povoados, principalmente os da Pré Amazônia Maranhense, apesar de identificados, ficaram sem cobertura das equipes de recenseamento.

Além disso, nos maiores dos denominados PA's do Maranhão, nos municípios de Turiaçu, Maracaçumé, Cândido Mendes, Santa Helena, Carutapera, Turiaçu<sup>19</sup> e outros, nas

---

<sup>17</sup> Vale dizer que a unidade de recenseamento adotada pelo Censo foi a do beneficiário da Reforma Agrária, o que quase sempre resultava na identificação de uma família não obstante pudessem ser encontrados indivíduos solteiros com o domínio sobre um lote em projetos de assentamento.

<sup>18</sup> Pelo controle da supervisão estadual do I Censo no Maranhão, foram recenseados 122 projetos de assentamento, de uma previsão inicial de 125. Os três PA 's não recenseados foram o PA Engenho Central/Clarice, localizado no município de Santa Luzia, o PA Lagoa da Onça no município de Morros e o PA Vila Esperança no município de Monção. Número bem diferente do apresentado pela Coordenação Nacional no Manual dos Supervisores do 1 CRAB, que indicava 126 PA's e 40.921 famílias. Posteriormente, no relatório final divulgado pela Coordenação teriam deixado de ser cobertos, além daqueles referidos pelos coordenadores, os seguintes projetos de assentamento: Furo da Pipa, Mata do Boi, Novo Mundo/Conquista, São João dos Poleiros, Três Lagoas.

<sup>19</sup> Os maiores PA's localizam-se, justamente, naqueles municípios onde extensas áreas foram transferidas pelo Estado ao patrimônio de grandes grupos empresariais nos anos 70, conforme já apontado.

regiões classificadas pela FIBGE como Gurupi e Baixada Maranhense, o recenseamento foi feito por aglutinação dos trabalhadores em locais onde técnicos do INCRA estavam realizando distribuição do chamado fomento, já que seria impossível atingi-los em seus locais de moradia e trabalho, espalhados em áreas de 40, 50 e, até, de 90 mil hectares. Em várias dessas situações, os locais de moradia não se concentravam em aglomerados que se poderia classificar como povoados, mas estavam dispersos em grandes áreas, em alguns casos, de mata. Sendo assim, estamos supondo que muitos trabalhadores tenham deixado de comparecer a esses ajuntamentos o que, em tese, estaria dentro dos 20% de perda apontado pelos coordenadores.

Outra indicação de que o número de assentados com o qual o INCRA vinha planejando e executando suas ações estava subdimensionado, diz respeito ao grande número dos chamados agregados e irregulares com o qual os recenseadores se depararam. Segundo números preliminares do 1 Censo, os chamados agregados e irregulares representavam 26% do total de beneficiários identificados no Maranhão, somando, respectivamente, 3.197 e 3.941. Ora, pelos critérios de classificação do INCRA, essas categorias encontram-se em posições diametricamente opostas à do cadastrado, de forma que, se as considerarmos que estes últimos eram os únicos a constar na listagem dos denominados beneficiários da reforma agrária apresentada pelo INCRA e que no Censo apareceram sob a designação de assentado e pré-assentado, teremos uma quebra em 1/4 no número que vinha sendo trabalhado pelo INCRA para o Maranhão.

Deixando de lado, por ora, a questão dos chamados agregados e irregulares, à qual voltaremos quando discutirmos as categorias censitárias adotadas, os totais apontados pelo recenseamento estariam, até certo ponto, coerentes com as estatísticas oficiais e, até mesmo, subestimados. Existe porém, uma questão que a análise puramente quantitativa oculta que, se não for claramente enfrentada, nos levará a todos, a uma avaliação completamente equivocada desses números. Diz ela respeito à discussão acerca do que se está chamando de assentamento e de assentados, o que conduz a indagações cruciais para a análise que se está propondo: existem realmente assentamentos de reforma agrária no Maranhão? Qual tem sido, efetivamente, o significado das ações governamentais chamadas de reforma agrária e em que medida contribuem para a viabilidade dos chamados projetos de assentamento?

Muito embora alguns supervisores, em outros pontos do país, venham chamando a atenção para a necessidade de enxergar “por detrás dos números” (Bergamasco, 1997:37), ainda assim, esses autores não estão questionando o que se está tomando por assentamento e assentado, correndo-se o risco, deste modo, de se estar naturalizando essas categorias e tratando como homogêneas, situações chamadas genericamente de “assentamentos rurais



brasileiros” (Ibergamasco, 997:47) e que, no entanto, são completamente diversas. No caso do Maranhão, tomando acriticamente as categorias censitárias e, principalmente, aquelas de assentado e assentamento podemos estar contribuindo para a legitimação de situações de completa omissão do Estado que, no entanto, aparece nas estatísticas como aquele que mais assentou trabalhadores para fins de reforma agrária. Ao contrário, sabemos que segmentos camponeses se anteciparam, em muito, às ações governamentais de colonização e já tinham ocupado muitas das áreas que foram praticamente doadas pelo Estado a grandes grupos econômicos, não obstante a presença de posseiros, e que foram, posteriormente, desapropriadas, para fins de reforma agrária, pagando-se preço de ouro por benfeitorias inexistentes.

#### **4. AS CATEGORIAS CENSITÁRIAS ADOTADAS E AS CONDIÇÕES DE OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES, NO MARANHÃO, NO ÂMBITO DO 1 CENSO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA**

Em apenas um mês de trabalho, cerca de 190 alunos e 10 professores de diferentes cursos, principalmente da UFMA, mas também da UEMA, percorreram 125 áreas, classificadas pelo INCRA como projetos de assentamento, cujo acesso, em alguns casos, somente foi possível, porque os recenseadores percorreram longas distâncias à pé, de bicicleta, à cavalo. Em algumas áreas, não foi possível entrar, nem mesmo utilizando veículos tipo Toyota.

O fato de ter sido realizado no período das chuvas e em um tempo exíguo, levou as equipes a um estado de exaustão para dar conta da tarefa no prazo estipulado.

