

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

TESE

**O INCRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS:
UM ESTUDO SOBRE PROCESSOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS
DE AÇÃO PÚBLICA**

Francisco Clesson Dias Monte

2013



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**O INCRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS:
UM ESTUDO SOBRE PROCESSOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS
DE AÇÃO PÚBLICA**

Francisco Clesson Dias Monte

*Sob a orientação do Professor
Sergio Pereira Leite*

Tese submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de **Doutor em
Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade**, no Programa
de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Julho de 2013

333.31
M772i
T

Monte, Francisco Clesson Dias

O INCRA e a política de assentamentos rurais:
um estudo sobre processos político-administrativos de
ação pública / Francisco Clesson Dias Monte, 2013.
234 f.

Orientador: Sérgio Pereira Leite.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e
Sociais.

Bibliografia: f. 203-210

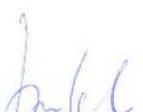
1. INCRA - Teses. 2. Política de assentamento
rural - Teses. 3. Processos político-administrativos -
Teses. I. Leite, Sérgio Pereira. II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências
Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

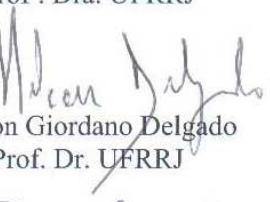
FRANCISCO CLESSON DIAS MONTE

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

TESE APROVADA EM 01/07/2013


Sergio Pereira Leite
Prof. Dr. UFRRJ
Orientador


Leonilde Sérvolo de Medeiros
Profª. Dra. UFRRJ


Nelson Giordano Delgado
Prof. Dr. UFRRJ


Gema Galgani Silveira Leite Esmeraldo
Profª. Dra. UFC


Paulo Roberto Raposo Alentejano
Prof. Dr. Dr. UERJ

RESUMO

MONTE, Francisco Clesson Dias. **O INCRA e a política de assentamentos rurais: Um estudo sobre processos político-administrativos da ação pública.** 2013. ____p. Tese. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA

O presente trabalho analisa a trajetória do INCRA na coordenação da política de assentamentos rurais no País, enfocando os processos político-administrativos caracterizados pelas estratégias políticas e os arranjos institucionais, os aparatos burocráticos, os sistemas decisórios, as atitudes e objetivos dos atores políticos e os instrumentos de ação política e operacional, constitutivos da ação pública sob os encargos desse órgão estatal. A formatação de um quadro geral de análise sistêmica da ação do INCRA objetivou descrever as condições sociopolíticas de sua ação, a lógica dos seus processos de coordenação e da sua racionalidade burocrática. A pesquisa, bem como a formulação da tese, está alicerçada nas ferramentas teórico-metodológicas insertas no campo temático da ciência política e das abordagens do institucionalismo sociológico, em contraposição ao atual perfil de análise institucional baseada no aspecto estritamente técnico-gerencial. Os dados e informações capturadas na revisão bibliográfica, nos documentos complementares e no levantamento de campo possibilitaram confirmar a hipótese de que o principal obstáculo ao desenvolvimento e consolidação dos assentamentos rurais criados pelo INCRA é o seu paradigma tecnocrático com viés concentrador e centralizador que gera estratégias políticas e um arcabouço normativo universalizado e rígido, dissociado das múltiplas dimensões dos assentamentos e desagregados das considerações de ordem específicas regionais. O trabalho tem como recorte analítico os fatos e acontecimentos políticos e sociais ligados à questão agrária, à reforma agrária e aos assentamentos rurais, ocorridos a partir da promulgação do I Plano Nacional de Reforma Agrária em 1985, seguindo-se o longo período de 25 anos da ação institucional em diferentes contextos e marcada por marchas e contramarchas do processo redistributivo de ativos fundiários e contínuas transformações regimentais do INCRA, arranjos organizacionais, descontinuidades administrativas, acirramentos burocráticos e outras disfuncionalidades. Considera-se que este trabalho apresenta-se como uma razoável oportunidade de explicitar o sentido da existência da Autarquia como referência da mediação dos conflitos no campo, no processo de sua resolução e na determinação de resultados da ação pública.

Palavras-chave: INCRA; política de assentamento rural; processos político-administrativos.

ABSTRACT

MONTE, Francisco Clesson Dias. **INCRA and its rural settlement policies: A study on the political-administrative processes of public action.** 2013. p. Doctoral dissertation. Federal Rural University of Rio de Janeiro, Institute of Social and Human Sciences, Department of Development, Agriculture and Society, Graduate Program of Social Sciences Development, Agriculture and Society – CPDA.

This current paper analyses the trajectory of INCRA in coordinating rural settlement policy in Brazil, focusing on the political and administrative processes characterized by political strategies and institutional arrangements, the bureaucratic apparatus, the decision-making systems, attitudes and goals of political actors and instruments of political and operational action which constitute public action under the responsibility of that state agency. Formatting a general framework for analysing INCRA's systemic action aimed at describing the socio-political conditions of its action, the logic of its coordination processes and its bureaucratic rationality. The research and formulation of this doctoral dissertation is based on the theoretical and methodological tools inserted into the subject field of political science and the approach of sociological institutionalism as opposed to the current profile of institutional analysis based on strictly technical and managerial aspect. The data and information captured in the literature review, the documents and field survey made it possible to confirm the hypothesis that the main obstacle to the development and consolidation of rural settlements created by INCRA is its technocratic, biased and centralizing paradigm which generates political strategies and normative framework, universal and rigid, dissociated from the multiple dimensions of the settlements and disaggregated of specific regional considerations. This work has as an analytical approach the facts and political and social events related to the land issue, the agrarian reform and the rural settlements occurred since the enactment of the first National Plan for Agrarian Reform in 1985, followed by the 25 year-long period of institutional action in different contexts and marked by marches and setbacks in the process of redistributive land assets and continuous regimental transformations of INCRA, organizational arrangements, administrative discontinuities, bureaucratic worsening and other dysfunctions. This paper is to be considered as a reasonable opportunity to explain the meaning of the existence of INCRA as a reference of the mediation of conflicts in the countryside, in the process of its resolution and determination of results of public action.

Keywords: INCRA; rural settlements policies; political-administrative processes.

LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

TABELA	Página
1 Metas e assentamento de famílias e resultados alcançados no período de 1995 a 1998	39
2 Famílias assentadas em relação à previsão no II PNRA, em cotejo com dados oficiais do MDA/INCRA e dados DATALUTA, 2007	50
3 Assentamentos rurais no Brasil, 2003-2010, considerando os assentamentos federais (*)	51
4 Política de Assentamentos no Brasil. Número acumulado do período 2003-2010, considerando todas as modalidades de assentamento	52
5 Projetos de colonização - Período 1985 a 1989	77
6 Titulação de terras por regiões, no período de 1985 a 1989	78
7 Indicadores sobre a eficiência econômica global do INCRA	100
8 Crédito BIRD - Cédula da Terra (em mil reais)	102
9 Evolução do orçamento do INCRA - período 1995-2009 (LOA x Dotação Autorizada x Empenho liquidado)	160
10 Participação dos processos no orçamento do INCRA em valores percentuais por ano em relação ao total - consolidado de 2005-2009	163
11 Número de famílias a serem assentadas, investimentos previstos no II PNRA (2003-2006) e gastos com obtenção de terras liquidados	165
12 Desempenho do INCRA na execução da despesa com ação de obtenção de terras com TDA e Moeda corrente- 2005/2009	166
13 Assentamentos rurais no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando os assentamentos federais (*)	179
14 Assentamentos rurais no Brasil, por regiões, período de 1985 - 2010 (*)	183

QUADRO	Página
1 Agrupamento de processos, ações e atividades do INCRA	161
2 Principais estudos e pesquisas desenvolvidos sobre os assentamentos rurais	185

FIGURA	Página
1 Distribuição dos servidores do INCRA nas suas unidades	106
2 Distribuição de ativos e aposentados no quadro de servidores de INCRA	108
3 LOA x Dotação Autorizada x Empenho liquidado	160
4 Evolução do orçamento dos processos do INCRA- consolidado de 2005-2009	162
5 Participação dos processos no orçamento do INCRA em valores percentuais em relação ao total anual	164
6 Participação em % dos recursos destinados à implantação e Desenvolvimento dos projetos de assentamentos em relação ao total do período (1995-2009)	167
7 Participação em % dos recursos destinados à concessão de créditos instalação nos projetos de assentamentos em relação ao total do período (1995-2009)	167
8 Áreas destinadas a projetos diferenciados e incorporadas à reforma agrária (em ha), entre 2003 e 2009	182

SIGLAS UTILIZADAS NA TESE

ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ANC - Assembleia Nacional Constituinte
ASSINAGRO - Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do INCRA
APEX - Associação Brasileira de Promoção de Exportação
ASA – Área a ser alienada
ATES - Assistência Técnica Social e Ambiental
AUD - Auditoria Interna
BASA - Banco da Amazônia
BB - Banco do Brasil
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB - Banco do Nordeste
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEAO - Coordenação Especial da Amazônia Ocidental
CEAT - Coordenadoria Especial do Araguaia-Tocantins
CEF - Caixa Econômica Federal
CEER - Coordenação Especial do Estado de Rondônia
CDR - Comitê de Decisão Regional
CF – Constituição Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNRA - Campanha Nacional de Reforma Agrária
CONCLAT – Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONTAG- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros
CPDA – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra
ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EVT – Estudo de Viabilidade Técnica
FAA - Frente Amplia de Agropecuária
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNE – Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste
FNO – Fundo constitucional de Desenvolvimento do Norte
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
GARA - Grupo Nacional de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária
GEBAM – Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas

GEE – Grau de Eficiência na Exploração
GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia – Tocantins
GUT – Grau de Utilização da Terra
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
INIC- Instituto Nacional de Imigração e Colonização
INTER - Instituto Jurídico de Terras
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MA – Ministério da Agricultura
MAARA – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MAST – Movimento dos Agricultores Sem Terra
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEAF – Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários
MEPF - Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MLST – Movimento de Libertação dos Sem Terra
MLT – Movimento de Luta pela Terra
MME - Ministério de Minas e Energia
MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MSTR – Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais
NERA - Núcleo de Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária
NMR – Novo Mundo Rural
OCB – Organização das Cooperativas do Brasil
OTN- Obrigações do Tesouro Nacional
PAE - Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAD - Projetos de Assentamento Dirigido
PAF - Projeto de Assentamento Florestal
PAI - Programa de Ação Imediata
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAR - Projeto de Assentamento Rápido
PCA- Plano de Consolidação do Assentamento
PCT - Projeto Cédula da Terra
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PDRI - Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PDSFN - Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional
PEA - Plano de Exploração Anual
PFL – Partido da Frente Liberal
PIC - Projetos Integrados de Colonização
PIN - Programa de Integração Nacional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Rural
PNPF - Programa Nacional de Política Fundiária
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA - Programação Operacional
POLAMAZONIA - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA - Plano Plurianual
PP - Plano Preliminar
PRA - Plano de Recuperação do Assentamento
PROCERA – Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste
PROVALE - Programa Especial para o Vale do São Francisco
PRRA – Plano Regional de Reforma Agrária
PTD - Projeto Técnico Definitivo
RB – Relação de Beneficiários
RDS - A Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX - Reserva Extrativista
SAF – Secretaria de Administração e Finanças
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SERFAL - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SIAFI – Sistema de Informações Administrativas e Financeiras
SIPRA - Sistema Nacional de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIPT - Sistema Integrado de Preços de Terras
SNCR – Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais
SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças
SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SRF – Secretaria da Receita Federal
SSR - Serviço Social Rural
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUPRA – Superintendência de Reforma Agrária
TAC - Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
TCU - Tribunal de Contas da União
TDA - Títulos da Dívida Agrária
UEP - Unidade Executora do Programa
UDR – União Democrática Ruralista
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UTE - Unidade Técnica Estadual
VTN - Valor da Terra Nua

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - PROBLEMATIZANDO A AÇÃO DO ESTADO	9
1. Referenciais teóricos	9
1.1 Natureza e atributos fundamentais do Estado	9
1.2 Instituições e políticas públicas	16
1.3 A discussão sobre a análise de políticas públicas	21
2. A intervenção do Estado em processos de redistribuição de terras no Brasil: retrospectiva, limites e possibilidades	25
2.1 A problemática da terra e a necessidade da reforma agrária como questão política	25
2.2 A (re)significação da reforma agrária no Brasil com o lançamento do I PNRA	28
2.3 A Política fundiária e da reforma agrária nos termos do novo ordenamento do direito agrário: a Constituição Federal de 1988 e as disposições da Lei Agrária nº 8.629/93	32
2.4 As estratégias controversas do Novo Mundo Rural e da “Nova Reforma Agrária” – a era FHC	37
2.5 A atualidade e a importância da reforma agrária no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) - era Lula da Silva	43
3. O sentido da reforma agrária hoje e as funções do INCRA	58
CAPÍTULO II - INCRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS	65
1. A dimensão e o significado da política de assentamentos rurais	65
2. Referência institucional	69
3. A Atuação do INCRA na sua origem	72
4. O marco de reorientação do papel do INCRA: o contexto pós-edição do I PNRA	74
5. As alterações estruturais do INCRA e o conjunto de redefinições do seu papel institucional a partir da década de 1990	80
6. O INCRA no contexto pós-edição do II PNRA	92
7. Problemas institucionais e entraves operacionais do INCRA	96
CAPÍTULO III - O APARATO BURECRÁTICO DO INCRA E SUAS IMPLICAÇÕES NA COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS	113
1. O marco legal e seus condicionamentos para a execução da política de assentamentos rurais	114
2. Alterações legais que impactaram na ação do INCRA e na evolução da política de assentamentos rurais	116

CAPÍTULO III (Continuação)		
3.	O arcabouço normativo do INCRA e seus efeitos no desenvolvimento dos assentamentos	120
3.1	Atos normativos de obtenção de terras - <i>PROCESSO 1</i>	120
3.2	Atos normativos correspondentes à criação, implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento - <i>PROCESSO 2</i>	124
3.2.1	O disciplinamento da concessão de créditos para os assentamentos rurais pós I PNRA	125
3.2.2	O disciplinamento da concessão de créditos para os assentamentos rurais pós II PNRA	132
3.3	Atos normativos relativos à estruturação do sistema de decisão da política de assentamento - <i>PROCESSO 3</i>	141
CAPÍTULO IV – A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE AÇÃO DO INCRA E OS RESULTADOS DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS		147
1.	Os sistemas de decisão e a intermediação de interesses na política de assentamentos	147
1.1	Questões político-institucionais	147
1.2	Representações dominantes e processos de negociação	149
2.	Os instrumentos de ação e as formas de operacionalização da política de assentamentos rurais	151
2.1	Diretrizes orçamentárias e instrumentos de programação	151
2.2	Atribuições de créditos e composição de recursos	158
2.3	Os sistemas de gerenciamento do INCRA e suas funções para a política de assentamentos	169
3.	As interrelações institucionais com agentes públicos e rede de atores sociais	171
4.	Um balanço dos resultados da política de assentamentos rurais do INCRA	178
4.1	Aspectos quantitativos da política de assentamentos rurais coordenada pelo INCRA	179
4.2	Referências de análises qualitativas dos assentamentos rurais implantados no Brasil	184
CONCLUSÕES		191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		203
ANEXOS		211
ANEXO A	Dados institucionais	214
ANEXO B	Legislação agrária	217
ANEXO C	Modalidades de assentamento do INCRA e outras formas reconhecidas pelo órgão	218
ANEXO D	Quantitativo de famílias, programadas e assentadas	219
ANEXO E	Modalidades de créditos e valores respectivos	223
ANEXO F	Recursos Orçamentários e Financeiros	227
ANEXO G	Relação dos entrevistados por ordem de citação na tese	234

INTRODUÇÃO

A reforma agrária, no Brasil, é um tema que a despeito das controvérsias que suscita em face de sua natureza, de tempos em tempos é ativada na pauta política do governo, sempre que emergem manifestações e mobilizações encetadas pelos diferentes movimentos camponeses, notadamente os trabalhadores rurais sem terra. Não obstante ser considerada uma política pública de responsabilidade do Estado, sua ação não tem sido propositiva até o momento, configurando uma situação na qual o Poder Executivo atua sob o impulso e a pressão dos movimentos sociais de luta pela consecução.

