



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

IDEL PANTOJA GARCIA

**A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL SUL DO PARÁ (SR-27) NA
CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO (PA).**

Teresina
2021

IDEL PANTOJA GARCIA

**A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL SUL DO PARÁ (SR-27) NA
CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO (PA).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí - UFPI, na área de concentração Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional e linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior.

Teresina
2021

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

G216a Garcia, Idel Pantoja.
A atuação da Superintendência Regional Sul do Pará (SR-27) na
consolidação dos Projetos de Assentamento (PA) / Idel Pantoja
Garcia. -- 2021.
109 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Teresina, 2021.
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior.”

1. Reforma agrária - Brasil. 2. Políticas públicas - Amazônia.
3. Consolidação de projetos de assentamento. 4. Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária (INCRA). I. Santos Júnior, Raimundo
Batista dos. II. Título.

CDD 333.318 1

IDEL PANTOJA GARCIA

**A ATUAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL SUL DO PARÁ (SR-27) NA
CONSOLIDAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO (PA).**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior.

Aprovada em 14 de janeiro de 2021.

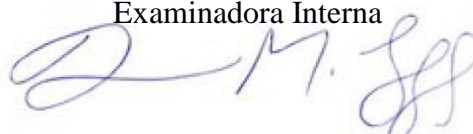
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)
Orientador



Prof^ª. Dr^ª. Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (UFPI)
Examinadora Interna



Prof. Dr. Bruno Mello Souza (UESPI)
Examinador Externo à Instituição

A Deus, aos meus familiares e amigos, ao meu orientador, às famílias assentadas no âmbito da luta pela reforma agrária e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará.

AGRADECIMENTO

Meus agradecimentos poderiam ser resumidos em frase única de gratidão ao Senhor, com apenas uma linha, pois Dele e para Ele são todas as coisas e, assim creio que, por meio Dele, inúmeras pessoas contribuíram de forma direta e indireta para a concretização desta dissertação e para a conquista do inimaginável título de Mestre em Gestão Pública por meio de uma das maiores universidades do país.

Agradeço ao meu amigo e orientador, o Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior, por seu extremo apoio e paciência para comigo na etapa de construção da dissertação, oferecendo até abrigo em sua própria casa para que eu pudesse realizar a qualificação do trabalho e receber demais orientações, sem esquecer da sua excelente e indispensável orientação científica na realização desta pesquisa, abrindo mão dos seus horários de descanso e lazer para me ajudar com seu brilhante conhecimento e sensatez, demonstrando amor, comprometimento e competência em relação a carreira docente.

Gratidão também aos meus pais, Inêz e Moisés, pois mesmo depois de adulto ainda assim me auxiliam com seus favores de ordem material, emocional e espiritual, e por vocês sigo a jornada de lutas e conquistas, com usufruto das vitórias por meio de sorrisos, companheirismo, passeios, presentes, entre outros, sem insuficiência de palavras para agradecer vocês, mas sim de linhas e, com isso, fecho mais um ciclo acadêmico dizendo: essa vitória é nossa!

Aos meus demais familiares também presto meus agradecimentos por todo o apoio e positividade sempre direcionados ao meu sucesso, reconhecendo assim ser essa uma conquista de toda a minha parentela.

Minha memória não deixa falhar o sentimento de gratidão que tenho por todo o apoio prestado do início ao fim do curso pelas amigadas de turma, desde o envio de materiais para as aulas e para a construção da dissertação, até o apoio emocional na motivação para conclusão do curso, reconhecendo a enorme contribuição de cada parceira e parceiro durante a desafiadora jornada do mestrado, com debates enriquecedores e momentos de descontração, sem esquecer as minhas demais amigadas.

Agradeço pela oportunidade de participação no Mestrado Profissional em Gestão Pública, sendo proporcionada por todos os envolvidos na construção e execução do Convênio UFPI-IFPA, envolvendo esforços que não poderiam passar despercebidos pela minha pessoa, destacado o privilégio de participar da primeira turma ofertada no âmbito do IFPA.

Fótons são luz. A luz do sol é o que estamos querendo transformar em produção agrícola através do trabalho das pessoas; gerando dignidade e qualidade de vida. Quem sabe, esses mesmos fótons iluminem a estrada que ainda temos que percorrer. Pelos menos assim podemos desviar dos buracos e antecipar os perigos que ainda nos esperam.

Gerd Sparovek

RESUMO

A presente pesquisa surgiu com base na indagação sobre os resultados produzidos pela atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no âmbito da reforma agrária, especialmente na consolidação dos projetos de assentamento localizados no bioma Amazônia, área inserida em um contexto histórico, social e econômico de conflitos e conquistas pela posse da terra. Nesse sentido, o presente estudo foi construído a partir do seguinte problema de pesquisa: Como a Superintendência Regional Sul do Pará (SR-27) do INCRA tem atuado na consolidação dos projetos de assentamento (PA) da reforma agrária sob sua jurisdição? Para responder essa questão, a pesquisa documental foi utilizada neste trabalho para o levantamento de dados e informações a respeito das ações, recursos e resultados da SR-27 na consolidação dos projetos de assentamento no período de 2010 a 2019, além do levantamento de outros dados que permitissem analisar a fase de implantação dos projetos sob gerência da referida superintendência, com destaque para a análise dos relatórios de gestão da SR-27 produzidos no período em destaque e do relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”, sendo este último produzido pela gestão nacional do INCRA no ano de 2020, sendo tais relatórios primordiais para a construção deste trabalho. Os resultados produzidos pela presente pesquisa revelaram que a SR-27 executou com dificuldades de ordem orçamentária e de pessoal algumas ações aparentemente voltadas para a consolidação dos projetos de assentamento, assim como demonstrou estagnação para com o “índice de consolidação dos assentamentos”, tendo em vista o resultado nulo apresentado nos relatórios de gestão produzidos nos anos de 2010 a 2018 (não sendo possível analisar o Relatório de Gestão 2019). Sobre a fase de implantação de todos os projetos de assentamento sob jurisdição da SR-27, a extração de dados do último relatório produzido pelo INCRA no ano de 2020 revelou que apenas 3,9% (20) desses projetos encontram-se consolidados, e que 92 do total de 514 projetos ligados a essa superintendência possuem 20 anos ou mais de criação, sendo o quantitativo mais alto constatado na observação da série “ano de criação dos PA”. Tais constatações contribuíram para o alcance dos objetivos propostos na presente pesquisa, com resposta ainda ao problema de pesquisa formulado, visto a conclusão que expõe a atuação relativamente aquém da SR-27 na consolidação dos projetos de assentamento sob sua responsabilidade, reiterando assim a necessidade de mudanças na forma de atuação do INCRA na região Sul do Pará, no sentido da busca por estratégias e ações efetivas de consolidação dos PA nessa região.

Palavras-chave: Reforma agrária. Políticas públicas. Amazônia. Consolidação de projetos de assentamento. INCRA.

ABSTRACT

The present research was based on the question about the results produced by the work of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) in the context of agrarian reform, especially in the consolidation of settlement projects located in the Amazon biome, an area inserted in a historical context, social and economic conflict and conquests for land tenure. In this sense, the present study was built on the following research problem: How has INCRA's Regional Superintendence South of Pará (SR-27) been working to consolidate land reform settlement projects (PA) under its jurisdiction? To answer this question, documentary research was used in this work to collect data and information about SR-27's actions, resources and results in the consolidation of settlement projects in the period from 2010 to 2019, in addition to the collection of other data that would allow to analyze the implementation phase of the projects under management of the aforementioned superintendence, with emphasis on the analysis of the SR-27 management reports produced in the highlighted period and of the report "Agrarian Reform Projects According to Implantation Phases", the latter being produced by INCRA's national management in 2020, and such reports are essential for the construction of this work. The results produced by the present research revealed that the SR-27 carried out with budgetary and personnel difficulties some actions apparently aimed at the consolidation of settlement projects, as well as showing stagnation towards the "settlement consolidation index", taking into account considering the null result presented in the management reports produced in the years 2010 to 2018 (it is not possible to analyze the 2019 Management Report). Regarding the implementation phase of all settlement projects under the jurisdiction of SR-27, the extraction of data from the last report produced by INCRA in 2020 revealed that only 3.9% (20) of these projects are consolidated, and that 92 out of a total of 514 projects linked to this superintendence have 20 years or more of creation, the highest figure being observed in the observation of the series "year of creation of PA". Such findings contributed to the achievement of the objectives proposed in this research, with an answer to the research problem formulated, given the conclusion that exposes the performance relatively below the SR-27 in the consolidation of the settlement projects under its responsibility, thus reiterating the need to changes in the way INCRA operates in the southern region of Pará, in the sense of seeking effective strategies and actions for consolidating PA in that region.

Keywords: Agrarian Reform. Public policy. Amazon. Consolidation of settlement projects. INCRA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases históricas do processo de criação dos assentamentos no Brasil.	43
Figura 2 – Distribuição territorial dos projetos de assentamento.	48
Figura 3 – Distribuição geográfica dos assentamentos por superintendência do INCRA segundo limites do bioma Amazônia.	51
Figura 4 – Distribuição geográfica dos assentamentos por categoria no bioma Amazônia.	53
Figura 5 – Cenário de interação entre a SR-27 e os atores externos.	61
Figura 6 – Distribuição dos PA localizados no bioma Amazônia por cada Superintendência Regional do INCRA.	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição das modalidades, categorias e características dos assentamentos localizados no bioma Amazônia.....	52
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária da SR-27 - Exercício 2010.....	64
Tabela 2 – Descrição das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável - exercício 2011.....	65
Tabela 3 – Descrição da execução orçamentária do Objetivo 0421 durante o exercício de 2012.....	67
Tabela 4 – Execução orçamentária e financeira do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento durante o exercício 2013 (continua).....	69
Tabela 5 – Demonstração dos resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2014.	71
Tabela 6 – Desempenho orçamentário e financeiro da SR-27 no exercício de 2014 em cada Ação Orçamentária.	72
Tabela 7 – Execução orçamentária, financeira e física do macroprocesso de Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento da SR-27 no exercício de 2014.	73
Tabela 8 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2015.	75
Tabela 9 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2015.	76
Tabela 10 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2016.	78
Tabela 11 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2016.	79
Tabela 12 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2017.	81
Tabela 13 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2017.	82
Tabela 14 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2014.	87
Tabela 15 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2015.	88
Tabela 16 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2016.	89

Tabela 17 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2017.....	90
Tabela 18 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2018.....	91
Tabela 19 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2019.....	92
Tabela 20 – Recursos destinados ao INCRA para a desenvolvimento/consolidação dos projetos de assentamento em todo o Brasil - SIOP.....	93
Tabela 21 – Valores destinados à Organização Agrária no Brasil, ciclo 2010-2019 (em bilhões de reais).....	95

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	18
2.1	O Estado e as Políticas Públicas	18
2.2	A Reforma Agrária no Brasil	22
2.3	Projetos de assentamento e os movimentos sociais.....	31
2.4	Os Projetos de Assentamento no contexto amazônico	45
2.5	O INCRA e a consolidação dos projetos de assentamento	54
3	ATUAÇÃO DA SR-27 NA CONSOLIDAÇÃO DOS PA NA REGIÃO SUL DO PARÁ.....	62
3.1	Relatórios de Gestão da SR-27 e as ações e resultados na área de consolidação dos assentamentos	63
3.2	Recursos destinados à SR-27 para a consolidação dos PA	85
3.3	Apresentação da situação dos PA sob jurisdição da SR-27.....	95
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
	REFERÊNCIAS	104

1 INTRODUÇÃO

A pertinente contribuição das atividades agropecuárias para o desenvolvimento da economia brasileira e os diversos problemas de ordem ambiental, social e também de justiça trazem à tona uma série de pautas importantes ligadas ao cenário rural do Brasil, como a política de crédito rural, o desmatamento, a reforma agrária, a qualidade de vida e segurança no campo, ações de saúde para a população rural, conflitos agrários, a criminalização dos movimentos sociais atuantes no campo, entre outros assuntos.

Mencionadas algumas das mais variadas facetas do cenário rural brasileiro que oportunizam a atuação da ciência, cabe dizer que qualquer uma dessas pode facilmente representar um tema de abordagem científica para a exploração de situações problemáticas e de soluções correspondentes. Seguindo esse conjunto de possibilidades, a presente pesquisa seguiu com um olhar focado para a reforma agrária no Brasil, buscando assim analisar os resultados concretos produzidos por essa política pública no cenário rural, principalmente para as famílias que são alocadas em parcelas de terras espalhadas por todo o país, parcelas que constituem os então conhecidos projetos de assentamento, ou simplesmente PA.

Dito isso, a opção pela abordagem sobre a reforma agrária ganha força diante dos diversos assuntos relacionados a ela e passíveis de estudo, como por exemplo, a atuação do Estado por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na consolidação de projetos de assentamentos com base em outras políticas públicas. A proposta em questão encontra amparo em um campo aparentemente pouco investigado pelos pesquisadores da área, tendo em vista a baixa produção de trabalhos com uma abordagem voltada para a atuação das Superintendências Regionais do INCRA na consolidação dos projetos de assentamento.

No que tange às políticas públicas para o meio rural, Ratke e Ratke (2016) ressaltam que cabe ao Estado intervir no ambiente rural para a garantia de condições de sobrevivência aos cidadãos que residem na zona rural, especificamente as categorias sociais esquecidas no processo de ação do Estado, e que essas políticas são conceituadas como os meios de atuação do Estado com vista à execução dos direitos ditos como fundamentais, econômicos, sociais e culturais presentes na Constituição Federal. No caso das populações rurais, as chamadas políticas públicas são imprescindíveis para o desenvolvimento da agricultura familiar, a melhoria da qualidade de vida dos moradores da zona rural, a geração de empregos nessa zona, entre outros aspectos, mas não são vistas como garantia para a concretização desses pontos (RATKE; RATKE, 2016).

Sobre os assentamentos rurais, a literatura especializada na discussão sobre a reforma agrária aborda esses espaços tomando como base três pontos que interagem entre si: as modificações na estrutura agrária das regiões onde ocorre a territorialização desses processos sociais representados pelos assentamentos; as modificações ocorridas na qualidade de vida de todos os indivíduos nos assentamentos rurais, assim como a análise das relações sociais dentro e fora desses assentamentos; a compreensão dos indivíduos em relação aos eventos sociais ocorridos durante a fase de luta pela terra e os seus efeitos sobre o comportamento desses (PICCIN, 2012).

Diante da discussão sobre o INCRA e a consolidação dos projetos de assentamento, quando consideradas as fases de implantação desses projetos de espalhados pelo Brasil, os dados apresentados pelo IPEA (2019) revelam que 3.914 assentamentos no Brasil encontram-se rumo à fase de consolidação, enquanto 2.877 assentamentos ainda nem passaram da fase de estruturação, o que denota a necessidade de avanços nessa área, como esforços no âmbito de políticas públicas para além da inicial redistribuição de terra às famílias assentadas. Ainda sobre isso, o último relatório produzido pelo INCRA com os números da reforma agrária mostra que 9.435¹ PA já foram criados e reconhecidos no território nacional.

Ainda sobre os números da reforma agrária, cabe ressaltar que só na chamada Amazônia Legal existem 3.519² assentamentos, o que representa mais de 1/3 da quantidade total de assentamentos no Brasil. Só no Pará, conforme mais dados³ apresentados pelo INCRA, estão presentes 1.066 projetos de assentamento gerenciados por três superintendências regionais, sendo o estado brasileiro com o maior quantitativo de superintendências regionais.

Arelado aos números da reforma agrária no Brasil, especificamente na Amazônia, os conflitos agrários decorrentes da disputa pela posse da terra nessa região também chamam a atenção para o contexto que esse processo de reforma enfrenta em sua execução, assim como outros aspectos ligados ao potencial produtivo dos solos desse território, às políticas públicas, à demanda pela terra, entre outros (FARIAS et al., 2018).

Diante da discussão que cruza ponderações sobre a Amazônia e a apresentação dos dados da reforma agrária no âmbito nacional e regional, surgem então algumas questões sobre

¹ Os dados estão dispostos no relatório disponibilizado eletronicamente pelo INCRA no seguinte endereço eletrônico: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf.

² Segundo dados apresentados pelo INCRA em relação aos projetos de assentamento presentes na Amazônia Legal ([painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=-1&Parameters\[Planilha\]=Nao&Parameters\[Box\]=GERAL&Parameters\[Linha\]=1&Parameters\[Planilha\]=Nao&Parameters\[Box\]=GERAL&Parameters\[Linha\]=4](http://painel.incra.gov.br/sistemas/Painel/ImprimirPainelAssentamentos.php?cod_sr=-1&Parameters[Planilha]=Nao&Parameters[Box]=GERAL&Parameters[Linha]=1&Parameters[Planilha]=Nao&Parameters[Box]=GERAL&Parameters[Linha]=4))

³ Consulta disponível na plataforma hospedada em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>.

as condições dos projetos de assentamento, em especial na região Sul do Pará, na qual o INCRA atua por meio da 27ª Superintendência Regional Sul do Pará (SR-27), sendo uma das 29 superintendências (SRs) do referido instituto e espalhadas pelo Brasil, as quais ainda contam com 49 unidades avançadas que servem de apoio para essas superintendências na execução das ações voltadas ao atendimento das famílias assentadas pela reforma agrária.

Localizada no município de Marabá e, segundo Alencar (2016), a SR-27 é a que possui o maior número de projetos de assentamento sob sua jurisdição no bioma Amazônia. Por si só, tal fato talvez não constitua um elemento suficientemente atrativo para a escolha dessa superintendência em detrimento das demais superintendências no âmbito da execução da presente pesquisa, mas há de se considerar o possível reflexo da pressão dos movimentos sociais sobre o INCRA na região Sul do Pará pela redistribuição de terras e criação de assentamentos, como será visto no decorrer deste trabalho, sendo então detalhes preliminares que denotam a existência de uma atmosfera de conflitos e de pressão social e que justificam a escolha dessa superintendência para análise da sua atuação como resultado à esse caso diferenciado.

Considerando o exposto até aqui, o presente trabalho surge como uma oportunidade para explorar os fatos relacionados à atuação do INCRA na consolidação dos projetos de assentamento oriundos da reforma agrária, partindo assim do seguinte problema de pesquisa: Como a SR-27 do INCRA tem atuado na consolidação dos projetos de assentamento sob sua jurisdição?

Nesse sentido, uma hipótese central relacionada ao problema de pesquisa foi formulada para guiar os passos científicos do presente trabalho: a SR-27 tem atuado de forma tímida na consolidação dos projetos de assentamento sob sua jurisdição. Diante da condição de a referida hipótese ser crível, existem variáveis que influenciam a atuação limitada da SR-27 na região Sul do Pará, provocando assim estagnação no que se refere à consolidação dos PA presentes nessa região.

Para tratar as questões apresentadas, a presente pesquisa foi realizada por meio da pesquisa qualitativa quanto ao problema de pesquisa proposto, sendo utilizada a pesquisa documental para o levantamento de dados e informações referentes à fase atual de implantação dos projetos de assentamento na região Sul do Pará e às ações desenvolvidas pela SR-27 para a consolidação desses espaços, tendo como base a análise dos relatórios de gestão dessa superintendência produzidos durante os anos de 2010 a 2019, além da análise do relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação” produzido pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) do INCRA

no ano de 2020, sendo tais relatórios primordiais para a construção deste trabalho.

Adicionalmente, foram realizadas algumas pesquisas em bases de dados da Administração Pública Federal sobre a alocação específica de recursos para ações de consolidação dos PA localizados na região Sul do Pará, com destaque para as bases do Portal da Transparência e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Painel do Orçamento Federal).

Como estratégia para a construção do presente estudo, a conjugação textual do problema observado, dos recursos utilizados e dos resultados encontrados foi dividida em dois capítulos relativamente extensos, com menção ainda a esta parte introdutória e às considerações finais tecidas. O primeiro capítulo apresenta a abordagem teórica escolhida para a fundamentação da pesquisa, discorrendo assim sobre a atuação do Estado e a trajetória da reforma agrária, com espaço ainda para a abordagem relacionada à atuação dos movimentos sociais na luta por essa reforma e apresentação dos aspectos conceituais e normativos concernentes ao INCRA e aos projetos de assentamento.

O segundo capítulo direciona sua análise para os relatórios de gestão produzidos entre os anos de 2010 a 2018 pela SR-27, assim como contempla a exposição de dados de ordem orçamentária e financeira ligados à atuação dessa superintendência na região Sul do Pará e do INCRA em todo o território brasileiro, fechando com a apresentação de gráficos ligados à demonstração das fases atuais de implantação dos projetos de assentamento nessa região e, na sequência, em considerações finais, constam o retrospecto dos assuntos abordados ao longo da pesquisa e o apontamento de pesquisas futuras no âmbito do tema abordado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Diante do problema de pesquisa a ser respondido e dos desafios para o estabelecimento de uma abordagem científica a respeito do problema em questão, este capítulo reúne várias informações bibliográficas sobre assuntos que permeiam a consolidação dos projetos de assentamento por parte do INCRA, como a atuação do Estado, o conceito e importância das políticas públicas, o contexto de execução da reforma agrária, a atuação dos movimentos sociais e do INCRA, além dos aspectos normativos que norteiam a trajetória da reforma agrária no Brasil e a consolidação dos projetos de assentamento.

2.1 O Estado e as Políticas Públicas

Biderman (2005) discorre sobre o Estado com a apresentação de uma lógica intitulada por ele como “sociedades modernas”, lógica essa que preza pelo Estado como um instrumento usado de forma coletiva por uma parcela da sociedade com o objetivo de alcançar os seguintes objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social.

Com base nessa apresentação, Biderman ainda realça uma observação ao que chama de “Novo Institucionalismo”, e explica que as instituições públicas (máquina estatal) estão focadas no desenvolvimento econômico (bem-estar econômico), ao mesmo tempo em que fala do Estado como apenas declarante da ordem e aplicador da lei no âmbito de sua função mínima, não prezando assim pelo atendimento dos demais objetivos mencionados no parágrafo anterior, sendo: a justiça social e a liberdade (BIDERMAN, 2005).

Nesse sentido, Paes de Paula (2005) aborda discussões ligadas ao conceito e às limitações da administração pública gerencial e da societal, abordagem essa que suscita a observação do Estado a partir do seu funcionamento e enfatiza a importância da participação social nas ações do Estado, ideia essa preconizada pelo modelo societal e que se apresenta como um fator de suma importância para a construção de uma nova gestão pública, ao mesmo tempo em que, do outro lado, temos a administração pública gerencial em funcionamento no âmbito das instituições a partir de modelos empresariais, o que acaba por demonstrar a ausência de arranjos institucionais que viabilizem de forma efetiva a participação dos cidadãos na gestão pública, ou seja, nas atividades do Estado.

Sobre o conceito de políticas públicas, observando o Brasil, Ratke e Ratke (2016) definem políticas públicas como formas por meio das quais o Estado age para proporcionar a

realização dos direitos garantidos à população brasileira por meio da Constituição Federal, como os direitos fundamentais, econômicos, sociais e culturais, e destacam o papel do quadro institucional jurídico como materializador dessas políticas públicas através de portarias, resoluções, decretos, e outros instrumentos baseados em parâmetros constitucionais.

Diante desse cenário, ressaltam-se então os desafios advindos da necessidade de articulação entre a administração pública e o âmbito da política, sendo o Estado a representação que aglutina essas duas esferas e que deve executar ações que envolvam toda a população através de instituições públicas que atendam os complexos sociais (RODRIGUES, 2010).

Chega-se então ao ponto que representa uma observação negativa sobre a atuação do Estado diante das demandas provocadas pela população, esteja ela no meio rural ou urbano, observação essa que retrata inúmeras limitações quanto ao alcance da eficiência por parte da máquina pública e à efetividade das políticas públicas.

O Estado, em seu aspecto de legitimidade, sofre por conta dos problemas na execução de suas ações praticadas por gestores públicos que não conseguem alcançar objetivos estabelecidos. Além disso, a objetividade relacionada às ações públicas não pode constar devido à dificuldade na mensuração de resultados alcançados, levando assim prejuízo, por exemplo, à avaliação da qualidade de vida após determinada ação estatal (SERVA, 2012).

Nesse sentido, a participação da sociedade se torna peça chave na elaboração das propostas de ação do Estado e reforça a necessidade de conceber mecanismos que permitam tal participação:

Ao conceber, implementar e monitorar uma política pública, é necessário contar com interlocutores e parceiros para iniciar ou aperfeiçoar o conhecimento sobre as questões abordadas; assegurar que os planos se concretizem e que os beneficiários sejam alcançados; assegurar que as idealizações porventura concebidas inicialmente sobre os beneficiários e sobre suas necessidades correspondam minimamente à realidade desses atores. Acrescente-se a tudo isso o fato de que tais atores são, em geral, multifacetados, comportando um grau significativo de heterogeneidade, o que eleva sobremaneira o caráter complexo da esfera pública na atualidade (SERVA, 2012, p. 34).

A partir da percepção sobre o latente debate nessa área de participação social no cenário das decisões políticas, surge uma inquietação específica sobre a realidade das zonas rurais que, comumente, são áreas desprovidas de algumas ações do Estado quando comparadas ao meio urbano. E se na zona urbana os desafios são inúmeros, na zona rural as dificuldades parecem ganhar reforço na limitação de consolidação de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas advindas da população rural.

Ratke e Ratke (2016) ressaltam as políticas agrária e fundiária como modalidades de políticas públicas devidamente amparadas pela Carta Magna do Brasil e, nesse sentido, afirmam o Estado como intervencionista necessário nas atividades agrárias do país para garantir recursos e condições de sobrevivência à população no e do campo, e promovendo a emancipação de grupos sociais esquecidos no processo de desenvolvimento do Brasil.

Nesse sentido, as políticas públicas são indispensáveis para o desenvolvimento da agricultura familiar e conseqüente desenvolvimento no campo, considerando a ação do Estado desde a distribuição e acesso à terra (políticas fundiárias) até o estabelecimento de instrumentos necessários para que os indivíduos sobrevivam com qualidade na terra (políticas agrárias), o que mesmo com a existência de políticas públicas mediante essas ações, não garantem o desenvolvimento em comento (RATKE, RATKE, 2016).

Fernandes e Molina (2004) até mesmo destacam a exclusão do rural como uma forma de subordinação desse espaço ao perímetro urbano, o que resulta em um aparente desenvolvimento nas áreas urbanas e na ausência de investimentos públicos na zona rural.

Considerando essa aparente exclusão, Arroyo (2004) discorre sobre a percepção excludente da sociedade rural como um assunto presente na base de argumentação dos movimentos sociais que lutam pela inclusão da realidade rural nas pautas de decisões do Estado, como no caso do atendimento às comunidades vulneráveis que residem no campo.

Ao falarmos sobre movimentos sociais que lutam por avanços na zona rural, é inevitável lembrar-se do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do principal foco de luta do movimento, a Reforma Agrária, sendo esta diretamente ligada aos projetos de assentamento e à necessidade de políticas públicas que permitam a consolidação desses espaços.

Ao refletirmos sobre a necessidade de políticas públicas para os assentamentos rurais no Brasil, é possível avaliar que esses são espaços destinados para muito além da simples distribuição de terras e concessão de créditos rurais, o que reforça que “as políticas públicas envolvem questões de valores e de recursos disponíveis, por isto, desenvolver uma ou outra política depende do que se considera que é desejado socialmente” (ALBUQUERQUE et al., 2004, v. 1, p. 81).

Dito isso, os mesmos autores fazem outra observação relacionada à necessidade resolução dos problemas presentes nos assentamentos, na qual expressa a importância de realizar o levantamento das crenças e expectativas dos moradores desses assentamentos em relação às políticas públicas desejadas por esses (ALBUQUERQUE et al., 2004)

Considerando o papel das instituições públicas como organizações que executam as ações planejadas pelas políticas públicas, sendo estas voltadas ao atendimento das demandas que surgem dos assentamentos rurais, é pertinente citar o envolvimento do INCRA, das secretarias de agricultura, das prefeituras e até mesmo dos Poderes Judiciário e Legislativo nesse processo.

Após citar a participação social e o Estado que age por meio das suas instituições, cabe destacar a referência a seguir como um resumo do processo que permita o diálogo entre Estado e a sociedade de tal forma a efetivar os resultados das políticas públicas:

No plano mais geral e normativo, em termos de regime político, o bom Estado é o estado democrático cujo sistema constitucional assegura o império da lei. Estado democrático que começa liberal, afirmando os direitos civis (liberdade e propriedade) e políticos (votar e ser votado). Torna-se em seguida social-democrático, quando também os direitos sociais começam a ser atendidos. E será republicano e participativo quando os direitos republicanos estiverem sendo razoavelmente bem protegidos, não apenas pelos políticos e altos servidores públicos, mas também por cidadãos republicanos capazes de participar do processo político através da mídia e das organizações da sociedade civil (BIDERMAN, 2005, p. 9).

É claro que a ideia disposta no trecho anterior nos leva a visualizarmos um processo que ainda caminha lentamente na realidade política do Brasil, principalmente quando percebidas as especificidades inerentes à realidade dos projetos de assentamento ainda se quer foram atendidos em sua infraestrutura.

Nesse sentido, Albuquerque et al. (2004) destacam a importância da realização de estudos voltados para a análise sobre políticas públicas e projetos de assentamento, o que permitirá a elaboração de propostas metodológicas e a execução de ações relacionadas ao aperfeiçoamento da Reforma Agrária no Brasil, e consequentemente viabilizar a percepção sobre o ambiente rural como espaço mais atraente e capaz de entregar qualidade aos seus habitantes (ALBUQUERQUE et al., 2004).

Francis (2009) ainda ressalta sobre a articulação entre governos federal, estadual e municipal na execução de políticas públicas para a agricultura familiar, e que o movimento percebido é de uma articulação que prioriza agricultores com alto grau de integração com as empresas agroindustriais, deixando os demais às margens do desenvolvimento no campo.

Nesse sentido, nota-se o movimento de reivindicação por diversos direitos dos cidadãos do campo, como no caso de uma reforma agrária diferente da praticada até então pelas autoridades competentes, além da luta por mudanças no tratamento que o Estado

dispensa às famílias que residem em assentamentos rurais, como a adequação das políticas públicas à realidade de cada assentamento (FRANCIS, 2009).