Conforme já apontado, em muitas situações, o recenseamento foi realizado por meio de ajuntamentos de trabalhadores que vinham atender ao chamado dos técnicos do INCRA para distribuição do chamado fomento. Em alguns casos, reuniam-se no mesmo local uma, grande quantidade de trabalhadores que, após ou durante a conversa com aqueles técnicos, eram atendidos pelos recenseadores, que ocupavam a escola ou outro prédio próximo ao local daquela reunião. Este fato não deixou de causar certo tumulto, em muitos casos, e de impedir que os recenseadores explicassem, calmamente, os objetivos do trabalho. Somente em algumas situações, onde existiam o que os trabalhadores chamam de patrimônio ou povoado é que se procedia ao que se convencionou denominar de “operação pente fino”, indo de casa em casa. Quando isto ocorria, trabalhadores que não tinham participado da reunião com os técnicos do INCRA eram então entrevistados, O mesmo não aconteceu nas situações em que as moradias encontravam-se dispersas, separadas por quilômetros umas das outras.

Quanto ao preenchimento dos formulários, é bom ressaltar que já por ocasião da discussão preparatória da Coordenação Nacional do I Censo com os supervisores do Maranhão, Piauí, Sergipe, Espírito Santo e Bahia, levantamos diversas objeções e fizemos uma série de considerações sobre as categorias de identificação do beneficiário no que se refere à condição do produtor, sua relação com a terra e sobre o que o INCRA entendia como assentados, pré-assentados, agregados e irregulares. Todavia, não obstante a riqueza do debate ali travado, a Coordenação do I Censo insistiu na impossibilidade de incorporação das sugestões, àquela altura, dado o estágio em que se encontrava a impressão do material a ser utilizado no recenseamento e pesquisa amostral.

Antes de passar em revista os instrumentos de coleta de informações, recuperando a discussão travada entre pesquisadores, funcionários do INCRA e coordenação do 1 Censo, rememoremos alguns pontos que nos parecem essenciais para a discussão das categorias censitárias adotadas.

O documento “Política de Assentamento” (INCRA, 1987), inicia-se com uma crítica a orientações e procedimentos anteriores do órgão que teriam gerado “sérios problemas” (sic) e que vinham dificultando a concretização dos objetivos do PNRA, naquele momento, quais sejam: a incorporação de novas áreas ao processo produtivo, a elevação da produção agrícola, a possibilidade de acesso ao bem estar por parte das famílias assentadas e a promoção da “integração social e econômica de grandes contingentes de trabalhadores rurais” (INCRA, 1987:5).

O documento aponta uma série de falhas que teriam sido cometidas pelo órgão e que teriam sido originárias da adoção do que os seus autores entendem como “critérios paternalistas” (INCRA, 1987:6), assim como da ausência de integração entre a ação de diferentes órgãos oficiais.

Os então chamados parceiros teriam sido “relegados à própria sorte, enfrentando além das adversidades naturais do pioneirismo, as dificuldades das relações de um mercado imperfeito onde é o mais fraco” (INCRA, 1987:6).

As limitações do próprio INCRA são apontadas no mesmo documento, onde se ressalta que o órgão, naquele momento (1985) estaria às voltas com atividades anteriores ao PNRA, voltadas à colonização e à regularização fundiária, o que dificultaria o atendimento ao que é entendido como novas obrigações impostas pela nova política de reforma agrária que se instaura a partir do Decreto N° 91.766, de 10 de outubro de 1985.

Para superar essas dificuldades, são lançados novos princípios de metodologia de projetos de assentamento, quais sejam: racionalização dos recursos materiais, humanos e

financeiros; objetividade na orientação das ações, levando em conta as condições objetivas do país e da chamada comunidade assentada e suas unidades produtivas; participação dos chamados parceiros na construção do que os planejadores denominam de unidade comunitária do assentamento; desenvolvimento da capacidade de organização e participação do grupo de parceiros visando obter-se a autogestão dos empreendimentos de interesse comunitário do assentamento” (INCRA, 1987:8) (grifos nossos). Para deflagrar o processo, inicialmente o INCRA se imitiria na posse e passaria a instalar os chamados agricultores na área.

Depois de enumerar os vários componentes básicos da implementação das ações de assentamento (instituições, extensão, crédito, saúde, educação), o documento apresenta o que é entendido como fases do assentamento (INCRA, 1987 8- 9), desde a obtenção dos recursos à constituição do projeto, à chamada habilitação dos recursos e à consolidação do assentamento que levaria, então, à emancipação.

Em outros trabalhos (Andrade, 1990:124-132) já tivemos oportunidade de chamar a atenção para o significado das categorias assentado e assentamento. Esses termos estão referidos a certas práticas administrativas de parte de órgãos fundiários oficiais e denotam a intervenção governamental na área rural em anos recentes, em substituição às de colonos e colonização.

Os colonos, assentados e parceiros, seriam categorias datadas, para indicar segmentos de trabalhadores rurais cuja existência está baseada na interferência oficial. Colada à ideia do surgimento dessas novas categorias sociais, criadas pela burocracia estatal, viriam as de comunidade, unidade comunitária, cooperação, coletivo, comunitário, autogestão, relacionamento cooperativo, cujos significados apontam na direção do que passa a ser entendido como coletivização da produção, conforme já tivemos, também, oportunidade de demonstrar (Andrade, 1990:25).

O próprio termo assentado denotaria uma ação oficial externa no sentido de alocar, fixar, assentar em áreas previamente selecionadas, analisadas e preparadas para tal, grupos previamente selecionados. Categoria produzida de fora, resultado da ação oficial, só teria existência, portanto, após os atos jurídicos que permitissem aos órgãos oficiais administrar as áreas em questão.

Tendo em vista esses parâmetros orientadores da ação oficial, nada indica, no caso dos chamados assentamentos do Maranhão, ter se desenvolvido aqui qualquer ação planejada e o “abandono à própria sorte”, tal como apontado pelo próprio órgão, perdura. No Maranhão não houve o momento em que o Estado, após identificar e preparar áreas, tenha ali alocado, fixado, assentado trabalhadores. Os assentamentos são, muito ao contrário, resultado da ação

das próprias famílias de posseiros, pequenos arrendatários, foreiros, que, em muitos casos, lutaram para permanecer na terra tendo, muitos deles, sido assassinados em decorrência dessa luta. A ação oficial ocorre a posteriori, assumindo caráter, no máximo, de regularização fundiária e nunca de reforma agrária, tal como entendida pelo próprio órgão. Ao caracterizar esses segmentos que conquistam a terra como assentados, o Estado enfatiza a própria ação, muito embora possa estar completamente omissa, considerando-os como beneficiários, como parceiros e não como ocupantes, ou seja, como objeto e não como sujeitos.