A par de algumas incursões na desapropriação de terras improdutivas e da criação e implementação de milhares de assentamentos rurais, o feito até agora alcançado pelos sucessivos governos, desde o período de redemocratização do Brasil, ainda é insuficiente para alterar o *status quo* do regime de posse e uso da terra, cuja conformação fundiária continua a ser identificada com uma das mais concentradas do mundo.

Há, verdadeiramente, o reconhecimento de que a redistribuição de terras e as ações pontuais de assentamento de famílias de trabalhadores sem-terra foram realizadas, nas duas últimas décadas, de forma localizada em zonas de conflito fundiário ou em áreas com processos de decadência econômica ou de reestruturação produtiva. É evidente também que a condições sociopolíticas de tais ações do Executivo Federal ficaram sempre condicionadas ao arco de alianças políticas necessárias à governabilidade e adstrita às correlações de forças políticas vigentes nesse período referenciado.

Essas circunstâncias colocam a política pública de assentamentos rurais numa condição administrável politicamente, ou ao que se poderia denominar de “a reforma agrária possível”, mas que, ainda assim, é sabidamente permeada de conflitos e marcada pela intolerância de setores conservadores e pela indiferença de segmentos da sociedade brasileira.

Já se tornou senso comum afirmar-se que no caso da redistribuição de terras no Brasil o “Estado caminha a reboque dos movimentos sociais”. As críticas mais contundentes dão conta de que o Poder Público trata a questão do agro brasileiro e a realização da reforma agrária com políticas conjunturais, na medida do grau de conflituosidade e da mobilização dos trabalhadores rurais sem terra organizados em suas entidades de luta pela democratização do acesso à terra e do poder de contraposição dos setores avessos à transformação social no campo.

Na percepção geral dos debates acerca do tema da reforma agrária realizados nos meios acadêmicos e no âmbito dos movimentos sociais de luta pela terra, a política de assentamento do governo federal, sob a coordenação do INCRA, não tem sido considerada um processo amplo e efetivo de reforma agrária, em razão do baixo efeito produzido na alteração do regime da propriedade da terra, cuja concentração desse ativo fundiário persiste até os dias de hoje.

Vários agraristas têm alertado para o fato de que, historicamente, o Poder Público não tem conjugado esforços no sentido de prover as condições político-institucionais para implementar no Brasil uma política de reforma agrária de abrangência nacional, voltada para alterar significativamente a estrutura fundiária do País (FERREIRA, 1994; ALENTEJANO, 1997; LEITE *et alii*, 2004; OLIVEIRA, 2005; FERNANDES, 2010; CARTER *et alii.*, 2010).

Associando-se a tal assertiva tem-se como certo que a questão agrária continua como um tema pendente na história do País e a realização da reforma agrária como um processo não

resolvido, considerado utópico, limitado no passado e no presente como veio afirmar Martins (2000).

Apesar desse impasse, há de se reconhecer que a implantação de maneira adensada de projetos de assentamentos rurais em determinadas regiões do Brasil vem configurando espaços de ‘áreas reformadas’, aonde uma nova feição agrária se constitui, trazendo impactos positivos sobre a vida de mais de 1,0 milhão de pessoas assistidas por essa política governamental, criando, visivelmente, uma relativa minimização das históricas condições de injustiça e de exclusão social, tão explícitas no mundo rural.

Vários estudos e pesquisas de caráter multidisciplinar com âmbitos diferenciados e horizontes temporais distintos realizados em torno da emergência dos assentamentos rurais vêm confirmar essa outra realidade econômica e social em diversas localidades rurais, com a verificação dos efeitos alvissareiros da instalação dessas unidades de reprodução econômico-social.

A evolução no número dos assentamentos rurais federais implantados no País nesses 25 anos desde o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e o processo que lhe deu cabimento são fenômenos a serem considerados. O volume de terras incorporado até então, principalmente por meio da utilização do instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, além do crescimento dos recursos orçamentários nesse último decênio, mostra que a execução dessa política redistributiva e o processo de resolução que ela desencadeia para a problemática da sobrevivência de milhares de famílias no campo devem ser distinguidos.

As oportunidades que a política de assentamentos rurais tem proporcionado na melhoria das condições de vida e no resgate da cidadania das populações assentadas, parecem conferir ao INCRA, em razão de suas atribuições regimentais e legais, um significado estratégico na consecução dessa política setorial governamental, e um papel institucional ainda importante como agente de desenvolvimento rural, o que implicou, e tem efeitos na redefinição organizacional e na refuncionalização desse Órgão estatal federal.

Como entidade pública federal integrante da ossatura do Estado e constitutiva do sistema burocrático de governo, o INCRA em toda a sua existência teve sua atuação e atividades - na sua origem ligadas à colonização, e logo após a segunda metade da década de 1980 mais orientadas à redistribuição de terras - adstrita a diferentes contextos históricos e conjunturas político-institucionais e econômicas de razoáveis níveis de instabilidade e imprevisibilidade, como vivenciadas igualmente por outras entidades públicas estatais.

Tais circunstâncias geraram, por certo, impasses estruturais e organizacionais e descréditos quanto à natureza e capacidade da instituição para o exercício de sua finalidade. A dependência de caminho percorrido, ou os processos de “path dependence” na trajetória do INCRA têm influenciado a cultura administrativa e os padrões de comportamento no Órgão com implicações decisivas nos processos de coordenação da política pública redistributiva fundiária.

Em consequência, na execução da política pública sob a sua égide e seus resultados políticos e materiais, pode-se inferir vários problemas de caráter político-institucional e outros de cunho operacional como: diferentes padrões de intermediação de interesses; excessivos aparatos burocráticos e arranjos institucionais; inadequados sistemas decisórios; permanentes mudanças na estrutura regimental; fortes descontinuidades administrativas com sucessivas alterações no quadro de dirigentes, particularmente na função de presidente do Órgão; alargamento de suas funções; redirecionamento de seus objetivos e atividades; conflitos intraburocráticos; a fragmentação institucional e o isolamento.

Na esfera operacional, de intervenção fundiária e de orientação e assessoramento aos assentamentos rurais, igualmente, foram detectados obstáculos na identificação fundiária, na obtenção e incorporação das terras, no cadastro e seleção dos beneficiários do programa, no

processo de criação e implantação das unidades, e nas ações estruturantes (planejamento espacial e produtivo, créditos, assistência técnica, infraestrutura etc.). Estas ações últimas citadas não foram suficientemente integradas a um processo amplo de desenvolvimento que considerasse as dimensões econômicas, sociais, políticas e ambientais, das unidades criadas e do seu entorno geoeconômico.

Ficou evidenciada, portanto, uma baixa performance do INCRA na promoção do desenvolvimento e, notadamente, da consolidação dos assentamentos com prejuízos para a expansão das capacidades das famílias assentadas e de suas liberdades substantivas. Assinala-se como hipótese verificada para essa problemática que o poder específico da burocracia do INCRA, com viés concentrador e centralizador, gerou estratégias e um arcabouço normativo universalizado e rígido, dissociados das múltiplas dimensões dos projetos de assentamento e desagregados de considerações de ordem específicas regionais.

Uma nova representação dos problemas que marcaram a trajetória do INCRA e de seu papel na coordenação da política de assentamentos rurais no País, discutindo a complexidade dos processos político-administrativos que formam a gênese da política, constitui-se na ideia-força para o desenvolvimento deste trabalho.

Tendo por base um conjunto de elementos teórico-metodológicos e a partir da sistematização, interpretação de dados de pesquisa documental e de campo, faz-se uma análise crítica argumentativa sobre ditos processos de coordenação da política setorial redistributiva do Governo Federal, destacando como referencial analítico a interdependência entre três dimensões: a dimensão institucional representada pelo INCRA, como instituição pública integrante da organização burocrática do Estado; os processos político-administrativos, comumente conflituosos; e a política de assentamentos rurais do governo federal, de natureza redistributiva.

No que se refere à dimensão institucional (“polity”), interessou saber sobre a lógica de atuação do INCRA compreendendo os elementos estruturais e os processos de intervenção direta; a racionalidade burocrática; os mecanismos de funcionamento; e a estrutura de negociação e processos decisórios.

Relativamente à estruturação dos processos político-administrativos (“politics”) examinaram-se as dinâmicas sociais, os objetivos, atitudes e comportamentos dos agentes e atores sociais e a integração dos elementos normativos e culturais.

No que diz respeito à política pública (“policy”) interessou investigar a sua natureza e significado político, a configuração dos programas, os problemas técnico-políticos, o conteúdo material de seus resultados, e o grau de interferência dos padrões de comportamentos.

É, por conseguinte, um estudo da performance governamental baseado em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Assim, está sustentado pelas abordagens teórico-conceituais da Ciência Política associadas a métodos de análise de que tratam o ‘institucionalismo histórico’ e o ‘institucionalismo sociológico’, em contraposição ao atual perfil de análise institucional baseado no aspecto estritamente técnico-gerencial, privilegiador das funções de gestão por resultados.

Mais especificamente, o primeiro método foi utilizado para se referir ao um tipo de explicação (“path-dependence”) que se desdobra por meio de uma série de estágios sequenciais cuja trajetória é pontuada por conjunturas críticas em que a cada decisão tomada e/ou aprovada, influência, em maior ou menor medida, o caminho posterior, ou padrões de mudanças. O segundo considera o peso atribuído aos elementos estruturais, às dinâmicas sociais e a saída sobre uma visão mais extensiva e menos funcionalista das instituições, levando à interpenetração dos elementos normativos e culturais nos fatores explicativos pertinentes.

Por meio da formatação de um quadro de análise sistêmica e processual da ação do INCRA na coordenação da política de assentamentos rurais, se descreve o aparato burocrático que constitui a substância visível da ação institucional e, atribuindo-se funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo da coordenação da política de assentamentos rurais, foram identificados pontos de referência que forneceram pistas às causas de déficits no seu processo de desenvolvimento.

Como resultado, imprime-se um valor explicativo para a existência dessa autarquia federal e seu papel na intermediação de interesses conflitantes ligados a terra, a sua especificidade na estrutura de organização do Estado, a sua dimensão histórico-institucional, processual e organizativa, o seu significado estratégico e as funções particulares e exclusivas que desempenha. Essa escolha não desobriga o autor, no entanto, da necessidade de compor uma retrospectiva de eventos históricos que condicionaram, e ainda hoje condicionam o curso da ação institucional inerente à política de redistribuição de terras no País e seus desdobramentos.

Na escolha do recorte temporal e analítico três ciclos sociopolíticos tiveram peso determinante, dado o conjunto de fatos ou fenômenos sociais que engendraram as condições sob as quais se deu a consecução da política setorial do governo federal abrigada no Órgão executor da reforma agrária, o INCRA.

Numa primeira ordem, a emergência das lutas e da mobilização pela reforma agrária na segunda metade dos anos de 1980 que culminaram com o anuncio do I PNRA pelo Governo Federal, num ambiente de inquietação social e de esperança pela realização, afinal, da reforma agrária.

Uma segunda perspectiva de análise guarda relação com os acontecimentos da década de 1990, no contexto de reformas neoliberais em que o Estado foi submetido e às profundas mudanças na sua estrutura e funcionamento, redefinindo-se enquanto expressão das disputas entre diversas classes e frações de classes. No campo agrário, esse movimento foi acompanhado pelo tensionamento das lutas dos trabalhadores rurais sem terra exigindo do sistema político (Executivo, Legislativo e Judiciário) respostas para o aprofundamento dos conflitos agrários (assassinatos, ameaças de morte, expulsões da terra, despejos e trabalho escravo e outras formas de violência no campo) motivados pelo confronto de interesses do campesinato, do latifúndio e do agronegócio, sustentáculo da expansão e associação do capitalismo agroindustrial com a grande propriedade fundiária.

A ação social impulsionada pelos diferentes movimentos sócioterritoriais para a realização da reforma agrária por intermédio da tática das ocupações de terras das grandes áreas rurais inexploradas e descumpridoras da obrigação legal concernente à função social da propriedade resultou na desapropriação encaminhada pelo INCRA de um volume considerável de terras, na criação e a implantação de uma quantidade significativa de projetos de assentamentos e no acolhimento de milhares de famílias rurais.

Ademais, foi desse tempo a promulgação do novo ordenamento agrário por meio da edição da Lei Agrária de 1993 (Lei nº 8.629/93) e das Leis Complementares nº 76/93 e nº 88/93, dispositivos regulamentadores e disciplinadores dos princípios constitucionais relativos à reforma agrária.

Por fim, há de se considerar a importância do amplo movimento político ocorrido em 2002 que resultou na ascensão ao poder das forças de esquerda no País em 2003, que a par de outras perspectivas favoráveis para o avanço do processo de reforma agrária gerou, igualmente, expectativas enormes em relação às possibilidades de atendimento aos anseios populares com indicativos programáticos de restabelecimento das funções do Estado.

O curso das institucionalidades no Brasil nesse longo período caracterizado por diferentes contextos sociopolíticos e conjunturas críticas mostrou a inconstância do processo redistributivo de ativos fundiários, marcado por avanços e retrocessos, limitados pelos

entraves legais e administrativos e pela correlação de forças endógenas e exógenas. Ficou caracterizada a ausência de ação proativa no plano governamental para o atendimento da demanda social, particularmente, no que tange ao fortalecimento e estruturação do INCRA, Órgão executor da política de reforma agrária, cujas transformações se resumiram a mudanças regimentais, a inventivos arranjos organizacionais e a disfunções de seu papel prioritário de executor da política de reforma agrária.

Nos termos desta investigação, os processos político-administrativos que a ela se relacionam trazem em seus seguimentos a marca da mobilização dos movimentos sociais de luta pela terra e sua importância política, mas, também, mostra a ausência de um planejamento prévio governamental e insuficiência de mecanismos de apoio aos assentamentos. As diretrizes estratégicas e operacionais, os instrumentos e procedimentos de ação correspondentes, estiveram subjugadas às condições sociopolíticas nas diversas fases de execução da política de assentamento, que mais constrangeram do que favoreceram a promoção do desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamentos e uma distribuição mais equânime das oportunidades no meio rural.

A atualidade, portanto, do estudo presente, pode ser justificada em razão de que não foi realizado esse tipo de investigação específica da trajetória do INCRA no interregno definido. Podem estar associados a este estudo, como referências mais aproximadas ao tema, os trabalhos de Guanziroli (1995), Barros & Ferreira (1997), Leite & Novicki (1997), Novicki (1998), Palmeira (1994), e ainda, os depoimentos de servidores e ex-servidores do Órgão, capturados no livro *“Memória INCRA 35 anos”* editado pelo MDA/INCRA em 2006.