2.2 A Reforma Agrária no Brasil

Diante de todos os discursos promovidos comumente pelos governos sobre desenvolvimento no Brasil, aqui especificamente no que tange ao cenário da economia agropecuária do país, a Reforma Agrária surge como um assunto um tanto quanto avesso aos interesses dos grandes produtores e defensores das grandes concentrações de terras e, por outro lado, a favor da tentativa de redistribuição da terra e renda para as camadas menos favorecidas da sociedade brasileira.

A busca de escritos sobre a reforma agrária pelo mundo nos leva a embarcarmos em uma viagem que permite a visualização de outras nações que também passaram por esse processo de ajustes fundiários, e que nos leva a perceber que o caso do Brasil não é singular diante do cenário internacional.

Em uma discussão sobre o Maoísmo, sendo este um movimento comunista baseado nos ensinamentos do famoso ex-presidente da República Popular da China, Mao Tsé-Tung, Stoppino (1998) argumenta sobre o socialismo como uma via de sobrevivência e faz um apanhado sobre a reforma agrária radical implementada na China, a qual promoveu a redistribuição das terras improdutivas aos camponeses pobres da sociedade chinesa naquela época com um olhar estratégico para o desenvolvimento consolidador da vitória sobre a invasão estrangeira e sobre os latifundiários.

Ainda sobre isso, é possível perceber através de um recorte temporal com as décadas de 20 e 30, com a crise deixada pela Primeira Guerra Mundial, que a reforma agrária se apresentava como uma alternativa aos problemas ocasionados pela questão agrária na Europa e em outras partes, como foram os casos das inúmeras revoluções que ocorreram em prol da derrubada dos latifúndios na Itália, Rússia, Hungria, Polônia, entre outros (STOPPINO, 1998).

A “Questão Meridional” (caracterização de atraso ou subdesenvolvimento da Região Sul da Itália nos aspectos sociais, econômicos e políticos) abordada por Ambrosoli (1998) suscita a execução da reforma agrária diante desse contexto como uma mudança estrutural pertinente ao processo de modificações de ordem social no campo entre os anos de 1948-1950.

Diante desses postulados históricos sobre a reforma agrária no cenário internacional, a força e a representatividade desse movimento ganha notoriedade e importância no sentido das modificações que foram proporcionadas por esse conjunto de medidas ligadas às questões agrárias, assim como reforçam a sua presença na pauta de ações de alguns governos, como no caso do Brasil.

Quando da abordagem sobre a reforma agrária, se faz necessário apresentar o conceito sobre esse termo, o qual pode ser observado na legislação específica sobre o caso, onde o § 1º do Art. 1º da Lei nº 4.504/1964 define a reforma agrária como um conjunto de medidas voltadas para a promoção de melhoria no processo de distribuição da terra, sendo essa viabilizada por mudanças no regime de uso e posse desta, com foco nos princípios da justiça social e no aumento da produtividade nesse âmbito (BRASIL, 1964).

Considerando o contexto histórico que relativamente antecede e influencia anos mais tarde o surgimento da discussão da reforma agrária, no ano de 1530 já era possível constatar enormes concentrações de terras viabilizadas por meio das sesmarias, sendo estas entregues como terras a serem cultivadas pelos sesmeiros e caracterizadas como precursoras do surgimento de grandes latifúndios no Brasil, sendo também garantidas através do sistema de capitâneas hereditárias, tendo as sesmarias perdurado de 1534 a 1822 (INCRA, 2019a).

Diante da Independência do Brasil, em 1822, a violência passou a imperar em relação à posse da terra sob a forma da lei do mais forte, cenário no qual proprietários de terras e grileiros disputavam cada pedaço de terra com o apoio de grupos armados, além das comunidades indígenas e tradicionais que também fizeram parte, e que foi alvo da Lei das Terras editada pelo Império em 1850 para contornar os conflitos existentes nesse período (RETTMANN, 2013).

Percebe-se então desde já um processo de posse da terra no Brasil marcado por movimentos violentos e com bastante concentração de terras nas mãos de poucos indivíduos, o que explica inúmeros episódios posteriores e de cunho violento com registros no país, tudo em nome do latifúndio.

Vale destacar que apenas no final da década de 50 e início da de 60 foi que a questão fundiária começou a fazer parte da pauta de discussão na sociedade, enquanto que a industrialização era fortalecida no Brasil e a urbanização crescia, sendo então editado em 1964 o Estatuto da Terra e criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) (INCRA, 2019a).

Além disso, o Plano Nacional de Reforma Agrária foi instituído por meio do Decreto nº 59.456/1966, e já no ano de 1970 nascia o Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária (INCRA), resultante da fusão do Ibra com o Inda, ambos mencionados no trecho anterior, sendo o INCRA um grande parceiro no plano de povoamento da Amazônia (INCRA, 2019a).

Ainda sobre a época do início dos debates sobre a reforma agrária no Brasil, Albuquerque et al. (2004) ressaltam que a oposição entre pequenos agricultores e grandes latifundiários fez surgir as Ligas Camponesas no Nordeste e os movimentos sociais que apoiavam a luta pela reforma agrária, e que tais grupos foram fortemente combatidos pelo regime militar em meados de 1964.

Vale lembrar que a luta pela reforma agrária no Brasil surgiu por conta de quatro fatores, os quais, até mesmo, fortaleceram o MST, sendo estes: a) o surgimento do regime democrático, porém sem garantia real de preservação dos direitos humanos; b) o crescimento de um modelo de desenvolvimento rural desfavorável aos pequenos agricultores e altamente favorável aos grandes proprietários de terras do agronegócio; c) desigualdades sociais imperantes com grande parte da população desempregada e, quando empregados, trabalhando em condições precárias; d) por último, a luta camponesa fundamentada em ações de pressão social e também disposta a negociar com as representações governamentais (CARTER; CARVALHO, 2010).

Diante da conjuntura ditatorial a agricultura familiar padecia e era então impedida de entrar em processo de desenvolvimento e de contribuir para a geração de renda no meio rural, fosse por meio de atividades especializadas, intensivas ou permanentes, e mesmo depois de instaurada a Política de Reforma Agrária o retrato do passado ainda perdura nos tempos atuais com a deficiência na implantação de desenvolvimento tecnológico que permita a agricultura familiar entrar no mercado agrícola com produção suficiente e competitiva (ALBUQUERQUE et al. 2004).

No período de 1960 a 1970 o Governo Militar focou apenas em questões produtivas ligadas ao cenário fundiário brasileiro, e assim deixou os pontos sociais em segundo plano, o que impulsionou a concentração fundiária no Brasil e a modernização agrícola (que direcionou créditos para as grandes propriedades em detrimento dos pequenos agricultores) como motores do agronegócio brasileiro e, do outro lado, grupos socialistas reivindicavam a execução de políticas públicas que voltassem o olhar do governo para as questões sociais no campo, sendo então atendidos pouquíssimas vezes em suas reivindicações, como no caso do surgimento do Estatuto da Terra, em 1964 (SILVA, 2013).

Transcorrido o período da ditadura, Fernandez e Azevedo (2014) frisam o nascimento do Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) em plena época do

governo de José Sarney, o então presidente do Brasil, sendo elaborado ainda nesta época o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), com meta ambiciosa de assentar 1.400.000 famílias, o que não foi alcançada em nem 10% do estipulado por conta das barreiras no processo de desapropriação. Dessa forma, as dificuldades no processo de desapropriação só foram relativamente contornadas com o surgimento da Constituição Federal de 1988, a qual abordou em capítulo específico a questão da desapropriação de terras para destinação à reforma agrária no Brasil (FERNANDEZ; AZEVEDO, 2014).

Com o surgimento do PNRA plano nacional, Silva (2013) destaca que o projeto viabilizado por esse plano sofreu forte oposição da então chamada União Democrática Ruralista - UDR, a qual constituía a principal representação política dos latifundiários na época do surgimento do plano, e atuou de forma violenta no campo para demonstrar sua insatisfação com as projeções de desapropriações de áreas e o consequente assentamento de famílias nesses locais.

Segundo Fernandez e Azevedo (2014), diante desse avanço na Carta Magna, o governo de Fernando Henrique Cardoso foi um dos que mais se destacaram em relação ao interesse em avançar com a reforma agrária no país e consequente assentamentos das famílias, governo este que criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e desenvolveu ações de disponibilidade de crédito às famílias assentadas por meio de programas como o PROCERA e o PRONAF.

Silva (2013) então destaca que o segundo mandato do governo Cardoso a partir do ano de 1998 foi tomado por uma política agrária repressora, onde os movimentos sociais foram criminalizados por suas ações na luta pela terra e a política de mercantilização da terra ganhou força.

Encerrado o governo de Fernando Henrique, Fernandez e Azevedo (2014) relatam que o balanço dos resultados gerados por este governo apresentou uma redução substancial no quantitativo de desapropriações e de beneficiários da referida reforma. Diante disso, surgiu então o governo Lula fortemente apoiado pelos movimentos sociais sem terra e revestido pela esperança da sua atuação comprometida com a questão agrária no país (FERNANDEZ; AZEVEDO, 2014).

Por outro lado, Silva (2013) destaca que as políticas públicas e os investimentos direcionados para a reforma agrária no Brasil garantiram apenas o fortalecimento do agronegócio e o crescimento no mercado de terras, sendo medidas direcionadas ao atendimento da produção brasileira ao mercado externo e ao consequente crescimento das grandes empresas transnacionais e monopólio de mercado por parte dessas empresas.

Lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) pelo governo Lula, ocorreu o assentamento significativo de novas famílias e a destinação de investimentos em serviços de assistência técnica rural e em infraestrutura para os projetos de assentamento no início do seu mandato, ainda com criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e do Projeto de Assentamento Agroflorestal (PAF) como modalidades de assentamento no decorrer do seu governo (FERNANDEZ; AZEVEDO, 2014).

Vale então destacar que a diferença entre o primeiro e o segundo plano para a reforma agrária no Brasil reside na inclusão de ações no II PNRA que extrapolavam a mera distribuição de terras colocada pelo I PNRA e praticado durante o governo Cardoso, passando então o Estado, a partir do governo Lula, a instituir ações voltadas aos direitos fundamentais das famílias assentadas e à melhoria nas condições de vida nesses espaços, com atenção para a saúde, saneamento, educação e energia nos assentamentos (SILVA, 2013).

Sobre os planos I e II para a reforma agrária no Brasil, vale ressaltar que estes constituíram as duas principais iniciativas para atender aos pressupostos do Estatuto da Terra, e que o primeiro plano teve por objetivo principal a melhor distribuição da terra agregada com outras iniciativas de regularização fundiária, colonização e tributação da terra para melhorar a qualidade de vida no campo, e o segundo plano surgiu com a proposta de ser o maior plano de reforma agrária no país, apresentando metas ambiciosas e com destaque para a pertinência social e política da reforma agrária para o Brasil (FERNANDEZ; AZEVEDO, 2014).

Como avaliação em relação aos planos em comento, Fernandez e Azevedo (2014) discorrem sobre a falta de incremento no atendimento aos objetivos propostos nesses planos, e destacam o desinteresse do Estado nos últimos anos em rever e em efetivar políticas públicas que de fato atendam esta área e, mesmo como uma vontade antiga e conhecida no cenário rural brasileiro, ainda padece de reestruturação fundiária que atenda verdadeiramente às famílias que anseiam por serem assentadas, assim como os resultados demonstram o alcance parcial ou quase inexistente em relação aos objetivos propostos nos planos citados.

Santos e Krajevski (2018) frisam que o modelo de reforma agrária adotado pelo Brasil provoca diversas dúvidas e o surgimento de algumas questões quanto à eficiência do modelo, como no caso do financiamento do PNRA, da qualidade de vida e trabalho no campo, as estratégias de organização dos assentamentos no território brasileiro, o que denota a efetivação da reforma agrária para muito além da simples concessão de um lote, e a própria insuficiência de dados sobre a reforma agrária no Brasil compromete a realização de estudos nessa área.

Monteiro (2017) observa que a reforma agrária acontece no Brasil de forma muito mais reativa do que proativa, ou seja, são aproximadamente 40 anos de ações executadas por influência dos movimentos sociais através de ocupações de terras, pressões e negociações com autoridades para a criação de assentamentos, ao invés de existir de fato como uma política de governo condizente aos anseios dos beneficiários dessa reforma, o que acaba por produzir a desconcentração insuficiente de terras, o acesso deficiente às políticas públicas e a baixa implementação de infraestrutura nos projetos de assentamento.

No trajeto das lutas e dos desafios da reforma agrária, Oliveira (2007) frisa que a ocupação de terra e a formação dos acampamentos têm sido os meios encontrados pelos movimentos sociais para reivindicar a reforma agrária no Brasil e pressionar o Estado, sendo o MST o grupo mais reconhecido como militante das causas ligadas à questão agrária no país.

Nesse cenário de lutas e conquistas, é válido destacar que alguns indivíduos beneficiados diretamente pela reforma agrária, os assentados, não possuem o claro entendimento de todo o funcionamento do processo de luta pela terra, estando estes então desprovidos de entendimento sobre o que realmente representava a reforma agrária, acampamento, o assentamento, entre outras coisas, comprometendo assim até a importância da luta realizada (OLIVEIRA, 2007).

Sendo assim, Monteiro e Pêsoa (2014) ressaltam que a luta que algumas famílias têm exercido junto ao MST não representa exatamente a identificação dessas famílias como a causa da reforma agrária defendida pelo movimento, e sim provavelmente pela possibilidade de conquista de uma parcela de terra para essas famílias por meio do movimento organizado, o que explica a consequente rejeição aos ideais do MST após o processo de conquista da terra.

E por falar nos assentados, Carvalho (1999) fala que o assentamento da reforma agrária é como uma encruzilhada social, sendo assim um ambiente no qual a interação social entre os diversos indivíduos pertencentes ao assentamento representa a heterogeneidade, ou seja, são pessoas diferentes se relacionando com outras também diferentes, sendo assim algo novo e intenso para os que ali se encontram na luta e na conquista pelo espaço na terra.

No tocante aos números da Reforma Agrária, Bergamasco (1997) traz uma reflexão interessante sobre o I Censo da Reforma Agrária do Brasil e assim destaca que a execução deste censo extrapola a mera produção de resultados quantitativos, provocando assim o surgimento de questões qualitativas inerentes aos projetos de assentamento espalhados pelo Brasil na época. Fica então evidente que, mesmo que reconhecida a importância quantitativa do referido censo em relação aos assentamentos, a construção de um novo modo de vida para os assentados extrapola a leitura dos números encontrados (BERGAMASCO, 1997).

Fernandes (2014) ressalta que a ideia de reforma agrária concebida pelos movimentos sociais do campo apresenta divergência quanto ao desenvolvimento pensado pelo Estado, sendo então vista como uma proposta que não subordina o rural ao urbano, e que enaltece o campo como lugar de oportunidades e características próprias, rejeitando a ideia de uma zona rural em atraso tecnológico. Assim, Gonh (2008 apud FERNANDES, 2014, p. 126) afirma o potencial que somente os movimentos sociais possuem para redirecionar as políticas do Estado aos interesses reais de uma sociedade ou povo.

Sendo assim, apesar da temática sobre a reforma agrária estar em evidência desde os anos 50 e 60 como solução para alguns problemas de ordem nacional, e com sua surpresa institucionalização durante o período militar por meio do Estatuto da Terra, este mesmo estatuto não representou uma verdadeira solução para as questões agrárias, tendo o próprio governo militar reprimido duramente os movimentos sociais rurais na época, sendo executados então apenas o plano de modernização da agricultura por meio de maquinários e insumos químicos, a colonização de algumas áreas nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, e permanecendo a concentração fundiária (BERGAMASCO, 1997).

A modernização da agricultura e a continuação da concentração fundiária provocaram resultados desastrosos nesse cenário rural, como o surgimento de assalariados rurais com poder de compra extremamente baixo e o aumento do desemprego, constituindo resultados que levaram aproximadamente 28 milhões de pessoas a migrarem do campo para os centros urbanos entre os anos de 1960 e 1980, e que também levaram à organização política desses trabalhadores, que durante os anos de 1980 e 1990 mostraram a sua força no campo e na cidade e assim o acesso à terra voltou ao centro da agenda política do país, mesmo que de forma irregular e lenta por meio da criação de assentamentos rurais por todo o Brasil (BERGAMASCO, 1997).

No bojo dos efeitos sobre a Reforma Agrária, Lima et al. (2011) destacam que a disseminação dos assentamentos rurais reforça a organização dos agricultores e assim necessita ser acompanhada de políticas públicas em diversas áreas que contribuam para o seu desenvolvimento, como lazer, educação, transporte, saúde, entre outras que garantam a sustentabilidade dos assentamentos, tendo em vista as condições iniciais precárias em que muitos desses assentamentos são implantados. Por outro lado, o que se vê é a criação de programas que relegam o aspecto de sustentabilidade a um segundo plano, transparecendo assim a falta de compromisso dos governos com o desenvolvimento sustentável dos assentamentos (LIMA et al. 2011).

Lima et al. (2011) ainda ressaltam que a reforma agrária é realizada tão somente pela distribuição das terras, o que não resolve completamente os problemas dos beneficiados por esta reforma, sendo então necessária a ação conjunta das três esferas de governo para execução de políticas públicas que sirvam de suporte aos assentados, o que acontece muito mais de forma reativa do que proativa segundo a trajetória da política agrária no Brasil. Sendo assim, os autores citam algumas intervenções do Estado nos assentamentos, como o crédito instalação, o crédito para infraestrutura, o Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária, o PRONERA, e o PRONAF, intervenções que nem sempre alcançam de forma eficaz o público carente da zona rural (LIMA et al. 2011).

Ratke e Ratke (2016) reforçam a ideia disposta no parágrafo anterior e afirmam a reforma agrária como uma política pública que se efetiva para além da distribuição de terras, e destacam a reforma da estrutura fundiária como um grande desafio na atualidade, além de evidenciarem a necessidade de efetividade no que tange à execução de políticas agrárias que promovam equidade no campo e a consolidação da agricultura familiar como protagonista no cenário de desenvolvimento rural.

No Brasil, especialmente nos últimos 20 anos, o processo de formação da máquina pública voltada especificamente para a questão da reforma agrária no país tem caminhado juntamente com as mobilizações de grupos dedicados à luta por essa reforma, sendo esse processo construído com a formulação e a execução de políticas públicas desde os gabinetes até os assentamentos rurais (PENNA; ROSA, 2015).

O próprio MST e seus aliados discursam a favor de uma reforma agrária progressista, sendo então viável apenas com a atuação de um Estado forte, sendo este atento e correspondente aos interesses das populações do campo, prestando apoio aos assentamentos e aos demais pequenos agricultores através de implantação de infraestrutura no meio rural, educação, saúde, comercialização e disponibilidade de crédito ao público alvo em questão, e com foco na agroecologia (CARTER; CARVALHO, 2010).

Diante disso, Carter e Carvalho (2010) até fazem uma leitura sobre os cinco governos constituídos democraticamente a partir de 1985 e suas intenções no âmbito da reforma agrária, que mesmo com todos esses governos apresentando falas em favor da reforma fundiária no país, mantiveram unanimemente uma reforma conservadora no Brasil, e assim executaram políticas caracterizadas da seguinte forma: divisão de terras a partir da pressão social; criação dos assentamentos por meio de um processo complexo e lento; acomodação diante da impunidade e da violação de direitos humanos no espaço rural; distribuição de terras

em lugares distantes e com grande dispersão entre os assentamentos; e ausência de apoio suficiente aos assentamentos.

Sobre a impunidade no campo, vale destacar que o quantitativo de assassinatos decorrentes de conflitos agrários diminuiu após o surgimento do governo de José Sarney, com atenção para o expressivo número de vítimas que ainda persiste, sendo estas vítimas, em sua maioria, lideranças ligadas ao movimento de luta pela e na terra, com este cenário de horror sendo favorecido pela impunidade no campo aparentemente ligada à ausência do poder público nessas áreas de conflito e à afinidade entre Poder Judiciário e a elite agrária do Brasil (CARTER; CARVALHO, 2010).

Carter e Carvalho (2010) conceituam a reforma agrária conservadora como um instrumento utilizado pelo Estado para dar respostas aos conflitos agrários e assim amenizá-los, de tal forma que os interesses da elite agrária não sejam feridos e os assentamentos sejam criados o mais longe possível, constituindo assim uma distribuição residual de terras e sem um projeto claro de reforma fundiária para o Brasil.

A nitidez dessa situação fica clara diante da observação dos dados sobre a distribuição de terras no Brasil entre os anos de 1985 e 2006, os quais mostraram que a maioria dos assentamentos criados no país encontravam-se na Amazônia, ou seja, em áreas remotas e com pouco incômodo às elites localizadas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, regiões estas onde o preço das terras é ainda mais elevado e assim foram alvos de ações de ocupação por parte de sem-terra, mas com resultados ínfimos de assentamentos criados, o que acaba por contribuir para a existência de “manchas” de assentamentos em lugares espalhados pelo Brasil, como a região Sul do Pará, e dificultando a cooperação entre os assentados para diversos fins desenvolvimentistas (CARTER; CARVALHO, 2010).

Vale também ressaltar que a reforma agrária não se apresenta como uma política pública dispendiosa e limitada, apresentando-se com viabilidade financeira e com inúmeros benefícios em sua execução, como baixo custo na criação de postos de trabalho em relação ao custo para indústria, estabilidade para milhares de famílias assentadas, e a promoção de direitos e autoestima para esses beneficiários (CARTER; CARVALHO, 2010).

Antier e Marques (2011) destacam que mesmo o Brasil contando com um aparato de mecanismos para a gestão fundiária, como o imposto territorial rural, o crédito fundiário, a própria reforma agrária e o apoio ao desenvolvimento dos assentamentos, boa parte desses mecanismos é mobilizada por conta da pressão exercida por movimentos sociais que lutam pelo atendimento de diversas demandas voltadas para a redistribuição de terras e apoio para as famílias camponesas, o que acaba por ocorrer de forma tímida e sem alterações substanciais

na concentração fundiária do país, o que remete ao histórico pouco favorável da política brasileira à democratização do acesso à terra e altamente favorável à concentração fundiária.

Nesse sentido, a fala de D’Incao (1991) parece resumir de maneira precisa o cenário desafiador da execução da reforma agrária no Brasil, quando da colocação da conjuntura política favorável ou desfavorável como portadora dos maiores problemas que atingem diretamente os assentamentos rurais, representando então o fracasso do projeto de reforma agrária na transição entre governos, demandando então dos próprios assentados a luta pela garantia da manutenção da terra e do atendimento aos pequenos produtores agrícolas diante do Estado. A reforma agrária necessita ser aplicada para muito além da desconcentração de terra, sendo então imprescindível a eliminação da hegemonia do agronegócio no âmbito das políticas voltadas ao desenvolvimento agropecuário e o reconhecimento da produção familiar, associativa e cooperativa no campo (FERNANDES, 2013).

2.3 Projetos de assentamento e os movimentos sociais

Sobre os projetos de assentamento, D’Incao (1991) discorre sobre esses ambientes como frutos da democracia desejada para o campo, além de serem percebidos como consequências das inúmeras lutas realizadas pelos movimentos sociais, mas coloca-os também como espaços revestidos de ambiguidade desde a sua concepção, pois a importante conquista do direito do trabalhador à posse da terra não excluía as regras do jogo, jogo este marcado pela sobreposição das ambições empresariais de exploração da terra em relação ao desenvolvimento real desses assentamentos.

Dessa forma, a pequena produção dos agricultores inseridos nesses assentamentos é engolida pela lógica da produção em escala dos empreendimentos agrícolas de grande porte, e a viabilidade econômica dos assentamentos sofre com isso, restando a formulação de uma política global que apoie o desenvolvimento real da produção agrícola nos assentamentos (D’INCAO, 1991).

Por outro lado, Sparovek (2003) chama a atenção para os impactos econômicos provocados pelos assentamentos, considerando a criação direta e indireta de empregos, o aumento da arrecadação tributária por parte do Estado, e o crescimento na oferta de matérias-primas e alimentos para o mercado interno, além dos impactos sociais com a adequada instalação dos assentamentos, entregando então melhoria na qualidade de vida das famílias assentadas, maior estabilidade familiar e garantia de manifestações culturais no espaço rural, a

redução no êxodo rural e nos problemas ocasionados pelo inchaço populacional nos espaços urbanos, e a absorção de mão de obra desempregada nas cidades pelos espaços rurais.

Segundo Sousa et al. (2004), o escopo das iniciativas de promoção de desenvolvimento rural por parte do Estado revela que a agricultura patronal tem sido a verdadeira beneficiada por essas ações, enquanto que a agricultura familiar perde espaço nesse contexto. Por outro lado, fica claro que a ênfase dada ao crescimento contínuo do PIB tem gerado resultados negativos no âmbito econômico, social, cultural e ambiental por parte do então modelo desenvolvimentista (SOUSA et al., 2004).

Dito isso, cabe aqui então uma observação relacionada às críticas realizadas pelo Banco Mundial ao modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro a partir do ano de 1990, críticas essas que levaram a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) e o INCRA a firmarem um convênio de cooperação técnica revestido pela promoção da agricultura familiar como linha estratégica para o desenvolvimento sustentável, ação esta embasada no apontamento do fortalecimento da agricultura familiar como variável bem-sucedida nos setores de produção de alimentos e fibras por conta da flexibilidade dos empreendimentos agrícolas familiares (SOUSA et al. 2004).

Silva (2013) ressalta que as políticas públicas executadas para a desapropriação de terras no Brasil têm constituído o principal mecanismo para a criação de assentamentos rurais em cada região, tendo em vista a ausência de outras estratégias para a promoção do acesso à terra e efetivação da reforma agrária, o que culmina na opressão de grupos rurais elitizados e oligárquicos contra milhões de pequenos agricultores e de famílias assentadas por meio da reforma agrária.

A realidade dos assentamentos rurais retrata a problemática apresentada pela descentralização das experiências dos assentamentos pelo país por parte das instituições gestoras da reforma agrária, como o INCRA, e reforça a necessidade de presença das prefeituras nos projetos de assentamento para o desenvolvimento de ações institucionais. (WHITAKER et al., 2004).

Ainda segundo Whitaker et al. (2004), evidentemente há inúmeras dificuldades enfrentadas pelas instituições federais, estaduais e municipais responsáveis pelos projetos de assentamento, além da pressão dos movimentos sociais que lutam pela realização da reforma agrária, mas que por outro lado surgiram o desenvolvimento local e a articulação de todas as instituições públicas como propostas para o alcance desse desenvolvimento em relação aos assentamentos.

Essa proposta surge como reconhecimento da base local como instrumento para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento, podendo ser viabilizada por meio de parcerias, linhas de investimento, e de ações voltadas para a organização local de instituições voltadas e habilitadas ao acompanhamento da árdua trajetória de consolidação dos assentamentos, permitindo assim a superação da ineficiência dos investimentos nesses projetos (WHITAKER et al., 2004).

Albuquerque et. al (2004) afirmam que o ambiente rural possui singularidades, e destacam que os projetos de assentamento representam um conjunto de pontos importantes para o processo de reforma agrária e de implementação de políticas públicas voltadas para a integração dos assentados à comunidade ao redor, possibilitando a produção para subsistência e comercialização. Rettmann (2013) também ressalta a relevância das áreas de assentamento, pois estas representam boa parte da população que reside no campo, assim como também é responsável por um quantitativo expressivo da produção de alimentos no Brasil.

Entretanto, a escassez no apoio aos assentamentos acaba comprometendo o desenvolvimento desses espaços, ainda mais se considerarmos que a maioria das novas famílias assentadas vem de uma condição de extrema pobreza e, mesmo com a proposta de assistência do INCRA para essas famílias, existe um desequilíbrio entre a realidade dos assentamentos e as normas vigentes sobre apoio às famílias, constituindo a omissão do Estado no que tange à oferta de recursos para saúde, habitação, educação, saneamento, energia elétrica, e estruturação produtiva para esses assentamentos, o que em tese requer apoio de no mínimo cinco anos para a consolidação desses assentamentos (CARTER; CARVALHO, 2010). Sparovek (2003) relata sobre uma pesquisa reveladora quanto às condições precárias em quase metade dos assentamentos criados entre os anos de 1995 e 2001, e onde várias famílias beneficiárias da reforma agrária viviam durante o ano de 2002, com participação de todos os assentamentos rurais do Brasil nesta pesquisa.

Santos e Krajevski (2018) ainda ressaltam que a análise das experiências dos projetos de assentamento por parte dos pesquisadores pode contribuir para o entendimento e a potencialização da reforma agrária no Brasil, o que infelizmente ainda apresenta baixa produção no cenário das pesquisas realizadas nessa área.

Mesmo diante dos grandes obstáculos que dificultam a criação dos assentamentos e o seu conseqüente e necessário desenvolvimento, esses espaços representaram avanços para o desenvolvimento no meio rural, tendo em vista que entre os anos de 1985 e 2006 mais de 5,1 milhões de pessoas saíram da situação de extrema pobreza e conquistaram moradia própria,

com emprego, renda e alimentação, aumentando assim a qualidade de vida das famílias assentadas, inclusive com redução no êxodo rural (CARTER; CARVALHO, 2010).

Além disso, Carter e Carvalho (2010) destacam que a criação dos assentamentos rurais também tem ajudado a empregar outra dinâmica para muitas economias locais, com destaque para o surgimento de cooperativas e agroindústrias que garantem emprego e renda aos assentados, além da baixa nos preços de produtos alimentícios originada pelo aumento e diversificação da produção local, o que favorece até a qualidade na alimentação da população local de vários municípios brasileiros.

Do outro lado, no tocante à força dos movimentos sociais voltada para a luta pela reforma agrária no Brasil, Abers et al. (2018) destaca a evidência da relação entre movimentos sociais e políticas públicas na pauta de estudos sobre esses movimentos, apontando para uma reconfiguração dessa relação nos últimos 40 anos no Brasil e com resultados diretos para a atuação e organização desses movimentos e para a formulação e execução dessas políticas.

Dessa forma, ressalta-se a observação feita por Whitaker et al. (2004) sobre a necessidade articulação entre as forças sociais e políticas no âmbito local dos assentamentos por meio de uma agenda de desenvolvimento para esses, o que não restringiria a participação de outras esferas nesses processo, e permitiria romper com a estagnação posta ao desenvolvimento dos projetos de assentamento, demonstrando assim a importância do envolvimento dos agentes locais por conhecerem a realidade e as reais necessidades dos assentamentos.