Pode-se afirmar, deste modo, que o que se está chamando de assentamentos, no caso do Maranhão, tanto em áreas de ocupação mais recente, na Pré Amazônia Maranhense, ou em áreas antigas, como o Vale do Mearim e outras, nada mais são do que povoados camponeses tal como sempre existiram. Nada denota, em termos do espaço físico, da construção das casas, das estradas, das edificações (escola, salão de reuniões, igrejas), das condições de educação e de saúde, que tenha havido, ali, em algum momento, qualquer ação planejada do Estado.

Para se ter uma ideia do descontrole oficial no que se refere a esses assentamentos, vale lembrar que, quando da preparação do I Censo, nem mesmo as listagens com os nomes dos chamados cadastrados e demais informações sobre cada projeto estavam disponíveis, o que denota completa desorganização do INCRA para lidar com essas realidades.

Um dos exemplos típicos, no mesmo sentido, é o caso do projeto Engenho Central/Clarice, situado no antigo município de Santa Luzia que, apesar de constar na listagem de PA 's do INCRA e de ter sido desapropriado em março de 1990, (Decreto n° 99055, de 07 de março de 1990) não foi localizado, apesar de dois dias de esforços das equipes do I Censo, um deles em companhia do técnico responsável pela supervisão do projeto.

Dito isto, passemos a analisar os instrumentos de coleta utilizados no I Censo de Reforma Agrária no Brasil.

Conforme apontam outros supervisores (Bergamasco, 1997:39), as categorias pré-assentado, assentado, agregado, irregular, titulado, foram objeto de intensa discussão e polêmica durante os treinamentos dos supervisores. No nosso caso, houve polêmica até mesmo entre os funcionários das Divisões de Assentamento do INCRA presentes, alegando alguns que a categoria pré-assentado não existia.

As categorias acima indicadas denotam momentos da ação do órgão, como identificar, selecionar, cadastrar, e homologar a presença dos trabalhadores na área, o que varia de estado para estado, dando origem a confusões em relação ao significado desses termos.

Por outro lado, a categoria local de moradia tal como utilizada no formulário do Censo e no Manual de Preenchimento, traz embutida a confusão entre local de moradia e local de trabalho, onde parcela rural e área comunitária seriam áreas de trabalho e não de moradia, conforme sua própria conceituação constante do Manual de Preenchimento (INCRA, 1996:6).

Quanto ao item 02 do formulário da Amostra, relativo à relação trabalho/produção/situação anterior ao assentamento, confunde-se relação jurídica com a terra e relação de trabalho propriamente dita. Em muitos casos, no Maranhão, tem-se, na pessoa do mesmo trabalhador, a condição de pequeno proprietário e arrendatário (casos em que as terras sobre as quais têm o domínio não são férteis, devendo esses trabalhadores alugar outras áreas para cultivar); pequeno proprietário ou posseiro ou foreiro e assalariado (casos em que os trabalhadores vendem sua força de trabalho em alguns períodos do calendário agrícola); pequeno proprietário ou herdeiro de terra sem partilha e posseiro (casos em que proprietários e moradores de terras de herança sem partilha ocupam áreas devolutas para cultivar, seja porque as suas estão exauridas ou porque não comportam todas as unidades domésticas que integram o grupo familiar) e outras combinações.

Outro problema, no mesmo item, diz respeito à conceituação de posseiro e de ocupante. Sem entrar, propriamente, na necessária discussão jurídica de ambos os termos, nos dois casos, se o objetivo era recuperar a chamada história ocupacional e, neste sentido, apreender a situação de subordinação a outros agentes sociais, tanto um como outro mantinham a mesma relação com a terra, fosse ela de propriedade de terceiros ou públicas. Em ambos os casos se ressaltaria a situação de independência em relação a terceiros no que se refere ao processo produtivo e assim, uma e outra seriam categorias coincidentes.

Da mesma forma, no caso dos chamados arrendatários, parceiros, foreiros, igualmente sem entrar na discussão jurídica, o que, certamente, seria necessário fazer antes da elaboração do instrumento de coleta de dados<sup>20</sup>, o que deveria importar ao recenseador seria apreender uma relação anterior de subordinação a outros agentes sociais via pagamento pelo acesso à terra, seja em dinheiro, seja em produto, seja por meio de contrato verbal ou outro. O que torna mais complexa essa classificação, tal como estabelecida no Manual de Preenchimento, é o fato de certos termos aí adotados, como os de foreiro e agregado, coincidirem com aquelas categorias de autodenominação de alguns segmentos camponeses no

---

<sup>20</sup> Foreiro é, em algumas regiões do Maranhão, uma categoria de autodefinição, para indicar aquela situação em que o camponês vive dentro ou fora da propriedade de terceiros, pagando o chamado foro para cultivar situação em que tem o domínio útil, não do imóvel, como aparece no Manual de Preenchimento, mas da área que ocupa com seus roçados anuais.

Maranhão, porém não necessariamente com o mesmo significado, observando-se apenas uma coincidência na terminologia, o que, longe de tornar objetiva a classificação, leva a confusões.

No caso da categoria agregado, como teremos oportunidade de demonstrar, quando utilizada pelos camponeses para indicar a existência de parentes vivendo no mesmo lote, situação que pode também ser designada pela categoria encostado, nada tem a ver com a situação de subordinação experimentada por aqueles que residem dentro de grandes propriedades, pagando renda para cultivar ou tendo que cumprir certas tarefas não remuneradas para o proprietário.

Finalmente, além de outros problemas menores, apontados durante o treinamento dos supervisores, chamamos a atenção para a ausência, no item relativo às práticas tecnológicas agropecuárias, de formas de manejo de florestas, tendo em vista diferentes experiências agrosilviculturais realizadas por cooperativas de trabalhadores no Maranhão, no Pará e em outros estados da Amazônia.