Nessas publicações, que no geral, dissertam sobre a questão institucional relacionada à execução da política de assentamentos, a maioria dos autores, sob as circunstâncias dos contextos e a acuidade necessária em que perceberam essa questão, fazem apreciações dos fatores e disfunções que verdadeiramente marcaram a cultura administrativa da Autarquia nas suas responsabilidades institucionais, enfatizando o desenvolvimento insatisfatório da política de assentamentos.

Nessa direção também, e mais ainda, buscou-se enfrentar neste trabalho o exame de como foram assentadas as bases para os sistemas decisórios do INCRA em relação à política de assentamentos rurais; como foram apresentados e discutidos as estratégias políticas, os recursos institucionais e os aparatos mobilizados pelo INCRA, sua natureza, concepção e finalidades (legais, programáticos, normativos, orçamentários, financeiros, materiais e intelectuais); como foram caracterizados os processos de negociação e intermediação dos interesses; como foram caracterizadas as formas de participação das organizações representativas dos trabalhadores rurais assentados no processo de definição, formulação, implementação e avaliação da política de assentamentos rurais.

Considera-se, por fim, que este trabalho apresenta-se como uma razoável oportunidade de explicitar o sentido da existência da instituição como referência na mediação dos conflitos no campo, no processo de sua resolução e na determinação de resultados sociais e políticos da ação pública representados por uma expressiva população de trabalhadores rurais assentados. Parece também crível, com os elementos teórico-metodológicos explorados, oportunizar a discussão sobre a conformação de novos estilos de comportamento institucionalizados, via novos procedimentos, arranjos, novos canais de participação, enfim, nova cultura política e administrativa.

Como precaução metodológica para a execução deste empreendimento, haja vista que o autor está imerso nas evidências de um universo que lhe é familiar por sua vinculação profissional à instituição estudada, foi estabelecida uma necessária relação de distanciamento do objeto de estudo, o que permitiu o desenvolvimento de um processo ativo metódico da construção de um saber, como base, ao mesmo tempo, na acumulação, classificação das

informações e na leitura crítica argumentativa sobre os resultados da pesquisa, compreendendo uma objetivação sociológica que permeou o trabalho.

Com essa orientação foi realizada a pesquisa de campo em estreita correspondência com a pesquisa documental. A pesquisa baseou-se em entrevistas temáticas, qualificadas, estruturadas com questões abertas e sem uso de padrões formais rígidos, mas com a utilização de um ‘roteiro de entrevista’ (Munhoz, 1989).

Foi feita uma amostragem de um conjunto de agentes públicos, dirigentes e ex-dirigentes (presidentes, diretores e superintendentes) do INCRA, como também de técnicos de áreas de ação estratégica da autarquia, num total de 13 (treze) entrevistados (ver: Anexo G; Quadro 1 – Relação das entrevistas por ordem de citação na tese). A seleção dos entrevistados foi predominantemente orientada por critérios qualitativos representando aqueles que, por sua biografia, participação e vivência, se inteiraram de ocorrências ou situações ligadas ao objeto de estudo, que pudessem oferecer depoimentos significativos.

Foi requerido, nesse momento, um grande esforço em face da posição do pesquisador que tivera experiências compartilhadas com todos os entrevistados na instituição ora estudada. Nesse sentido, foi proposto o estabelecimento de um diálogo franco e aberto, com vistas a captar, além de informações substantivas e versões particularizadas, uma visão de conjunto a respeito do universo estudado, que oferecesse mais do que o simples relato de acontecimentos, mas que se estendessem sobre as conjunturas político-institucionais, atitudes e comportamentos dos agentes públicos e atores sociais, o funcionamento da instituição estudada, dogmas, conflitos, formas de cooperação e solidariedade grupal, de transação, situações de impactos etc.,

Guardadas as particularidades de cada um dos entrevistados, suas preferências político-ideológicas e partidárias e os seus cuidados em demonstrar responsabilidades institucionais temporais, todos, invariavelmente, expressaram certo sentimento de frustração em relação ao processo de desenvolvimento da política pública, dissertando, ora sobre o caráter ambíguo da legislação que comanda a intervenção fundiária do Estado por meio do INCRA -, notadamente quanto aos entraves na aplicação do instrumento da desapropriação social por interesse social para fins de reforma agrária, o imbróglio da questão ‘produtiva *versus* improdutiva’, a falta da atualização dos índices de produtividade -, ora identificando à ineficácia dos atos administrativos normativos e operacionais editados pelo Órgão incapazes de favorecer o desenvolvimento autossustentado dos assentamentos.

Em algumas entrevistas foram anotadas as implicações do paradigma concentrador e centralizador das decisões do INCRA nos resultados da política pública setorial, outros depoimentos ressaltaram a necessidade de outra arquitetura legal e burocrática, inclusive com a reestruturação do INCRA, em razão das dificuldades gerenciais do Órgão estatal no processo de desenvolvimento dos assentamentos rurais. Em momentos mais incisivos, depoimentos foram expressos relativos às contradições e às incertezas quanto à construção de outro projeto de Nação para o Brasil em que a política de reforma agrária figuraria como um vetor estratégico para tal.

Finalmente, o processo de coleta e tratamento das informações considerou a precaução advertida por Champagne (1996) e Bourdieu *et alii*. (2007), quanto às representações, os “fatos” instituídos e os dados “preconstruídos”, e, principalmente, com a necessidade de tê-los sempre interpretados e integrados em uma problemática científica e de nunca poderem falar por si mesmos.

Faz-se importante ressaltar que na sistematização dos dados e informações colhidas na pesquisa documental e nas operações de campo, e, finalmente, na análise e interpretação, foram considerados, estritamente, aqueles relativos às ações e aos mecanismos e instrumentos correspondentes à intervenção direta do INCRA no processo de redistribuição de terras e no

assentamento efetivo de famílias rurais, que exigiram esforços de gestão e requerimentos de recursos materiais e formalidades do Órgão para a sua consecução.

A tese está estruturada em quatro capítulos, além da introdução e conclusões, onde no capítulo primeiro, problematizando a ação do Estado, apresentam-se os referenciais teóricos como fundamentos para a análise dos seus atributos, a natureza das instituições e suas relações com a sociedade na configuração, formulação e execução das políticas públicas. Privilegiando a ótica da análise política das políticas públicas, nessa parte recupera-se o conjunto de definições, concepções, conceitos e significados atribuídos às políticas públicas e o sentido aplicado à sua formulação e execução pelo Poder Público.

Com base nesses marcos teóricos, e em prosseguimento, faz-se uma análise crítica argumentativa sobre a lógica de atuação do Estado no mundo rural e, em particular, na execução de políticas fundiárias e agrárias, dissertando sobre sua responsabilidade no disciplinamento dos meios regulatórios para a efetivação da reforma agrária e de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais nas mais diversas situações de vulnerabilidade econômica e social no País.

Compondo uma retrospectiva das ações correspondentes e as interfaces com outros programas de governo ligados as questões agrárias e as consequências disso para desenvolvimento rural, detém-se na atualização dos debates acerca da temática da reforma agrária com maior delineamento a respeito da política de assentamento, seus desdobramentos, suas possibilidades, alcance e limites no quadro político-institucional no interregno do lançamento do I PNRA em 1985, o decurso das ações do II PNRA, e as ações nos anos subsequentes até 2010.

O segundo capítulo trata da institucionalidade do INCRA destacando-se a natureza e finalidade, as suas atribuições legais e as funções que lhes são exclusivas. Analisa-se ainda a trajetória da Instituição em seus vários períodos de existência e atuação em distintos ciclos de governos, sua reorientação em relação a sua missão institucional particularmente a partir da edição do I Plano Nacional de Reforma Agrária.

Desenvolve-se no mesmo tópico uma abordagem mais específica relacionada à política de assentamentos rurais, com suas especificidades,

No terceiro capítulo exploram-se os processos político-administrativos desencadeados pela intervenção governamental por intermédio do INCRA no atendimento da demanda social via política de assentamentos rurais, construindo-se um quadro de ação sistêmica com as diretrizes estratégicas políticas e operacionais, os arranjos institucionais, os aparatos burocráticos engendrados e suas implicações na coordenação da política setorial sob a égide do Órgão estatal.

No capítulo seguinte discorre-se sobre a estruturação do sistema de ação do INCRA no que concerne aos sistemas decisores e os instrumentos de ação política e operacional no desenvolvimento da política setorial em comento. Igualmente, buscam-se identificar o comportamento e as atitudes dos atores políticos e dos agentes governamentais, as relações de poder que coexistiram no campo de disputa dessa política setorial redistributiva, as convergências/divergências entre as decisões de governo e o caráter diferenciado das demandas que a população assentada de trabalhadores rurais valoriza de forma direta e indireta.

Nessa parte, ainda, examina-se os resultados materiais da política de assentamentos rurais coordenada pelo INCRA nos diferentes momentos históricos e políticos de consolidação da democracia no Brasil a partir da edição do I PNRA, e procura-se avaliar a atuação e o desempenho institucional do INCRA e de outros agentes nesses diferentes contextos.

Conclui-se comentando a respeito do papel, das funções e do significado estratégico do INCRA, num contexto de representação de novos problemas face ao desenvolvimento do

modelo de expansão do capitalismo agroindustrial no rural brasileiro em associação com a grande propriedade privada, em desfavor das áreas reformadas e do sistema da agricultura familiar.

CAPÍTULO I

PROBLEMATIZANDO A AÇÃO DO ESTADO

Nesta primeira parte do trabalho explicita-se o universo de princípios, categorias, conceitos e definições sobre o aparelho do Estado e as instituições, com ênfase nos estudos sobre a ação de governo e de formulação de políticas públicas. Amparando-se nas contribuições da literatura que dizem respeito ao tema, destacam-se os marcos explicativos relacionados à ossatura institucional, a natureza e as técnicas de poder, o papel orgânico que o Estado exerce na organização do interesse político do bloco no poder, composto, prioritariamente e historicamente, de várias frações das classes dominantes.

O interesse aqui também se volta, especificamente, para as abordagens teóricas mais relevantes para o desenvolvimento dos estudos das instituições, seus marcos conceituais e análise do seu papel como definidora do espaço da legalidade e legitimidade das organizações públicas e de seus agentes que atuam em nome do Estado.

Em seguida, suscitam-se as controvérsias e questionamentos em relação à prática de intervenção do Estado na questão agrária, suas responsabilidades e ações desenvolvidas na execução da reforma agrária, cuidando, no entanto, para não se exaurir nas reiterações sobre o tema.

Procede-se um exame dos antecedentes históricos, das conjunturas críticas e dos padrões de reação e contrarreação a respeito da intervenção do Estado que sustente a análise específica do objeto do estudo sobre a trajetória e o papel desempenhado pelo INCRA na coordenação da política de assentamentos rurais desenvolvida no Brasil, limitada ao período recortado para a investigação.

Ao final, prospecta-se sobre os rumos do processo de reforma agrária no País e suas possibilidades frente às novas condicionalidades político-institucionais.

1. Referenciais teóricos

1.1 Natureza e atributos fundamentais do Estado

Para alguns autores marxistas o Estado é antes de tudo o “aparelho do Estado” (governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, etc.), definido como força de execução e de intervenção repressiva a serviço das classes dominantes na luta de classes da burguesia e seus aliados contra o proletariado (MARX & ENGELS, 2010). Repressivo porque funciona em situações de limite por meio da violência, podendo a repressão, também, ser administrativa, constituindo-se no que Althusser (1985: 67), mais adiante, chama de “aparelho repressivo do Estado”.

Num sentido mais amplo e inserido num contexto de uma sociedade contemporânea o ‘Estado’ de Gramsci (1976) constitui-se num cenário de lutas, um quadro complexo de atividades políticas e teóricas com que as classes dominantes não somente justificam como conservam seu domínio e se organizam para obter consentimento ativo daqueles que são governados. Como na teoria marxista, o Estado é um organismo a serviço da classe dominante, porém, não se mantém apenas pela força e coerção legal, mas criando as condições favoráveis à expansão máxima do grupo dominante.

O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de

equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico-corporativo estreito (GRAMSCI, 1976: 50).

Por intermédio de diversos meios e sistemas, inclusive e principalmente de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, o Estado se mantém e se reproduz como instrumento de uma classe, também construindo o consenso no seio da sociedade. Nesse sentido, o ‘Estado’ na visão marxiana ampliada de Gramsci é um ser que a tudo envolve, o qual é composto pela sociedade política e a sociedade civil.

Como se depreende do marco teórico de Gramsci a dominação de classe não somente se baseia na coação, mas também, no consentimento ativo das classes subordinadas, sendo esta dupla interpretação que dá sentido à utilização do conceito de ‘hegemonia’¹ por aquele pensador. Com o termo ‘hegemonia’ Gramsci queria representar a produção cultural de sistemas inteiros de valores, atitudes, crenças e moralidade que dão suporte para a ordem social existente e o modo de vida prescrito. Hegemonia, para Gramsci era um “princípio organizador” difundido por meio da socialização, como senso comum em cada aspecto da vida diária.

Como Jessop (2002: 6) destaca:

He defines hegemony as the exercise of political, intellectual and moral leadership within and over a given political space in such a way as to bring social forces and institutions into conformity with the requirements of capitalist reproduction in a particular period. Where hegemony is successfully exercised it is reflected in what Gramsci terms an historic bloc. This can be defined for present purposes as a historically specific, contingent correspondence between the economic, the juridico-political, and the ethical dimensions of a given social formation.

Jessop (2002) argumentando ainda sobre esse aspecto afirma que um papel fundamental no exercício da hegemonia e de construção de um bloco histórico é desempenhado pelos intelectuais que desenvolvem estratégias econômicas, projetos estatais e visões hegemônicas e podem, assim, ajudar a consolidar um equilíbrio estável de compromisso entre diferentes forças sociais em torno de uma dada ordem política, econômica e social.

O Estado, na acepção de Poulantzas (2000), tem um papel decisivo nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada.

O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante [...] o Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar o *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. [...]... a ideologia dominante invade os aparelhos de Estado, os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe (POULANTZAS, 2000: 26-27).

Por outro lado, apreciando algumas das formulações de Poulantzas (2000), percebe-se a preocupação daquele teórico marxista de que o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma relação intrínseca, mas, como, aliás, é o capital, como uma condensação material de relações de forças entre classes e frações de classes, necessárias à

¹ O termo ‘hegemonia’, apesar de ter sido usado anteriormente por Lênin traz uma dupla interpretação: a primeira teria o significado de dominação; a segunda, um significado de liderança tendo implícita alguma noção de consentimento. É nesta segunda definição que este termo assume um papel de destaque na elaboração de todo o quadro teórico gramsciano.

reprodução dos processos de produção capitalista, onde o Estado assume um papel protagonista. Poulantzas assevera que compreender o Estado desse modo é evitar os impasses em torno do pseudo-dilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como ‘coisa-instrumento’ e o Estado concebido como ‘sujeito’.

O Estado como ‘coisa’: a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil [...] Mas o Estado não é simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes. (POULANTZAS, 2000: 130/1).

Assim, para Poulantzas, é impossível compreender a forma e função do aparato estatal sem levar em conta seu papel de mediador no conflito de classe e ademais, embora possa atuar para favorecer em longo prazo os interesses do grupo de classe dominante, isso não impede que as classes populares estejam presentes nele.

Pelo que se pode depreender da análise de Poulantzas o Estado como uma organização político-jurídica de uma sociedade é elemento equilibrador para um sistema de desenvolvimento social desequilibrado. Exerce um papel de organizador da dominação política das classes dominantes, não obstante sua função de realizar o bem público. Todas as relações de Estado são construídas num espaço de conflitos de poder, que se autonomiza com base nos interesses. Os diferentes ramos ou setores do Estado atuam como centros de poder para diversos grupos de classe ou alianças dentro do bloco de poder.