Oliveira e Dowbor (2018) fazem uma leitura interessante sobre o panorama da relação entre o Estado e os movimentos sociais, trazendo à luz da discussão alguns exemplos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o movimento da economia solidária, analisando assim estes movimentos em algumas etapas das suas realizações. A ocupação das moradias, a ocupação dos imóveis rurais e a prática do comércio justo e solidário constituem o primeiro momento de ação desses movimentos que parecem recusar a sua relação com o Estado e as intenções deste; em um segundo momento, esses movimentos executam então o confronto político por meio da intensificação nas ocupações ou demais ações como resposta ao constrangimento do Estado ou pela mera iniciativa de pressionar ainda mais as instituições públicas em direção ao atendimento das reivindicações; já o terceiro momento é instituído por meio da continuidade na disputa política voltada aos anseios dos movimentos, agora com participação dos agentes

desses movimentos por meio das próprias instituições, com participação em conselhos, comissões, cargos públicos e conferências, por exemplo (OLIVEIRA; DOWBOR, 2018).

Observado esse cenário da relação entre Estado e movimentos sociais, cabe destacar que a segunda metade do século XX foi marcada pelo surgimento dos trabalhadores rurais no âmbito da política, o que frisou então o início das lutas embasadas em mobilizações voltadas para a colocação de demandas desses trabalhadores (MEDEIROS, 2010).

Santos e Krajevski (2018) ressaltam que as mobilizações voltadas à abordagem da questão agrária no Brasil possuem relação primordial com as lutas travadas em favor da reforma agrária no território brasileiro, com atenção para as alterações na estrutura fundiária brasileira que são possibilitadas pela possível sensibilidade que o Estado possui diante das pressões sociais exercidas por de organizações de famílias agricultoras e de povos tradicionais, as quais acabam por constituir os movimentos sociais, sendo o próprio MST observado como movimento social de maior destaque no cenário rural.

Medeiros (2010) ainda discorre sobre as várias experiências nos campos da organização, identidade construída e ações executadas, e traz como exemplo o próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, ressaltando sobre o legado deixado por esse movimento nas instituições públicas e na organização dos trabalhadores rurais desde a sua emergência no início dos anos 80. Temos então um relativo protagonismo do MST na luta pela reforma agrária no Brasil e pelo fortalecimento dos projetos de assentamento.

Fernandes (2010) destaca que o surgimento do MST não se delimita ao ato oficial da sua criação no 1º Encontro Nacional de Sem-Terra, evento realizado no ano de 1984, na cidade de Cascavel – Paraná, observando que o ano de 1979 foi marcado pelas primeiras ocupações de terra organizadas por camponeses na região Sul do Brasil, com atividades espalhadas pelos estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, e Paraná.

Carter e Carvalho (2010) comentam que a criação de um novo assentamento e a outorga de título da propriedade às famílias beneficiadas é vista pelas famílias sem-terra como uma conquista de grande valor, sendo um símbolo de vitória no acesso à terra que traz mudanças significativas para a vida desses camponeses que lutaram bravamente, o que marca também o início da chamada “luta na terra”, sendo esta um fator que também foi impactante no desenvolvimento do MST no Brasil, como veremos a seguir em alguns parágrafos.

Considerando a nitidez do MST pelo Brasil, Fernandes (2010) ressalta que a luta pela terra avança de forma desprendida em relação a qualquer plano de reforma agrária para o país, constituindo assim uma luta popular em contraste com a reforma agrária caracterizada como

política pública de Estado, o que configura duas manifestações políticas: a mobilização diária dos grupos com ocupação de terras; e a pressão do movimento camponês diante do Estado para que este direcione políticas educacionais, creditícias, habitacionais e outras políticas públicas às famílias camponesas.

O final da década de 70 e início dos anos 80, período no qual nasceu o MST, foi bastante marcado por profundas alterações na agricultura brasileira e também pelo surgimento de outros eventos carregados de conflitos e que se entrelaçavam com a luta pela terra, como as discussões sobre as construções de usinas hidrelétricas, a expansão das fronteiras agrícola e pecuária com prejuízo para as matas habitadas por povos indígenas, além do saldo negativo da modernização da agricultura para os pequenos agricultores, sendo então assuntos que motivaram o aparecimento de novas lutas e categorias sociais conforme os efeitos sociais e políticos decorrentes desses novos temas (MEDEIROS, 2010).

Diante do contexto da redemocratização na pauta política do Brasil, a reforma agrária emergia com centralidade no âmbito da luta pela terra, assim como coexistiam as lutas por direitos trabalhistas e previdenciários no cenário brasileiro, sendo lutas viabilizadas pela fragilização da ditadura militar e o surgimento de uma abertura política incentivada pelos movimentos de luta no campo e fora dele (MEDEIROS, 2010). Diante dessa decomposição do regime militar e da ascendente mobilização das massas para a abertura política, o MST se fortaleceu através do processo de territorialização pautado na ocupação de terras e na conquista dos projetos de assentamento (FERNANDES, 2010).

Sobre a territorialização citada no parágrafo anterior, Fernandes (2008) ressalta que o MST expandiu suas fronteiras durante a década de 90, e assim territorializou sua bandeira de luta na região Centro-Oeste do Brasil por meio do Distrito Federal, no ano de 1992, e também no Mato Grosso já durante o ano de 1995, assim como também alcançou a Amazônia, especificamente os estados do Pará e Tocantins nos anos de 1990 e 1999, respectivamente. Vale destacar que o movimento também se territorializou em todos os estados das regiões Sudeste e Nordeste, e que este mesmo autor cita a territorialização como uma ação relativamente subdividida em consolidação e em institucionalização do MST, sendo assim as facetas por meio das quais este movimento territorializou a sua atuação (FERNANDES, 2008).

O MST apresentou inúmeros avanços e limitações na sua trajetória, e esses pontos encontram guarda na reação agrária conservadora que por várias vezes tentou frear as investidas da luta pela reforma agrária no Brasil, o que acabou por requerer desse movimento o seu fortalecimento interno e seu engajamento total em favor dos menos favorecidos no

campo, se valendo das liberdades políticas, da atenção deficiente do Estado em relação às demandas dos movimentos sociais do campo, e do grande quantitativo de pessoas vivendo na miséria para compor os seus recursos necessários ao fortalecimento das suas lutas (CARTER; CARVALHO, 2010).

Dessa forma, a “luta na terra” começa a ganhar sentido diante das articulações do MST para contornar a falta de assistência técnica aos assentados, decorrente da reforma agrária conservadora, desenvolvendo então duas frentes de trabalho: as ações de pressão e negociação com o governo mantiveram-se ativas; do outro lado, o próprio MST criou mecanismos para qualificar política e tecnicamente os integrantes do movimento, desenvolvendo cooperativas, centros educacionais, entre outros, visando então a mobilização ainda mais forte de todos os seus integrantes diante das obrigações do Estado em prover serviços necessários aos projetos de assentamento (CARTER; CARVALHO, 2010).

Fernandes (2010) destaca quatro momentos da formação do MST, influenciados pela conjuntura nacional e internacional da época e pelas decisões políticas do próprio movimento, sendo então em ordem: o período da gestação do MST ocorreu entre os anos de 79 e 84, sendo um período essencial para que o movimento pudesse estabelecer suas bases de sustentação e que precede a oficialização do MST; a consolidação ocorre como segunda etapa desse processo, durante os anos de 85 e 89, e caracterizada pelos ajustes estruturais na organização do MST e pela expansão do movimento em todas as regiões do país; já a institucionalização teve seu início a partir dos anos 90 e continua em andamento, representada pela análise dos diversos desafios enfrentados pelo movimento na sua relação com o Estado, sendo até durante reprimido durante o governo de Fernando Collor, o que forçou o movimento a executar ações internas e assim a se fortalecer, o que preparou o MST para as tratativas favoráveis à reforma agrária com o Estado na pessoa do então presidente Itamar Franco; diante da institucionalização desse movimento, o MST então passar a ser o agente referencial do governo federal no que tange ao debate sobre a reforma agrária no cenário internacional, forjando então a mundialização do movimento.

Nesse sentido, Wolford (2010) destaca a relação entre Incra e MST baseada na democracia participativa com o trabalho de construção de uma agenda política na área da reforma agrária, sendo um ambiente construído sem planejamento e decorrente da ausência de prioridade que deveria ser dada ao INCRA pelo governo brasileiro e à representação ativa do movimento social, o que possivelmente resultou na participação significativa do MST na definição de políticas públicas no âmbito da reforma agrária.

Penna e Rosa (2015) discorrem sobre as indagações que vez ou outra surgem no cenário de abordagem sobre a reforma agrária no Brasil, sendo então colocados alguns pontos de interrogações relacionados ao processamento das demandas por terra e demais demandas correlacionadas, assim como a respeito do processo de elaboração dos aparatos legais e das políticas públicas em si voltadas ao atendimento da reforma em questão. Diante disso, os referidos autores compartilham o protagonismo do INCRA e de grupos organizados (como o próprio MST) na condução desses processos, com destaque para a aparente parceria entre esses entes, uma vez que os grupos organizados não atuam por meio do INCRA, e sim com este instituto na busca pelo atendimento das demandas ora apresentadas (PENNA; ROSA, 2015).

Vale até destacar um resultado muito expressivo provocado pelo MST em relação ao órgão responsável pela reforma agrária no Brasil, o INCRA, tendo em vista que no ano de 2005, através da Marcha Nacional pela Reforma Agrária, o MST lutou e conseguiu a execução de um acordo que possibilitou a contratação de 1.800 novos servidores para o INCRA, aumentando assim aproximadamente em 40% a capacidade de atuação deste órgão, um esforço que contou com mais ou menos 12.000 pessoas em caminhada até Brasília (CARTER; CARVALHO, 2010).

A estrutura de atuação do MST encontra raízes em dois fatos históricos ligados ao próprio movimento: tomada em 1986 durante o Primeiro Encontro Nacional dos Assentados, a decisão de manter a união entre assentados e acampados ajudou a reforçar estrategicamente a luta pela terra e na terra, assim como promoveu a solidariedade entre os militantes; com nascimento no início dos anos 80, na região Sul do Brasil, o MST surgiu em meio a uma conjuntura social nessa região caracterizada pelo seu maior nível de desenvolvimento em relação às demais do restante do país, pela presença mais estruturada e eficiente do Estado, e pelo nível de organização da sociedade na época (CARTER; CARVALHO, 2010).

Além dos fatos externos ao MST que influenciaram diretamente o desenvolvimento desse movimento, existem outros elementos inerentes à organização desse movimento que permitem explicar à sua estruturação ao longo das décadas, como: a opção pelo intenso investimento na qualificação dos membros; a estratégia aplicada por meio da criatividade; atuação através das massas; processo de decisão coletiva amparada na articulação em rede; luta pela independência financeira; a busca pelo estabelecimento de alianças e parcerias em grande quantidade; e a prática da disciplina e da mística direcionadas aos militantes do movimento (CARTER; CARVALHO, 2010).

Diante desse cenário de fatores internos e externos ao desenvolvimento do MST, Carter e Carvalho (2010) destacam que a trajetória desse movimento foi cercada por atuações bem sucedidas e outras de tom perverso, o que evidencia as limitações do movimento em questão assim como outros que são revestidos de pressão popular em prol da transformação social, os quais podem facilmente incorrer em erros e vícios. Cabe também destacar que mesmo diante das deficiências e dos erros inevitáveis no decorrer das lutas do MST, na verdade o maior desafio da luta pela reforma agrária e seus desdobramentos é a estrutura na qual essa luta acontece, considerando a expansão do agronegócio que tende a reforçar cada vez mais a concentração de grandes faixas de terras nas mãos de poucos, e com incentivo de capital e mercado nacionais e estrangeiros, estabelecendo assim um grande obstáculo para o crescimento da agricultura camponesa (CARTER; CARVALHO, 2010).

Além dos obstáculos impostos pela reforma agrária conservadora do Brasil, o MST ainda tinha um desafio investido no próprio público-alvo da sua mobilização. Ondetti, Wambergue e Afonso (2010) explicam que conforme o movimento se expandia por outras regiões do Brasil, era inevitável se deparar com grupos que já atuavam na luta pela terra nessas novas áreas, assim como também foi inevitável o clima de desconfiança desses grupos diante da bandeira do MST, movimento este que chegava com uma metodologia própria e então visto como um concorrente na mobilização pela reforma agrária nessas regiões.

Estava então ali uma tarefa árdua aos militantes do MST para conquistar esses novos grupos como aliados, e que se tornou ainda mais difícil na área de fronteira amazônica, região na qual posseiros lutavam com metodologia própria durante anos pelo acesso à terra, em especial no Estado do Pará, no qual entre os anos de 60 e 70 ocorreu a abertura de inúmeras áreas que antes eram inacessíveis e agora passavam à disputa intensa e violenta por assentamentos na área, cenário este que colocou em dúvida até a atuação do MST nesse estado (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

A dificuldade do MST em firmar sua bandeira no Estado do Pará pode ser evidenciada através dos números que esse movimento alcançou desde o início das suas primeiras ocupações no estado, no final dos anos 80, respondendo então por aproximadamente 15% das ações de ocupação de terras nesse território, além de apresentar resultados ainda menores em relação ao quantitativo de assentamentos vinculados ao MST, sendo então uma conjuntura resultante do protagonismo dos sindicatos dos trabalhadores rurais da região em associação à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (FETAGRI) (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Mesmo diante desse argumento quantitativo que exprime o impacto relativamente baixo do MST no Estado do Pará, cabe destacar a avaliação qualitativa e, por vezes menos evidente, sobre a atuação desse movimento no território em questão, o que acaba por apontar para um papel altamente transformador do MST na luta pela terra nessa região e observado a partir de duas principais contribuições: a disseminação de mobilizações mais organizadas e visíveis diante das autoridades, da mídia e da opinião pública, o que permitiu a adesão por parte de vários líderes sindicais à essa prática de modernização na luta social pela reforma agrária na região; o segundo legado deixado pelo MST à luta pela reforma agrária no Pará foi a pressão que esse movimento exerceu diante do governo federal no sentido de acelerar a redistribuição de terras na região Sul desse estado, o que acabou sendo impulsionado tragicamente pelo massacre de manifestantes sem terra na cidade de Eldorado dos Carajás-PA, no mês de abril do ano de 1996, sendo noticiado nacional e internacionalmente (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Ondetti, Wambergue e Afonso (2010) ressaltam que a dinâmica de reivindicação por terras na região Sul do Pará era diferente entre os posseiros e o MST, tendo em vista que os posseiros lutavam no sentido de conseguirem as terras relativamente marginais, ou seja, mais distantes dos centros urbanos, enquanto que o MST focava nas terras mais produtivas e bem localizadas, com infraestruturas consideráveis e próximas aos centros urbanos, e isso fez do MST o movimento que mais ameaçava a elite agrária da região em comento através das disputas desgastantes pela desapropriação das terras visadas pelo MST.

Ainda sobre o massacre de Eldorado dos Carajás, Ondetti, Wambergue e Afonso (2010) destacam que esse episódio marcou o antes e o depois da luta pela terra no Estado do Pará, e assim a sua região Sudeste foi escolhida de forma especial para a implementação de ações do governo federal, como o envio de tropas do exército para estabelecer a ordem na região logo após o massacre, assim como anúncio de que o escritório do INCRA, localizado na cidade de Marabá naquela época, seria então transformado em Superintendência Regional do INCRA, o que fez então do Pará o único Estado na época a possuir duas superintendências regionais, sendo a outra em Belém, viabilizando assim mais recursos para a reforma agrária nesse território e a aceleração na redistribuição fundiária. Além disso, esse acontecimento considerado o mais sangrento da história recente da luta pela terra no Brasil influenciou politicamente a presença do MST no Pará, acontecendo então a consolidação do apoio de outros grupos progressistas do Estado em relação ao MST, além de melhorar a relação desse movimento com os sindicatos rurais da região (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Considerando esse cenário de lutas sangrentas pela redistribuição e posse da terra, além da força dos movimentos sociais demonstrada pelos resultados alcançados, a manifestação de ocupação de uma superintendência do INCRA no Pará chama a atenção como mais um exemplo prático dessa batalha, conforme explorado por Penna e Rosa (2015). Na oportunidade, aproximadamente cinco mil famílias ocuparam a SR-27 por 46 dias e, mediante as reivindicações das famílias, até o presidente nacional do INCRA reuniu com os manifestantes, sendo então definidas várias metas voltadas para ações do INCRA nos assentamentos da região, o que ainda contou com uma articulação com o ministro do Desenvolvimento Agrário na época e que alterou o orçamento da SR-27 de R\$ 8 milhões para R\$ 40 milhões no exercício de 2011 (PENNA; ROSA, 2015).

No sentido das inúmeras transformações ocorridas em várias regiões do Brasil, Fernandes (2010) destaca que foi a partir da atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) que nasceram as experiências de luta pela posse da terra que contribuíram para a formação do próprio MST, além de ressaltar a resistência dos posseiros na Amazônia, a qual contribuiu para recolocar novamente a reforma agrária na agenda política do país após o período do governo militar, sendo esta resistência acompanhada pela participação de sindicatos de trabalhadores rurais e ocupações de terra em diversas regiões do Brasil.

Retomando os comentários sobre os assentamentos rurais, a discussão sobre esse assunto requer a apresentação do conceito em relação ao mesmo. Assim, o assentamento rural, em linhas gerais, é conceituado como um conjunto de unidades agrícolas separadas em lotes ou glebas, sendo essas parcelas de terra entregues pelo INCRA às famílias que apresentam ausência de condições econômicas para comprar e realizar a manutenção de um imóvel rural por meio de outro processo, sendo o tamanho e a localização de cada lote definidos pela análise geográfica da propriedade e pelo conjunto de condições apresentado pelo local (INCRA, 2019b).

Para Souza e Moreira (2017), o projeto de assentamento pode ser definido como um conjunto de propriedades agrícolas com área demarcada e entregue pelo INCRA às famílias sem condições econômicas para adquirirem um imóvel rural, sendo então fruto de desapropriações de terras realizadas para combater a atividade latifundiária, e cada projeto de assentamento é organizado em parcelas, lotes ou glebas.

A Instrução Normativa nº 15 de 30 de março de 2004 apresenta uma abordagem ainda mais técnica sobre o conceito de projetos de assentamento:

Consiste num conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do(a) trabalhador(a) rural e de seus familiares (INCRA, 2004, p. 2).

Diante do conceito sobre projetos de assentamento, é importante recordar que existe uma diversificação muito grande quando comparados diversos assentamentos, excluindo assim a ideia de homogeneização desses produtos da reforma agrária, onde cada assentamento é visto como uma unidade socioterritorial dotada de características ímpares em sua dimensão social, política, econômica e cultural, estando alguns localizados em áreas urbanas e outros em áreas distantes de mata, além das diferenças no solo e no clima de cada região que causam impacto direto aos interesses das famílias assentadas (CARTER; CARVALHO, 2010).

Ondetti, Wambergue e Afonso (2010) destacam a incessante luta do MST e de outros grupos a favor da implementação de assentamentos em todo o Brasil, e ressaltam que o ponto cada vez mais crítico no âmbito da discussão da reforma agrária é a comprovação diante da opinião pública de que os projetos de assentamento representam alternativas viáveis e eficientes para intensificar a redução da pobreza e o desenvolvimento local, sendo então um desafio tão grande quanto a missão de fazer com que o Estado redistribua a terra, o que chama a obrigatoriedade do Estado em assistir esses projetos de assentamento com infraestrutura e os demais serviços necessários para uma vida digna dos assentados, e que por várias vezes é negligenciado pelos governos municipais.

A lógica de funcionamento dos assentamentos é baseada no compromisso que os trabalhadores beneficiados com um lote assumem de residirem na propriedade por eles recebida e de explorar a terra por meio do uso exclusivo de mão de obra familiar, sendo então assistidos com créditos, infraestrutura, e assistência técnica (INCRA, 2019b).

O próprio INCRA traz números⁴ pertinentes sobre a reforma agrária no Brasil em sua página na internet, apresentando assim um total de 1.348.484 famílias assentadas desde quando o programa destinando à referida reforma foi iniciado, e revela que 973.471 famílias vivem atualmente em assentamentos e áreas reformadas, além de apresentar o quantitativo de 9.437 assentamentos criados e reconhecidos pelo país.

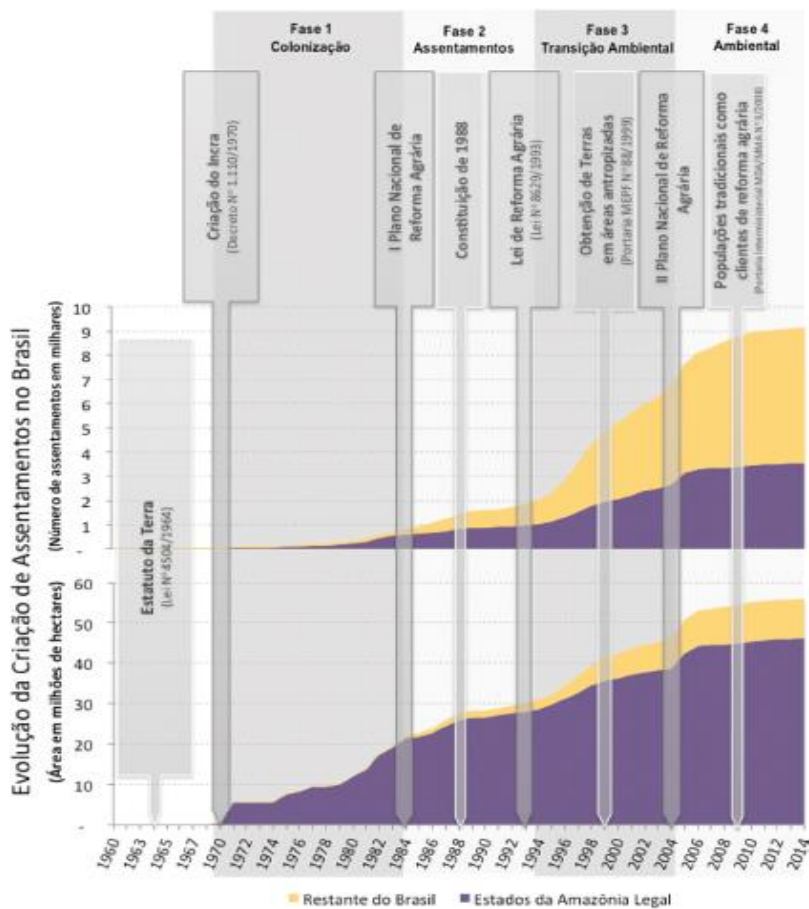
⁴ Os números apresentados no parágrafo foram coletados no site <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>, no dia 14 de novembro de 2019, onde podem ser consultados.

Além de números, os assentamentos rurais no Brasil apresentam também uma história que costumeiramente é apresentada de forma sistematizada por meio de alguns acontecimentos, conforme discorre Rettmann (2013, p. 29) com a divisão em cinco pequenos períodos: a) até 1984 - Período da Colonização; b) de 1985 a 1992 - Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA); c) de 1993 a 1998 - Promulgação da Lei Agrária (Lei 8629/93); d) de 1999 a 2002 - Portaria MEPEF N° 88 de 1999; e) após 2002 – Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária.

Rettmann (2013) destaca que os dois primeiros períodos listados anteriormente são marcados pelos Projetos de Colonização, e que a partir do ano de 1993, os Projetos Tradicionais de Colonização aparecem de maneira elevada nesse cenário histórico sobre os assentamentos rurais no Brasil, sendo os Projetos de Assentamento (PAs) os mais vistos.

Com o intuito de esclarecer de forma didática e mais ampla a evolução histórica dos projetos de assentamento no cenário brasileiro, Alencar (2016) apresenta um conjunto de informações referentes a essa evolução, estando estas condensadas na Figura 1.

Figura 1 – Fases históricas do processo de criação dos assentamentos no Brasil.



Fonte: Alencar (2016, p. 38).

Alencar (2016) ainda destaca que durante as duas primeiras fases e o início da terceira, sendo estas observadas na Figura 1, o ato de beneficiamento da terra era visto como uma das condicionantes para que o assentado pudesse continuar como tal no lote, o que em outras palavras representava o desmatamento da floresta para a execução da atividade pecuária, e assim seguiu numa lógica em que as famílias recebiam governo lotes de terra para cultivos agrícolas e de pastagens.

Entretanto, vale ressaltar que nos últimos anos foram criados alguns dispositivos legais voltados para a promoção e garantia da qualidade e da função ambiental dos projetos de assentamento, sendo tal ação evidenciada no II PNRA com a criação de modalidades de assentamento ambientalmente diferenciados – Projeto de Assentamento Extrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF) – e a publicação de portaria que desestimulou a aquisição de áreas de floresta para a criação de projetos de assentamento convencionais, assim como o reconhecimento do território de populações tradicionais como assentamento (ALENCAR, 2016).

Whitaker et al. (2004) apontam a valorização da agricultura familiar via assentamentos de reforma agrária como uma das ações que poderiam ser pensadas pelo Estado para enfrentar problemas como a segregação social e a estagnação do desenvolvimento, sendo isso tudo ainda apenas uma mera expectativa para a agricultura familiar.

O IPEA (2002) apresenta uma sequência sobre os tipos de assentamentos presentes na conjuntura do plano de reforma agrária do Brasil, sendo estes: Assentamento em Terras Públicas Arrecadadas Ocupadas; Assentamento em Terras Públicas Arrecadadas; Assentamento em Parceria com Estados e Municípios; Assentamento em Terras Desapropriadas; Assentamento em Terras Particulares Adquiridas por Compra. A intenção aqui foi de apenas apresentar os tipos sem uma definição mais detalhada sobre os mesmos, sem prejuízo do objetivo desta subseção.

Ainda sobre os projetos de assentamento, esses não surgem da noite para o dia, os quais então enquadrados em um processo de implantação que é definido por algumas fases, indo desde a concepção desses projetos até a consolidação de cada um. Posto isso, temos as seguintes fases de implantação dos projetos de assentamento no Brasil:

Pré-Projeto de Assentamento – Fase em que os imóveis já se encontram selecionados e decretados para a desapropriação, ou pré-selecionados para a aquisição pelos programas de crédito fundiário, sendo preparados sob os aspectos técnicos e jurídicos para receber as famílias classificadas como pré-assentados selecionados para projetos em elaboração.

Assentamento em Criação – Aquele cuja clientela encontra-se já selecionada pelos programas de acesso à terra e aguardando a elaboração da Relação do Beneficiário (RB), para ser assentada em imóvel já devidamente identificado, em vias de desapropriação, arrecadação ou aquisição, cujos cadastros estejam disponíveis nos bancos de dados de identificação do Incra (Sipra); Banco da Terra/BT (SIBT) e Programa de Combate à Pobreza Rural/ PCPR (SICPR).

Assentamento Criado – Imóvel já sob o domínio ou posse do Incra na condição permissiva de ingresso das famílias selecionadas, para o processo de legitimação delas com a assinatura de respectivos contratos de assentamento.

Assentamento em Instalação – Projeto criado, cujos beneficiários encontram-se em instalação no imóvel, na fase de construção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), de natureza obrigatoriamente participativa, com a concessão dos créditos de apoio à instalação.

Assentamento em Estruturação – Aquele em que se inicia a fase de implantação de infra-estrutura básica: abastecimento de água; eletrificação rural, estradas vicinais e edificação de moradias.

Assentamento em Consolidação – Aquele cujos beneficiários já se encontram instalados, com dotação de infra-estrutura básica, e acesso ao Pronaf, estando em fase de titulação definitiva, cujas famílias já possuem condições socioeconômicas de migrar para as outras linhas de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf.

Assentamento Consolidado – Aquele que tenha mais da metade das famílias beneficiárias da concessão de título definitivo de propriedade, estando em fase de transferência de áreas ou imóveis remanescentes, ao município ou estado (núcleos urbanos, etc.) (IPEA, 2002, p. 124-125).

2.4 Os Projetos de Assentamento no contexto amazônico

A história da ditadura militar e o desbravamento da até então esquecida selva Amazônica se entrelaçam numa perspectiva histórica do regime militar de levar desenvolvimento para a região e assim consolidar o território nacional nesse espaço, ainda mais por conta das ameaças da Guerrilha do Araguaia que atuava no Sudeste Paraense e causava preocupação aos militares, o que provocou transformações profundas e aceleradas nessa porção do país com a abertura de estradas no meio da floresta e o fluxo intenso de pessoas ricas e pobres, sendo inevitável o estopim de conflitos agrários sangrentos diante do plano de colonização e exploração dos recursos na Amazônia (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Considerando os conflitos agrários, podemos então destacar três importantes iniciativas do regime militar mediante seus planos e atuação na Amazônia: a concessão de incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas para a atividade pecuária e, como resultado, gerou desflorestamento e estagnação na geração de empregos e na produtividade esperada; outra iniciativa foi voltada para atender a população mais pobre do país, e foi motivada pelo aumento dos protestos pela reforma agrária na região Nordeste do Brasil e pela alta concentração fundiária, o que levou o general Emílio Médici, então presidente do Brasil no ano de 1970, a lançar a tão famosa frase “dar terras sem homens para homens sem terra”, e

assim tentou assentar, sem sucesso, milhares de famílias de várias partes do Brasil ao longo da conhecida rodovia Transamazônica, famílias que não foram de fato assentadas por projetos oficiais e assim ocuparam terras públicas, constituindo então o fracasso da colonização na região e somando-se à expansão do projeto de produção pecuária já em andamento, e assim facilitando a concentração fundiária na Amazônia; como outra iniciativa do regime militar e parte integrante das duas anteriores, a construção de estradas no meio da selva foi intensificada e promoveu o desenvolvimento de atividades econômicas e uma corrida desenfreada pela terra, o que motivava até a reivindicação por terras próximas às estradas antes mesmo que as equipes começassem os trabalhos de construção das vias (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Citados os planos do regime militar e as mudanças provocadas na Amazônia, considera-se que o Estado do Pará foi o mais afetado pela atuação desse regime no território em questão e, para além das iniciativas já citadas, destaca-se o grande projeto de mineração iniciado pelo governo militar na região de Carajás, a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí, e a descoberta da mina de ouro de Serra Pelada, sendo então eventos que fizeram da cidade de Marabá e região um território de intenso fluxo de pessoas na época de 70 e 80, e que contribuíram diretamente para o aumento dos conflitos pela posse da terra na região em comento, tendo em vista a atuação dos posseiros e o conflito destes com grileiros e grandes proprietários de terra na disputa por terras públicas no Pará (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Ao falarmos sobre a luta desencadeada por posseiros no âmbito da posse pela terra no Pará, é possível perceber que a atuação desses ativistas aconteceu de forma concentrada na região Sudeste desse estado e em decorrência das ações de desenvolvimento e o maior fluxo de pessoas nesta região, com maior sucesso na cidade de Conceição do Araguaia e progresso mais lento no município de Marabá, configurando por todo o Sul do Pará o acontecimento de conflitos comumente percebidos entre os anos de 70 e 80 e a sensação de impunidade por conta dos poucos casos de violência no campo que foram julgados e ainda menor no sentido da condenação dos transgressores (ONDETTI; WAMBERGUE; AFONSO, 2010).