## **5. A REFORMA DA MISÉRIA E A MISÉRIA DA REFORMA**

Dentro de um vasto leque de problemas observados nos chamados assentamentos, dois atraíram com mais força nossa atenção, dada a sua incidência de forma mais direta sobre a criação de condições para que as famílias camponesas ali estabelecidas possam vir a se consolidar, com condições econômico-sociais minimamente satisfatórias. Estes dizem respeito:

a) A relação entre a área disponível para o assentamento e o número de famílias demandantes e, b) às condições de acesso ao Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária - PROCERA;

a) A capacidade de assentamento e a insuficiência de terra nas denominadas áreas de reforma agrária os diversos agregados.

A questão da insuficiência de terras nas chamadas áreas de reforma agrária, diz respeito, em primeiro lugar, à dimensão da ação reformista do governo frente a demanda por terra daqueles grupos sociais que podemos considerar como o público alvo da política agrária oficial - um conjunto que envolve, quando consideramos a dimensão do lote agrícola, os camponeses minifundistas e, aqueles que, quando considerada a relação de acesso a terra, encontram-se na condição de, para utilizar as categorias de autoclassificação,: agregados, foreiros, rendeiros, posseiros e trabalhadores rurais sem-terra.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Por agregado estamos entendendo aqueles que residem em terras de terceiros e pagam renda para cultivar, que é, mais comumente, cobrada em produto. Em algumas situações, no Maranhão, além do pagamento da renda, o

Vendo por este prisma, podemos dizer que os 1.093.816 hectares transformados em PA 's no estado do Maranhão, até setembro de 1996<sup>22</sup>, são absolutamente insuficientes, quando consideramos uma demanda potencial, segundo os dados do Censo Agropecuário de 1985, de 202.210 estabelecimentos de arrendatários, 23.223 de parceiros e 203.026 de ocupantes, ou, alternativamente, quando verificamos a rubrica referente aos grupos de área total da mesma fonte, que existem 445.064 estabelecimentos com até 10 hectares, ou seja, estabelecimentos que, desprezadas pequenas variações regionais poderíamos considerar como minifúndios.

Todavia, além da defasagem acima apontada gostaríamos de assinalar a existência, nas áreas consideradas formalmente como já reformadas, de um processo de "minifundiarização"<sup>23</sup> e precarização das condições de reprodução econômica e social das famílias ditas assentadas, o que efetivamente contribui para a ineficácia das ações fundiárias já desenvolvidas. Processo este que pode ser visualizado de diversas maneiras, aparecendo nos dados do I CRAB, quando indica-se a importância numérica das categorias chamadas agregados e irregulares (1/4 do total), ou através da observação de campo, como relataremos a seguir.

Embora já tivéssemos observado situações de super povoamento em áreas denominadas de reforma agrária no município de Santa Luzia (Carneiro,1998), chamou-nos atenção seu registro, segundo causas variadas, e em regiões geográficas de características sociais e naturais muito distintas. De uma maneira geral, vários coordenadores de equipe **relataram sua ocorrência**, quase sempre assinalada pela presença ostensiva dos chamados

---

trabalhador deve algumas obrigações, como dias de serviço, ao dono da terra, como parte do contrato verbal estabelecido entre as partes. No contexto dos chamados projetos de assentamento essa relação se dá entre compadres ou parentes, dentro dos chamados lotes e resulta de laços de afinidade ou consanguinidade estabelecidos entre os trabalhadores. Neste caso, aparece também a categoria encostado, para designar aqueles que, em função de diferentes motivos, estão vivendo e cultivando em áreas alheias, conforme analisado neste artigo.

Por posseiro, estamos entendendo aqueles que residem e cultivam, de forma mansa e pacífica, por mais de ano, em áreas consideradas como pertencendo a particulares ou em terras públicas.

Os autodenominados foreiros, rendeiros, conforme a situação e o local, no estado do Maranhão, seriam aqueles que cultivam em terras de terceiros, pagando aluguel da terra. Podem ser registradas situações nas quais o mesmo trabalhador seja, a um só tempo, proprietário e arrendatário, assentado e arrendatário, igualmente conforme análise neste artigo.

Finalmente, por sem terra estamos entendendo aquele segmento de trabalhadores, de origem camponesa ou não, que estão se deslocando das áreas urbanas para a zona rural, conforme se observa em São Luís, Açailândia, Imperatriz e outros municípios.

<sup>22</sup> Dados mais recentes fornecidos pelo INCRA, referentes aos PA 's criados até dezembro de 1997, apontam para cerca de 1.378.141 hectares, enquanto o conjunto da área desapropriada por interesse social atinge a marca de 1.627.055 hectares, números ainda insuficientes face ao contingente potencial acima apontado.

<sup>23</sup> Como já foi apontado por vários estudiosos (Alberto Passas, Caio Prado Jr.) e mesmo reconhecido no Estatuto da Terra (s/d:12-13), ao lado do latifúndio a "minifundiarização" é um processo a ser combatido, haja visto o estado de carência de recursos a que o camponês se vê colocado, quando dispõe de um pedaço de terra insuficiente para fazer frente às necessidades de reprodução de sua família.

agregados, situação em que se verificava camponeses vivendo em terras de outros camponeses, consoante diferentes tipos de “contrato” verbal. Tivemos a oportunidade de identificar tal fenômeno em dois locais: no PA Leite, no PA União- Portugal situados, respectivamente, no Leste Maranhense e no Oeste Maranhense, além de, posteriormente, termos tido indicações de situações de arrendamento de terras por parte de camponeses que, mesmo tendo seus lotes em áreas tidas como reformadas, recorriam a terras fora do projeto de assentamento para o plantio das culturas agrícolas principais.