Em respeito a recorrente tese de que o “Estado é tratado como um instrumento de dominação de classe”, Jessop (1982) relaciona essa abordagem a um reducionismo econômico através do pressuposto de que a base econômica determina o equilíbrio das forças políticas na luta pelo poder estatal, assim como a forma institucional do Estado serve de instrumento sobre o qual a luta política é travada. Mas, acrescenta que isso também pode ser desenvolvido numa direção voluntarista focalizando sobre o papel mais ou menos independente da ação política na transformação da base econômica e na condução da luta de classe.

Na perspectiva de Jessop (1982) o Estado é o fator de coesão e formação social por entender que ela está intimamente identificada hoje com os argumentos anti-instrumentalistas de Poulantzas, como é também evidente nos textos clássicos de Marx.

Finally it is necessary to consider the presupposition of all the themes and arguments outlined in the preceding pages. For we have not yet established the Marxian definition of the state and examined its implications for political analysis. Indeed, although the point is often ignored in exegeses of Marxian political theory, the themes and arguments reviewed above presuppose a definition of the state rather than provide it. Hence the assertion that the state is an epiphenomenon (simple or complex) of an economic base is a theoretical proposition; the claim that the state is an instrument of class rule is best interpreted metaphorically rather than literally and is at best inexact as to the nature of the instrument; and the view that the state is a factor of cohesion performing socially necessary as well as class functions could be seen as an empirical generalization. In short these approaches might usefully be interpreted as adjectival rather than substantive, as predicates rather than subjects as propositional rather than definitional, as synthetic rather than analytic. This is not to downgrade these approaches but to insist that we reconsider their theoretical status within the Marxian system. In turn this means that we must examine how Marx and Engels actually defined the state itself (JESSOP, 1982: 20).

Mais adiante, refletindo sobre as características distintivas do Estado moderno, Jessop (2002) volta a lhe afirmar um papel fundamental de coesão social, não obstante muitas vezes os seus atributos serem determinados por uma reivindicação de um monopólio legítimo da coerção organizada em uma determinada área territorial. Dessa forma o autor confere ao Estado outras capacidades distintivas, além do direito de tomar decisões ou aumentar os

impostos que são obrigatórios para indivíduos e coletividade presentes em seu território soberano. Essas outras capacidades estariam ligadas à sua lógica política baseada na racionalidade ou governabilidade, que assegura a manutenção da integridade territorial e a responsabilidade formal para a promoção de uma construção social de "interesse público", em face do egoísmo privado.

...following the prewar Italian Communist, Antonio Gramsci, and the postwar Greek Marxist theorist, Nicos Poulantzas, I consider the state as a social relation . The former proposed an inclusive definition of the state in its integral sense as 'political society + civil society' (Gramsci, 1971); the latter analysed state power as a form - determined condensation of the balance of political forces operating within and beyond the state (Poulantzas 1978). Combining their ideas, one can define the state as an ensemble of socially embedded, socially regularized and strategically selective institutions, organizations, social forces and activities organized around (or at least actively involved in) making collectively binding decisions for an imagined political community. State power can be understood in turn as a power relation that is mediated in and through this institutional ensemble. It is not exercised by the state as such; the state is not a subject. Nor does it originate entirely within the state itself or from among the state's personnel. Instead, it depends on the balance of forces within the wider society as well as within state apparatuses (JESSOP, 2002: 6).

Offe (1985), por sua vez, orienta sua análise considerando o papel do Estado na estratégia da transformação socialista, entendendo que é necessário um esforço inicial para compreender o dilema do Estado capitalista, sobre o qual existe uma impressionante coincidência de opiniões entre os analistas marxistas, conservadores e liberais.

El dilema es el siguiente: El estado intervencionista capitalista del bienestar (com su estructura institucional de competencia entre partidos y democracia representativa) se enfrenta, a medida que lleva a cabo la estabilización y protección fundamental de una formación social nacional, a una multitud de necesidades y exigencias. Es imposible satisfacerlas todas dentro de los parámetros restrictivos del mismo orden con sus disposiciones democráticas liberales. Las estructuras políticas y económicas del capitalismo avanzado no están en armonía. Lo que se exige que haga el Estado se vuelve algo evidentemente imposible de lograr, a no ser que el carácter privado de la acumulación o el carácter democrático liberal del Estado desaparezcan. (OFFE, 1985: 11-12)

Nessa linha de raciocínio do autor pode-se considerar que o poder estatal, tanto em sua capacidade diretiva como em seu poder repressivo, é necessário para consolidar a mudança política e proteger as conquistas institucionais que a classe capitalista tende a anular. As coações que a economia capitalista impõe ao Estado, desorganizando assim sua capacidade de manter a ordem mediante uma eficaz resposta das necessidades e exigências políticas, se baseiam no poder que o capital tem de obstruir.

O que se pode entender dessa formulação é de que quanto menos seja possível ao Estado limitar suas atividades a uma mera sanção das transformações entre proprietários de mercadorias e quanto maior seja a complexidade e continuidade do setor estatal em suas atividades concretas dirigidas a um fim, mais difícil se tornam manter o equilíbrio entre o sistema econômico de dominação capitalista e suas precondições dispostas politicamente.

En ese sentido, la politicización de las funciones destinadas a mantener el orden capitalista, lo que la economía de mercado ya no generaba por sí misma, representa una solución inevitable – aunque ambivalente e internamente contradictoria – al problemas. Ella confronta al aparato del Estado con la tarea no sólo de harmonizar y reconciliar los intereses empíricos de los capitales particulares con los requisitos funcionales del capital como un todo, sino también de canalizar los procesos políticos, únicos medios disponibles a este fin, en una dirección en la cual su dinámica inmanente no choque contra los límites del modo de producción capitalista (OFFE, 1985: 29).

Comentando ainda sobre a questão da relação entre o aparelho estatal e interesses de valorização capitalista o autor identifica alguns problemas analíticos e metodológicos

vinculados à tentativa de construir uma teoria marxista do Estado. Seu ponto de partida é o problema do caráter de classes do Estado, ou, mais exatamente, o de resolver a inconsistência, pelo menos aparente, de que o Estado, embora não seja ele próprio capitalista, precisa ser concebido, apesar de tudo, e não somente, como “um Estado dentro da sociedade capitalista” (OFFE, 1984: 140).

Para essa explicação Offe (1984) considera duas interpretações que na visão dele são insuficientes e mediante as quais certas abordagens recentes da teoria do capitalismo procuram resolver este problema. São as “teorias da influência” e as teorias de “modelos dos fatores limitativos”.

As teorias da influência partem do princípio de que o aparelho estatal vale dizer, as suas competências e funções legislativas, executivas e judiciárias, bem como suas funções repressivas são um instrumento da classe dominante, constituindo a totalidade dos “suportes” institucionais do processo de valorização. Trata-se de uma interpretação instrumentalista que se baseia em uma série de argumentos empíricos, tais como:

(a) Blocos capitalistas ou grupos industriais isolados que influenciam em seu interesse, decisões políticas internas e externas e que afetam situações tributárias de fato, subvenções e privilégios (ex., indústria armamentista, petrolífera, de mineração, químicas, eletrônicas e outras);

(b) Grupos de capital isolados e associações industriais infiltrando-se nas instâncias encarregadas de aplicar a esses grupos, por motivos políticos, controles e intervenções reguladoras;

(c) Os capitais que exercem influência direta por meio de ameaças da redução da produção ou mesmo a transferência para o exterior, o que obriga as instâncias do aparelho estatal a agirem na previsão de tais possibilidades;

(d) Os meios de comunicação de massa que promovem em grande medida a articulação de interesses capitalistas por meio da formação política da opinião pública;

(e) Finalmente, há a possibilidade de influir pessoalmente, de forma direta e indireta, sobre a designação para cargos do sistema político, por intermédio do financiamento dirigido de eleições, do apoio a candidatos e dos contatos pessoais, de modo a estabelecer relações de dependência que produzam uma afinidade ideológica básica entre os interesses do capital e as elites políticas.

Os grupos de teorias denominadas por Offe de “teorias dos fatores limitativos” insistem no fato das limitações estruturais à possibilidade de ação, na falta da soberania das instituições e dos processos políticos, apontando com expressões como “a ilusão do Estado social”, para a ineficácia da regulamentação e da intervenção.

Enquanto as teorias da influência ressaltam a instrumentalização estrita do aparelho estatal em favor dos interesses da valorização do capital, as teorias dos fatores limitativos negam que as instituições do sistema político possam tornar-se instrumentos de qualquer interesse não capitalista. Essas perspectivas complementares diferenciam-se entre si, quando muito, na avaliação da importância atribuída à atividade do Estado para a reprodução da economia capitalista. Nos dois casos, entretanto, existe o pressuposto implícito da neutralidade do aparelho estatal, visto como um instrumento que, segundo sua estrutura interna, poderia em princípio ser utilizado para a realização de outros interesses (OFFE, 1984: 142).

O autor levanta duas objeções quanto à utilidade dessa abordagem para a demonstração do caráter classista da dominação política. A primeira se refere à confusão entre grupos de interesses empíricos e o conceito de interesse de classe. A segunda objeção questiona o caráter mecânico do conceito de influência, ou de poder, utilizado em tais estudos.

O conceito de interesse de classe, em contraste com meros interesses especiais de empresários isolados, pressupõe obviamente um “nível de racionalidade” na definição dos interesses, suficiente para que se cristalize uma concepção depurada de quaisquer acasos e

divergências situacionais e particulares, o que para Offe é pouco provável tendo em vista a “anarquia” da produção capitalista, regida pela competição (OFFE, 1984: 143).

A tese do autor, em oposição à tese instrumentalista do Estado capitalista é a de que,

O interesse comum da classe dominante se expressa, da forma mais exata, naquelas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, que não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, “de fora”, mas que brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais, e inversamente: é maior a probabilidade de que os interesses da classe dominante sejam neutralizados por pressões particularistas e até diretamente violados, ou pelo menos que as decisões negociadas sejam relativamente irrelevantes para o capital global, quando prevalece uma política de influências, em condições pluralistas (OFFE, 1984: 145).

Com relação à segunda objeção levantada pelo autor contra as ‘teorias da influência’ e as ‘teorias dos fatores limitativos’, diz respeito à influência política ou de poder político em que o conceito de poder só teria sentido em um sistema social quando fosse considerado como uma categoria relacional, como uma relação complementar entre dois elementos. “somente posso ter poder sobre algo que, de acordo com sua própria estrutura, cede ao exercício do meu poder, relacionando-se com ele e assim me autorizando, por assim dizer, a exercê-lo. A única relação que existe fora dessas condições de complementaridade é a da violência física direta” (OFFE, 1984: 146).

Por conseguinte, entende Offe que a comprovação do caráter de classe “capitalista” de uma organização de poder estatal depende, por isso, da explicitação das analogias estruturais entre o Estado e a economia organizada sob forma capitalista.

Outra realidade que se manifesta junto ao aparelho (repressivo) do Estado, mas que não se confunde com ele são os “aparelhos ideológicos do Estado” assim concebido e considerados por Althusser (1985:67) como indispensáveis para avançar na teoria marxista do Estado em relação à distinção entre ‘poder de Estado’ e ‘aparelho de Estado’.

A partir desse embasamento teórico, então, pode-se asseverar que todos os aparelhos do Estado funcionam ora através da repressão e da violência (aparelhos repressivos do Estado), ora através da ideologia (aparelhos ideológicos do Estado). A diferença fundamental entre os dois aparelhos de Estado seria, portanto, o seu funcionamento.

Assim, diferente do aparelho repressivo do Estado o aparelho ideológico do Estado é definido por certo número de realidades que se apresenta ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas (religiosas, familiares, escolares, jurídicas, político-partidárias, sindicais, de comunicação, culturais).

O Aparelho (repressivo) do Estado constitui um todo organizado cujos diversos componentes estão centralizados por uma unidade de direção, a política da luta de classes aplicada pelos representantes políticos das classes dominantes que detém o poder do Estado. Já os aparelhos ideológicos do Estado são múltiplos, distintos e relativamente autônomos, suscetíveis de oferecer um campo objetivo às contradições que expressam, de formas ora limitadas, ora mais amplas, os efeitos dos choques entre a luta das classes capitalista e proletária, assim como de suas formas subordinadas. O Aparelho de Estado assegura pela repressão (da força física mais brutal às simples ordens e proibições administrativas, à censura explícita ou implícita, etc.) as condições políticas do exercício dos Aparelhos Ideológicos do Estado (ALTHUSSER, 1985: 73-74).

Na percepção sociológica de Weber (1999), o Estado moderno é associado à noção do monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território, onde a burocracia é o instrumento de dominação legal e expressão da racionalidade administrativa. Este aparato, na acepção do autor, é superior aos demais tipos de dominação política que comanda a obediência e confere legitimidade ao poder, quais sejam: a dominação tradicional, a carismática e a legal.

O tipo de dominação tradicional é revelado pela crença cotidiana das tradições vigentes e a legitimidade daqueles que em virtude dessas tradições representam a autoridade. A veneração extra cotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por estas criadas, configuram a dominação carismática. Por fim, a dominação de caráter racional, ou dominação legal, está relacionada à crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação.

Para Weber, a racionalização mais completa já seria visível na esfera econômica e tenderia a ampliar-se no domínio do político. Aquele pensador contrapõe a liberdade política à racionalização da conduta individual e à cristalização burocrática, prática da organização administrativa que terá uma atenção especial mais adiante, nas análises referidas ao objeto de estudo desta tese de doutoramento.

A prática da política está configurada na tentativa de participar e de influenciar a distribuição do poder, seja entre vários Estados, seja no interior de um Estado, entre os grupos de pessoas e interesses que este abrange. Os interesses de distribuição, conservação e deslocamentos do poder são decisivos para a solução de uma ‘questão política’ ou de uma decisão politicamente condicionada e que também determinam a esfera de ação do agente público, que é político (WEBER, 1999).

O Estado por meio da coerção legítima, do mesmo modo que as associações políticas precedentes produz uma relação de dominação de homens sobre homens. Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeterem à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado.

...o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos (WEBER, 1999: 529).

Pensando o Estado como uma entidade territorial, Dahl (2001) considera-o como um tipo muito especial de associação que se distingue pelo tanto que pode garantir a obediência às regras sobre as quais reivindicam jurisdição, por seus meios superiores de coerção. Ressalta o autor, que nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático, quais sejam: a participação efetiva, configurada em oportunidades iguais e efetivas; a igualdade de votos; a aquisição de entendimento esclarecido, ou seja, ter oportunidades iguais e efetivas de apreender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; o exercício do controle efetivo do planejamento, a saber, a oportunidade para decidir quais questões que devem ser colocadas no planejamento.

Bresser Pereira (2011), por seu lado, afirma que há uma grande confusão na teoria política em relação à definição entre ‘Estado’ e ‘Estado-nação’. Aquele autor trata o Estado-nação como uma unidade político-territorial soberana formado por uma nação, um Estado e um território. O Estado, por sua vez, é todo o sistema constitucional-legal e a organização ou aparelho ou a administração pública que o garante. Portanto, ele não é apenas a organização ou administração pública, mas, principalmente, o instrumento por excelência de ação coletiva da nação ou sociedade civil, representação diversa da expressão de Marx & Engels (2010) em que o Estado servia fundamentalmente à burguesia como já explorada neste capítulo.