Ao falarmos sobre Amazônia, é possível notar a existência de uma longa história relacionada a esse bioma brasileiro, tendo assim passado por inúmeras transformações em seu espaço e na sua dinâmica diante de elementos sociais, políticos e econômicos (FARIAS et al., 2018).

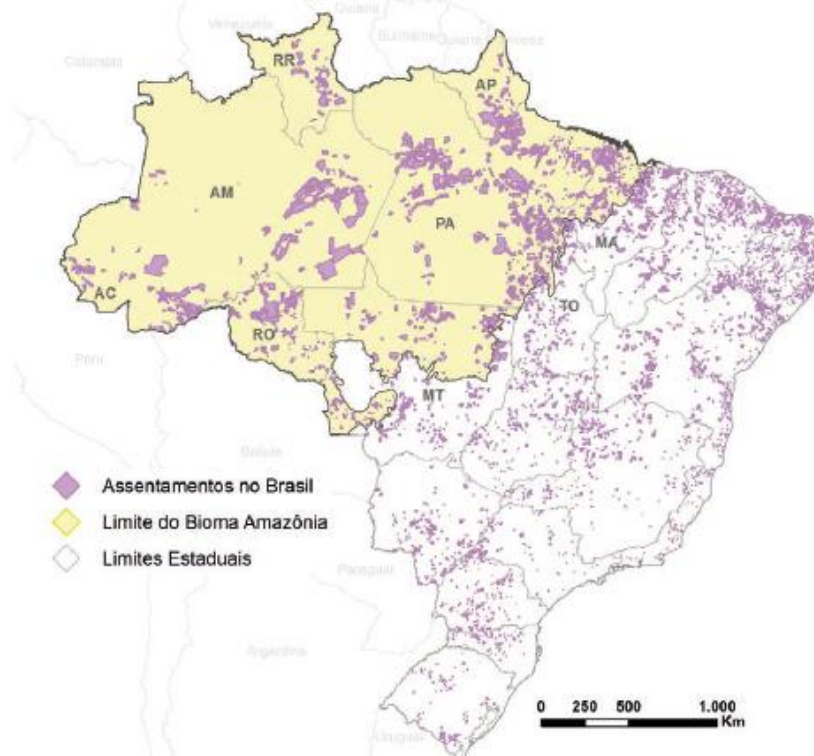
Em uma das faces específicas da Amazônia, Farias et al. (2018) discorrem sobre o sucesso e o insucesso dos assentamentos rurais nessa região, onde milhares de famílias

viveram e vivem as questões ligadas ao desenvolvimento rural, produção de alimentos, dinâmica do desmatamento, e implantação de infraestrutura, processo esse no qual essas mesmas famílias são afetadas pelo potencial produtivo do solo, políticas públicas, conflitos fundiários, demanda por terra, entre outros fatores.

Vale destacar que os projetos de assentamento surgiram na Amazônia a partir dos planos orquestrados para colonizar essa região e integrá-la ao restante do país, processo no qual o governo brasileiro divulgou na época a Amazônia como um lugar de oportunidades para prosperar, provocando assim a ida de várias famílias de todos os lugares do território brasileiro para um lugar totalmente desconhecido, sendo tais famílias oriundas principalmente da região nordeste do Brasil (FARIAS et al., 2018).

Os mesmos autores das ideias dispostas no parágrafo anterior realizaram uma observação importante sobre a distribuição dos assentamentos na Amazônia Legal, frisando assim que, do total de 3.417 assentamentos identificados na pesquisa, 34% estão no Pará, sendo a unidade federativa desse território com o maior número de projetos de assentamento instalados e, sobre isso, esses autores ainda comentam em tom de críticas negativas em relação à ausência de práticas tecnológicas adequadas ao território amazônico, momento no qual inúmeras famílias padecem com a ausência de alternativas econômicas e de infraestrutura pensada para os esses projetos, reforçando assim a ideia de que a quantidade de famílias assentadas serve somente como um indicador ilusório de resultados sobre a reforma agrária no Brasil (FARIAS et al., 2018). Considerando esse cenário de isolamento de inúmeras famílias quanto ao acesso às devidas ferramentas de desenvolvimento, a Figura 2 apresenta um retrato geográfico da distribuição dos projetos de assentamento espalhados pelo Brasil, com destaque para os projetos localizados no bioma Amazônia, sendo inúmeras vezes criados em locais com acesso marcado por estradas de chão e por longas distâncias das rodovias estaduais e federais, com distância ainda maior dos centros urbanos dos municípios aos quais se vinculam territorialmente.

Figura 2 – Distribuição territorial dos projetos de assentamento.



Fonte: Alencar (2016, p. 45).

Percebe-se então que a execução da reforma agrária no âmbito do território da Amazônia Legal provoca uma discussão polêmica, o que acaba por influenciar a polarização do debate entre a sociedade e as representações políticas no que concerne ao referido território (TORNEAU; BURSZTYN, 2010).

Torneau e Bursztyn (2010) ainda ressaltam que a atuação do INCRA, na prática, está voltada apenas para ações meramente de regularização fundiária, e não para a formulação de estratégias territoriais, econômicas e sociais para os projetos de assentamento, o que evidencia alguns problemas, como a implantação de assentamentos em florestas (sem o devido planejamento e avaliação ecológica) e a desigualdade entre os colonos com geração de privilégios para determinados participantes no momento de divisão das terras, além das dificuldades relacionadas ao planejamento dos assentamentos.

Alencar (2016) ainda discorre sobre algumas iniciativas do Governo Federal nos últimos anos em prol do bioma Amazônia, como no caso de programas voltados para a agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os programas de Ater, o apoio à agroindustrialização, etc. Porém, fica claro que ainda há um longo caminho a percorrer na direção da sustentabilidade para os assentamentos rurais, visando assim a construção de um

diagnóstico sobre a realidade ambiental dos assentamentos espalhados pelo país e com a participação de gestores, academia, lideranças sociais, e assentados, permitindo assim a execução de políticas mais acertadas ao desenvolvimento socioambiental desses assentamentos, além de viabilizar a construção de um III Plano Nacional da Reforma Agrária com correções para os equívocos apontados pelo plano vigente e com afastamento da visão ideológica e política (ALENCAR, 2016).

Leite et al. (2004) realizaram um recorte regional sobre a questão agrária no Brasil e assim abordaram alguns aspectos históricos da região conhecida como “Bico do Papagaio” (área fronteira entre os Estados do Maranhão, Tocantins e Pará, em especial, deste último, o Sudeste Paraense) para comentar um pouco mais sobre essa temática, sendo essa região marcada por inúmeros conflitos violentos pela disputa de posse da terra. Na década de 50, a região supracitada passou a ser percebida pelo governo da época e a fazer parte da agenda governamental para tentar incorporar essa faixa de terra ao restante da Amazônia, e assim integrar esse todo ao cenário político e econômico nacional, fato este impulsionado pelo aumento do fluxo migratório provocado pelo ciclo econômico da borracha e da castanha em andamento na época (LEITE et al., 2004).

Vale então ressaltar que o ciclo econômico supracitado foi determinante para a constituição de latifúndios e oligarquias tradicionais nessa região, as quais detinham a atividade pecuária de forma secundária e subsidiária. Há de se destacar também a construção de rodovias como a BR – 010 (Belém-Brasília), PA – 070 (ligando Marabá à Belém-Brasília), e a PA-150 (ligando capital paraense às regiões Sul e Sudeste do Pará) que facilitaram a intensificação do povoamento desta região (LEITE et al., 2004).

A criação da Sudam em 1966 contribuiu para intensificar os conflitos na região do papagaio, tendo em vista o pacote de ações implementado pelo Estado, como incentivos fiscais para a implantação de grandes empreendimentos agropecuários em toda a Amazônia e projetos de colonização. Além disso, ressalta-se também a chegada de grandes projetos siderúrgicos e hidrelétricos que foram implantados na época nessa região (LEITE et al., 2004).

Além disso, a descoberta da existência de ouro na região de Serra Pelada e em outros garimpos no entorno, assim como a implantação de serrarias e do grande pátio siderúrgico do Projeto Grande Carajás, reacenderam o fluxo migratório na década de 80, fazendo assim com que várias pessoas dos Estados de Goiás, Ceará, Minas Gerais e outros migrassem em busca de oportunidades nesses empreendimentos (LEITE et al., 2004).

A falência dos grandes projetos agropecuários ainda no início da década de 80 já apontava para o surgimento de um excedente da mão-de-obra que havia se instalado na região, restando aos que agora estavam sem ocupação laboral a busca por terras ainda consideradas sem dono na época, o que conseqüentemente intensificou os conflitos na região (LEITE et al., 2004).

A partir dos conflitos agrários na época da década de 70, o INCRA optou por estabelecer novas áreas de colonização, como foi o caso dos assentamentos que surgiram na Amazônia, ao invés de implementar mudanças na estrutura fundiária de outras regiões onde os conflitos estavam latentes (RETTMANN, 2013).

Andrade e Viana (2016) destacam que o Brasil optou ao longo de décadas pela alternativa da política de colonização para responder às pressões pela redistribuição de terras no país, considerada uma ação típica do período militar, além de optar também pela criação dos projetos de assentamentos como produtos da reforma agrária, sendo estratégias não reconhecidas como reformadoras da estrutura agrária brasileira, embora promotoras de impactos sociais, econômicos e políticos nas áreas onde executadas.

Em tom de crítica negativa, Rettmann (2013) frisa que a solução encontrada e executada pelo INCRA foi baseada em uma estratégia para não incomodar as elites rurais já estabelecidas em propriedades mais antigas, fazendo uso assim do slogan “uma terra sem homens para homens sem terra” e “integrar para não entregar” como estratégia que funcionou para atrair milhares de novos cidadãos para o território da Amazônia Legal que vinham em busca de terra e de oportunidades de empregos gerados por grandes projetos presentes nessa região.

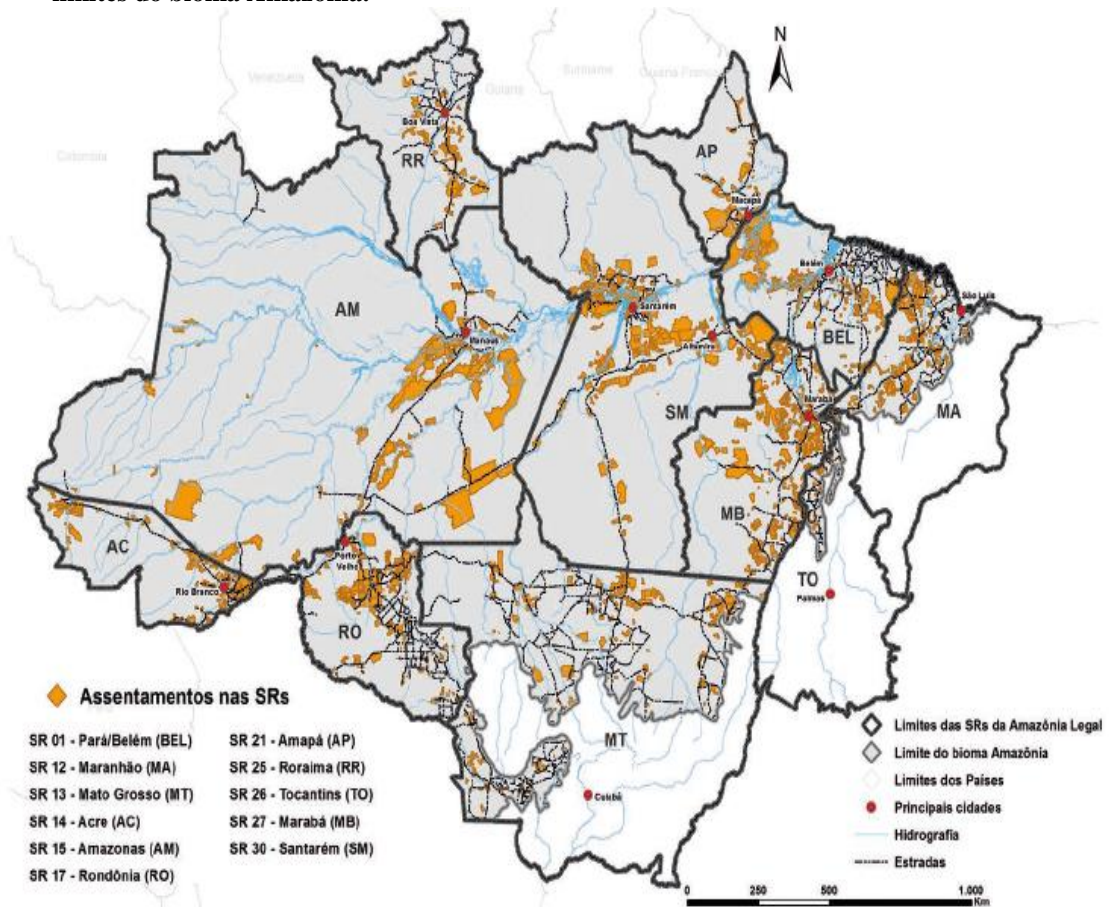
Ainda sobre as peculiaridades na Amazônia, ressalta-se o novo entendimento apresentado pelo INCRA a partir de 2003 sobre a maioria dos assentamentos rurais criados nessa região com base nas discussões apresentadas sobre a sustentabilidade e a redução do desmatamento na área, surgindo assim um novo conjunto de assentamentos do tipo Ambientalmente Diferenciado incluindo: Projetos Agroextrativistas (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF) (RETTMANN, 2013). Nesse cenário, o Estado do Pará figura como um dos mais importantes na construção de novas práticas produtivas e na busca pela sustentabilidade para promoção de mudança na realidade dos assentados da reforma agrária (RETTMANN, 2013).

Ainda sobre a reforma agrária na Amazônia, Navarro (2001) chega a questionar o foco dessa reforma no território amazônico, e apresenta uma negativa ao questionamento a partir do argumento que toma a ausência de planejamento ambiental como justificativa para tal

resposta, ressaltando então que a estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil deve considerar as especificidades de cada região, o que, feito o contrário, pode representar uma política de antidesenvolvimento rural.

Diante dos apontamentos sobre a Amazônia, cabe um apontamento sobre a distribuição geográfica dos projetos de assentamento nesta parte do território brasileiro, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Distribuição geográfica dos assentamentos por superintendência do INCRA segundo limites do bioma Amazônia.



Fonte: Alencar (2016, p. 49).

Além disso, vale ressaltar também quais os tipos de assentamentos estão presentes na Amazônia através de uma breve descrição sobre cada modalidade e a sigla de cada projeto de assentamento, como demonstrado conceitualmente no Quadro 1 e geograficamente na Figura 4.

Quadro 1 – Descrição das modalidades, categorias e características dos assentamentos localizados no bioma Amazônia.

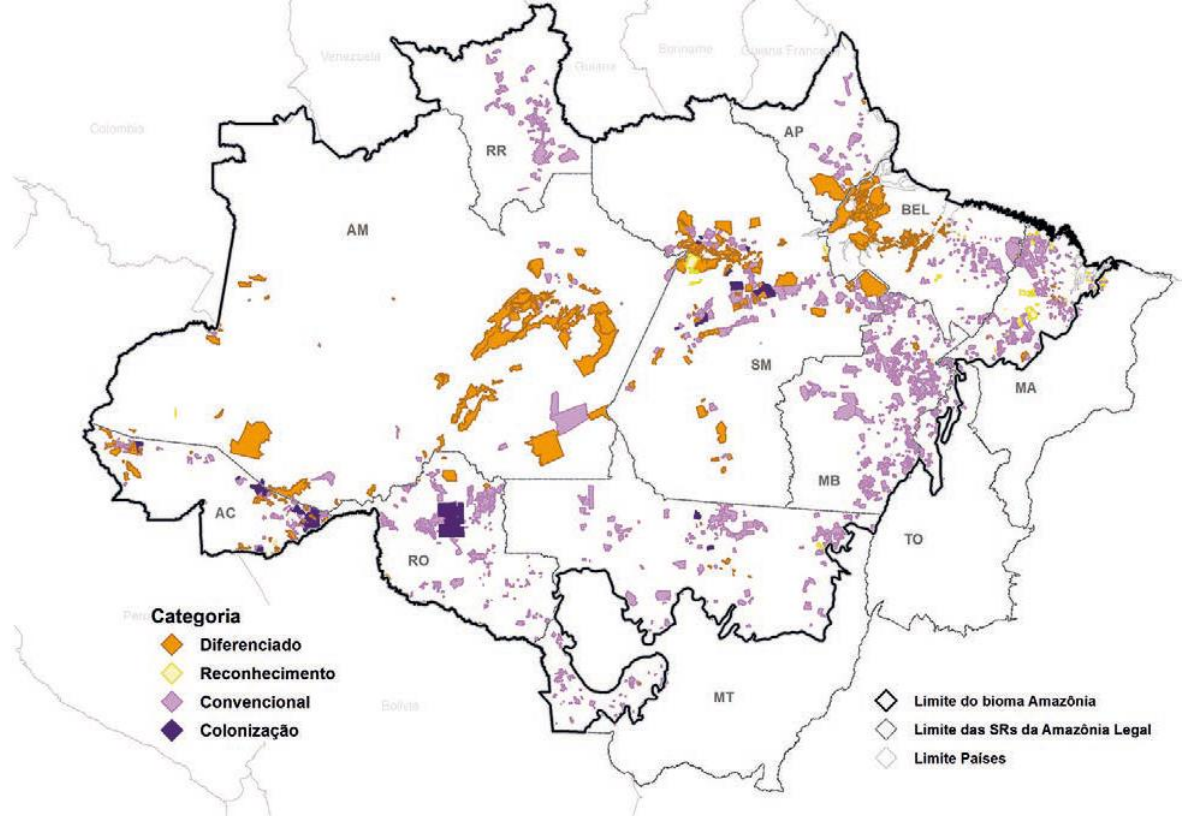
Sigla	Modalidade	Categoria	Principais Características
PAC	Projeto de Assentamento Conjunto	Colonização	Projeto de colonização oficial implantado pelo INCRA em parceria previamente definida com empresas rurais de grande porte ou cooperativas.
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido	Colonização	Criados e titulados pela União visando à regularização de glebas rurais sob seu domínio.
PAR	Projeto de Assentamento Rápido	Colonização	Criados e titulados pela União visando à regularização de glebas rurais sob seu domínio.
PIC	Projeto Integrado de Colonização	Colonização	Projeto de colonização oficial, implantado em grandes áreas e com significativo número de famílias, com ações integradas entre as três esferas de governo.
PA	Projeto de Assentamento	Convencional	Projetos de natureza interdisciplinar e multissetorial, integrados ao desenvolvimento territorial e regional.
PAE	Projeto de Assentamento Agroextrativista	Diferenciado	Destinado à exploração dos recursos naturais por comunidades extrativistas, por meio de atividades econômica e ecologicamente sustentáveis.
PAF	Projeto de Assentamento Florestal	Diferenciado	Destinado a áreas com aptidão para o manejo florestal de uso múltiplo, em base familiar comunitária.
PAC	Projeto de Assentamento Quilombola	Diferenciado	Assegura a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades quilombolas que estejam ocupando suas terras, com títulos a serem emitidos pelos Estados.
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	Diferenciado	Desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas, destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em atividades de baixo impacto ambiental.
PAM	Projeto de Assentamento Municipal	Reconhecido	Projetos onde a obtenção da terra, a criação do projeto, a seleção dos beneficiários e a titulação são de responsabilidade dos municípios.
PCA	Projeto de Assentamento Casulo	Convencional	Projetos de assentamento criados pelo município, diferenciados pela proximidade a centros urbanos e pelas atividades agrícolas intensivas.
PE	Projeto de Assentamento Estadual	Reconhecido	Projetos onde a obtenção da terra, a criação do projeto, a seleção dos beneficiários, os recursos de crédito, a infraestrutura e a titulação são de responsabilidade dos Estados.

Fonte: Alencar (2016, p. 27-28).

Até o ano de 1984, as modalidades PIC, PAD, PAR e PAC eram dominantes a partir da ideia dos projetos de colonização impulsionados pelos planos da então ditadura militar, a qual tinha como propósito a colonização da Amazônia e que, com o final do regime militar, deu lugar a uma nova lógica que preconizava a distribuição de terras e o apoio à produção no campo, surgindo então os projetos de assentamento e suas modalidades, dando uma nova

roupagem sociopolítica para a temática da reforma agrária no Brasil e, mais tarde influenciada em seu aspecto ambiental pela inclusão dos projetos de assentamento agroextrativista e outros ambientalmente diferenciados (ALENCAR, 2016).

Figura 4 – Distribuição geográfica dos assentamentos por categoria no bioma Amazônia.



Fonte: Alencar (2016, p. 39).

Alencar (2016) ainda explica que, se tratando da promoção da sustentabilidade nas localidades onde os projetos de assentamento encontram-se instalados, em especial na Amazônia, a consolidação e a conseqüente emancipação desses projetos foram apontados pelos gestores das SR presentes nesse bioma como importantes desafios, e assim traz como destaque os seguintes obstáculos ligados aos desafios mencionados neste parágrafo: a) deficiência na disponibilidade de recursos para investimentos na infraestrutura dos assentamentos; b) existência de normas que travam a regularização fundiária nesses espaços e os trâmites legais burocráticos para a emancipação desses projetos; c) dificuldades em ações que visam a revisão ocupacional nas terras assentadas; d) a dificuldade financeira das famílias para quitar as dívidas assumidas diante do INCRA; e) a ausência de vontade das autoridades políticas para o enfrentamento da consolidação e emancipação dos assentamentos; f) além da dúvida quanto aos critérios que devem ser utilizados para a concretização da emancipação dos projetos de assentamento, o que varia de uma SR para outra.

Vale destacar a insegurança provocada pelas questões colocadas no parágrafo anterior quanto à posse real da terra por parte dos assentados, o que priva as famílias assentadas de se sentirem estimuladas a praticarem ações de investimentos e de práticas produtivas nos lotes no longo prazo, o que influencia diretamente e negativamente a conservação florestal nessas áreas, com destaque para a regularização fundiária, a qual constitui um ponto bastante sensível nessa situação de insegurança e acaba sendo executada em último plano em vários assentamentos, e ainda com poucos assentamentos beneficiados por esta ação na história do INCRA, o que ocasiona dificuldades ao próprio órgão no gerenciamento dos assentamentos e na destinação de ações e recursos para cada um (ALENCAR, 2016).

Alencar (2016) ainda ressalta alguns fatores considerados como fundamentais para o desenvolvimento e a consolidação dos assentamentos de forma sustentável no cenário amazônico, e que podem contribuir, inclusive, para a redução do desmatamento nesse bioma, como: a) maior acesso das famílias assentadas ao serviço de crédito rural, assistência técnica, e tecnologia de produção para o desenvolvimento de atividades produtivas nos lotes; b) a promoção de segurança da posse da terra para as famílias assentadas; c) disponibilidade de infraestrutura de qualidade para acesso das famílias ao mercado; d) comercialização da produção; e) o grau de organização social das famílias assentadas.

2.5 O INCRA e a consolidação dos projetos de assentamento

Penna e Rosa (2015) apresentam o INCRA como um órgão que foi utilizado pelo governo militar para servir de base ao projeto de colonização na Amazônia, assim como representar a intenção desse governo de neutralizar os conflitos existentes na época nas regiões Sul e Nordeste, com investimentos de recursos na área de pessoal do órgão para atender as demandas desse projeto.

Instaurado o período de redemocratização do país, o projeto de colonização da Amazônia foi deixado de lado e então o INCRA passou a se dedicar à reforma agrária com poucos recursos e sem prioridade na pauta do governo, tendo a partir dos anos 90, com a pressão dos movimentos sociais pela redistribuição de terras, a execução de um trabalho intenso para a desapropriação e criação/gestão de assentamentos espalhados pelo Brasil, somado ainda à política de reconhecimento e titulação de terras ocupadas por povos quilombolas em execução desde o ano de 2003 por esse instituto (PENNA; ROSA, 2015).

Cabe considerar que o governo Lula apresentou uma atuação menos conservadora que os seus antecessores em relação à reforma agrária, estabelecendo assim em sua gestão um

canal mais aberto ao diálogo com os movimentos sociais do campo, chegando até a nomear algumas das suas lideranças para cargos de confiança no então Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e no próprio INCRA, governo este que também prestou maior apoio para a execução de programas de educação no campo, para a consolidação de assentamentos, e para o desenvolvimento rural, com aumento substancial no orçamento voltado para essas ações (CARTER; CARVALHO, 2010).

Alencar (2016) ainda ressalta que as fases de consolidação dos assentamentos rurais constituem importantes indicadores dos resultados alcançados pela política de reforma agrária em prol da permanência do homem no campo e também para que as famílias assentadas usufruam de maior qualidade de vida nos assentamentos.

Oliveira (2010) discorre sobre as fortes críticas do MST em relação ao processo de consolidação dos assentamentos rurais por parte do Estado, tendo em vista o estado de precariedade que ainda perdura na maioria dos assentamentos espalhados pelo Brasil, situação essa apresentada como produto do baixo nível operacional de ações por parte do INCRA na entrega de condições mínimas de infraestrutura e serviços básicos nesses espaços.

De acordo com uma pesquisa realizada durante o ano de 2015, apenas 6% dos assentamentos localizados no bioma Amazônia encontra-se consolidado, sendo em sua maioria enquadrados como convencionais ou de colonização e, por outro lado, os assentamentos enquadrados na categoria de ambientalmente diferenciados estão nas fases iniciais da sua existência, com destaque para os maiores percentuais de assentamentos consolidados por superintendência do INCRA no bioma Amazônia: 28% sob a jurisdição da SR de Rondônia, 16% sob a da SR de Mato Grosso, 14% ligados à SR em Marabá (ALENCAR, 2016).

Nesse sentido, se faz necessário mencionar um achado pertinente nos arquivos disponíveis na página eletrônica do INCRA sobre a abordagem do que seria uma nova roupagem para o referido instituto através de um documento intitulado “O Novo Inbra”, sendo então fundamentada em uma nova visão estrutural para o órgão. Segundo esse documento, estava nítido que a reforma agrária era apenas uma porta de entrada e sem a necessária saída dos beneficiários para a inserção desses sujeitos como agricultores familiares competitivos, ou seja, não eram geradas as condições necessárias para que isso se concretizasse em relação às famílias assentadas, como a viabilização de serviços e infraestrutura básica na forma de políticas públicas (INCRA, 2006).

O referido documento do INCRA ainda ressalta a importância das parcerias para a execução de políticas públicas necessárias aos projetos de assentamento, além de destacar a

necessidade de sustentabilidade desses projetos, especificando até algumas áreas especiais para atuação do órgão na época (Sul do Pará, Médio São Francisco, Zona da Mata dos Estados do Pernambuco e Alagoas, Triângulo Mineiro, Parte do Estado de São Paulo, Parte do Estado do Paraná, Parte do Estado do Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e entorno), e com destaque para mudanças estruturais no instituto que permitiriam a melhoria na qualidade do atendimento aos interessados, como no caso do prazo para consolidação dos projetos de assentamento, antes indefinido e, agora, os referidos projetos seriam criados, estruturados e consolidados em no máximo três anos (INCRA, 2006).

Diante dos números pouco expressivos sobre a consolidação dos assentamentos, fica nítida a existência de problemas que travam o desenvolvimento dessa ação por parte dos governos federal e estaduais, com destaque para alguns desafios apontados pelos gestores das SR espalhadas pelo bioma Amazônia, como a estrutura de gestão em termos de pessoal, financeiro e orçamento, a existência de aspectos burocráticos e normativos, forma de atuação e dificuldades na integração institucional, além da execução de políticas públicas voltadas para a emancipação dos assentamentos, ao acesso a crédito e à assistência técnica, e para a regularização fundiária (ALENCAR, 2016).

Como base para o presente estudo, se faz oportuna a apresentação das disposições normativas do INCRA sobre a consolidação dos assentamentos da reforma agrária, com destaque para algumas instruções normativas e normas de execução, além da própria legislação pertinente ao caso em questão.

A primeira menção legal da expressão “consolidação dos projetos de assentamento” aparece na Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, a qual dispõe a respeito da regulamentação de alguns dispositivos previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, e relativos à reforma agrária no Brasil, definindo então no inciso V do Art. 17 desta lei os critérios a serem cumpridos para a então efetivação da consolidação supracitada: a) concessão de créditos de instalação; b) conclusão dos investimentos; c) outorga do instrumento definitivo de titulação (BRASIL, 1993).

Adicionalmente, a Lei nº 8.629/93 em seu §1º do Art. 17 ainda discorre sobre a autorização ao Poder Executivo para conceder créditos de instalação aos assentados, e reforça no § 6º do mesmo artigo que, independentemente dos critérios preconizados no inciso V do Art. 17, os projetos de assentamento seriam considerados como consolidados a partir do seu 15º ano de existência, com exceção dos casos devidamente justificados pelo próprio INCRA que contestassem essa consolidação (BRASIL, 1993).

Ainda sobre o prazo para consolidação dos projetos de assentamento, a Lei nº 8.629/93 em seu § 7º do Art. 17 observa que os projetos de assentamento que a partir de 1º de junho de 2017 contassem com 15 anos ou mais de criados, deveriam ser consolidados em até três anos (BRASIL, 1993).