No caso do PA Leite (7.253,50 hectares), cujo trabalho de campo realizamos entre os dias 19 a 25 de dezembro de 1996, tivemos nossa atenção desviada para esta questão, quando, em conversa com o Presidente da Associação de Trabalhadores local, este se referia à incapacidade de manter uma área de reserva florestal no PA, haja visto a demanda crescente por terras de trabalhadores que vinham recentemente se estabelecer ou dos próprios assentados oficialmente cadastrados<sup>24</sup>. A mesma questão aparecia, também, quando realizávamos a aplicação do questionário da pesquisa amostral, no principal povoado daquele projeto e pudemos identificar diversas situações de arrendamento, uma particularmente singular, denominada de arrendamento de roça, expressão utilizada para designar o caso em que um trabalhador rural, dono de um lote, aluga uma área previamente preparada, já tendo sido realizadas as atividades agrícolas e limpeza do terreno e preparo do solo, para que outro realize o plantio das culturas.

De forma diversa, no PA União - Portugal<sup>25</sup> (11.804,00 hectares), localizado rio município de Buriticupu (ex - Santa Luzia), um dos poucos PA's com titulação já realizada, por ocasião da aplicação dos questionários da Pesquisa Amostral, no principal povoado daquele projeto, tivemos a oportunidade de constatar o grande número de camponeses, ali recentemente estabelecidos<sup>26</sup>, e que se encontravam na condição, por eles mesmos descrita, como de agregados dos donos dos lotes. Apesar de registrarmos outras situações em que existem de trabalhadores naquela condição, na maior parte dos casos observados esta encontrava-se relacionada à expectativa da liberação de terras em áreas ocupadas, porém ainda não desapropriadas pelo INCRA, caso principalmente da fazenda da Varig. Tratava-se de trabalhadores que entraram para ocupar a referida fazenda, tendo mesmo já estabelecida uma

---

<sup>24</sup> Neste caso, a ação de desapropriação do governo retirou os camponeses da condição de agregados de médios criadores de gado, onde o pagamento do chamado Ím, ou renda pelo produto (um alqueire por linha de mandioca), era a principal condição de subordinação econômica existente.

<sup>25</sup> O PA União-Portugal foi desapropriado a partir do processo de ocupações camponesas desenvolvidos na região a partir de 1985. Para um maior aprofundamento veja-se Carneiro (1994).

<sup>26</sup> A primeira indicação para esta situação nos foi apresentada por Miguel Henrique Pereira Silva, então estudante de Ciências Sociais e coordenador de uma das equipes que recenseou o PA União-Portugal.



área de plantio na ocupação, todavia, dada a indefinição da situação, que possuíam também um roçado implantado na área de proprietários da União-Portugal. Como se pode perceber, esta é uma situação em que a condição de agregado é bastante particular, revelando-se como estratégia temporária, até que o órgão fundiário solucione os impasses colocados ao estabelecimento dos que chama de parceleiros.

Ainda como parte do problema aqui apontado tivemos, em atividade não referida ao I CRAB<sup>27</sup>, contato com um grupo de camponeses, moradores do Centro do Coroatá, no PA Palmeiral - Vietnã (2.194,00 hectares). Relatavam eles que se veem em dificuldades para manter os 32 ha de reserva florestal do assentamento a salvo da entrada de trabalhadores para realizarem plantios, haja vista a situação de insuficiência econômica apontada, que os estaria levando, também, à necessidade de arrendar de áreas fora do PA para a implantação de roçados maiores. A situação de insuficiência a que nos referimos, pode ser melhor compreendida quando um deles, relatando as condições atuais de produção, afirmava sentir saudades do que chamou de tempo de agregado, quando, segundo ele, mesmo pagando renda ou foro, conseguia implantar roçados de até 20 linhas.<sup>28</sup>

Apesar de não esgotarem o conjunto de situações onde aparecem as condições de agregado e de irregular, tal como registradas no âmbito do I CRAB, o que as estas situações descrevem é um traço que tem assumido grande relevo em diversas áreas dos chamados assentamentos, haja vista a dispersão geográfica dos casos aqui relatados, onde a demanda pelos recursos fundiários liberados é maior que sua oferta. Ainda que essa demanda não venha a se manifestar no momento da pressão inicial, realizada pelos grupos camponeses diretamente envolvidos na luta pela terra, como parece ser o caso do PA Leite, ela é, mais cedo ou mais tarde, acionada. Embora os motivos possam ser diversos - a presença de alguma instituição camponesa estimulando a ação, no sentido do deslocamento de trabalhadores com pouca terra ou sem-terra - o elemento que parece ser mais relevante é o da própria dimensão da ação fundiária em andamento, oficialmente designada como reforma agrária, onde se evidencia o fraco ímpeto reformista do governo face a demanda por terra. Nesta situação, e em casos onde não há uma direção camponesa capaz de redirecionar os fluxos de camponeses para a

---

<sup>27</sup> Encontro com trabalhadores do povoado Centro do Coroatá, realizado em outubro de 1997, na cidade de Pedreiras, como parte de projeto de pesquisa sobre as condições de reprodução econômica no assentamento, fruto do convênio entre o Mestrado de Políticas Públicas e a Associação em Arcas de Assentamento no Estado do Maranhão.

<sup>28</sup> Para maior aprofundamento sobre as condições de produção atuais no Centro do Coroatá, Projeto Palmeiral-Vietnã vide Silva, 1998

ocupação de outras áreas<sup>29</sup>, o aumento da pressão pela terra e demais recursos naturais (reservas de mata, aguadas) pode significar a falência do esforço reformista inicial.

b) A questão do financiamento nos PA's o acesso e a operacionalização do PROCERA.

Outro ponto extremamente relevante para a apreensão da intencionalidade da ação reformista do governo, diz respeito à avaliação do montante de recursos creditícios colocados à disposição dos chamados beneficiários da Reforma Agrária, assim como, à observação da forma pela qual esses recursos vem sendo operacionalizados, e quais seus efeitos para a viabilização da produção nas áreas tidas como já reformadas.

Segundo dados coligidos por Lago (1998) junto à Comissão Estadual do PROCERA<sup>30</sup>, em três anos de aplicação dos recursos foram atingidas 11.108 famílias, a partir de 281 projetos financiados (Quadro 2), o que, numa leitura rápida, sem contar com a repetição de recursos para mesmos PA 'se mesmos beneficiários, resultaria num montante de R\$ 2.914,24 família/ano.