Nas sociedades modernas, ou seja, nas sociedades capitalistas, que resultaram, pois da revolução capitalista, o Estado-nação é uma unidade político-territorial rigorosamente capitalista com novos objetivos políticos traduzidos na liberdade dos cidadãos, no bem-estar econômico, na justiça social com maior equidade e na proteção do meio ambiente. O Estado,

enquanto sistema constitucional-legal e enquanto organização é o instrumento por meio do qual a sociedade organizada politicamente sob a forma de nação ou de sociedade civil procura lograr esses objetivos.

Considerando a percepção de Evans (1993) que confere ao conceito de capacidade de Estado a noção de “autonomia inserida” (“embedded autonomy”), o Estado é compreendido como o “conjunto concreto de laços sociais” que o amarra à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas, para a qual a constituição de uma “verdadeira” burocracia é fundamental. A autonomia inserida atuaria como “um mecanismo necessário para garantir a capacidade de resposta das políticas públicas aos problemas detectados nos atores privados, uma vez que estas dependem, em última instância, destes mesmos atores para sua implementação” (EVANS, 1993: 136).

No entanto, a emergência de novos paradigmas organizacionais dominantes e de reestruturação do Estado à luz da relativização da escala de competição global, determinam reformas do Estado, que têm enfatizado os fundamentos econômicos em detrimento dos fundamentos sociais e institucionais. Uma das dificuldades para a redefinição do papel do Estado é que o terreno em que se assenta está sempre mudando pelas forças econômicas, políticas e sociais globais e locais, que forçam as concepções vigentes do Estado. Isso compromete o papel protagonista do Estado na provisão garantida dos serviços básicos – educação, saúde e infraestrutura – e, ainda, na mediação dos conflitos de interesses e na redistribuição de ativos, e afinal, na possibilidade de se ter um desenvolvimento sustentado.

Segundo North (1990), as instituições com suas restrições formais e informais, ou regras do jogo, é que formalmente vão determinar os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas, estruturar os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas.

1.2 Instituições e políticas públicas

Como estruturadoras das relações sociais, nas sociedades modernas as instituições costumam encarnar-se em organizações competentemente coordenadas, como o Congresso, o Governo, o Judiciário e empresas, com capacidade de impor sanções coercitivas.

March & Olsen (2008) ressaltam que, embora o conceito de “instituição” jamais tenha desaparecido da Ciência Política teórica, a visão fundamental que caracterizou as teorias políticas desde aproximadamente 1950 é:

(a) *contextual*, inclinada a ver a política como uma parte integral da sociedade e menos inclinada a diferenciar o Estado politicamente organizado [*polity*] do resto da sociedade; (b) *reducionista*, inclinada a ver os fenômenos políticos como as consequências agregadas dos comportamentos individuais e menos inclinada a atribuir os resultados da política às estruturas organizacionais e às regras de comportamento adequado; (c) *utilitária*, inclinada a ver a ação como o produto do interesse pessoal calculado e menos inclinada a ver os atores políticos como respondendo a obrigações e deveres; (d) *funcionalista*, inclinada a ver a história como um mecanismo eficiente no alcance de equilíbrios singularmente adequados e menos preocupada com as possibilidades de inadaptação e não-singularidade no desenvolvimento histórico e (e) *instrumentalista*, inclinada a definir a tomada de decisões e a alocação de recursos como as preocupações centrais da vida política e menos atenta às maneiras pelas quais a vida política está organizada em torno do desenvolvimento de significados, por meio de símbolos, rituais e cerimônias (p. 122).

Considerando essa uma visão tradicional e funcionalista das instituições, North (1990) e Castro (2007) propõem, guardada a temporalidade das suas formulações, distinguir uma visão ampla que vá além da perspectiva instrumental das instituições. North propõe distinguila de uma visão restrita centrada nas organizações, como aquelas que englobam corpos políticos (partidos, agências do estado, etc.), econômicos (firmas, sindicatos, etc.), sociais

(igrejas, clubes, etc.) e educacionais (escolas, universidades, etc.). Castro (2007: 305), por seu lado, acredita que as instituições podem ir além da perspectiva de que “as instituições se formam e se modificam para refletir os interesses exogenousamente definidos dos mais poderosos, ou que são constitutivas dos interesses e visões de mundo dos agentes econômicos, como na ótica da economia política”.

Uma percepção aqui considerada inovadora é apresentada por Levy (1991) na qual as instituições são percebidas com incentivos e “desincentivos” cognitivos e sociais, diferentes de instituições que disporiam de um aspecto legal e apresentariam uma estrutura clara de implementação de decisões. É um conceito controverso, pois ultrapassa a concepção usual que toma as instituições como um conjunto de regras que regulam comportamentos recorrentes, e que a autora salienta como uma definição que não distingue instituição de normas, uma vez que sob esse rótulo, agrupam-se certas características diferenciadoras relevantes.

Neste sentido, aquela autora advoga a necessidade da construção de uma tipologia das instituições configurada mais diretamente com os fenômenos políticos, para o qual denomina de um subconjunto de instituições, como explicita:

Um subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras (LEVY, 1991:82).

Assim, na concepção da autora o que distingue as instituições formais é a existência de regras relativamente formais e estáveis, que implica certa configuração na alocação de recursos de poder, por meio de mecanismos que incentivam ou “desincentivam” certos tipos de ações dos atores sociais, ao restringirem o leque de suas escolhas.

O conceito de instituições como ‘constitutivas’, além de ‘habilitadoras’ e ‘cerceadoras’ recebe uma atenção especial de Evans & Chang (2000), baseada na dimensão simbólica que todas as instituições seriam possuidoras. Na visão dos autores, esse caráter simbólico das instituições inculcam certos valores (ou uma visão de mundo) nas pessoas que vivem sob sua égide e como resultado, são internalizados nessas instituições. Vendo desse modo, passou-se a reconhecer o papel fundamental da cultura e das ideias e o papel constitutivo das instituições na moldagem das maneiras pelas quais os grupos e indivíduos definem suas preferências (EVANS & CHANG, 2000).

Outra dimensão das instituições estaria ligada a uma teoria cognitiva. De acordo com essa teoria desenvolvida por Douglas (2007) as instituições precisariam ser estabelecidas por meio de um aparato cognitivo que as fundamentaria na natureza e na razão, ao descobrir que a estrutura formal das instituições corresponde a estruturas formais em domínios não humanos. Os elementos são designados pelos conjuntos nos quais as instituições encontram suas próprias analogias na natureza.

Existe uma tensão entre os incentivos para que as mentes individuais dispendam seu tempo e energia na resolução de problemas difíceis e entre a tentação de recolher-se e deixar que as analogias fundantes da sociedade que nos rendem se sobreponham. Às instituições sociais se dá o crédito de tomar decisões rotineiras, resolver problemas e produzir regularmente pensamentos em favor dos indivíduos. “Quanto mais amplamente as instituições abrigam expectativas, mais elas assumem o controle das incertezas, com um efeito a mais: o comportamento tende a conformar-se à matriz institucional” (DOUGLAS, 2007: 56-57).

Vale a pena notar nos fundamentos teóricos e lógicos da demonstração apresentada por aquela autora sobre o processo cognitivo relativo às análises das instituições, o enfoque

que a autora dá ao processo de apropriação de uma instituição, que consiste em sua essência, num processo intelectual, tanto quanto num processo econômico e político. “As formas mais elementares da sociedade fazem emergir aquela fonte de legitimidade que mais aparecerá quando se trata de equilibrar os interesses individuais. A fim de adquirir legitimidade, toda instituição precisa de uma fórmula que encontra sua correção na razão e na natureza” (DOUGLAS, 2007: 56-57).

Empenhada na tarefa de esclarecer até que ponto o pensamento depende das instituições a autora assevera que elas dirigem sistematicamente a memória individual e canalizam nossas percepções para formas compatíveis com as relações que elas autorizam. Elas fixam processos que são essencialmente dinâmicos, ocultam a influência que eles exercem e suscitam emoções relativas a questões padronizadas e que alcançam um diapasão igualmente padronizado. “A crescente-se a tudo isso que as instituições revestem-se de correção e agem no sentido de que sua mútua corroboração flua por todos os níveis de nosso sistema de informação” (DOUGLAS, 2007: 98).

A tese é de que todas as instituições significativas aprisionariam as mentes e os corpos em camisa de força, demonstrando como o pensamento é transferido diretamente para as instituições ou vice-versa, e como as instituições passam por cima do pensamento individual e adaptam a forma do corpo a suas convenções. O indivíduo tenderia a deixar as decisões importantes para suas instituições, enquanto se ocuparia com as táticas e os detalhes.

No sentido de sua estabilidade as instituições alcançam essa qualidade a partir de sua assunção a alguma forma reconhecível, que passa a apresentar tipos estáveis que podemos reconhecer em diferentes épocas e circunstâncias.

Qualquer instituição que vai manter sua forma precisa adquirir legitimidade baseando-se de maneira muito nítida na natureza e na razão. Então ela propiciará a seus membros um conjunto de analogias por meio das quais se poderão explorar o mundo e com as quais se justificará a naturalidade e a razoabilidade dos papéis instituídos, e ela poderá manter sua forma contínua, identificável (DOUGLAS, 2007: 116).

Assim, qualquer instituição começa a controlar a memória de seus membros: ela os leva a esquecer de experiências incompatíveis com aquela imagem de correção que eles têm de si mesmos e traz para as suas mentes acontecimentos que apoiam uma visão da natureza que lhe é complementar. A instituição propicia as categorias dos pensamentos de seus membros, estabelece os termos para o autoconhecimento e fixa as identidades.

Por seu turno, do ponto de vista da rede de relações sociais, as instituições têm um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural. Elas são produtos de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais (FREY, 2000). Nesse processo as atividades políticas geralmente se centram em torno das instituições governamentais específicas e a política pública é oficialmente determinada, implementada e executada por essas instituições, “existindo uma estreita relação entre política pública e as instituições governamentais” como viria a anunciar Dye (2002: 13).

Assim, as instituições passam a ter a sua importância como um elemento estratégico central dos processos políticos e sociais, onde as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas instâncias político-institucionais inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, como por exemplo: por meio da institucionalização, desinstitucionalização, atribuições de funções etc. (FREY, 2000).

Esse critério de diferenciação das instituições enquadra-se nos desdobramentos do neoinstitucionalismo e suas abordagens na análise de políticas públicas convergem para o interesse deste trabalho, dado que são mais consentâneos com os fundamentos da ciência política e com o ‘modo de proceder sociológico’.

O neoinstitucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições. O fator institucional tem limites. A força explicativa do fator institucional é um tanto maior quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições. O neoinstitucionalismo não pretende oferecer apenas uma perspectiva (adicional) de explicação do comportamento político, mas, além disso, reivindica e se considera em condições de contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos. Também não se constitui uma corrente de pensamento unificada (FREY, 2000; TAYLOR & HALL, 2003).

Nessa perspectiva, Taylor & Hall (2003) apresentam pelo menos três métodos de análise que tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, quais sejam: o “institucionalismo histórico” o “institucionalismo da escolha racional”, o “institucionalismo sociológico”.

Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições como os procedimentos, protocolos, normas convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (TAYLOR & HALL, 2003).

Os adeptos do institucionalismo histórico também se vinculam a uma concepção particular de desenvolvimento. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, “path-dependence”, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”.

Nessa corrente, as instituições não apenas constrangeriam as interações sociais, mas alterariam as preferências. Assim, as preferências deixam de ser algo exógeno ao modelo, como apontam os neoclássicos e vários neoinstitucionalistas da escolha racional. As preferências seriam endógenas, isto é, construídas social e politicamente durante o processo. A estabilidade e a transformação das instituições estariam condicionadas por fenômenos e processos como: as normas, a coerção, a coação e o consenso contingente.

A autonomia estatal seria uma característica recorrente nos estudos dos neoinstitucionalistas históricos que variaria em cada situação histórica pelas potencialidades estruturais que cercam o Estado, pelas estratégias dos atores e pelas mudanças promovidas dentro do Estado na organização administrativa e na coerção.

Em meados de 1990, os estudos passaram a priorizar sua análise nas relações entre Estado e atores da sociedade, como partidos e grupos. Embora continuem presentes o ‘insulamento burocrático’ e a importância das instituições no enquadramento da política, são incorporados na análise os demais atores e a articulação entre instituições e estratégias dos agentes. O reconhecimento da importância da dimensão institucional já é consenso nos estudos que se desenvolvem desde diferentes abordagens, enfoques, teorias e modelos que tratam das questões políticas das políticas públicas (ROMANO, 2009).

O institucionalismo da escolha racional por seu lado, em síntese, como trata Palier & Surel (2005), se fundamenta nas teorias clássicas do ator individual racional, cujas motivações são fundadas sobre uma função de preferência e sobre a vontade de maximizar o seu interesse numa situação de escolha e/ou de interação. As instituições são vistas, nesta perspectiva

utilitarista, como a consequência das escolhas efetuadas pelos atores e como meio de tornar as suas operações e as suas relações mais eficazes diminuindo os custos de transação.

Diferentemente, os teóricos do institucionalismo sociológico tendem a definir as instituições de maneira mais global do que os pesquisadores em ciência política, incluído não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana (TAYLOR & HALL, 2003).

Dessa última posição derivam duas consequências: a primeira rompe com a dicotomia conceitual que opõe “instituições” *versus* “cultura”, levando-as à interpenetração; a segunda consequência tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Este aspecto reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento.

Os teóricos do institucionalismo sociológico concentram-se, portanto, na “dimensão cognitiva” do impacto das instituições [...] Concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado [...] segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais (TAYLOR & HALL, 2003: 201).

Enquanto muitos teóricos do “institucionalismo da escolha racional” explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam, postulando, consequentemente, um universo de organizações empenhadas em maximizar o bem-estar material, em oposição, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que tem menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social e a de seus adeptos.

Outra abordagem que pode auxiliar nessa tentativa de sustentação teórico-conceitual do objeto de estudo diz respeito à abordagem de “análise de estilo político” que se dedica mais ao aspecto do “como” da política, destacando os fatores culturais, os padrões de comportamento político e as atitudes de atores políticos singulares. Esses são elementos essenciais para compreender melhor o processo político que por sua vez, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.

Cotejando as abordagens de ‘análise de estilo político’ e do ‘neoinstitucionalismo’, não obstante a divergência nos seus pressupostos básicos, FREY (2000) encontra certa afinidade entre as duas propostas, em face da experiência empírica que aponta para uma condicionalidade mútua entre as duas dimensões “politics” e “policy”. A estreita afinidade entre as duas abordagens analíticas se torna mais nítida se colocado em consideração o conceito ampliado de instituição empregado por alguns representantes do neoinstitucionalismo.

Todos esses elementos presentes na caracterização das instituições – como restrições, como instrumentos eficientes e como reflexo de interesses – e, por extensão, nas organizações públicas com suas estratégias, padrões comportamentais, normas heurísticas bem-sucedidas, rotinas e cultura organizacional, são indissociáveis dos modos de formulação de políticas públicas dentro de um quadro geral de ação, ou programa de ação governamental que combine as leis, as atribuições de créditos, e as administrações e pessoal, voltados para a realização de um conjunto de objetivos.

1.3 A discussão sobre a análise de políticas públicas

De acordo com os questionamentos da ciência política, a literatura assinalada por Frey (2000) sobre “policy analysis” diferencia três dimensões da política: a dimensão institucional “polity” que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual “politics” tendo em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material “policy” referida aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Essas três dimensões da política na percepção de Muller e Surel (2004) encerram um caráter polissêmico, em que a esfera política (“polity”) faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluída, variar segundo os lugares e as épocas. Já a atividade política (“politics”) designa a competição pela obtenção de cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização, e, a ação pública (“policies”) se refere ao processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados, em princípio, em torno de objetivos explícitos.