Em 2001, o INCRA publicou a Instrução Normativa nº 2 de 20 de março de 2001, a qual tratava da fixação de normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, inclusive produzida em um período de reestruturação do INCRA, considerando assim a nova redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001 sobre a consolidação dos assentamentos de Reforma Agrária na Lei nº 8.629/93 e demais aspectos, assinalando assim a referida instrução normativa para o início de uma abordagem operacional da consolidação dos PA em todo o território nacional, com apresentação de três estratégias de ação: a) elaboração de diagnósticos nacionais e regionais; b) intensificação dos programas de parcerias do INCRA com outras instituições; c) e consolidação dos PA (INCRA, 2001a).

Nesse sentido, o INCRA estabeleceu em 2004 a Instrução Normativa nº 15 de 30 de março de 2004, a qual dispunha na época sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento oriundos da reforma agrária, destacando várias ações e instrumentos voltados para o desenvolvimento dos projetos de assentamento (INCRA, 2004).

No entanto, ainda durante o ano de 2001, o INCRA lançou a Norma de Execução nº 09 de 06 de abril de 2001, a qual discorria sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento localizados em áreas de reforma agrária, estabelecendo então os seguintes requisitos específicos a serem observados pelas unidades descentralizadas do INCRA na consolidação dos PA:

- a) execução dos serviços de medição topográfica, que compreendem o perímetro e as parcelas individuais ou coletivas, cujo início é imediatamente posterior à aprovação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento – PDA; b) disponibilização de recursos de apoio à instalação, quando for o caso, mediante aplicação de créditos destinados à aquisição de alimentação, ferramentas e outros implementos básicos; c) disponibilização de habitação para os beneficiários, através da existência de moradia no projeto, obtida via recursos para aquisição de material de construção, quando for o caso, ou por outros meios e fontes; d) disponibilização da infra-estrutura básica de interesse coletivo, compreendendo as vias de acesso e internamente às parcelas, meios de acesso ao abastecimento de água para o consumo humano e rede tronco de energia elétrica, entre outras consideradas indispensáveis à viabilização sócio-econômica e sustentável do projeto; e) outorga de título de domínio a pelo menos cinquenta por cento dos beneficiários, exceto para projeto agroextrativista – PAE e projeto de desenvolvimento sustentável – PDS, que será mantido o contrato de concessão de uso – CCU, concedido inicialmente aos beneficiários (INCRA, 2001b, p. 1).

Além disso, a Norma de Execução nº 09 de 2001 ainda deixa claro que os recursos voltados para os investimentos nas condições descritas seriam provenientes da programação operacional das próprias superintendências regionais, tratando ainda esta norma sobre outros procedimentos administrativos no âmbito do INCRA relacionados à ação de consolidação dos PA, e com orientação de atualização do Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) (INCRA, 2001b).

Ainda em tempo, o levantamento bibliográfico realizado para a fundamentação desta pesquisa encontrou a Instrução Normativa nº 99 de 30 de dezembro de 2019, e o texto normativo que até então tratava de forma específica os requisitos para a consolidação dos projetos de assentamento pelo INCRA foi modificado em alguns aspectos, introduzindo condições reformuladas para a referida consolidação e adicionalmente um prazo para que essa consolidação ocorra (INCRA, 2019c).

Nesse sentido, o trecho na íntegra a seguir expõe de forma clara os novos requisitos para a consolidação dos projetos de assentamento e as demais mudanças que revogaram o disposto na Norma de Execução nº 09 de 2001 sobre o assunto:

Art. 88. Na consolidação dos projetos de assentamento, serão considerados:

I - conclusão dos investimentos:

a) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e b) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento; e

II - concessão dos créditos de instalação - a disponibilização de créditos de instalação previstos no Decreto nº 9.066, de 31 de maio de 2017, a no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

§ 1º O ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação, na forma prevista no Decreto nº 9.066, de 2017.

§ 3º Os investimentos descritos na alínea "b" do inciso I do caput, referentes à infraestrutura dos assentamentos, deverão ser priorizados pelos entes federativos competentes pela sua implantação.

Art. 89. Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após quinze anos de sua implantação.

§ 1º O Incra poderá, em decisão fundamentada, afastar a consolidação, observado o disposto no caput.

§ 2º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados no SIPRA até 1º de junho de 2020.

Art. 91. O Incra poderá firmar acordos de cooperação técnica, convênios ou outros instrumentos congêneres com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para viabilizar as atividades previstas neste Decreto, inclusive para a implantação de obras simplificadas de infraestrutura.

Parágrafo único. Nas obras simplificadas de infraestrutura de abastecimento de água e de manutenção e recuperação de estradas em projetos de assentamento, na forma definida pelo Incra, o acordo de cooperação técnica, convênio ou outro instrumento congêneres a que se refere o caput poderá estabelecer a transferência da execução das

obras e do fornecimento de materiais e serviços (INCRA, 2019c, Diário Oficial da União: seção 1, n. 252, p. 52)

Dessa forma, estão assim apresentados instrumentos normativos que regulam o entendimento e as ações do INCRA sobre a consolidação dos projetos de assentamento de Reforma Agrária.

Tal informação não consta na Instrução Normativa nº 99 de 2019, a qual revogou a normativa supracitada, e que inclusive acrescentou a possibilidade de firmamento de acordos de cooperação técnica, convênios e outros instrumentos congêneres com Estados, Distrito Federal e Municípios para viabilizar as condições de consolidação dos referidos assentamentos.

No contexto dos números apresentados pela ação de consolidação de assentamentos no território nacional, este trabalho buscou informações bibliográficas sobre ações e programas específicos desenvolvidos pelo INCRA para a consolidação dos projetos de assentamento. Diante disso, foram encontrados apenas dois registros correlacionados à consolidação dos assentamentos rurais no site do INCRA, sendo um registro na aba sobre ações e programas do instituto, com a identificação “Programa de Consolidação e Emancipação (Autossuficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC)”, sendo apenas o link⁵ e sem mais detalhes sobre o referido programa, e o outro registro com a apresentação da IN nº 39 de 11 de junho de 2007, a qual será abordada mais à frente.

Externo às informações disponibilizadas pelo INCRA, as buscas por pesquisas realizadas sobre o PAC então revelaram apenas um achado relevante para a presente discussão, sendo o trabalho produzido por Oliveira (2010), o que não se estabelece de forma absoluta e muito menos exclui a possibilidade da existência de trabalhos produzidos nesse sentido, mas apontam para a aparente baixa elaboração de estudos que contemplem a avaliação de programas e ações desenvolvidos com foco na consolidação dos projetos de assentamento por todo o país.

Nesse sentido, o estudo realizado por Oliveira (2010) aborda a experiência do Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária em relação a seis assentamentos espalhados por diferentes estados do Brasil, sendo este estudo voltado para análise dos critérios de avaliação de qualidade e de consolidação do PAC em relação aos assentamentos em questão.

⁵ Conforme exposto no seguinte endereço: <http://www.incra.gov.br/pt/acoes-e-programas.html>.

Oliveira (2010) apresenta uma breve leitura sobre o contexto histórico e político no qual se desenrolou a atenção do Estado para a consolidação dos assentamentos no país, e destaca também alguns avanços e polêmicas inerentes ao assunto em questão. O PAC foi então lançado em dezembro de 2000 como uma proposta para elaboração e testagem de uma metodologia voltada à consolidação dos projetos de assentamento, tendo em vista o grande passivo de assentamentos pendentes de consolidação e até mesmo a controvérsia entre assentamentos apresentados como consolidados e que, na realidade, não apresentavam condições para tal (OLIVEIRA, 2010).

Cabe destacar que essa foi a única evidência encontrada por esta pesquisa em relação à execução de um estudo voltado para a análise e avaliação sobre um instrumento estatal utilizado especificamente ao atendimento da consolidação dos assentamentos da reforma agrária, com apresentação apenas do nome do programa na página oficial do INCRA na internet e nos relatórios de gestão analisados nesta pesquisa, sem mais informações sobre as ações e os resultados promovidos através do PAC.

Nesse sentido, é pertinente observar o disposto na Instrução Normativa nº 39 de 11 de junho de 2007, a qual abordava o referido PAC no âmbito do Incra, programa executado a partir de recursos oriundos de um contrato firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e que tinha por objetivo desenvolver e implantar um sistema para desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento advindos da reforma agrária no Brasil (INCRA, 2007).

Entretanto, apesar de representar um avanço para a temática da consolidação dos assentamentos de reforma agrária, o programa destacado pela IN nº 39/2007 era então um projeto piloto, com alcance limitado à alguns estados das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, ficando clara a exclusão da região Norte do Brasil, sendo destinado ao programa o montante de 70 milhões de dólares (INCRA, 2007).

Além disso, IN nº 39/2007 dispunha na época sobre outras orientações operacionais do referido programa, como a participação das organizações comunitárias e das prefeituras na execução de um convênio tripartite, assim como discorre sobre as ações financiáveis pelo programa (INCRA, 2007). Ademais, a instrução normativa supracitada também evidenciou o conceito de consolidação, não encontrado em outros documentos analisados nesta pesquisa, conforme apresentado a seguir:

Art. 6º. Para efeito desta norma entende-se por:

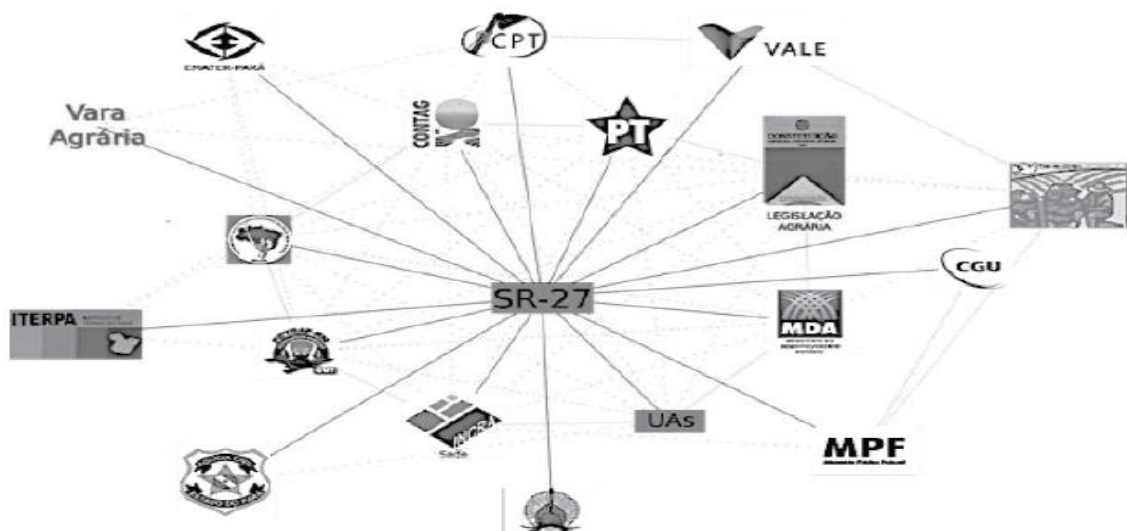
I - Consolidação - o processo segundo o qual, o projeto de assentamento atingiu as condições de sustentabilidade social, organizacional, econômica e ambiental e as

famílias assentadas utilizam regularmente os serviços e benefícios prestados pelas instituições municipais, estaduais e federais, assegurando-lhes o atendimento de suas necessidades básicas e essenciais para uma vida digna enquanto agricultores familiares (INCRA, 2007, p. 3).

Sobre o INCRA, quando consideradas as suas ações e a composição do seu quadro funcional, vale destacar que este instituto é visto como um dos órgãos mais sensíveis às mudanças ocasionadas pelo cenário político brasileiro nos últimos 40 anos, e a articulação do quadro de pessoal desta instituição com os demais atores em vários níveis do Estado e demais organizações é fundamental para o atendimento das demandas vindas da população que reivindica a redistribuição de terra e melhores condições de vida nela (PENNA; ROSA, 2015).

Penna e Rosa (2015) caracterizam o INCRA como uma instituição com grande abertura para interferências político-partidárias, o que influencia diretamente na relação entre os movimentos sociais (os quais possuem ligações estreitas com partidos políticos) e o próprio INCRA e dá destaque para o potencial que essa relação possui na execução das políticas de reforma agrária por parte do referido instituto, sendo caracterizada como uma relação de parceria entre esses atores através da interação (nem sempre amistosa) entre servidores do INCRA, lideranças dos movimentos e os próprios assentados. A Figura 5 apresenta um exemplo desse cenário de interação entre os atores, como no caso da Superintendência Regional do Sul do Pará, a SR-27.

Figura 5 – Cenário de interação entre a SR-27 e os atores externos.



Fonte: Penna e Rosa (2015, p. 65).

3 ATUAÇÃO DA SR-27 NA CONSOLIDAÇÃO DOS PA NA REGIÃO SUL DO PARÁ.

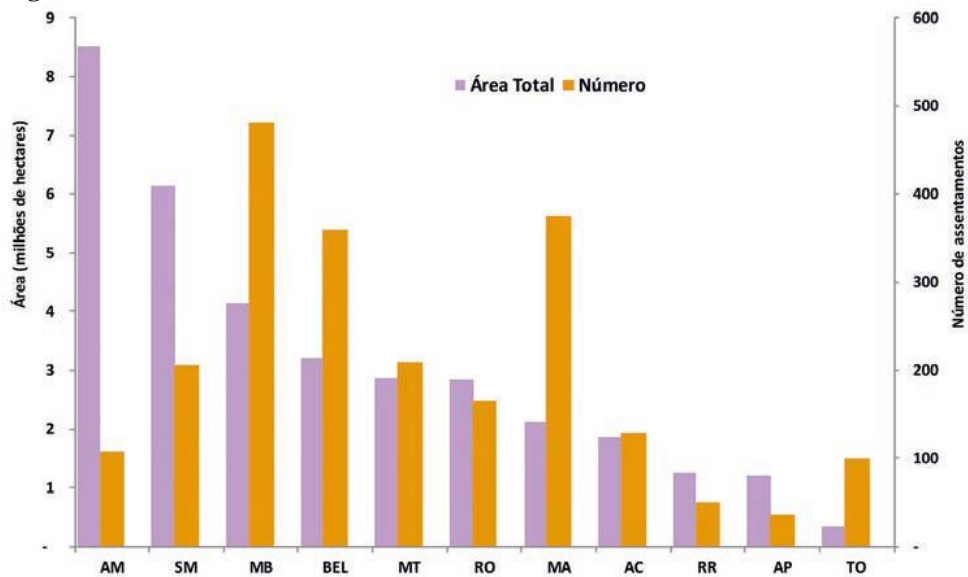
Antes de discorrer sobre o conteúdo desta seção, cabe destacar a proposta desenhada para este ponto do trabalho com a análise dos documentos referentes à atuação da SR-27 na consolidação dos projetos de assentamento, passando primeiramente pela observação dos seus relatórios de gestão e o repasse de recursos para essa superintendência, concatenando com a observação da situação atual dos PA sob responsabilidade da SR-27, principalmente quanto ao quesito “fase de implantação” desses projetos, sendo todos os dados e as informações obtidas através de pesquisas em diversos documentos e plataformas, visando uma abordagem sistemática sobre o problema de pesquisa proposto no início deste trabalho.

Sendo assim, partindo de uma breve apresentação sobre a Superintendência Regional do Sul do Pará, estão apresentados do decorrer das subseções desta seção os relatórios de gestão produzidos desde o exercício 2010 até o exercício 2018 pela SR-27, além da apresentação das planilhas com dados referentes aos recursos destinados pelo Governo Federal diretamente para a SR-27 e ao INCRA, com todas as análises voltadas inicialmente e especificamente para a atuação da SR-27 à frente da consolidação dos projetos de assentamento na região Sul do Pará. Além disso, são apresentados os dados sobre a fase de implantação dos projetos de assentamento sob responsabilidade da superintendência supracitada, além de outros dados considerados como pertinentes para este trabalho e referentes aos PA em comento.

Dito isso, as Superintendências Regionais do INCRA são órgãos descentralizados deste instituto e assim responsáveis pela coordenação e execução de atividades ligadas ao planejamento, execução orçamentária, cartografia e demais ações inerentes à área de atuação do INCRA, estando então espalhadas por todos os estados brasileiros e, só na Amazônica, são onze superintendências em operação (ALENCAR, 2016).

Segundo Alencar (2016), a SR-27 localizada no município de Marabá é a que possui o maior número de projetos de assentamento sob sua jurisdição, conforme exposto na Figura 6, o que talvez seja reflexo de uma maior pressão sobre o INCRA na Região Sul do Pará pela redistribuição de terras e criação de assentamentos, considerando os comentários já observados neste trabalho em relação à atuação dos movimentos sociais nesta região.

Figura 6 – Gráfico com a distribuição dos PA localizados no bioma Amazônia por cada Superintendência Regional do INCRA.



Fonte: Alencar (2016, p. 33).

3.1 Relatórios de Gestão da SR-27 e as ações e resultados na área de consolidação dos assentamentos

Diante da proposta de análise dos relatórios de gestão da SR-27 produzidos nos últimos dez anos, o primeiro relatório observado foi o Relatório de Gestão do Exercício de 2010 da SR-27, o qual discorre sobre várias informações iniciais sobre as dificuldades para monitorar e avaliar os resultados das ações executadas pela superintendência na época, além de destacar as limitações financeiras e orçamentárias que permitiram apenas em parte o êxito da atuação da unidade, sendo prejudicadas pela falta de recursos e pela burocracia elevada as ações que compreendiam a concessão de crédito instalação, implantação e recuperação de infraestrutura básica, assistência técnica e capacitação de assentados, e obtenção de terras para assentar novas famílias de trabalhadores rurais (INCRA, 2011).

Nesse documento ainda é possível observar que a superintendência em questão vinha desenvolvendo um trabalho positivo em relação à melhoria na qualificação dos P.A. sob jurisdição da SR-27, sendo naquela época um conjunto com 495 P.A. espalhados por 38 municípios da Região Sul do Pará, visando a sustentabilidade social, econômica e ambiental desses projetos, além de informar sobre as parcerias que estavam sendo firmadas durante aquele exercício para que serviços básicos de infraestrutura fossem realizados por meio dessas parcerias com o governo do Estado e dos municípios (INCRA, 2011).

Especificamente sobre as ações desenvolvidas como de consolidação para os P.A. das regiões, cabe destacar que a análise foi construída a partir da busca por um programa ou ação estritamente voltado para a consolidação desses projetos, sendo então encontrado apenas de forma relativa o “Programa 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária”, conforme apresentado na Tabela 1, programa que tinha como objetivos a promoção da reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo, e desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da Reforma Agrária, e inclusive apresentava como indicador a taxa de consolidação dos projetos de assentamento (INCRA, 2011).

Tabela 1 – Descrição das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária da SR-27 - Exercício 2010.

Ação	Descrição	Provisão Recebida (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago(R\$)	Meta Alcançada
Ação 8396	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	18.723.105,38	18.290.117,54	0,00	40361 famílias atendidas
Ação 8398	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	443.480,00	418.071,32	36.581,33	3.066 famílias atendidas
Ação 4320	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	-	-	-	-
Ação 4358	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	192.632,00	189.215,38	185.784,62	4.447 de documentos de titulação expedidos
Ação 10YN	Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária	-	-	-	-
Ação 2B06	Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	103.308,30	21.896,85	21.896,85	-
Ação 0427	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	16.452.400,00	16.452.400,00	204.000,00	7.276 famílias atendidas
Ação 2272	Gestão e Administração do Programa	2.656.054,13	1.828.327,07	1.749.108,62	-

Fonte: INCRA (2011).

A Tabela 1 demonstra que, apesar dos recursos empenhados e pagos em ações diretamente ligadas à consolidação dos PA, a SR-27 relativamente nada avançou na consolidação dos assentamentos sob sua jurisdição, tendo em vista o dado nulo informado no índice de consolidação dos assentamentos, especificamente na parte do relatório que trata dos indicadores institucionais da unidade jurisdicionada (INCRA, 2011).

Passando para o próximo relatório analisado, o Relatório de Gestão do Exercício de 2011 da SR-27 inicia com uma apresentação muito parecida com a do relatório do exercício anterior e, mais uma vez, entre as ações destacadas pelo documento, não foi encontrada alguma ação explicitamente intitulada como consolidação voltada aos projetos de assentamento sob jurisdição dessa superintendência, sendo observadas apenas ações correlacionadas e diretamente ligadas ao Programa Desenvolvimento Rural Sustentável, além da verificação de algumas mudanças na disposição das informações, com alterações e inserção de tabelas (INCRA, 2012).

A Tabela 2 apresenta uma síntese das ações realizadas em nome do referido programa, o qual utiliza novamente como indicador de avaliação do programa a taxa de consolidação dos projetos de assentamento, o que reforçou novamente a utilização dos dados e informações expostas nessa parte do relatório para encontrar vestígios sobre a atuação da SR-27 à frente da consolidação desses espaços.

Tabela 2 – Descrição das ações do Programa de Desenvolvimento Sustentável - exercício 2011.

Ação	Descrição	Provisão Recebida (R\$)	Empenho (R\$)	Pago (R\$)	Meta Realizada
8396	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	15.448.407,00	15.448.407,00	-	-
8398	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	1.124.318,80	1.124.318,80	90.233,36	602 (famílias atendidas)
4320	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	-	-	-	-
4358	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	495.156,00	443.174,43	440.206,00	4.143 (documentos de titulação emitidos)
10YN	Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária	-	-	-	-
2B06	Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	34.350,00	33.931,86	33.931,86	-
0427	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	-	-	-	-
2272	Gestão e Administração do Programa.	1.568.419,00	1.474.643,50	1.344.552,63	-

Fonte: INCRA (2012).

Sobre o Relatório de Gestão 2011, cabe dizer mais uma vez que o indicador “Índice de consolidação de assentamentos” apresentou o resultado de 0,00%, o que configurou relativa inconsistência desde a fórmula do cálculo utilizado para avaliar o indicador, e que conseqüentemente demonstra a ausência de resultados por parte da SR-27 no que tange à consolidação dos projetos de assentamentos sob sua jurisdição (INCRA, 2012).

Cabe ainda um comentário a respeito da observação feita no relatório sobre a fórmula de cálculo utilizada para a medição do referido índice, dispondo assim em relação à reconfiguração desta fórmula de tal forma a simplificá-la, sendo desde então definido como procedimento a medição desse índice a partir do número de P.A. consolidados dividido pelo número total de P.A. sob jurisdição da SR-27, e assim chegar ao percentual de P.A. consolidados conforme os requisitos normativos seguidos e estabelecidos pela autarquia (INCRA, 2012).

O próximo relatório de gestão da SR-27 analisado foi o referente ao exercício de 2012, o qual apresenta inicialmente o contexto de atuação da superintendência naquela época, com destaque para a realização do Fórum Nacional de Planejamento e Gestão do Incra que ensejou a construção de uma agenda estratégica do órgão e de estabelecimento das marcas de gestão do instituto, o que deu então início à definição das diretrizes operacionais do Incra e à melhoria dos processos referentes à criação, implantação, consolidação de projetos de assentamento e ordenamento da estrutura fundiária naquele exercício (INCRA, 2013).

Diante desse cenário de reformulação do INCRA em escala nacional, a SR-27 contou com um Plano de Compromissos elaborado para definição de metas físicas e limites orçamentários da unidade jurisdicionada a serem executados no exercício de 2012, sendo então construído conforme os seguintes programas temáticos (e suas respectivas ações estratégicas) para o referido exercício: a) Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; b) Agricultura Familiar; e c) Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (INCRA, 2013).

Sendo assim, a análise minuciosa do Relatório de Gestão do Exercício de 2012 buscou identificar também mais uma vez indícios de programas e ações voltadas especificamente para a consolidação dos P.A. na Região Sul do Pará, sendo então visualizada apenas a operação/organização da superintendência em programas temáticos e em objetivos de cada programa temático, sendo então encontradas informações dentro do programa temático “Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária” que revelaram a aproximação de um objetivo dentro desse programa com a consolidação em comento, objetivo este descrito e orçamentariamente executado conforme a Tabela 3 (INCRA, 2013).

Tabela 3 – Descrição da execução orçamentária do Objetivo 0421 durante o exercício de 2012.

Identificação do Objetivo					
Descrição	Qualificar e consolidar os projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias, promovendo a titulação conjunta, a igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.				
Programa temático	2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Execução Orçamentária e Financeira do Objetivo (R\$)					
Provisão Recebida	Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos
	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados	
114.775,40	105.911,72	105.911,72	-	-	105.911,72
Metas do Exercício					
Descrição	Unidade de Medida	Meta Física (unid.)		Meta Financeira (R\$)	
		Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
Conceder 50 mil títulos às famílias assentadas e às entidades públicas ou privadas na forma de doação, cessão ou concessão de uso.	Documento de titulação expedido	869	2.317	99.630,00	99.124,11
Promover ações de gestão ambiental em 1.000 projetos de assentamento.	Assentamento beneficiado	3	—	28.312,00	6.787,61
Atender 50 mil famílias em projetos de agroindustrialização e comercialização (Ação 4320).	Família beneficiada	—	—	—	—

Fonte: INCRA (2013).

Foram então observadas algumas mudanças na apresentação das ações e dos resultados alcançados pela SR-27 durante o exercício 2012, tendo em vista a notória supressão do Programa de Desenvolvimento Sustentável para os projetos de assentamento visualizado nos relatórios dos exercícios 2010 e 2011, estando agora as ações do antigo programa organizadas na forma de objetivos dentro do programa temático intitulado como “Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária” (INCRA, 2013).

Ainda sobre isso, cabe destacar que, apesar da descrição do objetivo exposto na Tabela 3, as ações vinculadas ao objetivo em comento contemplavam minimamente as condições preconizadas pela NE nº 09/2001 do INCRA, o que diminui o grau de abrangência desse objetivo em relação às ações necessárias para a consolidação dos PA. Além disso, a descrição orçamentária e financeira das ações diretamente ligadas à consolidação dos projetos de assentamento foi resumida conforme apresentado na Tabela 3 e ainda destacada no item

“Informações sobre iniciativas vinculadas a programas temáticos de responsabilidade da UJ” presente no Relatório de Gestão do Exercício de 2012 (INCRA, 2013, p. 56).

Na parte sobre os indicadores no relatório do exercício de 2012, não foi possível visualizar a inserção de um indicador que explicitasse a consolidação dos projetos de assentamento, sendo os indicadores organizados em três áreas: Ordenamento da Estrutura Fundiária; Obtenção de Imóveis para Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento; e Gestão Administrativa (INCRA, 2013). Inclusive, a descrição dessas áreas apresentou relativa divergência com o exposto no tópico sobre os programas temáticos, mas que provavelmente não provocou mudanças significativamente prejudiciais ao que foi planejado e executado no referido exercício.

Todos esses aspectos corroboram para o entendimento de que a consolidação dos projetos de assentamento durante o exercício de 2012 não foi devidamente organizada e pensada como um objetivo a ser alcançado e medido no exercício em comento, o que desfavorece até a exposição das provisões recebidas, empenhadas e pagas em relação às ações relativamente isoladas, e demonstra uma escolha relativamente desfavorável pelas mudanças prometidas e aplicadas no exercício de 2012.

Cabe ainda destacar um trecho do relatório do exercício de 2012 que discorreu sobre as principais dificuldades que seriam enfrentadas no exercício seguinte, de 2013, trecho no qual surge mais uma vez a promessa de mudanças gerenciais para a SR-27, agora com a proposta de transferências de algumas atividades inerentes ao INCRA para outras instituições públicas, contexto no qual a SR-27 reduziria o quantitativo de desapropriações e voltaria sua atenção para a qualificação (consolidação) dos projetos de assentamento nas regiões através da elaboração de um plano para a consolidação dos referidos projetos, com metodologia de avaliação dos resultados a ser construída com a participação dos movimentos sociais e demais atores competentes (INCRA, 2013).

O próximo relatório analisado foi o referente ao exercício de 2013, do qual foi possível destacar inicialmente algumas informações no tópico “Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações”, ponto que apresentou uma nova configuração na apresentação dos programas temáticos executados pela SR-27, especialmente na especificação das iniciativas ligadas aos objetivos de cada programa temático, iniciativas não especificadas no relatório do exercício anterior (INCRA, 2014).

Nesse sentido, vale ressaltar que o Relatório de Gestão do Exercício de 2013 passou a ter um novo formato, sendo então influenciado pela Agenda de Gestão 2013 pactuada entre a SR-27 e o INCRA (Sede), com destaque para a construção do plano de ação para os

exercícios de 2013 e 2014 de forma participativa, inclusive formalizado por meio da agenda supracitada (INCRA, 2014).

O relatório do exercício de 2013 apresentou novamente os mesmos programas temáticos e objetivos destacados no Relatório de Gestão do Exercício de 2012 e, conforme a diferença observada, foram incluídas as seguintes iniciativas em relação ao Objetivo 0421 (de forma resumida, o objetivo sobre a qualificação e consolidação dos projetos de assentamento): a) Iniciativa 01ES – Concessão de títulos às famílias assentadas e destinação de áreas remanescentes dos projetos de assentamento; b) Iniciativa 01EU – O desenvolvimento dos projetos de assentamento, assegurando condições sustentáveis através da gestão ambiental; c) Iniciativa 01EW – Proporcionar aos projetos de assentamento condições necessárias ao desenvolvimento econômico, social e produtivo das famílias, e fortalecer os grupos produtivos de mulheres; d) Iniciativa 01EX – Viabilizar o acesso ao Programa de Financiamento da agricultura Familiar (Pronaf) e demais programas de financiamento e compras públicas, bem como às políticas de seguro agrícola, para incrementar a produção e a comercialização de alimentos e a renda agrícola das famílias beneficiárias da reforma agrária (INCRA, 2014).

Outra curiosidade chama a atenção nas informações dispostas no Relatório de Gestão do Exercício de 2013, quando da análise sobre a execução orçamentária e financeira da SR-27, a qual foi apresentada neste relatório a partir dos macroprocessos executados pela superintendência. Desta forma, a presente análise foi pautada na observação específica do macroprocesso “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”, conforme a abordagem apresentada na Tabela 4 e considerando a relação das ações descritas neste macroprocesso com a consolidação do projetos.

Tabela 4 – Execução orçamentária e financeira do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento durante o exercício 2013 (continua).