**Quadro 3: Financiamentos do PROCERA no Maranhão (1994/96)**

Ano	Nº de Projetos Financiados	Nº de Famílias Beneficiadas	Recursos por Ano (em R\$)	Recursos por Família (em R\$)
1994	70	3.374	6.532.409,71	1.936,10
1995	122	4.529	11.049.060,20	2.439,62
1996	89	3.205	14.789.997,04	4.614,66
Total	281	11.108	32.371.466,95	2.914,24

Fonte: Comissão Estadual do PROCERA apud Lago, 1998.

Como a autora demonstrou, quando esses recursos são colocados frente à demanda potencial existente revelam-se claramente insuficientes, além de ter identificado distorções regionais em sua alocação, quando comparou o número de famílias e o montante alocado por microrregiões geográficas (Lago, 1998:68).

Quanto ao tema da operacionalização do PROCERA, identificamos três ordens de problemas: a) a ausência de estudos preliminares e de um planejamento consistente para a sua efetivação; b) o desconhecimento ou desinteresse, por parte dos técnicos do INCRA, no que tange à percepção camponesa do crédito e, c) a falta de transparência e de controle social sobre o processo de decisão e alocação dos recursos, os quais passaremos a detalhar.

<sup>29</sup> Como foi o caso do movimento de ocupações em Santa Luzia, na segunda metade dos anos 80, onde após a ocupação da União tem-se a ocupação da Lago Azul, da Cacique, da Tucumã, dentre outras (Carneiro, 1993).

<sup>30</sup> O PROCERA opera com duas grandes linhas de crédito: para o custeio de lavouras, priorizando as destinadas à produção de alimentos e para investimento em diversas áreas, desde a compra de gado, construção de benfeitorias, construção de obras de infra-estrutura coletiva, (Lago, 1998:53)

Uma primeira questão diz respeito ao próprio processo de (falta de) planejamento para a execução do programa, espelhada, entre outras coisas, na inexistência de estudos preliminares sobre mercado, sobre as condições agronômicas e na ausência completa de conhecimento sobre o cálculo econômico camponês e a organização social dos PA's. Algumas delas puderam ser registradas quando do trabalho desenvolvido para o I Censo, no município de Bom Jesus das Selvas, onde tivemos a oportunidade de observar o processo de apresentação do PROCERA a um conjunto de trabalhadores por uma equipe técnica do INCRA<sup>31</sup>. Segundo informação da equipe, era a primeira vez que aquele programa era apresentado no PA e a audiência, cerca de vinte chefes de família, membros da Associação. A reunião foi realizada na casa de uma das lideranças da Associação de Trabalhadores do PA e os trabalhadores dividiam a atenção entre a explanação dos técnicos e o recebimento dos contratos de assentamento.

Os técnicos apresentaram a disponibilidade dos recursos para duas modalidades de investimento: infra-estrutura e produção agropecuária. Uma vez terminada a explanação, os trabalhadores presentes passaram a discorrer sobre as principais necessidades do PA relativas a serviços básicos. Referiram-se à necessidade de uma estrada que os ligasse à BR-222, pois, durante o inverno, a vicinal que os servia ficava praticamente intransitável; à carência de um veículo para o transporte da produção e à necessidade de poço artesiano para o abastecimento do povoado. Quanto ao financiamento da produção, que os técnicos do INCRA já haviam alertado que só poderia ser direcionado, em se tratando de agricultura, à culturas ditas comerciais (como o abacaxi e a cana-de-açúcar) e não para os cultivos tradicionalmente realizados na região (arroz, mandioca e feijão), um dos presentes formulou a seguinte pergunta: "Sim doutor, mas aonde é que eu vou vender o abacaxi e qual o preço que vou receber por ele?"

A questão, que deixou a equipe do INCRA sem resposta, representa um ponto nodal na operacionalização do PROCERA, ou seja, diz respeito à inexistência de estudos preliminares de mercado e dos recursos mobilizáveis em cada PA pressupondo, ainda, equivocadamente, um desconhecimento camponês sobre as melhores alternativas para a utilização do recurso. Na realidade, quem se equivoca são os técnicos, completamente ignorantes acerca do cálculo camponês no que toca à produção para autoconsumo e para comercialização, cálculo este que se não for adequadamente compreendido, levará a um impasse de difícil superação para a chamada emancipação ou autonomia.

---

<sup>31</sup> Como as questões que estamos abordando dizem respeito a problemas de ordem estrutural quanto à concepção e operacionalização do Programa, não se referindo a avaliação da capacidade da equipe em questão, resolvemos omitir o nome do PA visitado.

Outro ponto fundamental, pelo que se pode observar naquela situação, liga-se à metodologia inadequada para a transmissão de informações sobre o Programa, pois o que estava em questão para o trabalhador, se entendemos bem a sua argumentação, é que numa situação de introdução de um novo produto, quando não se possui ainda o conhecimento sobre o mercado potencial, o mais sensato é a aplicação daqueles recursos em culturas sobre as quais o grupo social já possua amplo domínio (o arroz, a mandioca, o feijão)<sup>32</sup> e que se prestam ao autoconsumo. Ao excluir estas das opções do PROCERA, e ao não apresentar alternativas previamente estudadas, para não falar no mecanismo de “difusão” da informação, o INCRA praticamente exclui aqueles trabalhadores do seu acesso.

Um segundo problema, também relacionado com o acima citado, possui relação com a imprevisibilidade na disponibilização dos recursos. Ao contrário do PA anteriormente citado, a situação a ser agora descrita está relacionada com uma área em que os trabalhadores já haviam lançado mão dos recursos do PROCERA, para a compra de gado e para o plantio de cana-de-açúcar, no Projeto de Assentamento Leite. Aqui o problema residia no fato de os trabalhadores já terem plantado e colhido duas safras de cana-de-açúcar e de não terem tido o que fazer com aquela produção, pois, teria havido a promessa de construção de uma destilaria para a produção do aguardente e da rapadura, o que não ocorreu. Uma vez que aquela não fora viabilizada, tinham agora duas alternativas: vender uma pequena parcela da produção para os criadores de gado da região, ou queimar o canavial. Como a demanda na região é muito fraca, além dos preços serem muito reduzidos, o destino na maioria das vezes parece ser o da queima do canavial.