Para o estudo da ação pública, os autores sugerem colocar ênfase no quadro de análise inserida na terceira acepção, sem, no entanto desconsiderar, evidentemente, outras dimensões, em particular, a dimensão da competição política.

No quadro de análise referente à abordagem de “policy analysis”, Frey (2000) identifica uma dependência direta da política pública (“policy”) a qual o Estado está encarregado de implementar e a variável institucional (“polity”). Essa dependência de fato exerce um grau de influência sobre os processos de negociação política (“politics”) sobre o resultado material concreto (“policy”).

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo, é difícil imaginar tal independência para as “politics” e “policy”. Afirma o autor que “as disputas políticas e as relações de forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (Frey, 2000: 219).

O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, como é a natureza da política de assentamentos do INCRA, não deixa dúvida referente à interdependência entre os processos político-institucionais e os resultados das políticas, ou “policies”. Exemplo disto são os interesses econômicos que uma vez afetados pelo “politics” exercem uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo “polity”, e podem levar à revisão de planos.

Analisar a performance da ação do Estado é, concomitante, avaliar os diversos sistemas de avaliação de políticas públicas na perspectiva que pode ser a de Faria (2005), concernente a “política da avaliação de políticas públicas” cuja concepção mais abrangente abrange as questões e disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo do Estado. Envolve ainda, “a competição eleitoral; o controle das interações intergovernamentais; e, a busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático, entre muitas outras questões relacionadas às disputas de poder entre agentes os mais diversos” (FARIA, 2005: 102).

Um dos desafios da análise da ação do Estado será o de constituir e de construir um contínuo dos modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas, partindo dos grupos mais difusos, dos menos organizados, que intervém, eventualmente, no campo de certas políticas, até os grupos os mais estáveis que, à semelhança dos agricultores, são capazes de colocar em prática relações de tipo corporativista com as administrações competentes.

É importante lembrar que a tendência de analisar a ação do Estado num setor determinado é substituir os indicadores de ‘meios’ por indicadores de ‘resultados’ e, sobremaneira, os indicadores orçamentários. Esta é a tipologia de planejamento correntemente utilizada no Brasil pelo governo federal e pelo INCRA na condução da política de assentamentos rurais no País. Tem se verificado nesse processo, uma distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da execução.

É necessário, pois, ao contrário, saber se o ‘sentido’ das políticas públicas é necessariamente explicitado pelos tomadores de decisão governamentais, ou se outros atores intervêm na sua determinação. É útil, portanto, distinguir, para análise, o sentido explícito de uma política o qual é definido por meio dos objetivos proclamados pelos tomadores de decisão.

Uma proposição para uma análise, recomendada por Muller & Surel (2004), leva em conta, ao mesmo tempo, as intenções dos tomadores de decisão, mesmos se estas são confusas, e os processos de construção do sentido na prática ao longo da fase de desenvolvimento da ação pública.

Outro critério de diferenciação pode ser relacionado com a “noção de sistema de ação” formulada por Muller & Surel (2004). Essa noção, extraída da sociologia das organizações, veio remediar alguns problemas no que se refere às divisões crônicas herdadas do direito e da ciência administrativa em que as políticas públicas se encontravam delimitadas nas suas análises. Nesse modo de distinção, as análises diziam respeito às divisões com base no recorte territorial e o tratamento de problemas característicos de espaços sociais, diferenciados por suas atividades próprias herdadas da divisão progressiva do trabalho social descritas por Durkheim (2004).

A noção de Muller & Surel (2004), numa outra perspectiva, repousa sobre a identificação de um espaço de trocas, entre atores, constitutivo de relações de poder em função dos recursos mobilizados. Ali o que conta é a natureza da política pública que o Estado está implementando e sua dimensão simbólica, cujos impactos passa pela construção de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem do seu ambiente.

Perspectiva não menos importante é apontada por Palier & Surel (2005) e concentram-se em três séries de variáveis ou três dimensões possíveis para a análise da ação pública, fundada no que se convencionou chamar de “três I”. Por essa expressão, os autores designam os três conjuntos de elementos que são “ideias”, os “interesses” e as “instituições”. afirmam os autores que mobilizar esses “três I” permite, em primeiro lugar, continuar com a atenção voltada para a pluralidade das dimensões possíveis de análise e à diversidade igualmente das “causas” possíveis no estudo da ação pública.

Apoiando-se sobre os vários aportes da literatura, os autores asseveram que o uso dos “três I” permite, além da asserção anterior, “formular diversas hipóteses *a priori* sobre os fenômenos observados, que podem revelar-se concorrentes ou complementares *a posteriori*”. Hierarquizando “ex post”, essas diferentes dimensões recortam os processos da ação pública em diferentes sequências nas quais cada dinâmica é governada por temporalidades distintas: as “ideias” são ritmadas por um tempo longo; os “interesses” por um tempo curto; e, as “instituições” por um tempo médio.

No tocante às “ideias” estas variáveis são menos suscetíveis de alterar pelo menos no curto lapso de tempo. Suas transformações assimiladas a uma “conversão religiosa” supõem mudanças estruturais importantes que leva a uma nova hierarquização entre o Estado e o mercado, a afirmação ou o declínio relativo de certas classes sociais, uma mudança demográfica profunda etc. (SABATIER, 1999).

Os partidários da escolha racional tendem a limitar, ou mesmo a privar qualquer alcance explicativo às ideias. O argumento se baseia, em primeiro lugar, sobre a

impossibilidade que há de identificar claramente as ideias ou outros elementos normativos para fundar uma verdadeira análise científica. De maneira precisa, parece aos teóricos impossível de atribuir qualquer valor causal às ideias, que formam uma racionalização “ex post” dos comportamentos dos atores e não podem, por conseguinte, ser tida como uma série de variáveis relevantes para a análise.

Palier & Surel (2005) em contraponto, apoiando-se nas considerações de vários autores, anotam que existem vários limites associados à escolha racional, dentre as quais: identificação aleatória do interesse; formalização excessiva que perde de vista a complexidade do social; racionalidade necessariamente limitada dos atores, tomados num tecido de interações e de instituições e determinados por dinâmicas estruturais que escapam ao seu controle.

De acordo com as premissas desses autores, a abordagem da investigação baseada na determinação dos interesses, das preferências e as estratégias, é sem dúvida a mais abalizada na análise da ação pública. “Ela está concentrada de maneira precoce, por exemplo, sobre as questões relativas à racionalidade da tomada de decisão, às lógicas da ação coletiva e às modalidades de influência e de integração que caracterizam as relações de poder num setor dado da ação pública” (PALIER & SUREL, 2005: 07).

Analisando a abordagem sequencial proposta por Charles O. Jones (1970) Muller & Surel (2004: 28) afirmam que ela consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública, como seja:

- 1) “Agenda setting” identifica, e constrói o problema a tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o “input” inicial;
- 2) A produção das soluções ou alternativas que compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido (“policy formulation”);
- 3) A decisão;
- 4) A implementação (“implementation”);
- 5) A avaliação (“policy evaluation”) que consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa; e,
- 6) a conclusão do programa.

No entanto, os autores consideram que, apesar dessa abordagem fazer justiça à diversidade e à complexidade das diferentes práticas que constituem uma política pública, e por isso mesmo, à diversidade dos atores que participam da ação pública, ela apresenta, ao mesmo tempo, vantagens e inconvenientes consideráveis. A vantagem é que a abordagem sequencial rompe com as representações da ação pública e permite substituir as representações jurídicas pela abordagem sociológica em que a ação do Estado é analisada como um processo cujas determinações, ao mesmo tempo, devem ser pesquisadas além da esfera de competência jurídica dos tomadores públicos de decisão.

Sua desvantagem é apresentar a análise da ação pública de forma linear que conduziria o analista a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. “O que caracteriza esta abordagem canônica é, com efeito, sua orientação “problem solving”: o conjunto dos mecanismos sociopolíticos que se tenta descrever e cujo funcionamento se procura compreender é analisado pelo pesquisador em torno da ideia de que o objeto das políticas é a solução dos problemas” (MULLER & SUREL, 2004: 31).

Pondera ainda Muller & Surel (2004) que o processo de “resolução” dos problemas é muito mais complexo do que faz supor a abordagem sequencial. Na opinião desses autores, os problemas são “resolvidos” pelos próprios atores sociais por meio da implementação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos. Como também compondo um processo de aprendizagem, as políticas públicas por meio dos atores sociais constroem e transformam os

espaços de sentido no interior dos quais os atores vão redefinir os “seus” problemas, e testar em definitivo as soluções que eles apoiam.

Admitindo-se a análise da ação pública como um processo complexo de relações sociais e disputas políticas, deve-se levar em conta, por conseguinte, concepções de análise centrada mais no “olhar” sociológico sobre a organização e menos naquelas que tem sido referenciada a conceitualização das organizações nas Teorias Clássicas, Comportamentalistas e Pragmáticas, com as suas características predominantemente determinísticas e normativas.

Por outro lado, no estudo da gênese das políticas públicas é importante ter como referência o ‘problema político’ que é necessariamente uma construção social e cuja configuração depende de múltiplos fatores próprios à sociedade e ao sistema político referido. A questão é então demonstrar os mecanismos concretos que determinam a inscrição desse problema na agenda de decisão.

Nessa direção, formular uma política pública não é, pois, ‘resolver’ um problema, mas, sim, “construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura dessa forma, a ação do Estado” (MULLER & SUREL, 2004: 31).

Tem-se ainda que a tomada de decisão aplicada em políticas públicas como expressão do poder público é de natureza mais ou menos coercitiva resultante de uma orientação “problem solving” que superestima aspectos racionais e procedimentos e ignora o embate em torno da ideia e de interesses, que é a essência da política pública.

Deste modo, no entendimento de Muller & Surel (2004) a tomada de decisão não representa o ponto de partida das políticas públicas, pois é precedida de ações e processos que constroem o campo e o tema dessa política. Assim, as políticas formuladas a partir de processos de negociação envolvem extensas trocas de informações e favorecem a aprendizagem política e gerencial das políticas públicas.

De acordo com (LOWI, 1972)² cada tipo de política pública, seja distributiva, redistributiva ou regulatória, vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

Especialmente no que interessa a este trabalho, a formulação de política de caráter redistributivo como a política de assentamentos rurais mostra que essa política pública torna-se um campo de disputa e luta pelo poder e por recursos entre os grupos sociais (SOUZA, 2006), cujo agente de intermediação é o INCRA.

A política pública, neste reconhecimento é, de fato, um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica, constituindo-se, também, um construto político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos.

Para que se esteja na presença de uma política, é necessário que seja igualmente definido, pelo menos como tendência, um quadro geral de ação, ou, um programa de ação governamental que combine leis, normas, atribuições de créditos, de material e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos.

Nesta direção, faz-se adiante uma análise sobre a lógica de atuação do Estado brasileiro no mundo rural e, em particular, do regime político responsável pelo disciplinamento dos meios regulatórios e de instrumentação para a efetivação da política

² De acordo com a classificação de Lowi (1972), políticas distributivas possuem baixo grau de conflito nos processos políticos, visto que, pelo seu caráter, só parece distribuir vantagens não acarretando custos para outros grupos. Esse tipo de política privilegia certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. As políticas de corte redistributivo têm como objetivo o deslocamento consciente de recursos financeiros diretos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Por seu lado, as políticas regulatórias trabalham com ordens, regras e proibições, decretos e portarias.

pública de reforma agrária e de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais nas mais diversas situações de vulnerabilidade econômica e social no País.

Tem-se em conta de que um número significativo de disfunções opera na direção de dificultar a formulação e operacionalização das políticas públicas e, consequentemente, o atendimento das demandas sociais. As dificuldades são inúmeras e, em particular na execução da política fundiária e de reforma agrária, pode-se destacar o predomínio de uma razão tecnoburocrática, associadas a outras tais como: a ineficiência e a ineficácia; a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a falta e/ou a inopportunidade dos recursos; a rotatividade do exercício do poder; a ingerência político-partidária; a concentração e centralização das decisões e de formulação das políticas; a falta de transparência; e, a dificuldade de acesso às informações.

Suscitam-se, por conseguinte, as controvérsias e questionamentos em relação à prática de intervenção do Estado na questão agrária, revendo as conjunturas críticas e os padrões de reação e contrarreação na implementação da política de corte redistributivo no País e as implicações disso para a alteração do quadro agrário vigente.

2. A intervenção do Estado em processos de redistribuição de terras no Brasil: retrospectiva, limites e possibilidades

A histórica correlação de forças políticas favoráveis aos interesses dominantes no campo que não são confrontados desde a muito e a natureza da administração pública no Brasil, com o seu excesso de controle e centralização administrativa, e, principalmente, a incapacidade do governo central em coordenar de forma contínua e consistente as ações de uma burocracia fragmentada e heterogênea, afetou o desenvolvimento de um programa de redistribuição de terras no País.

O regime político brasileiro, por seu lado, tem interposto obstáculos a qualquer ação do Estado na intermediação dessa questão, no sentido da interpretação daqueles que propugnam pela efetivação de um processo de alteração da ordem agrária vigente, representada pelo poder das elites rurais e suas formas de coerção extraeconômica exercidas sobre os trabalhadores no campo.

Como se verá a seguir nenhum governo, até o momento, tem efetivamente adotado uma decisão política no sentido de formular e executar uma política pública de reforma agrária que modifique as estruturas agrárias injustas que garanta o acesso à terra a quem a cultiva e dela dependa para a sobrevivência e sua reprodução econômico-social, e ainda que promova um equilíbrio das relações econômico-sociais no campo.

Ao contrário, o Estado tem atuado no apoio aos setores capitalistas agrários (latifundiários, agroindustriais) na concessão de subsídios, créditos para investimentos e outros benefícios para a modernização da agricultura, aumentando o contraste no campo caracterizado pela dualidade entre uma agricultura de subsistência descapitalizada e uma agricultura altamente modernizada com ‘função’ agroexportadora.

2.1 A problemática da terra e a necessidade da reforma agrária como questão política

O conjunto de interpretações e análises da realidade do agro brasileiro sustenta suas explicações no conhecimento pelo qual a posse da terra é organizada, a sua propriedade dominial é erigida e o seu propósito de uso e utilização é definido pelo sistema político. Nessas manifestações encontram-se explícitas, invariavelmente, o reconhecimento das contradições na economia agrária, das tensões nas relações sociais e políticas que elas produzem, e os conflitos históricos pela posse da terra incutidos na sociedade brasileira.

Nos seus mais diversos significados e graus de explicação evocados por diferentes atores, ontem e hoje a controvérsia parece ser a mesma: para uns a reforma agrária deve ser realizada como medida imprescindível para a democratização da sociedade brasileira e, para outros, continua representando uma ameaça potencial, desestabilizadora da vida nacional.

Não obstante a persistente e vigorosa mobilização das massas de trabalhadores rurais sem terra engajados nos movimentos sociais que se lançaram à luta pela reforma agrária e pela conquista ao acesso à terra em várias conjunturas políticas, não se registraram maiores avanços na alteração do *status quo* agrário, desde a edição nos anos 1960 da lei de reforma agrária, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). Mesmo promulgado num regime político de exceção dos direitos democráticos, esse diploma legal foi uma marco na regulação das relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes aos bens imóveis rurais, seu domínio, posse e uso, e disciplinamento dos procedimentos atinentes à execução da Reforma Agrária e da Política Agrícola.