Plano Orçamentário	Meta Física (unid.)		Execução física (unid.)	Provisão recebida (R\$)	Despesa empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária	Atendimento c/Ates (famílias)	32.348	32.348	26.215.269,06	26.114.444,42	2.892.297,96
Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obras concluídas (famílias)	3.226	1.960	10.871.796,72	10.845.181,44	104.315,99

Tabela 4 – Execução orçamentária e financeira do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento durante o exercício 2013 (conclusão).

Plano Orçamentário	Meta física (unid.)	Execução física (unid.)	Provisão recebida (R\$)	Despesa empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)	
Fomento à agroindustrialização e à comercialização - Terra Sol	Projeto de fomento à agroindústria e à comercialização (famílias)	1.400	-	271.560,63	271.560,63	-
Supervisão e fiscalização da concessão do crédito instalação às famílias assentadas da reforma agrária	Crédito supervisionado (famílias)	-	1.583	390.424,53	260.173,61	230.951,13
Supervisão Ocupacional de Projetos de assentamento	Lote ou parcela vistoriada/supervisionada (und.)	5.000	5.656	450.026,91	387.873,35	382.026,45
Titulação, concessão e destinação de imóveis rurais em projetos de assentamento	Documento expedido (famílias)	3.000	1.427	88.850,00	55.212,36	42.461,98
Educação de Jovens e Adultos no Campo (EJA)	Trabalhador rural escolarizado (und.)	-	-	2.546,60	2.495,74	2.495,74

Fonte: INCRA (2014).

Considerando o exposto na Tabela 4, é possível perceber que as condições postuladas em atos normativos do INCRA, especificamente sobre a consolidação dos projetos de assentamento, continuavam a seguir um rumo disperso daquilo que deveria ser conjugado dentro de um único programa ou ação, de forma explícita e direta, de tal forma a permitir de maneira funcional a avaliação dos resultados e a contribuição desses para um possível indicador de consolidação dos projetos de assentamento nas regiões de atuação da SR-27.

Além disso, não foi possível visualizar se a SR-27 cumpriu inteiramente com a sua promessa feita no relatório de 2012, quando da proposição de elaboração de um plano de ação voltado para a consolidação dos projetos de assentamento, ausência essa reforçada pelo resultado nulo mais uma vez observado na parte que trata sobre o índice de consolidação dos assentamentos sob jurisdição da referida superintendência, o que provoca dúvidas sobre o fiel cumprimento da promessa e, além disso, sobre a execução de medidas efetivas por parte da SR-27 quanto ao ponto em análise (INCRA, 2014).

Continuando a sequência de análise dos relatórios, o próximo relatório observado foi o referente ao exercício de 2014, o qual permitiu visualizar mais um movimento de mudanças na organização das informações sobre as operações da SR-27 naquele exercício, conforme será exposto no decorrer dos parágrafos seguintes e referentes ao Relatório de Gestão do Exercício 2014 da SR-27. Dessa vez, foi apresentado o alinhamento da SR-27 com o “Plano Estratégico do INCRA” (Sede) a partir dos objetivos estratégicos traçados pela gestão nacional do órgão, sendo então expostas as metas e os resultados alcançados no exercício de

2014, conforme Tabela 4, além da execução orçamentária e financeira dos macroprocessos por parte da superintendência e possivelmente ligados aos objetivos estratégicos como descrito na Tabela 5 (INCRA, 2015).

Tabela 5 – Demonstração dos resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2014.

Atividade	Meta	Realizado
Número de famílias com crédito instalação ou equivalente concedido.	7.959 famílias	361 famílias
Número de famílias atendidas com assistência técnica	18.872 famílias	43.196 famílias
Número de famílias atendidas com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol)	1.023 famílias	0 (2.700 conveniadas)
Número de famílias beneficiadas com implantação e/ou recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento	2.944 famílias	6.754 famílias
Número de créditos instalação supervisionados	22 créditos	1.139 créditos
Número de assentamentos monitorados com ações de gestão ambiental	5 assentamentos	30 assentamentos
Número de assentamentos com licença ambiental protocolada	16 licenças	39 licenças
Número de assentamentos com regularização ambiental requerida pelo Cadastro Ambiental Rural – CAR	0 assentamentos	128 assentamentos
Número de profissionais com bolsa de capacitação e formação profissional em assistência técnica	-	-
Número de profissionais com capacitação técnica e formação profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	-	-
Número de trabalhadores rurais atendidos pelo PRONERA, nas ações de Educação de Jovens e Adultos – EJA	-	-

Fonte: INCRA (2015).

Nesse sentido, a apresentação do Objetivo Estratégico 01 a partir da lógica do Plano Estratégico do INCRA para o exercício 2014 se confunde com a substituição do então conhecido Objetivo 0421, o qual tratava da consolidação dos projetos de assentamento nos relatórios de gestão dos exercícios de 2012 e 2013 da SR-27, tendo em vista o conjunto de atividades apresentadas pelo Objetivo Estratégico 01 e a relação aparentemente direta dessas atividades com as disposições normativas e condicionantes do INCRA sobre a consolidação dos PA, além da ausência de outro objetivo que contemplasse as disposições em comento, o que justifica, inclusive, a apresentação específica desse objetivo neste estudo.

O Objetivo Estratégico 01 foi descrito no relatório 2014 como “Promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos diferentes segmentos da agricultura

familiar, contribuindo para a organização da oferta de alimentos, produtos e serviços à sociedade (INCRA, 2015, p. 14).

Ainda no escopo de análise do Objetivo Estratégico 01 e das atividades em comento, um detalhe chamou a atenção na parte do relatório de 2014 sobre os “Resultados Estratégicos Previstos” para os exercícios posteriores, tendo em vista que entre os resultados esperados não foi mencionado em momento algum a consolidação dos PA (INCRA, 2015).

O relatório de 2014 ainda apresenta informações adicionais numa lógica diferente dos relatórios passados, considerando a programação orçamentária e financeira da SR-27 apresentada por meio do exposto na Tabela 6, tabela na qual a superintendência apresenta as suas “Ações Orçamentárias” como uma espécie de resumo dos valores gastos e recebidos pela SR-27 para o exercício de 2014, dentro das quais foram executadas outras atividades (INCRA, 2015).

Tabela 6 – Desempenho orçamentário e financeiro da SR-27 no exercício de 2014 em cada Ação Orçamentária.

Ação Orçamentária	Provisão Recebida (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
210Z - Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	-	-	-
2105 - Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	252.180,24	28.654,75	26.154,75
0427 - Concessão de crédito instalação às famílias assentadas	-	-	-
210S - Assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária	38.805.071,63	38.698.846,68	1.306.616,59
210T - Promoção da educação no campo	3.776,20	3.633,84	1.451,84
210U - Organização da estrutura fundiária	35.795,00	12.172,28	9.172,28
211A - Desenvolvimento sustentável de assentamentos rurais	33.510.806,94	33.190.972,93	6.763.434,33
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	306,34	306,34	306,34
2000 - Administração da unidade	4.900.212,43	4.536.506,63	3.708.326,36

Fonte: (INCRA, 2015).

Apresentados tais dados do relatório de 2014 para a compreensão do assunto em análise, surge então a oportunidade de apresentação dos macroprocessos finalísticos da gestão da SR-27 naquele período, especificamente a demonstração de execução orçamentária, financeira e física do macroprocesso “Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento”, sendo mais uma vez apresentado pela superintendência conforme a Tabela 7 e que

aparentemente inclui as condicionantes necessárias à consolidação dos assentamentos, e até para além das disposições estabelecidas em normas do órgão (INCRA, 2015).

Tabela 7 – Execução orçamentária, financeira e física do macroprocesso de Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento da SR-27 no exercício de 2014.

Ação	Plano Orçamentário	Meta	Executado	Provisão Recebida (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
210S	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária (famílias)	18.872	43.196	38.805.071,63	38.698.846,68	1.306.616,59
210S	Formação e Capacitação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (agente formado)	-	-	-	-	-
0427	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (famílias)	7.959	361	-	-	-
211A	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento (famílias)	2.944	6.754	24.556.886,86	24.544.324,18	5.894.001,88
211A	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol (famílias)	1.023	-	636.364,90	630.579,55	1.714,65
211A	Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária (famílias)	22	1.139	82.461,93	68.621,47	64.675,12
211A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento (lote)	1.270	-	280.808,70	224.497,74	170.332,71
211A	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento (famílias)	21	458	62.644,60	27.106,84	27.106,84
211A	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento (famílias)	764	756	63.835,09	38.749,36	24.499,70
210T	Educação de Jovens e Adultos no Campo (EJA) (unidade)	-	-	-	-	-
210T	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária (unidade)	-	-	-	-	-
210T	Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social (unidade)	-	-	3.776,20	3.633,84	1.451,84

Fonte: INCRA (2015).

Apesar dos valores expostos na Tabela 7 em relação aos recursos e desembolsos da SR-27 sobre as ações relativamente voltadas à consolidação dos PA, chama atenção as declarações expostas nesse relatório sobre a problemática ligada à intenção de consolidar esses projetos. Os responsáveis pelo preenchimento do relatório foram bastante enfáticos sobre as dificuldades enfrentadas para atender ao índice de consolidação dos PA, no que tange à demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho (INCRA, 2015).

Sobre isso, o quadro sobre o índice de consolidação de assentamentos destacado no relatório de 2014 não apresentou o percentual previsto e muito menos o realizado em relação ao índice em comento, deixando mais uma vez esse índice à margem do desempenho programático da SR-27 e reforçando a interpretação de uma série histórica sobre a falta de atenção para a consolidação desses projetos (INCRA, 2015).

Diante desse cenário e, para melhor expor as considerações feitas pela gestão da SR-27 sobre a sua atuação na área de consolidação dos projetos de assentamento sob sua jurisdição, cabe aqui destacar o trecho retirado na íntegra do Relatório de Gestão do Exercício 2014, o qual apresenta alguns fatores limitantes ao avanço na consolidação desses projetos na região Sul do Pará, e que contribuem diretamente para a existência de resultados nulos quanto à avaliação do índice de consolidação desses espaços, constituindo um problema estratégico e operacional a ser superado pela referida superintendência:

A consolidação dos Assentamentos de Reforma Agrária deve ser tratada como uma das fases do projeto, que teve início com a implantação e concluir-se-á com a emancipação. No entanto, normalmente, na ânsia de cumprir metas e sob a pressão de movimentos sociais, o foco da Autarquia é prioritariamente direcionado para criação de PAs, sendo relegado a um plano secundário a consolidação e emancipação dos mesmos.

Sem uma meta estabelecida de consolidação dos assentamentos mais antigos, e devido ao excessivo número de PA criados na jurisdição desta SR, e em número incompatível com sua capacidade operacional, as famílias beneficiadas nessas áreas pelas políticas públicas da Reforma Agrária, dificilmente caminharão rumo à autogestão e sempre estarão em busca do apoio no Incra que, por sua vez, não terá como abrigar suas demandas indefinidamente.

A falta de recursos destinados às ações necessárias à consolidação nos assentamentos provoca a continuação de um vínculo desnecessário com PAs criados há mais de duas décadas, os quais, ao sair da esfera do PNRA, poderão ser atendidos por outras políticas públicas destinadas à agricultura familiar.

Análise dos resultados alcançados: Um projeto de assentamento é oficialmente consolidado pelo Incra quando estão executadas as seguintes ações, previstas no artigo 13 da Instrução Normativa n.º 2/2001 e Norma de Execução Incra n.º 09/2001: a) Demarcação do perímetro e das parcelas; b) Concessão de crédito apoio à instalação; c) Concessão de crédito para construção de unidades habitacionais para as famílias assentadas; d) Infraestrutura básica concluída, estradas de acesso, abastecimento de água para consumo humano e eletrificação rural; e) Titulação definitiva de pelo menos 50% das famílias assentadas; e f) Sustentabilidade econômico-social e ambiental das famílias assentadas e inserção no desenvolvimento municipal e regional.

A SR(27) não possui nenhum projeto de assentamento com status de consolidado, no entanto já existe alguns assentamentos que contemplam a maioria dos requisitos acima mencionados.

Dificuldades para efetivar a consolidação: a) Resistência dos beneficiários e movimentos sociais frente à consolidação, pois acreditam que as Prefeituras Municipais não terão condições de dar continuidade às ações de desenvolvimento do projeto e suas demandas posteriores à consolidação; b) dificuldades em formalizar parcerias com entidades, dada a resistência para assumir os projetos consolidados; Soluções para efetivar a consolidação; c) efetivar agenda executiva, com a participação das comunidades, poder municipal, estadual e demais entidades, indicando as responsabilidades de cada um no processo de consolidação; d) garantir recursos necessários para se efetivar os quesitos mínimos para o processo de consolidação e emancipação dos projetos. (INCRA, 2015 p. 54).

Dando continuidade a presente análise, o próximo relatório de gestão observado foi o referente ao exercício de 2015, o qual apresentou mudanças adicionais de layout em comparação aos relatórios passados, sendo um marco na apresentação gráfica desse material. Além disso, contextualizando a atuação da SR-27, o referido documento apresenta inicialmente de um lado as dificuldades enfrentadas pela unidade no monitoramento dos resultados e conseqüentemente na avaliação destes de maneira sistêmica, fato este considerado como possivelmente ocasionado pela falta de instrumentos eficientes na gestão dos dados por parte da superintendência marabaense e, do outro lado, destaca que a superintendência buscou cumprir com suas atribuições e compromissos na esfera da gestão pública em sua área de atuação (INCRA, 2016).

Percebe-se que a organização programática da SR-27 continuou praticamente com o mesmo desenho do exercício de 2014, destacando no relatório de gestão do exercício de 2015 o tópico “Planejamento Organizacional e Desempenho Orçamentário e Operacional”, tópico no qual foram apresentados os objetivos estratégicos seguidos pela SR-27 por meio das ações inclusas no âmbito dos macroprocessos finalísticos da unidade jurisdicionada, sendo estes macroprocessos também inclusos no relatório em questão (INCRA, 2016).

Sendo assim, mais uma vez no “Objetivo Estratégico 01”, abordado de forma específica pelos mesmos motivos apresentados em relação ao relatório de 2014, foram expostas algumas das atividades que, relativamente, contemplam em parte as condições para a consolidação dos assentamentos, assim como expõem as metas que foram fixadas e os resultados alcançados, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2015 (continua).

Atividade	Unidade de medida	Meta	Realizado
Número de famílias com crédito instalação ou equivalente concedido.	Famílias atendidas.	1.240	16

Tabela 8 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2015 (conclusão).

Atividade	Unidade de medida	Meta	Realizado
Número de famílias atendidas com assistência técnica.	Famílias assistidas.	43.880	43.846
Número de famílias atendidas com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol).	Famílias acessando PAA.	55	1
Número de famílias beneficiadas com implantação e/ou recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento.	Famílias atendidas.	-	6.018
Número de créditos instalação supervisionados.	Crédito supervisionado.	41	38
Número de assentamentos monitorados com ações de gestão ambiental.	Assentamento atendido/monitorado.	17	16
Número de assentamentos com licença ambiental protocolada.	Licenças protocoladas.	-	-
Número de assentamentos com regularização ambiental requerida pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR).	Regularização ambiental requerida.	-	-
Número de profissionais com bolsa de capacitação e formação profissional em assistência técnica.	Profissionais em capacitação.	-	-
Número de profissionais com capacitação técnica e formação profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária.	Profissionais em formação.	-	50
Número de trabalhadores rurais atendidos pelo PRONERA, nas ações de Educação de Jovens e Adultos (EJA).	Trabalhadores rurais em alfabetização.	-	-

Fonte: INCRA (2016).

Cabe aqui expor as considerações feitas no relatório de 2015 em relação ao Objetivo Estratégico 01, considerações essas que destacam a importância da execução das atividades descritas na Tabela 8 para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos projetos de assentamento gerenciados pelo INCRA, com implicações diretas para a redução do desmatamento e recuperação de áreas degradadas nos projetos de assentamento, assim como para a melhor aceitação dos produtos oriundos da reforma agrária, implantação de sistemas agroflorestais, turismo ecológico, e piscicultura nesses espaços de assentamentos da reforma agrária (INCRA, 2016). Diferentemente do que foi postulado no relatório de 2014, no de 2015 a SR-27 não informou os resultados estratégicos previstos para os próximos exercícios.

No outro ponto do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da SR-27, especificamente no tópico sobre o macroprocesso “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”, foram apresentados os valores recebidos e os resultados da execução física e financeira das ações pertencentes ao referido macroprocesso, com pequenas alterações em relação aos relatórios dos dois exercícios anteriores, conforme exposto na Tabela 9 (INCRA, 2016).

Tabela 9 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2015 (continua).

Ação	Plano Orçamentário	Meta	Executado	Provisão Recebida (R\$)	Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
211A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento (laudos entregues)	-	2.340	110.190,10	87.718,57	87.718,57

Tabela 9 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2015 (conclusão).

Ação	Plano Orçamentário	Meta	Executado	Provisão Recebida (R\$)	Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
211A	Supervisão e fiscalização da concessão de crédito às famílias assentadas da Reforma Agrária (crédito supervisionado)	41	38	21.006,50	16.868,30	15.468,30
211A	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol (famílias atendidas)	55	1	4.150,00	3.604,65	3.604,65
211A	Desenvolvimento de Assentamentos Rurais – Despesas Diversas	-	-	1.190.272,00	1.189.081,28	-
211A	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento (famílias atendidas)	-	-	1.127.613,88	1.108.397,77	103.397,77
210S	Brasil Sem Miséria – Assistência Técnica (famílias assistidas)	43.880	43.846	26.980.033,27	26.882.186,89	3.802.221,48
0427	Concessão de crédito instalação às famílias assentadas (famílias atendidas)	2041	-	-	-	-
210T	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior p/ a Reforma Agrária (LOA) (profissionais formados)	-	50	1.531,00	1.000,00	-
210T	01 Educação de Jovens e Adultos no Campo (LOA) (trabalhadores rurais formados)	-	-	3.800,00	1.900,00	1.900,00

Fonte: INCRA (2016).

A análise exposta no relatório de 2015 revela algumas dificuldades que a SR-27 enfrentou para que as ações relacionadas ao macroprocesso “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento” fossem executadas, principalmente no que tange aos cortes orçamentários sofridos pela superintendência na época e a definição tardia do orçamento da SR-27, revelando assim que, do total empenhado pela unidade, apenas 14% foi devidamente pago naquele exercício (INCRA, 2016).

Na parte da demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela autarquia na área de desenvolvimento de projetos de assentamento, em especial no índice de consolidação de assentamentos, foi observado que por mais um exercício a SR-27 não apresentou resultados em relação ao referido índice, dispondo apenas de parte do mesmo texto utilizado no relatório de 2014 para comentar as dificuldades e as estratégias que seriam adotadas no próximo exercício (INCRA, 2016).

Passando então para a análise do Relatório de Gestão 2016 da SR-27, esse relatório marca o início de um novo ciclo do PPA (2016-2019), e mais uma vez fica clara, em sua introdução, a apresentação preliminar de dificuldades na coleta de informações e restrições de ordem orçamentária e financeira que atrapalharam a execução dos trabalhos da unidade jurisdicionada, classificando como ínfimo o desempenho da superintendência no exercício

2016, ano no qual ocorreram mudanças políticas no cenário nacional que contribuíram para o desempenho aquém da unidade (INCRA, 2017).

Na parte sobre o “Planejamento e resultados alcançados”, mais uma vez ocorreu a apresentação dos objetivos estratégicos seguidos e executados pela SR-27, assim como a análise do presente estudo continuou a ser aplicada de forma específica ao Objetivo Estratégico 01, utilizado desde o relatório do exercício de 2014, conforme os dados expostos na Tabela 10 sobre os resultados alcançados pela superintendência no âmbito do objetivo em comento.

Tabela 10 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2016.

Atividade	Meta	Realizado
Número de famílias com crédito instalação ou equivalente concedido.	3128	-
Número de famílias atendidas com assistência técnica	43846	43846
Número de famílias atendidas com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol)	-	-
Número de famílias beneficiadas com implantação e/ou recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento	-	1240
Número de créditos instalação supervisionados	733	339
Número de assentamentos monitorados com ações de gestão ambiental	13	16
Número de assentamentos com licença ambiental protocolada	-	-
Número de assentamentos com regularização ambiental requerida pelo Cadastro Ambiental Rural – CAR	111	-
Número de profissionais com bolsa de capacitação e formação profissional em assistência técnica	-	-
Número de profissionais com capacitação técnica e formação profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	50	50
Número de trabalhadores rurais atendidos pelo PRONERA, nas ações de Educação de Jovens e Adultos – EJA	-	-

Fonte: INCRA (2017).

Sem comentários adicionais sobre os números expostos na Tabela 10, o relatório do exercício de 2016 apresentou alguns resultados estratégicos previstos para o curto, médio e longo prazo, mas nenhum desses apresentou referência à consolidação dos projetos de assentamento por parte da SR-27 (INCRA, 2017).

Passando mais uma vez para a análise do macroprocesso finalístico “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento” executado pela SR-27 durante o exercício de 2016, os dados inseridos na Tabela 11 constituem a demonstração dos recursos recebidos pela unidade e dos

resultados da execução financeira e física das ações relacionadas ao macroprocesso citado neste parágrafo (INCRA, 2017).

Tabela 11 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2016.

Ação	Plano orçamentário	Meta	Executado	Provisão recebida (R\$)	Empenhada (R\$)	Valores pagos (R\$)
211A	Supervisão ocupacional de projetos de assentamento (lotes).	1225	787	517.222,00	369.954,00	302.158,00
211A	Supervisão e fiscalização da concessão de crédito às famílias assentadas da Reforma Agrária (créditos supervisionados)	733	339	69.366,00	54.979,00	40.304,00
211A	Fomento à groindustrialização e à Comercialização – Terra Sol (famílias beneficiadas)	-	-	840.411,00	840.411,00	-
211A	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento (obra concluída)	-	1240	1.774.905,00	1.761.586,00	194.891,00
210S	Brasil Sem Miséria – Assistência Técnica e extensão rural para reforma agrária (número de famílias assistidas)	35027	-	2.652.115,00	2.652.115,00	916.275,00
210S	Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (número de famílias assistidas)	732	-	1.674.154,00	1.627.880,00	919.032,00
210S	Territórios da Cidadania Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (número de famílias assistidas)	8087	-	7.550.994,00	7.550.943,00	3.360.117,00
0427	Concessão de crédito instalação às famílias assentadas (famílias atendidas)	3128	-	-	-	-
0427	Concessão de crédito instalação às famílias assentadas (famílias atendidas)	13154	-	-	-	-
210T	Educação de Jovens e Adultos no Campo (LOA) (trabalhadores rurais em alfabetização)	-	-	13.880,00	8.868,00	6.868,00
210T	Concessão de bolsas de capacitação e formação profissional em assistência técnica, pedagógica e social (profissionais em capacitação)	-	-	1.702,00	1.422,00	1.422,00
210T	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior p/ a Reforma Agrária (LOA) (profissionais em formação)	50	50	443,00	-	-
211A	EIND Emenda individual.	-	-	1.571.218,00	1.571.218,00	-

Fonte: INCRA (2017).

O relatório de 2016 ainda destaca que, apesar do recebimento de recursos orçamentários acima do solicitado, a SR-27 enfrentou algumas adversidades na execução das

suas ações descritas na Tabela 11, o que impactou de forma direta na faixa dos resultados esperados pela unidade jurisdicionada, com destaque para a auditoria realizada pela Controladoria Geral da União - CGU nas operações executadas pela SR-27 no referido exercício e consequente interrupção de algumas atividades, como no caso da suspensão dos benefícios de assistência técnica rural às famílias assentadas nas regiões de atuação da SR-27 (INCRA, 2017).

Infelizmente foi constatada a presença de informações divergentes no relatório de 2016, tendo em vista que na atividade “Número de famílias atendidas com assistência técnica” presente na exposição das metas fixadas e realizadas no âmbito do Objetivo Estratégico 01, foi informado o alcance de 100% da meta, enquanto que na abordagem sobre os resultados financeiros e físicos da SR-27, especificamente na parte do macroprocesso finalístico “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”, as ações “Brasil Sem Miséria - Assistência Técnica e extensão rural para reforma agrária”, “Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária” e “Territórios da Cidadania - Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária” não apresentaram os dados concernentes à execução física realizada, mesmo diante da informação de 32 contratos de ATES vigentes na época (antes da suspensão pela CGU), o que gera uma inconsistência na verificação do alcance das metas estabelecidas (INCRA, 2017).

Em relação ao índice de consolidação de assentamentos apresentado no Relatório de Gestão 2016, a SR-27 continuou inerte ao alcance de resultados diferentes dos demais relatórios analisados, somando estagnação dessa superintendência no que tange ao estabelecimento e ao alcance das metas no sentido do índice em comento, destacando mais uma vez a mesma explicação utilizada nos relatórios de 2014 e 2015 a respeito do contexto e das dificuldades relacionadas à consolidação desses PA (INCRA, 2017).

O próximo relatório de gestão analisado foi o referente ao exercício 2017, o qual evidenciou inicialmente em sua introdução mais uma vez o relato da gestão da SR-27 sobre as dificuldades enfrentadas durante o exercício em comento, ressaltando inicialmente os obstáculos para monitorar e avaliar todas as ações da superintendência (INCRA, 2018).

Além disso, o Relatório de Gestão 2017 também informou o acordo de cooperação técnica firmado entre o INCRA e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no ano de 2017, o qual nortearia a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em todas as unidades da autarquia, passando então a contar com todo o sistema de cadastro, catalogação e controle de documentos públicos (memorandos, despachos, processos administrativos, entre outros) de forma digital, o que proporcionou ao INCRA a partir de

setembro de 2017 a movimentação processual eletrônica, com benefícios imediatos para a redução de papel e rapidez para consulta e tramitação das respostas protocoladas (INCRA, 2018).

Sem mudanças no desenho do planejamento, a SR-27 apresentou mais uma vez o seu trabalho realizado ao longo de 2017 através do tópico “Planejamento e Resultados Alcançados”, observando os objetivos estratégicos seguidos pela superintendência e as atividades realizadas em cada um dos objetivos seguidos, assim como inseriu novamente a explanação sobre os macroprocessos finalísticos da superintendência com os recursos obtidos e seus resultados financeiros e físicos (INCRA, 2018).

Considerando o foco deste trabalho, foi realizada novamente a observação específica do “Objetivo Estratégico 01” e conseqüentemente dos números apresentados pela unidade jurisdicionada em relação às metas estabelecidas e os resultados alcançados pela SR-27 no exercício de 2017, conforme a apresentação dos dados na Tabela 12 (INCRA, 2018).

Tabela 12 – Planejamento e resultados alcançados pela SR-27 em relação ao Objetivo Estratégico 01 no exercício de 2017.

Atividade	Meta	Realizado
Número de famílias com crédito instalação ou equivalente concedido.	965	255
Número de famílias atendidas com assistência técnica	2.067	37.879
Número de famílias atendidas com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol)	-	-
Número de famílias beneficiadas com implantação e/ou recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento	5.249	133
Número de créditos instalação supervisionados	2.000	28
Número de assentamentos monitorados com ações de gestão ambiental	-	2
Número de assentamentos com licença ambiental protocolada	-	-
Número de assentamentos com regularização ambiental requerida pelo Cadastro Ambiental Rural – CAR	-	-
Número de profissionais com bolsa de capacitação e formação profissional em assistência técnica	-	-
Número de profissionais com capacitação técnica e formação profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	50	140

Fonte: INCRA (2018).

Sobre a previsão de resultados estratégicos no curto, médio e longo prazo, a SR-27 apresentou através do relatório de 2017 apenas um resultado previsto e relativamente voltado à consolidação dos PA sob jurisdição da superintendência, colocado como “Regularizar a

situação dos beneficiários do PNRA, assentados nos projetos de assentamento vinculados à Regional, objetivando sua consolidação” a partir do ano de 2020 (INCRA, 2018, p. 15). Apesar disso, é possível observar que, diante de todos os aspectos normativos e operacionais que a superintendência segue, a questão da consolidação de projetos de assentamento está para muito além da mera regularização situacional de beneficiários do PNRA (INCRA, 2018).

Na parte do “Desempenho Operacional”, a SR-27 apresentou por meio do relatório de 2017 várias ações realizadas por ela durante o referido exercício a partir de três macroprocessos finalísticos, dos quais este estudo, mais uma vez, procurou destacar o macroprocesso que englobasse as condicionantes normativas preconizadas pelo INCRA para a consolidação de assentamentos, ou a maioria dessas condicionantes, neste caso, conforme observado a Tabela 13 sobre o macroprocesso finalístico “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento” (INCRA, 2018).

Tabela 13 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2017 (continua).

Ação	Plano Orçamentário	Unidade	Meta	Executado	Provisão Recebida (R\$)	Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
211A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Parcelas supervisionadas	904	751	577.100,00	478.761,00	448.417,00
211A	Supervisão e fiscalização da concessão de crédito às famílias assentadas da Reforma Agrária	No de créditos aplicados supervisionados.	2.000	28	60.866,00	49.521,00	29.847,00
211A	Fomento à agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	5% do total de créditos operacionalizados fiscalizados.	100	-			
211A		Família beneficiada.	-	-	40.000,00	-	-
211A		Famílias atendidas.	5.249	133			
211A	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Implantação (famílias).	-	412			
211A		Implantação (km).	-	99	7.137.689,00	7.137.187,00	880.934,00
211A		Recuperação (famílias).	-	1.002			
211A		Recuperação (km).	-	128			
210S	Brasil Sem Miséria – Assist. Téc. e extensão rural para reforma agrária.		1.566	30.536	45.400,00	24.800,00	8.865,00
210S	Assist. téc. e extensão rural para reforma agrária.		65	488	65.000,00	64.816,00	64.749,00
210S	Territórios da Cidadania, Assist. téc. e extensão rural para reforma agrária.		436	6.855	500.000,00	492.348,00	-
0427	Concessão de crédito instalação às famílias assentadas		2000	326	228.100,00	-	-

Tabela 13 – Desempenho orçamentário, financeiro e físico da SR-27 em relação ao macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento em 2017 (conclusão).