Outra ordem de questões aparece em outro tipo de situação, recorrentemente apontada pelos coordenadores das equipes do Censo nos municípios de Santa Luzia e Buriticupu, desta feita, relacionada a problemas na intermediação dos recursos do PROCERA. Pelo que pudemos observar, existem pelo menos dois grandes entraves à operacionalização dos recursos. O primeiro está na falta de conhecimento dos trabalhadores sobre a tramitação e os critérios para a aprovação dos projetos, o que os leva a frequentemente ficarem como que reféns dos supervisores de área do INCRA e/ou dos técnicos/empresas que elaboram os projetos. Por outro lado, não está também descartada a possibilidade da utilização desses recursos para mecanismos clientelistas de manutenção e reprodução de grupos políticos que fazem da gestão

---

<sup>32</sup> Questão semelhante foi apresentada por dirigentes da FETAEMA, que nos solicitaram, quando da realização do trabalho de campo do I Censo, que pesquisássemos o porque da utilização intensiva dos recursos do PROCERA para a aquisição de gado. De forma similar aos trabalhadores acima citados, um trabalhador do PA União-Portugal me deu a seguinte resposta: “olha Marcelo, como é que eu vou botar outra cultura aqui, que eu não tenho perspectiva de escoamento, eu compro gado, eu sei que o gado vai ter uma venda tranquila, se minha mulher adoecer eu posso vender o gado, posso ter carne, tem saída, enquanto aqueles outros eu não sei se tem saída”

de fundos públicos um dos principais fundamentos de permanência à frente da representação política local, como foi denunciado pelo presidente do STR do município de Bacuri, alertando para a associação entre técnicos do INCRA e vereadores do município no manuseio das verbas do INCRA para o fomento agrícola e a construção de moradias (Atos e Fatos, 28/10 a 03/11/97, p.4)

Outro entrave diz respeito aos mecanismos de controle e transparência no processo de mobilização dos recursos. Para este último caso foram várias as denúncias que recebemos da parte de membros de Associações de Trabalhadores de que haveria, por força de acordos entre técnicos responsáveis por projetos, técnicos do INCRA e criadores de gado da região, uma sobrevalorização no preço de compra da arroba do gado adquirido<sup>33</sup>. Registra-se, nesses casos, uma relação entre o aparato burocrático e estratos do poder local como fatores contra a reforma agrária.

O que essas situações apontam é que, à semelhança de vários programas governamentais já desenvolvidos, estamos frente a mais um caso em que a aliança de componentes da burocracia estatal com grupos de interesse privado (técnicos, criadores de gado, empresas de insumos agrícolas) consegue sobrepor seus interesses face aos dos que são definidos como beneficiários diretos do Programa. Por outro lado, apontam para a fragilidade da organização camponesa<sup>34</sup> e colocam como central para estes a questão da autonomia/heteronomia na gestão dos chamados PA's.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de período recente o tema dos chamados assentamentos rurais vem merecendo uma crescente cobertura, seja na discussão mais acadêmica ou nos debates realizados através dos diversos meios de comunicação sobre a Reforma Agrária, não pelo fato de englobar o conjunto de questões que a envolvem mas, como indicou Palmeira (1994:7-8), mas pelo fato de que estes assentamentos, em que pese a sua reduzida dimensão face à demanda existente e aos vários problemas que suscitam, tornaram-se como que a “materialização da reforma agrária”.

---

<sup>33</sup> Segundo um depoimento coletado, a arroba de gado bovino estaria sendo comprada, a preço de projeto, por vinte e dois reais, enquanto que o preço na região estava situado em torno de dezessete reais, o que daria um ganho de cinco reais por arroba.

<sup>34</sup> O que pode também ser observado, de maneira inversa, pelos excelentes resultados obtidos quanto a aplicação ou controle da aplicação dos recursos, verificados nas poucas situações em que direções de Sindicatos de Trabalhadores Rurais conseguiram acompanhar a liberação e aplicação do PROCERA. Caso a parte é também o dos assentamentos liderados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que, dada a força de sua organização, logra conseguir resultados bastante superiores aos dos demais PA's.

Por outro lado, gostaríamos de ressaltar que essa “materialização da reforma agrária” tem todos os componentes de uma construção ideológica, de uma invenção, de uma interpretação produzida pelos aparatos burocráticos. São categorias impostas, que ocultam processos reais de conquista do meio de produção fundamental por segmentos camponeses e escondem processos de verdadeiras negociações de terras. Em qualquer análise de ações entendidas como reforma agrária devemos lembrar, portanto, que essas categorias, produto da construção lógica dos instrumentos oficiais da ação fundiária, não devem ser tratadas como realidades “objetivas” e, como tal, quantificadas, sem que se atente para seu caráter de representação oficial.

Nesta perspectiva, podemos compreender porque discussões como a do significado de uma reforma agrária no país, travadas ferrenhamente de diversas posições - a dos anti-reformistas de organizações representativas do patronato rural<sup>35</sup> (Confederação Nacional da Agricultura, União Democrática Ruralista) e a daqueles que a defendem como política social compensatória ou como política de desenvolvimento nacional (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, MST), passam a ser disputadas em torno de relatórios de pesquisas realizadas sobre o que se entende vulgarmente por viabilidade econômica dos chamados projetos de assentamento.

Pode-se compreender, ainda, nesse contexto, porque até mesmo pecuaristas, representados pelo Conselho Nacional de Pecuária de Corte, avertam a possibilidade da privatização dos assentamentos, que passariam a ser geridos pela iniciativa privada.<sup>36</sup>

No estado do Maranhão, apontado como modelo de reforma agrária, segundo a interpretação do atual mandatário do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, processa-se fenômeno semelhante, pelo menos no que tange à disputa midiática do assunto, com os representantes dos diversos órgãos responsáveis pela política agrícola e agrária do Estado disputando, palmo a palmo, espaço nos meios de comunicação para apresentar seus produtos: metas de assentamento atingidas, Comunidade Viva, Programa Cédula da Terra, cuja cortina de fumaça impede a formação de uma percepção mais realista do quadro que se quer representar.