No entanto, as possibilidades reformistas apresentadas por esse instrumento³ se esvaíram nas estratégias contrapostas que o compunha: o “desenvolvimento agrícola” pela modernização dos latifúndios sem atingir a fundo a propriedade da terra, e a “reforma agrária” com a redistribuição de terras, como medida de justiça social e exigência do desenvolvimento (LEITE *et alii*, 2004).

Esse caráter dúbio do Estatuto da Terra que, ao mesmo tempo em que instituía a correção no regime de posse e uso da terra promovia o desenvolvimento da agricultura empresarial com isenção da empresa rural à desapropriação de terras por interesse social, foi objeto de reflexão da professora Leonilde Medeiros, em entrevista ao Boletim Informativo ‘Participação’ CNASI, que comentou:

Ao mesmo tempo em que previa a intervenção fundiária nas áreas de conflito, também instituía uma série de instrumentos chamados de desenvolvimento rural, entendidos como aqueles que proporcionariam a superação do atraso (representado pelo latifúndio e pelo minifúndio) por meio do estímulo à empresa rural, inclusive a de caráter familiar. Previa inclusive a regulamentação das relações de parceria e arrendamento, uma das mais importantes demandas de algumas das organizações porta vozes dos trabalhadores no período pós-64. No entanto, foi a visão pautada pelo produtivismo e pela ênfase na modernização tecnológica que triunfou nos embates que se seguiram ao golpe militar (CNASI, 2010).

Deslocando a questão da reforma agrária para “áreas prioritárias”, o governo militar diligenciou no sentido de realizar a colonização para conter as tensões sociais e, ao mesmo tempo, promover o povoamento da região amazônica com a criação de unidades, núcleos agrícolas ou agroindustriais, ajustados às características de pequenas e médias empresas rurais, abrindo assim, o caminho para a agricultura capitalista. Atenderia, assim, as forças

³ Para as circunstâncias políticas de uma ditadura militar, o Estatuto da Terra foi considerado por alguns estudiosos como uma legislação progressista, pois: instituiu pela primeira vez no País o cadastro de todas as propriedades de terra e a obrigatoriedade do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR); criou o instituto da desapropriação pelo Estado das áreas subutilizadas, rompendo assim, com o direito absoluto da propriedade da terra, condicionando-a a utilização social; instituiu uma classificação geral para todas as propriedades, baseadas em critérios de tamanho, utilização e capacidade de produção; instituiu a desapropriação para fins de reforma agrária de todas as propriedades classificadas como minifúndios, visando ao reagrupamento da área e das propriedades classificadas como latifúndio, objetivando a distribuição de terras; estabeleceu os critérios de pagamento da área desapropriada, em dinheiro, apenas as benfeitorias, por ser resultado do trabalho, e terra nua cujo pagamento seria realizado com Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em vinte anos; criou o conceito e a possibilidade de formação de cooperativas que permitiu formas coletivas de uso e organização da produção nas áreas reformadas; por fim, criou ainda um organismo federal, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com competência legal para promover todas as atividades necessárias para a execução da lei em comento.

contrárias à reforma (os latifundiários, agentes financeiros, atravessadores, banqueiros etc.) e a uma estratégia definida de expansão agrícola naquela região, notadamente ao longo das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Perimetral Norte, que implicou na priorização das ações do INCRA naquela oportunidade (FERREIRA, 1994).

O aprofundamento do processo de ‘modernização sem reforma’ no governo militar, sustentado por generosas concessões do Estado (crédito subsidiado, cessão de terras públicas, provimento de assistência técnica e extensão rural, apoio das instituições de ensino e pesquisa e aparato do sistema de armazenamento e de comercialização da produção postos à disposição do capital agrário) não só preservou-se no passado, mas também no presente, a heterogeneidade da agricultura brasileira. O padrão tecnológico e as relações de trabalho predominantes produziram, concomitantemente, relações sociais injustas à custa e em detrimento da agricultura de modo de produção familiar e de seus partícipes.

Neste processo, que Delgado (2010) denomina de “pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador”, são assimilados os programas e projetos especiais criados pelo regime a partir de 1970⁴ e que garantiram ao latifúndio a obtenção de numerosas linhas de apoio e proteção na nova estrutura de defesa fiscal e financeira do setor rural.

Também na década de 1970 e 1980, no curso do projeto ‘militarização’ da questão agrária no Brasil e como uma questão de “segurança nacional” o governo militar, além de iniciativas de colonização, promoveu o programa de regularização fundiária na Amazônia legal. Esta última providência, concebida para apaziguamento das grandes tensões e conflitos pela posse de terras naquele território amazônico, com maior expressão na região Sul do Estado do Pará, Noroeste do Maranhão e, no Norte do Estado do Goiás, em especial, na região de confluência dos rios Araguaia e Tocantins, conhecida como “bico do papagaio” formada por 25 municípios.

Destaque-se que esse período foi um momento de atualização das lutas pelo acesso a terra e do surgimento de uma diversidade de identidades e demandas relacionadas às reformas no campo brasileiro, configurando um novo processo de conformação de direitos, como registra Medeiros (2010).

Como medida emergencial ainda, em face da intensificação das manifestações no seio dos trabalhadores rurais e das organizações de apoio que exigiam à aplicação do Estatuto da Terra, o governo militar editou o Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982, instituindo o Programa Nacional de Política Fundiária (PNPF) e criando a figura do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF).

Encerrado o período dos governos militares (1964-1984), um balanço geral da ação fundiária realizado pelo INCRA, mostra que, dos resultados apurados nos procedimentos discriminatórios regidos pela Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976, mais de 70 milhões de terras arrecadadas pelo governo ficaram sem a necessária demarcação topográfica, e, portanto, sem a delimitação e localização cartográfica, impossibilitando o controle do uso desse estoque fundiário incorporado ao patrimônio da União (Brasil, 2000). Esta disfunção certamente favoreceu a ocupação desordenada das terras da União, a par de ampliar o processo de grilagem das terras devolutas, o desflorestamento predatório e a retirada ilegal de madeira nobre da Amazônia⁵.

⁴ Em 1970 foi criado o Programa de Integração Nacional (PIN); em 1971, o Programa de Redistribution de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA); em 1972, o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE); em 1974, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZONIA) e o Programa de Desenvolvimento de áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE).

⁵ Essa mesma modalidade de política fundiária foi direcionada para a região Nordeste, nos estertores do regime militar autoritário entre 1982 e 1983. Nesse período, o governo federal celebrou um contrato com o BID, para financiamento do ‘Projeto Nordeste de Regularização Fundiária’ para as áreas inseridas no PDRI. Neste projeto

Ainda na transição democrática, 1984/85, em face das crescentes contradições no campo aceleradas pela crise do modelo econômico e às pressões por mudanças, o Governo da Nova República lançou no dia 02 de abril de 1985, um ambicioso projeto denominado “Projeto Nordeste” na busca de legitimação via a “nova” regularização e titulação fundiária associada a outras políticas agrícolas. Este projeto almejava beneficiar dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais, num espaço de 15 anos, com investimentos em bilhões de dólares, tendo como programa mais importante o PAPP.

2.2 A (re)significação da reforma agrária no Brasil com o lançamento do I PNRA

Com o anúncio e aprovação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária pelo Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, da Nova República, e a criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), a reforma agrária éposta no cenário da transição democrática como reivindicação dos trabalhadores rurais, como conquista de direitos, exercício da cidadania e expressão da democracia política (BRUNO *et al.*, 2009). Reaparecia como uma das prioridades absolutas no contexto da política de desenvolvimento do País e como estratégia de ação governamental sustentada pela integração interinstitucional no âmbito dos governos, Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 1985).

Num contexto desalentador com a ocorrência de conflitos e mortes no campo e com uma considerável parcela da população no meio rural subsistindo com baixos níveis de renda, a decisão do governo de implementar um plano de reforma agrária indicava que esse processo era fundamental à reorientação do País e como condição indispensável à redemocratização política, econômica social da nação. Demandaria, no entanto, ao longo de sua execução, o apoio decisivo dos governos estaduais e municipais. “... mais do que uma decisão política e programa prioritário da administração federal, deveria ser determinação do governo em todas as suas instâncias” (BRASIL, 1985: 15).

O ‘Plano’ apresentado pelo MIRAD estipulou ações prospectivas para o quadriênio 1985-1989, abrangendo hum milhão e 400 mil famílias a serem assentadas com metas anuais progressivas (150 mil, 300 mil, 400 mil e 500 mil famílias) tendo como programa básico o ‘Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais’. Além do programa básico um conjunto de outros programas complementares e de apoio⁶ foi concebido no Plano e sua implementação guardaria estreita correlação com as necessidades e exigências do programa de assentamento de trabalhadores rurais.’

Segundo registro de Gomes da Silva (1996), antes, em 23 de março de 1985, um primeiro roteiro para a preparação do PNRA, carimbado com “1ª versão”⁷ foi apresentada ao ministro do MIRAD à época, Nelson Ribeiro, contendo compromissos formalizados no protocolo de constituição da Aliança Democrática. Essa ‘Proposta’ não prosperou pela sua ousadia e contundência⁸. Causou muitas reações das classes dominantes no campo,

o governo por meio do INCRA celebrou convênios com os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, cujos compromissos contavam com a interveniência da SUDENE.

⁶ De conformidade com o I PNRA os Programas complementares foram caracterizados pela Colonização, Regularização Fundiária e o de Tributação da terra. Os Programas de apoio foram identificados pelo Cadastro Rural, Apoio Jurídico visando assessorar as entidades e associações, Desenvolvimento de Recursos Humanos e de Estudos e Pesquisas Agrárias (BRASIL, 1985).

⁷ Conforme Gomes da Silva (1987), um dos principais mentores da “Proposta” ela se referia ao documento preparado pelo Grupo coordenado por aquele agrarista e supervisionado pelo ministro Nelson Ribeiro, divulgado em maio de 1985 e entregue ao governo Sarney em 27 de setembro. Afirma o autor que o PNRA pouco ou nada tinha a ver com a “Proposta”. Quando muito, poderia ser considerada a “Proposta” conspurcada.

⁸ Nessa Proposta ficou definido um horizonte temporal de 15 anos para o assentamento de mais de sete milhões de famílias. Na perspectiva dos formuladores dessa Proposta o estoque fundiário seria constituído de áreas onde

principalmente das organizações que a ela se opunham como a CNA, a SRB e a OCB e também de interesses na área urbana, ligados aos negócios da terra, acompanhados do indisfarçável descompromisso do governo Sarney com tal empreitada.

Anunciada ao IV Congresso da CONTAG no dia 25 de maio de 1985, a proposta do governo para a elaboração do I PNRA da Nova República sofreu ainda vários retardamentos para incorporações de modificações.

Nos meandros da formulação do I PNRA, D'Incao (1990) chama a atenção para os seguintes condicionamentos: “exclui de desapropriação os latifúndios que venham a cumprir a função social; não especifica as áreas prioritárias; transforma o instrumento da desapropriação em recurso extremo a ser utilizado, uma vez comprovada a impossibilidade da “negociação e entendimento” entre as partes interessadas; centraliza as decisões, submetendo toda e qualquer desapropriação ao parecer final do Presidente da República” (p. 100).

Assim o Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, que aprovou o PNRA, trouxe consigo um conjunto de incongruências que representaram o recuo do governo Sarney em relação à ‘Proposta’ original do PNRA, desde as concessões de natureza política, as aberrações jurídicas, a subversão legal, a mudança frontal de estratégia e, sobretudo, as dificuldades operacionais.

Diante dos interesses contrariados dos latifundiários, e sob pressão, o governo Sarney recuou e, abrigado pela Secretaria do Conselho de Segurança Nacional e o Ministério da Agricultura, aprovou, simultaneamente, o PNRA e a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR). Esta última caracterizada como uma “política de desenvolvimento” foi articulada pela Frente Ampla de Agropecuária (FAA) constituída por inúmeras entidades “progressistas” representativas dos produtores rurais modernizados e tinha como objetivo central subordinar a reforma agrária à política agrícola, como pretendiam as entidades patronais.

A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) de pronto se manifestou demonstrando o equívoco no lançamento do PNDR, simultâneo com o PNRA, indicando que em diversos pontos os dois instrumentos se chocavam, notadamente ao fazer uma nova leitura da Constituição, quando introduz também a função econômica em adição à necessidade do cumprimento da função social, dentre outros aspectos que constituíram um imbróglio na execução das medidas propostas no PNRA⁹.

Por fim, a edição do Decreto nº 91.766/85 e a aprovação do I PNRA vieram com as inconstitucionalidades e deformações do processo de sua construção política que aniquilavam a reforma agrária.

O desempenho do I PNRA ao final da sua vigência em 1989, mesmo com metas fixadas aquém da demanda real da reforma agrária, apresentou resultados pífios demonstrando que das metas programadas, apenas 6,5% das famílias foram atendidas e 10,5% da área, foram incorporadas à reforma agrária.

Considerando como um fracasso do Plano, Graziano da Silva (1996) aponta vários elementos que reproduzidos aqui podem servir de base explicativa. O primeiro, o autor relaciona-o à maior capacidade de articulação da burguesia agrária em relação à organização dos trabalhadores rurais. O segundo vincula-o às prescrições da legislação vigente (Estatuto

ocorressem situações de precariedade, de associação de sistemas de latifúndio-minifúndio e elevados contingentes de assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros e moradores (Gomes da Silva, 1987).

⁹ Outros contraditórios apontados pela ABRA seriam: a compra de terras em lugar da desapropriação via o subterfúgio do crédito fundiário; a mudança na subordinação da reforma ao ministério próprio; a diluição espacial na execução da reforma (o que era competência da União é remetido aos Estados); ignorar a Lei, quando introduz o arbítrio do Poder Público ao dispor sobre a consideração das condições do meio na avaliação do atendimento da função social da propriedade; etc.

da Terra) que impunha a desapropriação “caso a caso”, abrindo espaço para o emperramento do processo pelo Poder Judiciário e pela máquina burocrática. O terceiro relaciona-o à diferença da luta pela terra e da luta contra o latifúndio que para o autor é uma bandeira muito mais ampla do ponto de vista político e da mobilização dentre os próprios trabalhadores rurais; e, finalmente, a inviabilização de um programa amplo de reforma agrária no País, com a mudança introduzida na Constituição de 1988, que voltou a exigir a “prévia e justa” indenização e proibiu a desapropriação de propriedades produtivas.

D’Incao (1990) tem como explicação para o que ela considera uma derrota do projeto de reforma agrária no governo de transição, o caráter politicamente anacrônico do mesmo. Anacrônico frente, simultaneamente, aos desafios colocados pelo desenvolvimento do capitalismo na agricultura e às possibilidades que o avanço das novas forças sociais progressistas ofereceu à democratização do País como um todo.

A hipótese da autora é a de que a derrota do projeto de reforma agrária no governo de transição se deu pela forma perversa com que os trabalhadores rurais, principais sujeitos da luta pela terra e, consequentemente, pela reforma agrária, “participaram” das negociações políticas que caracterizaram no período. Na opinião de D’Incao, de um lado os trabalhadores rurais estiveram ausentes do discurso e das práticas das instituições que, portadoras do “projeto dos trabalhadores” deveriam representá-los. De outro, estiveram presentes o tempo todo, pela via indireta da participação do empresariado rural organizado.