Ação	Plano Orçamentário	Unidade	Meta	Executado	Provisão Recebida (R\$)	Empenhada (R\$)	Valores Pagos (R\$)
210T	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior p/ a Reforma Agrária (LOA)		50	140		-	-
210W	Documentação da trabalhadora rural.		-	-	6.000,00		-

Fonte: INCRA (2018).

Foi perceptível a alteração na apresentação das ações executadas pela SR-27, com exclusão e inserção de ações, inclusive subdividindo as ações em mais de um produto e unidade, alterando um pouco o dimensionamento do trabalho da superintendência diante do macroprocesso em questão, como visualizado na inserção da nova ação “210W – Documentação da Trabalhadora Rural”, conforme exposto na Tabela 13 (INCRA, 2018).

No relatório de 2017 ainda é possível visualizar alguns comentários adicionais a respeito das ações orçamentárias executadas no âmbito do macroprocesso finalístico “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”, com destaque para o novo marco na gestão da Superintendência Regional do Sul do Pará, no qual a unidade passou a focar na titulação dos projetos de assentamento e sem deixar de lado as demais ações executadas pela SR-27 (INCRA, 2018).

Esse marco revelado pelo relatório de 2017 também demonstrou o olhar da gestão da SR-27 voltado especialmente para a supervisão ocupacional, georreferenciamento e regularização das matrículas dos projetos junto aos cartórios de registro de imóveis (INCRA, 2018).

Sem novidades sobre o índice de consolidação dos assentamentos sob jurisdição da SR-27, o Relatório de Gestão de 2017 evidenciou mais uma vez a inércia dessa superintendência diante de um longo período sem avanços informados sobre o referido índice, tendo em vista a apresentação do percentual de 0% sobre o índice e um pequeno texto destacando a importância de avanços nesse índice e as dificuldades encontradas, como a incompatibilidade do quantitativo de assentamentos sob jurisdição da SR-27 com a capacidade de gerência desta unidade (INCRA, 2018).

Considerando a nova lógica de apresentação dos relatórios de gestão adotada pelo INCRA a partir decisão⁶ imposta pelo Tribunal de Contas da União - TCU, os relatórios de

⁶ Conforme exposto na página eletrônica do INCRA em: <http://www.incra.gov.br/pt/auditoria/64-acesso-a-informacao/245-relatorios-gestao.html>

gestão de todas as unidades jurisdicionadas do (superintendências regionais) INCRA espalhadas pelo Brasil foram reunidos em apenas um relatório de gestão da autarquia supracitada, o que comprometeu sobremaneira a intenção deste estudo de buscar e analisar a atuação da SR-27 durante o ano de 2018 por meio de possíveis ações diretamente ligadas à consolidação dos PA na Região Sul do Pará (INCRA, 2019b). Apesar disso, na tentativa de alcance da proposta de análise dos dez anos de atuação da SR-27, o presente estudo levou em consideração também o Relatório de Gestão do Exercício 2018, cabendo então ressaltar que os resultados apresentados pelo presente relatório e especificados neste estudo são de ordem nacional, interrompendo assim a sequência de análise específica quanto à atuação da gestão da SR-27 na consolidação de assentamentos da reforma agrária.

O Relatório de Gestão do Exercício 2018 apresenta inicialmente uma mensagem do presidente do INCRA na época, João Carlos de Jesus Corrêa, contendo informações sobre o panorama geral da autarquia em suas ações executadas e o atingimento das metas físicas em mais da metade dos 36 indicadores de gestão do INCRA na época, apesar dos cortes orçamentários, sendo apresentadas algumas declarações pertinentes sobre os resultados nacionais alcançados pela autarquia em relação ao já mencionado em relatórios anteriores, o Objetivo Estratégico 01, sendo: a) atendimento de 14.377 (35% de alcance da meta total estabelecida) famílias com implantação e/ou recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento; b) 3.417 famílias atendidas (cerca de 72% de alcance da meta) com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol); c) monitoramento de 642 assentamentos com ações de gestão ambiental; d) concessão de crédito instalação ou equivalente para 53.786 famílias (INCRA, 2019b).

Diante dos resultados expostos no relatório 2018, a gestão do INCRA ressalta que as ações destacadas nesse objetivo estão diretamente ligadas à sobrevivência das famílias nos assentamentos, levando estradas, energia elétrica, estrutura produtiva e renda aos assentados (INCRA, 2019b).

Vale destacar que o relatório de 2018 traz mudanças na abordagem sobre o que foi planejado e executado para o exercício de 2018, inclusive com uma nova ideia de “modelo de negócios” na apresentação do relatório, ponto este que explica a organização das atividades finalísticas do INCRA em três tópicos (Ordenamento da estrutura fundiária, Obtenção e destinação de terras e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização, e Desenvolvimento dos projetos de assentamento de reforma agrária), de forma semelhante ao que era explicado na análise do desempenho operacional dos macroprocessos finalísticos da autarquia (INCRA, 2019).

Mais adiante na análise do relatório 2018, observou-se que o planejamento estratégico nacional da autarquia foi construído a partir da definição de cinco diretrizes que nortearam a atuação do INCRA em todo o país naquele exercício, sendo: a) Primeira Diretriz: democratização do acesso à terra; b) Segunda Diretriz: participação social; c) Terceira Diretriz: fiscalização da função social; d) Quarta Diretriz: qualificação dos assentamentos; e) Quinta Diretriz: titulação dos territórios quilombolas e regularização fundiária (INCRA, 2019b p. 17).

A interpretação da Quarta Diretriz permite uma correlação aos pressupostos da ideia de consolidação dos assentamentos, representando assim, em suma, a atenção do INCRA para com a consolidação dos PA através da disponibilidade de crédito para as famílias, licenciamento ambiental, acesso à assistência técnica, acesso à infraestrutura básica, além da articulação com as demais políticas públicas, com destaque para saúde, educação, cultura e esportes (INCRA, 2019b).

Seguindo na ordem do conteúdo presente no relatório de 2018 em análise, a busca pelos resultados do índice de consolidação dos assentamentos (ou índice equivalente) foi frustrada diante da ausência de tópico específico sobre o assunto no relatório, denotando uma tentativa do órgão de dar alguma resposta para anos de resultados nulos para o índice em comento: não foi inserido no contexto da atuação do INCRA durante o exercício 2018 e, conseqüentemente, não foi apresentado no referido relatório de gestão, e muito menos foi constatado algum outro indicador direto de consolidação (INCRA, 2019b).

O próximo relatório de gestão da SR-27 a ser analisado seria o referente ao exercício de 2019, o qual não foi encontrado na base de dados da referida instituição, o que inviabilizou a análise plena da série histórica de dez anos (2010-2019) de atuação da SR-27/INCRA em relação à consolidação dos projetos de assentamento.

3.2 Recursos destinados à SR-27 para a consolidação dos PA

Após discorrer sobre a análise dos relatórios de gestão da SR-27, esta subseção apresenta os recursos públicos destinados tanto para esta superintendência quanto de forma geral ao INCRA, com atenção especial para o filtro utilizado nas buscas realizadas: consolidação de projetos de assentamento.

Dessa forma, em todas as plataformas consultadas foi utilizada a expressão “consolidação de projetos de assentamento”, visando assim encontrar dados sobre recursos destinados especificamente para esse tipo de ação.

Com isso, a primeira base consultada foi a disponibilizada no Portal da Transparência, sendo este considerado como um site vinculado à Controladoria Geral da União - CGU e criado como uma ferramenta para informar o cidadão sobre a utilização do dinheiro público. Nesse portal, inicialmente a busca se concentrou na aba sobre “Orçamento”, visando assim o levantamento de dados sobre o orçamento inicial e o realizado pela SR-27 para a consolidação dos projetos de assentamento, o que foi deixado de lado por conta de limitações do próprio portal quanto aos dados necessários para a pesquisa.

Diante dessa limitação, foi então realizada no mesmo portal a busca na aba de “Despesas e Receitas” e, conseqüentemente, optou-se pela “Classificação Contábil da Despesa” com resposta para “Detalhamento da Despesa Pública”, sendo nesta aba aplicados os filtros necessários para o levantamento dos recursos utilizados pela SR-27 na consolidação dos projetos de assentamento no período de 2010 a 2019.

Mesmo com êxito na aplicação dos filtros, cabe destacar que a base de dados do Portal da Transparência dispunha apenas dos valores referentes aos exercícios 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, sendo conseguido em parte o conjunto de dados esperados na proposta de análise de 10 anos de atuação da SR-27, o que justifica a apresentação apenas dos recursos transacionados nestes seis anos.

Começando pela Tabela 14, percebe-se que os elementos de despesa destacados na referida tabela são basicamente para custear a compra de equipamentos e materiais, assim como para pagar obrigações com diárias, passagens, e prestação de serviços de terceiro, sendo a maior operação observada na linha sobre “Contribuições”, com o valor total empenhado de R\$ 28.328.583,24, e com R\$ 5.801.597,03 e R\$ 4.592.040,47 em recursos pagos e restos a pagar pagos, respectivamente.

Considerando a apresentação genérica do elemento de despesa “Contribuições”, vale destacar que conforme as informações apresentadas em “Classificações Orçamentárias” no Manual SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional⁷, o referido elemento aparece sob o código 41 e é definido como despesa orçamentária utilizada em transferências correntes e de capital para entes da federação e entidades privadas sem fins lucrativos, ou seja, e no caso em tela, os valores referentes às contribuições na Tabela 14 são recursos relacionados às transferências para alguns municípios nos quais a SR-27 possui projetos de assentamento sob sua jurisdição,

⁷ As informações da referida secretaria estão dispostas no seguinte link:
https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1567:020332-classificacoes-orcamentarias&catid=749&Itemid=376

o que ressalta a parceria do INCRA através de acordos e convênios com estados e municípios na execução de ações voltadas para os PA.

Ainda sobre a Tabela 14, percebe-se que durante o exercício 2014 a SR-27 apenas empenhou o valor de R\$ 10.382.730,36 referente ao elemento de despesa “Obras e instalações”, não sendo então os recursos devidamente operacionalizados para a produção de resultados possivelmente ligados a melhoria na infraestrutura para os projetos de assentamento ligados à SR-27.

Tabela 14 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2014⁸.

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	987.432,67	483.371,83	483.371,83	-
Material de consumo	228.086,54	117.885,17	117.885,17	44.180,50
Passagens e despesas com locomoção	121.674,87	59.031,44	59.031,44	-
Outros serviços de terceiros – Pessoa Física	82.744,00	7.168,50	7.168,50	-
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	159.929,93	139.046,79	139.046,79	15.777,79
Contribuições	28.328.583,24	5.801.597,03	5.801.597,03	4.592.040,47
Obrigações tributárias e contributivas	6.934,57	1.065,43	1.065,43	-
Obras e instalações	10.382.730,36	-	-	-
Equipamentos e material permanente	6.737,16	-	-	-
Despesas de exercícios anteriores	73.343,26	73.343,26	73.343,26	403,66

Fonte: Elaboração própria do autor.

A Tabela 15 apresenta as despesas operacionalizadas pela SR-27 durante o exercício 2015, das quais é pertinente destacar que os elementos “Contribuições” e “Obras e instalações” não apresentaram despesas liquidadas ou pagas durante esse exercício, com

⁸ Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2014&ate=31%2F12%2F2014&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrcamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>.

apenas pagamentos de restos a pagar nos valores de 3.547.083,80 e R\$ 1.764.986,85, respectivamente, denotando um rendimento aquém da SR-27 no cerne da ação orçamentária de consolidação dos projetos de assentamento.

Tabela 15 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2015⁹.

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	618.917,58	367.606,62	367.429,62	-
Material de consumo	224.002,42	213.909,80	197.438,92	84.235,32
Passagens e despesas com locomoção	30.600,00	17.249,19	17.249,19	8.673,59
Outros serviços de terceiros – Pessoa Física	41.048,50	9.823,50	9.823,50	
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	59.474,00	50.151,59	50.151,59	17.288,34
Contribuições	2.189.081,28	-	-	3.547.083,80
Obrigações tributárias e contributivas	1.000,00	768,62	768,62	-
Obras e instalações	-	-	-	1.764.986,85
Equipamentos e material permanente	29.837,57	7.200,00	-	-
Despesas de exercícios anteriores	17.676,20	17.628,99	12.676,20	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

Observados todos os dados expostos na Tabela 15, mais uma vez a demonstração da quantidade de recursos empenhados e não liquidados/pagos pela SR-27 no exercício de 2016 chama atenção, tendo em vista a ausência de valores liquidados e pagos no referido exercício em relação aos elementos de despesa “Contribuições” e “Obras e instalações”, tendo apenas no primeiro elemento empenhado R\$ 3.965.968,69 e com operação de restos a pagar pagos

⁹ Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2015&ate=31%2F12%2F2015&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrçamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>.

neste elemento no valor total de R\$ 3.142.978,13, sendo apresentado apenas o valor de R\$ 1.941.820,28 referente ao segundo elemento como despesa executada em restos a pagar.

Tabela 16 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2016¹⁰.

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	524.297,55	288.036,93	284.198,01	-
Material de consumo	139.381,49	119.381,49	89.167,94	24.964,50
Passagens e despesas com locomoção	22.300,00	2.300,00	2.300,00	-
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	320.897,53	287.186,75	282.971,50	5.186,39
Contribuições	3.965.968,69	-	-	3.142.978,13
Obras e instalações	-	-	-	1.941.820,28
Equipamentos e material permanente	-	-	-	18.782,30
Despesas de exercícios anteriores	2.380,05	2.380,05	2.380,05	4.952,79

Fonte: Elaboração própria do autor.

Sobre o exercício 2017, cabe destacar que, segundo os dados apresentados na Tabela 17, apenas R\$ 762.941,21 dos R\$ 5.510.354,65 foram efetivamente pagos naquele exercício no elemento de despesa “Contribuições”, com restos a pagar pagos no total de R\$ 4.901.517,85, apontando desde já para uma sequência de valores muito altos na casa dos compromissos assumidos e honrados apenas em exercícios posteriores. Sobre o elemento de despesa “Obras e instalações”, ainda na Tabela 17, cabe destacar que nenhuma despesa foi executada naquele exercício, mesmo com a apresentação do montante de R\$ 1.500.000,00 empenhado para o referido elemento.

¹⁰ Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdedirec=asc&de=01%2F01%2F2016&ate=31%2F12%2F2016&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrcamentario%2CgrupoDespCgr%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>.

Tabela 17 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2017¹¹.

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago(R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	619.867,35	512.421,09	490.376,63	3.838,92
Material de consumo	415.949,27	370.465,52	351.619,11	50.213,55
Passagens e despesas com locomoção	-	-	-	4.018,22
Outros serviços de terceiros – Pessoa Física	4.000,00	-	-	-
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	102.865,06	51.656,09	51.656,09	16.134,55
Contribuições	5.510.354,65	762.941,21	762.941,21	4.901.517,85
Obrigações tributárias e contributivas	-	-	-	-
Obras e instalações	1.500.000,00	-	-	-
Equipamentos e material permanente	-	-	-	4.741,50
Despesas de exercícios anteriores	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

A Tabela 18 apresenta as despesas executadas durante o exercício 2018 pela SR-27 na execução da ação orçamentária em questão, revelando assim que nenhum recurso foi empenhado e conseqüentemente pago em relação ao elemento de despesa “Passagens e despesas com locomoção”, a não ser o valor de R\$ 4.018,22 pago em restos a pagar, fator que pode ter provavelmente comprometido os trabalhos da unidade jurisdicionada na execução de atividades relacionadas à ação orçamentária de consolidação dos projetos de assentamento. Além disso, pode-se observar que nenhum recurso foi pago e nem liquidado no âmbito dos

¹¹ Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2017&ate=31%2F12%2F2017&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrçamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>.

elementos “Contribuições” e “Obras e instalações”, apesar dos valores de R\$ 3.000.000,00 e R\$ 366.687,09 respectivamente empenhados nestes elementos de despesa, com destaque para os valores pagos em restos a pagar em cada elemento, como total de R\$ 7.997.873,09 e R\$ 2.055.677,44, na devida ordem.

Tabela 18 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2018¹².

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	402.379,18	401.228,62	399.921,94	22.044,46
Material de consumo	162.670,00	150.670,00	150.670,00	40.674,13
Passagens e despesas com locomoção	-	-	-	-
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	246.335,31	235.220,96	117.612,45	-
Contribuições	3.000.000,00	-	-	7.997.873,09
Obras e instalações	366.687,09	-	-	2.055.677,44

Fonte: Elaboração própria do autor.

Conforme observado na Tabela 19 que trata das despesas operadas pela SR-27 ao longo do exercício 2019, o elemento de despesa “Passagens e despesas com locomoção” mais uma vez não apresentou dados sobre as despesas operadas pela SR-27 neste elemento e nem de valores executados em restos a pagar por parte da referida superintendência, importando assim dizer que as despesas executadas neste elemento são pertinentes ao trabalho dos servidores do INCRA para o deslocamento destes em ações de campo nos projetos de assentamento, os quais se encontram localizados, na maioria das vezes, em locais de difícil acesso. Ainda nesta tabela, a SR-27 não pagou e nem liquidou despesas relacionadas aos

¹² Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2018&ate=31%2F12%2F2018&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrcamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>

elementos “Contribuições” e “Obras e instalações”, tendo então apenas pago R\$ 1.859.975,81 e R\$ 2.216.858,19 como restos a pagar, respectivamente.

Tabela 19 – Recursos operados pela SR-27 com a ação 211A - Consolidação de Assentamentos no exercício de 2019¹³.

Elemento da despesa	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)	Valor restos a pagar pagos (R\$)
Diárias - Civil	346.893,32	252.932,68	251.959,18	-
Material de consumo	11.220,00	11.220,00	11.220,00	8.207,60
Outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica	190.700,00	120.148,93	55.779,18	128.722,86
Contribuições	2.568.468,57	-	-	1.859.975,81
Auxílios	4.062.387,00	-	-	-
Obras e instalações	-	-	-	2.216.858,19
Despesas de exercícios anteriores	19.736,00	15.045,50	15.045,50	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

Feita a abordagem sobre as despesas da SR-27 com a ação orçamentária “Consolidação de assentamentos rurais” durante o período de 2014 a 2019, cabe agora destacar dois levantamentos adicionais feitos na base de dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP), especificamente na base “Painel do Orçamento Federal” e na base “Orçamento Cidadão Digital”, nos quais foram obtidos dados sobre os recursos destinados e operados pelo INCRA na referida consolidação/desenvolvimento dos projetos de assentamento espalhados pelo Brasil no período de 2010 a 2019, conforme apresentado na Tabela 20, assim como dos recursos totais destinados à Organização Agrária no Brasil e demonstrados na Tabela 21.

¹³ Para a verificação de todos os valores de forma mais detalhada, consultar diretamente a base de dados do Portal da Transparência através do seguinte link:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=UG133080&acao=211A&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CmesAno%2CorgaoSuperior%2CorgaoVinculado%2CunidadeGestora%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CprogramaGoverno%2Cautor%2CplanoOrcamentario%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CvalorDespesaEmpenhada%2CvalorDespesaLiquidada%2CvalorDespesaPaga%2CvalorRestoPago>.

Além disso, foi observada relativa divergência na caracterização dos dados encontrados na base de dados do SIOP, quando considerados os critérios de busca aplicados no Portal da Transparência e no próprio Painel do Orçamento Federal, tendo em vista a inserção do termo de busca “consolidação de assentamentos” nas duas bases de dados e, somente no referido portal, a ação orçamentária de código 211 encontrava-se descrita como “Consolidação de Assentamentos Rurais”, sendo encontrada no referido painel como “10YN - Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária” e “211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais”. Cabe destacar que a exposição de tal observação segue apenas como título de informação, não sendo considerada então como elemento impeditivo para a exploração dos dados apresentados na Tabela 20 e consequente análise desses dados por parte desta pesquisa, sendo então uma situação que apenas aponta para uma possível divergência na escolha pelas referências das ações orçamentárias no momento de inserção dos dados em cada base.

Tabela 20 – Recursos destinados ao INCRA para a desenvolvimento/consolidação dos projetos de assentamento em todo o Brasil - SIOP¹⁴.

Exercício	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atual (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
2010	15.000.000,00	10.000.000,00	624.318,97	395.154,62	395.154,62
2011	5.200.000,00	5.200.000,00	3.746.267,47	1.502.239,65	1.502.239,65
2012	-	67.151.195,00	-	-	-
2013	325.290.229,00	375.290.231,00	320.269.337,09	64.001.836,39	62.055.132,66
2014	288.086.000,00	303.313.654,00	289.295.557,37	88.101.176,96	62.279.627,01
2015	281.934.900,00	261.934.900,00	166.572.043,32	40.791.982,85	32.733.058,88
2016	168.327.559,00	168.218.894,00	146.004.374,33	37.187.714,95	32.736.354,49
2017	243.399.769,00	360.206.796,00	278.510.030,66	63.981.871,04	60.625.631,83
2018	252.334.511,00	292.325.456,00	286.940.725,80	177.153.220,08	157.772.403,09
2019	98.890.963,00	98.305.919,00	94.534.426,91	21.465.078,81	18.149.805,33
Total	1.678.463.931,00	1.941.947.045,00	1.585.872.762,95	494.185.120,73	427.854.252,94

Fonte: Elaboração própria do autor.

¹⁴ Dados obtidos através da base de dados Painel do Orçamento Federal, da plataforma do SIOP, com localização no seguinte link:
https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FFExecuca_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true.

Sendo assim, a Tabela 20 apresenta os valores referentes aos recursos providos, empenhados, liquidados e pagos nas ações orçamentárias “10YN - Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária” e “211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais”, sendo os códigos encontrados quando da busca específica com o termo “consolidação de projetos de assentamento”, conforme já discorrido de maneira explicativa nesta subseção. Ainda sobre a Tabela 20, cabe destacar as lacunas vazias na linha referente ao exercício 2012, sem dotação inicial, sem empenho, sem liquidação e sem pagamento de valores ligados às ações orçamentárias supracitadas, apenas com o valor total de R\$ 67.151.195,00 presente na coluna sobre dotação atual, fato que relativamente converge com as informações expostas pelo Relatório de Gestão do Exercício 2012 da SR-27, no qual foi possível visualizar a provisão recebida pela referida unidade no valor de apenas R\$ 114.775,40 naquele ano para a execução das ações ligadas ao “Objetivo Estratégico 0421”, e com valor total pago de R\$ 105.911,72, restando ainda dúvidas sobre a fonte de recursos responsável por esse aporte financeiro naquela época, considerando a analogia entre o objetivo em comento e as ações orçamentárias discorridas neste parágrafo.

Com o intuito de apresentar um panorama geral sobre os recursos envolvidos na reforma agrária no Brasil, a Tabela 21 foi elaborada a partir da extração de dados obtidos na base do “Orçamento Cidadão Digital”, sendo esta uma das ferramentas apresentadas pela SIOP no que tange ao orçamento do Governo Federal. Dessa forma, vale destacar que a referida base dispõe de dados referentes aos gastos do Governo Federal em áreas como educação, saúde, segurança pública, entre outras, totalizando 28 áreas de atuação de governo, entre as quais foi destacada neste estudo a área “Organização Agrária”.

Segundo as informações¹⁵ dispostas no próprio “Orçamento Cidadão Digital”, a “Organização Agrária” refere-se às ações desenvolvidas no âmbito da reforma agrária, da promoção do desenvolvimento sustentável na agricultura familiar, e também da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, evidenciando assim o enquadramento da referida área de atuação de governo na ideia central abordada nesta pesquisa, além de justificar a sua inserção neste trabalho.

Considerando os anos de 2010 a 2019, a Tabela 21 informa que o exercício de 2013 foi o que contou com mais recursos processados em praticamente todas as colunas (projeto de lei, dotação inicial, dotação atual, empenhado, liquidado, pago), com destaque para a “dotação

¹⁵ Conforme a definição apresentada na mesma página eletrônica da base de dados do Orçamento Cidadão Digital.

atual” de R\$ 10 bilhões em destinados à “Organização Agrária” em 2013, além do valor de R\$ 2,7 bilhões pagos em relação ao exercício 2013, sendo o montante mais alto devidamente pago na série histórica 2010-2019 em evidência.

Tabela 21 – Valores destinados à Organização Agrária no Brasil, ciclo 2010-2019¹⁶ (em bilhões de reais).

Ano	Projeto de lei (R\$)	Dotação inicial (R\$)	Dotação atual (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
2010	5,0	5,0	5,7	4,3	2,3	2,2
2011	4,7	4,7	5,2	4,2	2,1	2,1
2012	4,6	5,4	7,9	5,8	1,9	1,9
2013	5,0	5,6	10,0	7,6	2,7	2,7
2014	4,9	5,2	6,0	4,3	2,6	2,5
2015	5,3	5,5	5,9	3,1	1,7	1,7
2016	4,0	3,7	4,2	3,0	2,3	2,3
2017	2,9	3,2	3,2	2,8	1,8	1,8
2018	2,5	2,9	2,8	2,7	1,7	1,6
2019	2,0	2,0	2,0	2,0	1,4	1,4

Fonte: Elaboração própria do autor.

3.3 Apresentação da situação dos PA sob jurisdição da SR-27

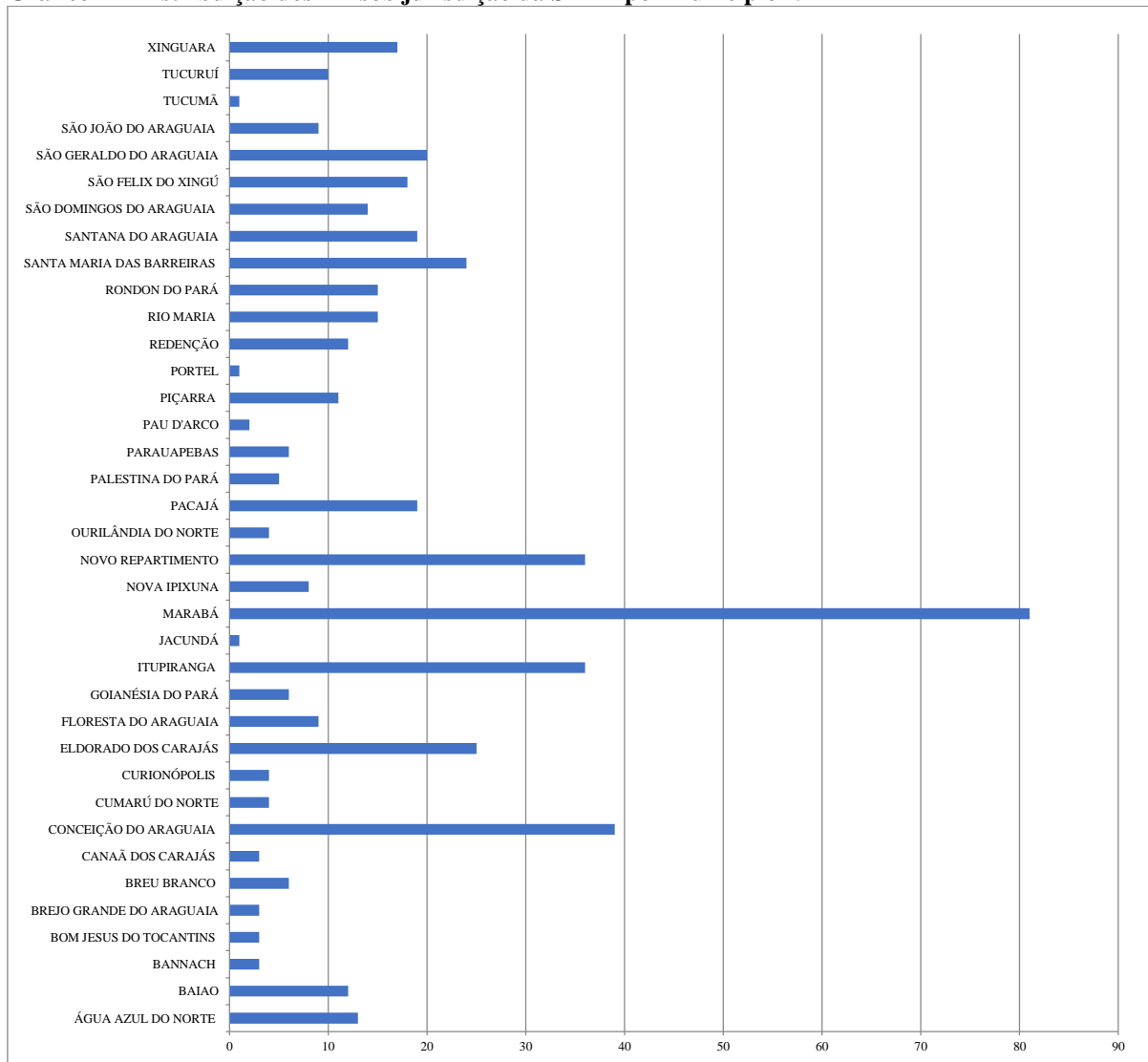
Após a abordagem sobre os relatórios de gestão da SR-27 e a apresentação dos recursos operados por essa superintendência e pelo INCRA na consolidação dos projetos de assentamento, cabe agora apresentar os dados referentes à situação dos projetos de assentamento ligados à SR-27, conforme exposto no relatório extraído da base de dados do INCRA e intitulado “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”, com enfoque para três pontos: distribuição dos PA por município; fase de implantação dos projetos de assentamento; e ano de criação dos referidos projetos.

Sendo assim, o Gráfico 1 apresenta a divisão dos projetos de assentamento conforme a localização destes em cada município, demonstrando que os municípios de Marabá e

¹⁶ Dados obtidos através da plataforma do SIOP (Orçamento Cidadão Digital) e referentes à base SIAFI de 12/7/2020, estando a referida plataforma localizada no seguinte link: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FFExecuca_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true.

Conceição do Araguaia são os que apresentam o maior quantitativo de PA em sua circunscrição, tendo cada um 81 e 39 projetos de assentamento, nesta ordem. Tais dados permitem uma possível correlação entre o maior quantitativo de projetos de assentamento nesses municípios com a marca histórica de lutas pela posse da terra nessas localidades e em suas proximidades, tendo em vista os vários conflitos agrários ocorridos nesses territórios, conforme discorrido resumidamente em alguns trechos apresentados na parte da fundamentação teórica desta pesquisa.

Gráfico 1 – Distribuição dos PA sob jurisdição da SR-27 por município¹⁷.