Tendo estas colocações em mente, o que tentamos demonstrar, a partir das situações aqui descritas, nos PA's que analisamos, é que os esforços reformistas até agora realizados, por várias das circunstâncias apresentadas, além de serem limitados para enfrentar a

---

<sup>35</sup> Posição diferente para a atual conjuntura parece ser a assumida pela Sociedade Rural Brasileira que, nas palavras de seu presidente, Luiz Suplicy Hafers, em entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo, criticou o “distributivismo” da ação governamental, elencando, como pontos fundamentais ao lado dos assentamentos, o fomento ao emprego e à educação, de forma a resolver problema maior do desestímulo à produção agrícola (05/01/97,p.D3).

<sup>36</sup> Vide Folha de São Paulo, 31 de outubro de 1997, Brasil, p. 10.

dimensão da demanda pela reforma agrária, correm o risco, por conta de erros de concepção e de execução, de produzir justamente o contrário de sua proposta: a reprodução do minifundismo, de precarização nas relações de trabalho e de insuficiência no acesso a padrões mínimos de sobrevivência por parte dos camponeses no estado do Maranhão.

Como em outras situações historicamente já verificadas, conforme apontado na análise de outras experiências dos chamados assentamentos, no Maranhão (Hébette & Acevedo Marin, 1977), a efetividade da ação reformista depara-se com um conjunto de elementos estruturais, cujos efeitos imediatos, revertem-se no longo prazo, e ao projeto de assentamento segue-se a reconcentração fundiária e a exclusão camponesa.

Apesar de não termos enfrentado todo o conjunto de mediações que o problema requer, pois passamos ao largo de temas centrais para uma política de reforma agrária, tais como a questão da infraestrutura produtiva<sup>37</sup> (açudes, irrigação, eletrificação); o problema dos equipamentos coletivos urbanos (residência, água tratada, esgoto); a concentração fundiária, que ocorre em proporções elevadas, concomitante ao processo descrito, julgamos que uma avaliação das ações governamentais chamadas de reforma agrária no Maranhão, deve apontar para limites e, mesmo, para a ineficácia.

Como expusemos, estamos, por um lado, diante de diversos casos em que se reformou a miséria, desapropriando-se áreas cujas dimensões e cuja fertilidade do solo são insuficientes para a reprodução das famílias ditas assentadas. Por outro lado, observamos, uma vez mais, o que denominamos de “a miséria da Reforma”, ou seja, a reprodução de práticas - procedimentos e programas de assistência aos assentados- que incorrem num erro básico: o desconhecimento e o desrespeito à organização preexistente e saberes acumulados dos segmentos aos quais se dirige.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. de 1994 - Transformações agrárias e conflito social nas áreas de ocorrência do Babaçu. CESE Debate: Coletânea de Textos. N.3, ano IV, maio, p.45-60.

ALMEIDA, Alfredo Wagner. B. de 1990 - “O Intransitivo da Transição. O Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia”. Maria Fumaça: Caderno de Debates. N.2, Junho, pp 3-16

ANDRADE, Maristela de Paula - 1990 - “A coletivização nos assentamentos de reforma agrária - uma proposta para os camponeses”, Pará Agrário, N° 8, jul-dez,p 124-133

---

<sup>37</sup> Nas entrevistas realizadas no PA Babilônia, pude constar casos em que um produtor teve que comprometer quase a metade dos recursos obtidos com a safra de 1995/96 para pagar uma “carrada d’ água”. No PA Indiana não foi muito diferente.

BERGAMASCO, Sonia - 1997 - "A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números", in Estudos Avançados, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados/USP, vol II, no 31 pp.37-47

CARNEIRO, Marcelo D. Sampaio - "Ocupações Camponesas como reabertura da 'fronteira': uma leitura a partir do movimento para a área do Pindaré", in Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, 1996.

FIBGE - 1985 - Censo Agropecuário de 1985. Rio de Janeiro

HEBETTE, J. & MARIN, Rosa A. 1979 - Colonização para quem?, Belém, NAEA/ UFPA

INCRA S/d - Estatuto da Terra, Divisão de Reprodução Documental do INCRA, Brasília. S/d - Estatuto da Terra, Lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964. Divisão de Reprodução Documental do INCRA, Brasília/DF, s/d.

I CENSO DE REFORMA AGRÁRIA - resumo, Estudos Avançados , vol 11, Nº 31, pp 07-36

LAGO, Maria Regina T. 1998 - Assentamentos Rurais no Maranhão e Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária: uma leitura dos dados do PROCERA - MA, nos anos 1994-1996. Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Sociais/ UFMA. São Luís.

LIMA, Elma Bastos 1994 - Maranhão: terra em sangue - uma análise da ação oficial para o campo durante o período da Nova República, no Maranhão, monografia de conclusão do Curso de Ciências Sociais/UFMA, São Luís.

LINHARES, Luiz Fernando do Rosário 1996 - "A reserva extrativista do Quilombo Frechal - o valor da indenização do pretense proprietário versus a função social da terra e os crimes contra o meio ambiente", in Frechal - Terra de Preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista, São Luís, SMDDH/CCN-PVN pp. 103-114.

MIRAD/ INCRA 1987 - Política de Assentamento, Brasília.

PALMEIRA, Moacir 1994 - "Apresentação", in ROMEIRO, A, GUANZIROLI, C, LEITE S (orgs) Reforma Agrária - produção, emprego e renda: o relatório da FAO em debate, Rio de Janeiro, Vozes/IBASE/ FAO, p.7-9

SOCIEDADE MARANHENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS. 1993 - Conflitos de Terra Registrados no Maranhão de 01 de janeiro de 1990 a 31 de dezembro de 1991. São Luís: Lithograf - Ind. Gráfica e Editora

SILVA, Miguel Henrique P. 1998 - "Ensaio agroextrativista no PA Palmeiral/Vietnã", relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisa/Mestrado em Políticas Públicas, São Luís, mimeo

SOUZA F°, Benedito 1995 - "A produção de soja no Sul do Maranhão e seus impactos para segmentos camponeses da região", in ANDRADE, Maristela de Paula et all Carajás: desenvolvimento ou destruição? Relatórios de pesquisa, São Luís, CPT.