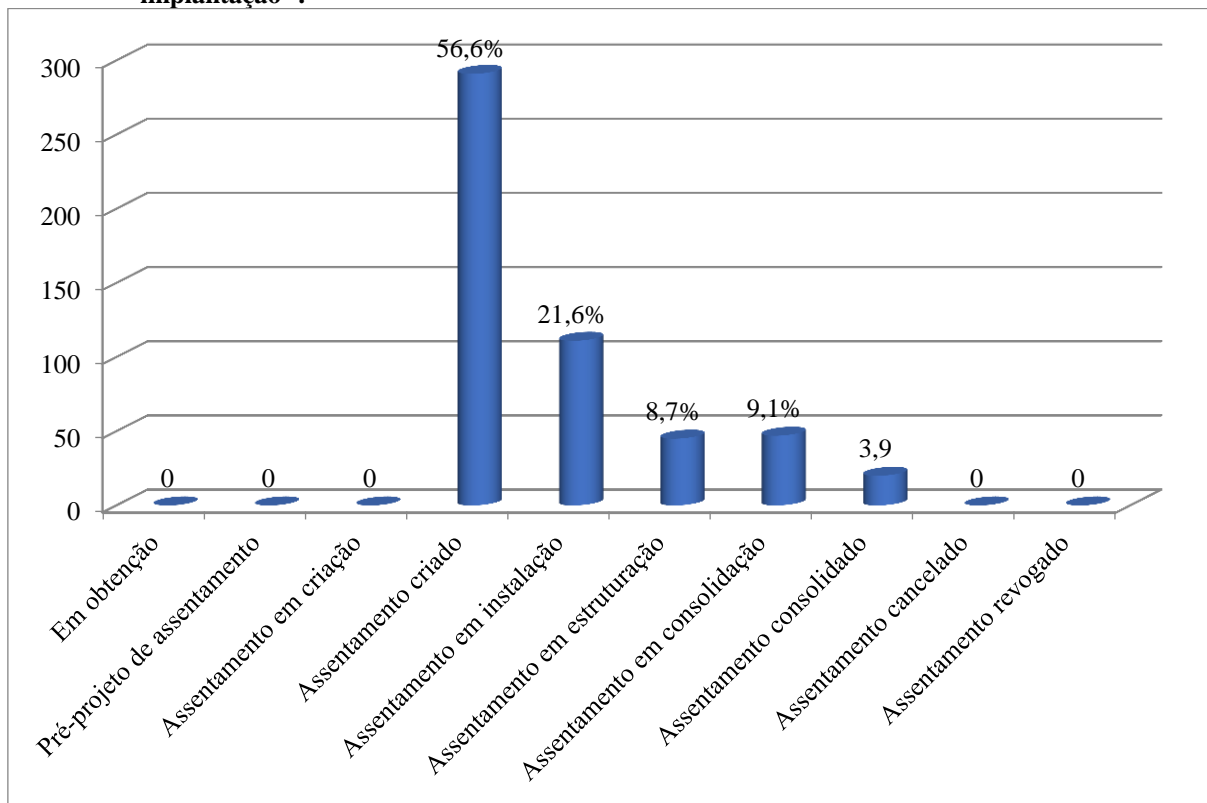


Fonte: Elaboração própria do autor.

¹⁷ Conforme os dados coletados no relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”, consolidados em 02 de abril de 2020, com relatório consultado em 25 de maio de 2020, disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf.

Considerando que a Superintendência Regional Sul do Pará possui 514 projetos de assentamento sob sua jurisdição, o Gráfico 2 apresenta o quantitativo de PA segundo a fase de implantação desses assentamentos, com acréscimo de mais três fases para além das já destacadas no referencial teórico desta pesquisa (em obtenção, assentamento cancelado e assentamento revogado, conforme disposto na legenda do relatório consultado), tendo em vista as novas informações dispostas no próprio relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”.

Gráfico 2 – Quantitativo dos projetos de assentamento sob jurisdição da SR-27 segundo a fase de implantação¹⁸.



Fonte: Elaboração própria do autor.

Os dados expostos no Gráfico 2 revelam que, apesar dos investimentos observados através das execuções orçamentárias, financeiras e físicas por parte da SR-27, mais de 50% dos projetos de assentamento ligados a essa superintendência encontram-se na fase de assentamento criado, bem distante do status de assentamento consolidado. Ainda sobre os números do referido gráfico, apenas 3,9% (20 PA) dos projetos de assentamento encontram-se

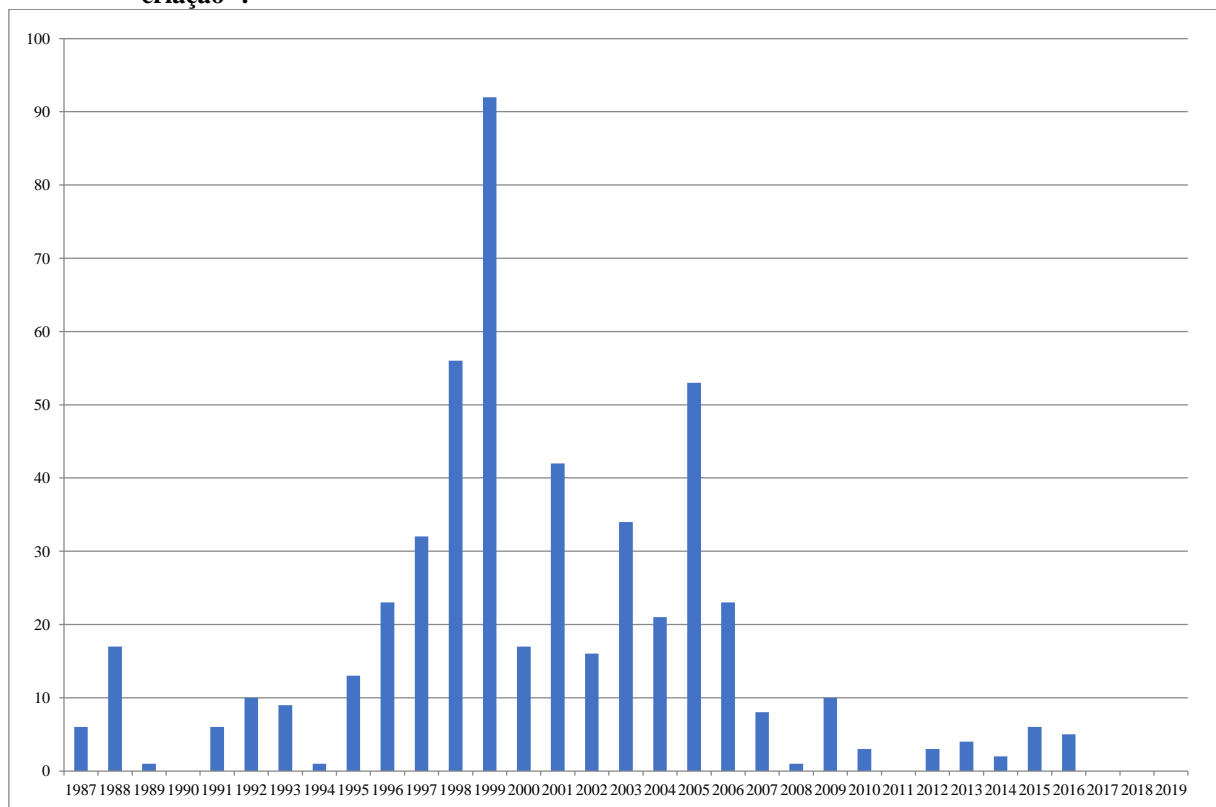
¹⁸ Conforme os dados coletados no relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”, consolidados em 02 de abril de 2020, com relatório consultado em 25 de maio de 2020, disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf.

consolidados, totalizando então 96,1% (494 PA) que ainda precisam alcançar a fase de consolidação.

Tal situação corrobora com o entendimento sobre a necessidade do desenvolvimento de ações por parte INCRA nessa região do Pará, visando assim diminuir e zerar o grande passivo relacionado à consolidação desses projetos, contando com estratégias que busquem equacionar as inúmeras dificuldades inerentes ao déficit de servidores e de orçamento, assim como possíveis desconfiânças das famílias assentadas e surgimento de conflitos.

O Gráfico 3 então apresenta um quantitativo sobre o ano de criação de cada projeto de assentamento, revelando assim que a maioria dos projetos foi criada durante o ano de 1999, com 92 PA nesta situação, ou seja, quando considerado o período entre 1999 e 2019, temos então um lapso temporal de 20 anos de existência desses assentamentos, denotando divergência quanto aos prazos de consolidação abordados pelo INCRA e percorridos neste trabalho.

Gráfico 3 – Quantitativo dos projetos de assentamento sob jurisdição da SR-27 segundo o ano de criação¹⁹.



Fonte: Elaboração própria do autor.

¹⁹ Conforme os dados coletados no relatório “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação”, consolidados em 02 de abril de 2020, com relatório consultado em 25 de maio de 2020, disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf.

O Gráfico 3 ainda apresenta os anos de 1998 e 2005 como períodos em que a maior parte dos projetos de assentamento ligados à Superintendência Regional Sul do Pará surgiram oficialmente, com o quantitativo de 56 e 53 projetos criados, respectivamente. Esses dados ajudam a visualizar o movimento dos governos dessas épocas em relação à execução da reforma agrária no Brasil e a consequente criação dos projetos de assentamento, cenário de expansão desses projetos marcado antecipadamente por conflitos sangrentos, como o fatídico episódio do massacre de inúmeros trabalhadores rurais sem terra no município de Eldorado dos Carajás-PA

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a reforma agrária no território brasileiro atravessa várias abordagens e acontecimentos fixados ao longo do tempo, com fatores de ordem internacional e nacional, histórica e social, política e econômica que influenciam diretamente a condução dessa reforma e os resultados por ela produzidos, um processo manchado por disputas sangrentas que marcaram profundamente a história do Brasil.

Este trabalho trouxe inicialmente vários elementos relacionados ao problema de pesquisa para o centro da discussão, passando pela abordagem do Estado e as políticas públicas como ponto de partida para os serviços prestados à população, assim como pela contextualização da reforma agrária no Brasil e no mundo, além de explorar bibliograficamente a existência dos projetos de assentamento e dos movimentos de resistência pela posse da terra, sem esquecer os pormenores normativos e das legislações vigentes que permeiam a discussão em comento.

A necessidade de ação do Estado é evidenciada pelo surgimento de demandas advindas da população que anseiam por políticas públicas produtoras de ações e resultados efetivos para a solução de problemas em áreas como saúde, educação, habitação, saneamento, segurança pública, organização agrária, entre outras. Nesse sentido, a participação social na formulação e condução das políticas públicas torna-se pertinente para que os resultados a serem produzidos por essas políticas não destoem das expectativas criadas.

No bojo das ideias sobre políticas públicas, a reforma agrária não surge no Brasil apenas como uma política pública, mas como um programa desenhado para promover a melhor distribuição da terra e o cumprimento da função social desta, assim como executar ações necessárias para o desenvolvimento das novas pequenas propriedades através da agricultura familiar. Diante desse cenário, os princípios justiça social e aumento da produtividade destacados no Estatuto da Terra implicam no alcance de um patamar quase utópico para o caso do Brasil, ainda mais diante do complexo processo de reforma agrária empregado no território brasileiro e dos conflitos sangrentos entre desvalidos e abastados.

Falando em disputas sangrentas, é inevitável tocar nesse assunto e não lembrar os movimentos sociais nas lutas pela posse da terra em todas as regiões do Brasil, com destaque para o MST, movimento este que se consolidou na história do país como o mais atuante nas causas pela reforma agrária, sendo reconhecido até internacionalmente. O MST foi responsável por inúmeras ações de ocupação em propriedades rurais e até em instituições

públicas como forma de pressionar o Estado a executar a reforma agrária e servir as famílias assentadas com serviços necessários ao desenvolvimento destas nos lotes.

Com a luta das ocupações, eis que surgem os projetos de assentamento como frutos do suor e até do sangue derramado por vários trabalhadores rurais que ansiavam por um pedaço de terra para cultivar. Sendo assim, nos projetos de assentamento as histórias de várias famílias se cruzam em uma nova jornada de desenvolvimento na terra, com bagagens de vida repletas de diversas experiências, e também com um novo desafio nos lotes: sobreviver nesses espaços.

Nesse sentido, a discussão sobre o contexto histórico, político, econômico e social dos projetos de assentamento ganha força, e assim chama atenção para a situação atual desses projetos como uma pauta a ser observada pelos atores acadêmicos e governamentais, com observância para a consolidação desses espaços como lugar de trabalho e renda viabilizados para as famílias assentadas, além do atendimento com serviços básicos por parte do Estado nas mais diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, e outras.

O INCRA então surge como um ator da Administração Pública Federal na condução das ações necessárias à criação dos projetos de assentamento e também na assistência para estes, como no caso da consolidação dos PA localizados na Região Sul do Pará, os quais estão ligados à Superintendência Regional do Sul do Pará (SR-27), unidade jurisdicionada do INCRA que atua como um órgão executor do instituto na referida região.

Após esse retrospecto, cabe ressaltar que os relatórios de gestão produzidos pela SR-27 no período de 2010 a 2018 trazem dados muito valiosos para o exame da atuação desta superintendência na Região Sul do Pará, consideradas principalmente as informações ligadas às dificuldades do órgão e aos resultados produzidos na área de consolidação dos assentamentos. Vale destacar também que as inúmeras mudanças observadas no modo de organizar as informações nos relatórios e possivelmente de executar as ações planejadas podem ter constituído um avanço e, ao mesmo tempo, retrocesso para a SR-27, tendo em vista que a unidade não parece ter avançado como esperado em relação à consolidação dos projetos de assentamento, e isto se encontra evidenciado na medição do índice de consolidação de assentamentos incluso na maioria dos relatórios com resultado nulo.

Nesse sentido, os recursos executados pela SR-27 não parecem ter sido suficientes para alavancar esse índice, e os resultados encontrados no Portal da Transparência ainda ressaltam o maior volume de recursos executados relativamente nos elementos de despesa “Contribuições” e “Obras e instalações”, entre os anos de 2014 e 2019, delimitação temporal infelizmente provocada por limitações de dados no próprio portal. Como adendo, o elemento

de despesa “Contribuições” aparece como um ponto de referência para a existência de transferência de recursos para outras esferas de governo, como os acordos e convênios com municípios para execução de ações voltadas à consolidação dos PA, reforçando assim um ponto positivo na prática de parcerias da SR-27 com outras entidades.

A análise dos recursos orçamentários operados pelo INCRA entre os anos de 2010 e 2019, especificamente na ação orçamentária de consolidação/desenvolvimento dos projetos de assentamento, revelou que durante o exercício 2012 a autarquia apareceu apenas com R\$ 67.151.195,00 em dotação atual, sem valores especificados para empenho, liquidação e pagamento, e com valor total empenhado superior a R\$ 1,5 bilhão no período supracitado.

Ao partir para uma observação mais ampla da reforma agrária, o presente estudo revelou que só em 2013 o governo teve a dotação atual estimada em R\$ 10 bilhões na área de atuação “Organização agrária”, a qual compreende várias ações orçamentárias no âmbito da reforma agrária e organização fundiária no Brasil, como a consolidação dos assentamentos, com redução gradativa tanto desse valor quanto dos demais valores referentes ao empenho, liquidação e pagamento, chegando a R\$ 2,0 bilhões de dotação atual no exercício de 2019. Isso permitiu observar que, de alguma forma, a dinâmica dos valores apontados pelo levantamento aparenta uma possível subutilização dos recursos disponibilizados para a referida área de atuação de governo ao longo dos anos do período analisado, sendo uma interpretação plausível para a redução gradual da dotação atual do orçamento em comento.

Os resultados apresentados através da extração dos dados do relatório do INCRA sobre a fase de implantação dos PA convergem com a apresentação nula de resultados do índice de consolidação de assentamento presente nos relatórios de gestão analisados. Tendo em vista o conjunto de 514 projetos de assentamento ligados à SR-27, a análise dos resultados obtidos permitiu constatar que apenas 3,9% desses assentamentos estão consolidados, com 92 projetos de assentamento na faixa de 20 anos de existência, seguidos por 56 e 53 criados em 1998 e 2005, respectivamente, e maior concentração desses assentamentos nos municípios de Marabá e Conceição do Araguaia.

Diante dos inúmeros dados e informações levantados desde o início deste trabalho, fica nítido que a Superintendência Regional Sul Pará, constatação reiterada pelos resultados insatisfatórios apresentados pela superintendência em relação ao índice de consolidação de assentamentos, apesar da execução de ações correlatas à referida consolidação, sendo então a observação mais relevante obtida por meio dos relatórios de gestão analisados durante a realização da pesquisa documental.

Com esforço adicional, foi possível apresentar um panorama sobre a existência de uma fonte de recursos federais no INCRA destinada à SR-27 para a consolidação dos projetos de assentamento na região Sul do Pará, sobretudo pelas verificações feitas no Portal da Transparência e os achados dessas verificações, evidenciando a execução de despesas específicas na ação orçamentária de consolidação de assentamentos rurais por parte da superintendência em comento, além dos dados complementares coletados nas bases do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal que contemplam a ação supracitada.

Relacionada com a estagnação do índice de consolidação dos assentamentos, o relatório produzido pelo INCRA com escala nacional e intitulado “Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implantação” apresentou a maioria dos projetos assentamento sob jurisdição da SR-27 como em “fase de criação”, com apenas 3,9% dos projetos de assentamento considerados como consolidados. Adicionalmente, a maioria dos projetos de assentamento ligados a SR-27 possuem mais de 15 anos de existência, pois a extração e análise dos dados apresentados desse relatório sobre a situação dos PA demonstrou que 92 dos 514 projetos sob jurisdição da superintendência estão na faixa de 20 anos de criação.

Diante do exposto na redação deste trabalho, fica nítida a tentativa deste estudo de demonstrar a atuação da Superintendência Regional Sul do Pará na consolidação dos projetos de assentamento sob sua jurisdição, no período de 2010 a 2018, apontando assim para um árduo trabalho que a referida superintendência tem pela frente para alavancar a consolidação desses assentamentos na região em destaque.

O presente estudo deixa a seguinte sugestão de agenda de pesquisa: a) levantamento de informações de outras superintendências sobre a consolidação dos projetos de assentamento, sendo no mínimo uma de cada região do Brasil, com o intuito de comparar os resultados e destacar experiências exitosas nessa área; b) realização de uma pesquisa qualitativa com entrevista de alguns servidores da SR-27 para a coleta de relatos referentes às ações da superintendência na consolidação dos PA, além da realização de entrevistas com alguns assentados para o levantamento da percepção destes na atuação da SR-27; c) construir uma complexa agenda de pesquisa que estabeleça estatisticamente uma quantidade adequada de projetos de assentamento a participarem de uma avaliação baseada nos critérios do INCRA sobre a consolidação dos projetos de assentamento, nos dados do relatório sobre a fase de implantação dos projetos participantes da pesquisa, e na percepção dos assentados sobre expectativa e realidade quanto aos critérios e aos resultados produzidos no âmbito da consolidação do projeto de assentamento no qual residam.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, 105: 15-46, 2018.

ALENCAR, A. et al. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades**. Brasília, DF: IPAM, 2016. 93p.

AMBROSOLI, M. Questão Meridional. In: Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G. Brasília (Org.). **Dicionário de política**. Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998, 1.330 p.

ANDRADE, P. S.; VIANA, M. R. Entre o avanço do agronegócio e a política de assentamentos rurais: a intervenção pública na questão agrária e fundiária piauiense. **Revista NERA**, Presidente Prudente, Ano 19, nº. 30 p. 80-97 Jan-Abr./2016.

ANTIER, C; MARQUES P. E. M. Concepções e modelos agrários em concorrência na gestão fundiária da França: Questões oportunas para refletir O Caso Brasileiro. **R. Pol. Públ.** São Luís, v.15, n.1, p. 13-20 jan./jun. 2011.

BERGAMASCO, S. M. P. P. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 31, p. 37-49, 1997.

BIDERMAN, C; ARVATE, P. (Orgs.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Presidência da República, Brasília**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 23 jul. 2020.

CARTER, M.; CARVALHO, H. M. A Luta na Terra: Fonte de Crescimento, Inovação e Desafio Constante ao MST. In: CARTER, M. (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a Reforma Agrária do Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010. p. 287-330.

CARVALHO, H. M. A interação social e as possibilidades de coesão e de identidade social no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de Reforma Agrária no Brasil. **MPF-NEAD-IICA**. Curitiba. 1999.

D'INCAO, M. C. A experiência dos assentamentos: contribuição ao debate político da reforma agrária. **Lua Nova**, São Paulo, n. 23, p. 83-106, mar. 1991.

FARIAS, M. H. C. S.; BELTRÃO, N. E. S.; SANTOS, C. A.; CORDEIRO, Y. E. M. Impacto dos assentamentos rurais no desmatamento da Amazônia. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e17009, p. 1-20, 2018.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C.. O Campo da Educação do Campo In: MOLINA, M, C; JESUS, A. (Orgs.). **Contribuições para a construção de um Projeto de Educação do Campo**. Brasília, DF: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2004.

FERNANDES, B. M. 27 anos do MST em luta pela terra. In: FERRANTE, V. L. S. B. et al. (Orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: MDA, 2008. p. 27-52.

FERNANDES, B. M. Formação e territorialização do MST no Brasil. In: CARTER, M. (Org). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 162 -197.

FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

FERNANDES, I. L. A construção de políticas públicas de educação do campo através das lutas dos movimentos sociais. **Revista Lugares de Educação [RLE]**, Bananeiras, v. 4, n. 8, p. 125-135, jan./jun., 2014. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rle>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FERNANDEZ, F. N.; AZEVEDO, N. J. D. Objetivos e resultados da reforma agraria no brasil. Estudo de caso do Assentamento Canudos em Goiás. **RDE - Revista De Desenvolvimento Econômico**, Salvador, Ano XVI, nº 30, p. 80-93, dez. 2014.

FRANCIS, P. C. Os programas de créditos para os assentamentos rurais. O estudo de caso do dorcelina folador (Arapongas – PR.). **Revista Geografar**, Curitiba, v.4, n.1, p.78-97, jan./jun. 2009.

INCRA. O Novo Inca. [S. l.]: **INCRA**, [2006?]. 9 p. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/outra-publicacoes/o_novo_incra.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

INCRA. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2010 [da Superintendência Regional do Sul do Pará - SR(27)]. Marabá: **INCRA**, 2011. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/rerelatori/relatorios-de-gestao/2010/sr_27_-relatorio_de_gestao_2010_retificado.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

INCRA. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2011 [da Superintendência Regional do Sul do Pará - SR(27)]. Marabá: **INCRA**, 2012. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/2011/sr_27_-_mba_rg_2011_-_2a_versao.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020

INCRA. Prestação de Contas Ordinárias Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2012 [da Superintendência Regional do Sul do Pará - SR(27)]. Marabá: **INCRA**, 2013. 171 p. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/2012/relatorio_gestao_sr27_mba_-_2a_versao.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020

INCRA. Relatório de Gestão do Exercício 2013 [da Superintendência Regional do Sul do Pará - SR(27)]. Marabá: **INCRA**, 2014. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/2013/rg_2013_sr-27_mba.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020

INCRA. Relatório de Gestão do Exercício 2014 [da Superintendência Regional do Sul do Pará - SR(27)]. Marabá: **INCRA**, 2015. 108 p. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relat-rios-de-gest-o-2009/sr-27_maraba.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020

INCRA. Relatório de Gestão Exercício 2015 [do] INCRA/SR(27). Marabá: **INCRA**, [2016]. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/diret-rio-relat-rios-de-gest-o---incra-2015/rg_sr27_2015.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020

INCRA. Relatório de Gestão Exercício 2016 [do] INCRA/SR(27). Marabá: **INCRA**, [2017]. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relatorios-de-gestao---incra-2016/sr_27_-_sul_do_para.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

INCRA. Relatório de Gestão Exercício 2017 [do] INCRA/SR(27). Marabá: **INCRA**, [2018]. 91 p. Disponível em: http://portal.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relatorios-de-gestao---incra-2017/sr_27_-_sul_do_para.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

INCRA. Relatório de Gestão Exercício 2018 [do] INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [Superintendência Regional do Sul do Pará - SR-27]. Marabá: **INCRA**, [2019]. 154 p. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relat-rio-de-gest-o---incra-2019/relatorio_gestao_incra_2018.pdf. Acesso em: 02 jun. 2020.

INCRA. Instrução Normativa nº 2 de 20 de março de 2001. Fixa normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária. **INCRA**, Brasília, p. 1-6, 2001a. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_02-2001_pnra_revogada_in_incra_no_15_04.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

INCRA. Norma de Execução nº 09 de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de Reforma Agrária. **INCRA**, Brasília, p. 1-4, 2001b. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne_09-2001_proc_consolidacao_pa.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

INCRA. Instrução Normativa nº 15 de 30 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária. **INCRA**, Brasília, p. 1-5, 2004. Disponível em:

http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_15-2004_implantacao_desenvolvimento.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

INCRA. Instrução Normativa nº 39 de 11 de junho de 2007. Trata do programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) dos assentamentos resultantes da reforma agrária- PAC no âmbito do Incra. **INCRA**, Brasília-DF, p. 1-12, 2007. Disponível: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_39_2007.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

INCRA. Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019. Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 252, p. 52, 31 dez. 2019c. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/instrucao_normativa_no_99_de_30_de_dezembro_de_2019_-_instrucao_normativa_no_99_de_30_de_dezembro_de_2019_-_dou_-_imprensa_nacional.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

INCRA. História da Reforma Agrária. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**, Brasília, [2019?]a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagraria_historia>. Acesso em: 11 out. 2019.

INCRA. Assentamentos. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**. [2019?]b. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/assentamento> >. Acesso em: 11 out. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Desenvolvimento Rural**, n. 05, 2002.

LEITE, S. et al.. **Impactos dos assentamentos**: um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / São Paulo: Editora UNESP, 2004. 392 p. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=_HNRSDf5ue8C&oi=fnd&pg=PT24&ots=mjipU3757d&sig=Q_k97QvsNQv55D22KrxwO3C0sBE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> . Acesso em: 08 nov. 2019.

LIMA, P. V. P. S. et al. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: a realidade dos assentamentos de Reforma Agrária no Ceará. **R. Pol. Públ.** São Luís, v. 15, n. 1, p. 85-97, jan./jun. 2011.

MEDEIROS, L. S. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, M. (Org). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 113 -136.

MONTEIRO, R. M. M. **As relações de poder e as territorialidades nos assentamentos rurais do sudeste goiano**. Presidente Prudente: [s.n], 2017. 162 f. Orientador: Marcos Aurélio Saquet. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia.

MONTEIRO, R. M.; PESSÔA, V. L. S. Relações de poder e produção territorial: as contingências da vida no Assentamento Olga Benário em Ipameri (GO). **Geo UERJ**. Rio de Janeiro - Ano 16, n. 25, v. 1, 1º semestre de 2014, p. 200-222, [fev.] 2014.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 nov. 2019.

OLIVEIRA, A. A. **Critérios de avaliação de qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil**: A experiência do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência de assentamentos rurais resultantes de reforma agrária) – PAC. Dissertação (Tese em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2010. 423 f.

OLIVEIRA, M. L. R. **Retratos de assentamentos**: Um estudo de caso em assentamentos rurais formados por migrantes na região do entorno do Distrito Federal. 2007. 163 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, G.; DOWBOR, M. As relações entre movimentos sociais e Estado pelo prisma da autonomia: uma revisão da bibliografia recente. Encontro Anual ANPOCS, 42, 2018, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2018. 22 p. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/gt-31/gt11-16/11202-as-relacoes-entre-movimentos-sociais-e-estado-pelo-prisma-da-autonomia-uma-revisao-da-bibliografia-recente/file>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

ONDETTI, G.; WAMBERGUE, E.; AFONSO, J. B. G. De posseiro a sem-terra: O impacto da luta pela terra do MST no Pará. In: CARTER, M. (Org). **Combatendo a desigualdade social**: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 257-284.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PENNA, C.; ROSA, M. C. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. **Lua Nova**, São Paulo, 95: 57-85, 2015.

PICCIN, M. B. Assentamentos rurais e geração de renda: posição social restringida, recursos socioculturais e mercados. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, n. 1 (44), p. 115-141, abr. 2012.

RATKE, B. N. A.; RATKE, R. F. As Políticas Públicas em Projeto de Assentamento Rural: Desafios Contemporâneos. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 136 - 151, jan/jun. 2016.

RETTMANN, R. **Redução do desmatamento na Amazônia por meio da intensificação da pecuária em assentamentos de reforma agrária**. Brasília, 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável – área: Política e Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, C. S.; KRAJEVSKI, L. C. Assentamentos rurais e as modificações socioeconômicas no município de Rio Bonito do Iguaçu. **Revista NERA**, ano 21, n. 41, p.39-61, jan.-mar. 2018.

SERVA, M. Da Sustentabilidade Social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR., A.; SAMPAIO, C.; FERNANDES, V. (Org.) **Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade**. (pp.3-32). Barueri: Manole. 2012.

SILVA, D. F. Análise das políticas públicas para criação de assentamentos rurais no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. **Revista Eletrônica do Curso de Geografia**. Jataí, n. 20, jan.-jun., 2013.

SOUSA, M. C.; KHAN, A. S.; PASSOS, A. T. B. Qualidade de vida da agricultura familiar em assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Norte. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 42., 2004, Cuiabá. **Anais...** Brasília: SOBER, 2004, v. 1, p. 1-20.

SOUZA, G. M.; MOREIRA, F. G. Políticas públicas de desenvolvimento aos assentamentos rurais no Brasil. IN: Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação, 1., 2017, Naviraí. **Anais [...]**. Naviraí: UFMS, 2017. p. 1-19. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/4204>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

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

STOPPINO, M. Maoísmo. In: Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G. Brasília (Org.). **Dicionário de política**. Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998, 1.330 p.

TOURNEAU, F. M. L.; BURSZTYN, M. Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 111-130, jan.-jun. 2010.

WHITAKER, D. C.A; BARONE, L. A.; FERRANTE, V. L. S. B. Dezoito anos e Assentamentos Rurais: diferentes dimensões desta difícil maioria. **Retratos de Assentamentos**. Araraquara, v. 7, n. 1, p. 11-60, 2004.