Pode-se também relacionar outros impedimentos que decisivamente influenciaram negativamente no cumprimento das metas pactuadas no PNRA, dentre os quais se destaca a situação de falência das contas públicas brasileira, resultado de vários planos econômicos pouco efetivos, o endividamento gradativo do Estado, a mudança do aparato institucional, acompanhada da insuficiência de recursos técnicos, administrativos e financeiros e os problemas de natureza política.

No campo institucional, notadamente em relação à atuação do INCRA, recorrendo a Palmeira (1994) e sua vivência como dirigente do INCRA à época, aquele pesquisador informa que na vigência do I PNRA o Órgão se tornou um campo de lutas, lugar de competição entre interesses privados de negócios ligados à terra, disputas no dia-a-dia de uma burocracia segmentada e antagonismos entre membros de parte de sua direção administrativa, dentre aqueles identificados com as forças sociais que defendiam a reforma agrária e outros que atuavam contra a consecução do processo.

Na condição de responsável pela Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA nos dois primeiros mandatos do governo Sarney, observou que:

Diferentemente de um modelo weberiano de burocracia, em que prevalecem regras abstratas e impessoais e onde a hierarquia administrativa é um princípio essencial, o que encontrei foi uma burocracia segmentada em verdadeiras facções, cujos recortes não se confundiam com divisões funcionais, nem tampouco com linhas político-partidárias, ou com eventuais diferenças de concepção do que fosse reforma agrária ou do que devesse ser a atuação do Incra. O que existiam eram redes de relações pessoais... (PALMEIRA, 1994: 53-54).

Outros condicionantes de ordem política e legal foram evidenciados, dentre os quais se destaca, particularmente, a limitação do poder decisório dos membros da administração à época, subordinados a instâncias mais altas (Presidência da República, Casa Militar, Conselho de Segurança Nacional) e as articulações propriamente políticas de coalizão de interesses que viabilizaram a transição do regime militar à democracia. Também o modelo de desenvolvimento que atribuiu um lugar estratégico à especulação financeira e à exportação de produtos agropecuários e agroindustriais como fonte de divisas para o País foi crucial para impedir a efetivação da reforma agrária.

Se naquela época a reforma agrária se colocava socialmente como uma questão que envolvia fundamentalmente latifundiários e camponeses e, apenas a partir deles, atingia outros setores da sociedade, hoje ela envolve de imediato, interesses de diferentes segmentos sociais, para

os quais, por uma razão ou por outra, a terra se tornou estratégia; e nos remete, automaticamente, à questão do modelo de desenvolvimento econômico-social adotado (PALMEIRA, 1994: 64).

Não obstante, esse acontecimento histórico para Delgado (2009) é considerado como o ponto alto da revitalização do debate sobre a reforma agrária como questão pública de interesse político, econômico e social, apesar do ambiente de inquietação social e de desconfiança em que se erigiu. Se por um lado, a oposição democrática exigia o resgate da dívida social acumulada pelos vinte anos da ditadura, por outro, os proprietários de terra exerciam fortes pressões para inviabilizá-la.

Examinando também a vigência do I PNRA Bruno *et al.* (2009) referendaram-no como a real possibilidade de resgate, naquele momento, da problemática da reforma agrária posta como uma "... reivindicação dos trabalhadores rurais como meio de eliminação dos conflitos por terra, espaço de cidadania, redefinição de situação econômica, que beneficiaria a todos", enquanto para os proprietários de terra a proposta trazia "...um discurso deslocado da realidade, pois superado, economicamente inviável e politicamente desastroso" (BRUNO, *et al.*, 2009: 41).

Lembra ainda os autores citados que duas lógicas foram preponderantes no processo de formulação do I PNRA e o debate que se seguiu às ações de sua legitimação: "de um lado, os trabalhadores rurais e suas organizações representativas que consideravam esse momento histórico como uma possibilidade de influenciar, delimitar espaços e viabilizar a reforma agrária [...] já pelos proprietários, como um dos caminhos possíveis para impedir a democratização da propriedade fundiária" (BRUNO, 2009:38).

Mesmo considerando o protagonismo dos trabalhadores rurais sem terra e sua contraposição pelos ruralistas (BRUNO, 2009), vê-se que as posições diametralmente opostas desses segmentos em relação a um projeto de reforma agrária no Brasil permitiram manter a centralidade da questão agrária no cenário político brasileiro e no âmbito do Estado.

Porém, o insucesso no alcance dos resultados do projeto de reforma agrária do governo de transição capitulado no I PNRA, provocou novas indagações com relação aos rumos que a questão agrária brasileira iria tomar e os caminhos por meio dos quais se superaria este "entre-ato" da luta política pela democratização do uso da terra no País, como viria a se manifestar D'Incao, (1990).

Essas tendências e as discussões sobre a questão agrária e da necessidade da reforma agrária adentraram o contexto do processo constituinte de 1988, marcado por disputas políticas, avanços e retrocessos notadamente no que se refere ao Capítulo III da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, onde se concentram as observâncias no que tange ao regime de posse, uso e propriedade da terra no Brasil.

Uma primeira sinalização dos imbróglios que viriam a ocorrer na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) sobre o tema ficou por conta da edição do Decreto-Lei nº 2.363 de 21 de Outubro de 1987. Este ato do governo, publicado a aproximadamente vinte dias da votação do Capítulo III do Título VI relativo à Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária da Constituição, extinguiu o INCRA, transferindo suas atribuições para o MIRAD, com exceção das inerentes à Procuradoria Geral, que foram transferidas para o Instituto Jurídico de Terras (INTER).

A extinção do INCRA, naquela oportunidade, estivera ligada a uma pretensa 'ampla reforma administrativa', anunciada pelo governo Sarney. O que se tem como verdade é que a decisão buscava livrar-se de uma autarquia incômoda, cujas ações demandadas por sua alta direção, comprometidas com a realização da reforma agrária e o atendimento dos anseios dos trabalhadores rurais, poderiam desencadear um processo irreversível de redistribuição de terras gerando inquietações nas elites rurais e impasses políticos no núcleo do governo.

As implicações de ordem política, legal, técnica, administrativa e constitucional do citado dispositivo regulador, no entendimento de Gomes da Silva (1989: 140), “acabou ferindo de morte o Estatuto da Terra, arquivando a reforma agrária pelo restante do mandato de José Sarney e atropelando a própria soberania do processo constitucional”.

Para Medeiros (1989: 198) foi a “última pá de cal sobre as esperanças de que alguma reforma agrária pudesse ser realizada através da vontade política do governo Sarney...”. A autora chama a atenção para a exclusão das “áreas em produção” da possibilidade de desapropriação e garantia ao proprietário, cujo imóvel fosse escolhido para intervenção, de livre escolha de 25% da área, que permaneceria sob o seu domínio. Além disso, o decreto instituía a formação de viveiros de mão de obra para os grandes projetos, quanto estabelecia que, na concessão de incentivos fiscais a projetos agropecuários de abertura de novas regiões, a União exigiria que lhe fosse transferido o domínio de 10% da área beneficiada para realização de assentamentos de trabalhadores.

As alterações determinadas pelo Decreto-Lei atropelaria a Constituinte direcionando algumas questões fundamentais que seriam discutidas naquele âmbito, pois desfigurou o instrumental mais efetivo inserto no Estatuto da Terra, qual seja a definição da função social da propriedade da terra e a sua desapropriação por interesse social, reduzindo os parâmetros estabelecidos naquele diploma legal, indispensáveis à intervenção do poder público.

2.3 A Política fundiária e da reforma agrária nos termos do novo ordenamento do direito agrário: a Constituição Federal de 1988 e as disposições da Lei Agrária nº 8.629/93

As possibilidades da reforma do regime da propriedade fundiária no País chegava à Constituinte, como era de se esperar, com um indicativo de muita tensão provocada pelas controvérsias do Decreto-Lei nº 2.363/87. Não obstante os momentos de mobilização popular e pressão nos Constituintes para que se tivesse avanço na redução das desigualdades sociais e regionais, o conservadorismo antigo e desconectado da realidade permeou todo o debate e o processo transcorreu com muitas manobras, artimanhas, confrontos, incidentes e muitas mediações que privilegiaram, em maior escala, a manutenção dos interesses elitistas.

Conforme o testemunho de Gomes da Silva (1989), a natureza congressual da Assembleia Nacional Constituinte já sinalizava para uma grave limitação conceitual e política, pois frustravam as expectativas daqueles que ansiavam pelo rápido e pleno restabelecimento democrático e a participação nos rumos da nova carta magna. O arranjo político de então, enquadrado pelo poder do Executivo e pela “maciez” exigida pelos limites da Aliança Democrática¹⁰, avalizaram essa decisão, ficando livre o campo para a atuação das forças保守adoras.

Em todo o seu percurso o processo constituinte foi pautado por sérios vícios regimentais e éticos desde a votação do relatório da subcomissão de Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária. A ala ultraconservadora por várias oportunidades usou de meios ilegais para conturbar o andamento regular da subcomissão e provocar os desvios para o atendimento dos interesses dos latifundiários.

A confusão gerada pelas disputas por posições durante a ANC resultou num aparato legal extremamente ambíguo e restritivo quando comparado às legislações anteriores, como

¹⁰ O arranjo político da Aliança Democrática foi forjado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), e se destinava fundamentalmente a garantir a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, incluíam dois compromissos importantes: um primeiro, de uma convocação de constituinte, livre e soberana, em 1986, para a elaboração da nova Constituição; um segundo, a realização da reforma agrária mediante o cumprimento do Estatuto da Terra e melhoria das condições de vida do homem do campo.

viria asseverar Leite (1999). O retrocesso maior na nova CF pode ser creditado à consagração do princípio de que ‘terras produtivas’ não podem ser desapropriadas, adiando mais uma vez a possibilidade de construção de um arcabouço legal que permitiria uma reforma agrária, mesmo que limitada (MEDEIROS, 1989).

A regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal ocorreu cinco anos mais tarde por meio da Lei Agrária nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e pela Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, consagrando a isenção dada às grandes propriedades produtivas de não poderem ser objeto de intervenção fundiária, mesmo que em condições de descumprimento da função social.

Durante esse interregno, período que correspondeu aos mandatos de Collor de Mello (1990-1992), a reforma agrária ficou paralisada com as desapropriações e a criação dos assentamentos rurais sobrerestadas, e uma relativa desmobilização dos trabalhadores do campo. Implicações de ordem econômica e político-administrativa foram a tônica do governo culminando com o desmonte do aparelho do Estado e desmantelamento da máquina pública.

Nesse processo o INCRA foi desaparelhado e duramente atingido com as disponibilizações e demissões de servidores com uma redução de 40% da sua força de trabalho, com impactos significativos sobre a operacionalização de suas ações. Isso influiu no andamento dos objetivos e metas definidas no PPA 1991-1995 que previa nos quatro anos uma meta de assentamento de 227 mil famílias, tendo o INCRA somente atendido 44.469 famílias, ou 19,59%, e no governo Collor somente 5,51% do total de famílias programadas.

A questão fundiária voltou a ser tratada no âmbito do Ministério da Agricultura e subordinada ao Ministro nomeado, Antônio Cabrera, conhecido publicamente como um porta-voz dos interesses dos ‘produtores rurais’ e com vinculações à UDR, organização que tem na defesa da grande propriedade fundiária seu maior objetivo.

Além da recusa de negociar com as lideranças dos movimentos sociais responsáveis pelas ocupações de terra, uma das medidas do governo foi a criação do Programa Parceria, que visava formar uma grande “bolsa de terras” que permitisse acesso à terra aos ‘agricultores profissionais’ por meio da identificação de áreas a serem arrendadas ou trabalhadas em contrato de parceria. Embora o documento de divulgação do programa explicitasse que ele não fazia parte do Programa de Reforma Agrária, era apresentado como “fundamentalmente um instrumento jurídico que permite melhor aproveitamento das terras produtivas” e todo o texto falava em terras inaproveitadas (MEDEIROS, 1993).

Após o processo exitoso de “impeachment” que afastou Fernando Collor da Presidência da República ressurge um novo alento para as forças apoiadoras da reforma agrária, e de alguma possibilidade de atuação do Estado na consecução dessa política governamental, representado pela ascensão, no ano de 1993, de Itamar Franco à Presidência da República. Malgrado os resultados vexatórios dos programas governamentais anteriores relativamente à execução da reforma agrária, em especial aos assentamentos rurais promovidos no I PNRA e à paralisação das desapropriações de terras e os assentamentos no governo Collor de Mello, o Governo Itamar Franco compreendeu que, mesmo assim, as áreas reformadas representavam importante estratégia para a geração de emprego e renda permanente no campo, a custos inferiores à geração de emprego urbano.

Na visão do governo, o apoio do Estado à reforma agrária com o fortalecimento da agricultura familiar reforçaria o papel e as possibilidades do desenvolvimento desse setor entendido como uma política estratégica para a geração de empregos a custos mais baratos fincando as bases para um novo programa de desenvolvimento. Portanto, caberia ao governo buscar mecanismos inovadores que superassem as restrições de natureza institucional e de orçamento para, dentro da realidade e com objetivos exequíveis, enfrentar as demandas mais

urgentes nesse campo a despeito, inclusive, da não regulamentação do dispositivo constitucional, em tempo hábil, relacionado à questão fundiária e de reforma agrária¹¹.

Nessa perspectiva de avançar nos assentamentos o governo Itamar Franco cuidou de elaborar o ‘Programa Emergencial da Reforma Agrária’ para, em especial, atender “as demandas mais urgentes”, condicionado às “necessidades reais” e das “possibilidades do Orçamento Geral da União”, comprimido pela situação econômica da época sobrecarregada pelos desarranjos macroeconômicos.

Portanto, construído em bases estritamente realistas tanto no plano orçamentário como das limitações institucionais, o programa previa ações a serem executadas pelo INCRA e por parceiros institucionais, com vistas ao atendimento emergencial e à implantação de novas bases e referências para o programa em 1994. No programa, as 100 mil famílias já assentadas, as 20 mil famílias a serem assentadas em 1993, e as 100 mil famílias a serem assentadas em 1994 teriam “... o apoio institucional para resgatar e reforçar a comprovada viabilidade do assentamento enquanto unidade produtiva/ empreendimento empresarial” (INCRA, 1993:14). Ainda com relação às metas, o governo estabeleceu que do total de famílias que seriam atendidas pelo programa no período de 1993/1994, 80 mil famílias se referiam a assentamentos federais e 40 mil famílias corresponderiam a assentamentos estaduais, quantidade modesta frente às demandas das entidades de representação dos trabalhadores, porém equivalente aos assentamentos realizados durante toda a vigência do I PNRA da Nova República.

Conforme declaração governamental as linhas de ação de caráter emergencial atenderiam precipuamente as demandas sociais em áreas de tensão e conflito e acampamentos “dentro das possibilidades do Governo Federal” e com a “colaboração” de Estados e Municípios. Abrir-se-ia um leque de opções para o atendimento dessa demanda desde a utilização dos instrumentos da desapropriação, da aquisição por compra e venda (Decreto nº 433/92), da transferência do domínio para o INCRA das terras adjudicadas ou confiscadas pela União; das terras recebidas em dação em pagamento; e doação. Outra forma emergencial de atendimento previsto era a distribuição de cestas básicas para as famílias acampadas.

Outras diretrizes foram estabelecidas, dentre as quais: a criação de projetos de assentamentos a partir das áreas já obtidas pelo INCRA; a intensificação e agilização das imissões nas posses de áreas já decretadas de interesse social para fins de reforma agrária; a revisão de processos de desapropriação em curso no INCRA desde 1990, com vista ao enquadramento na nova legislação; seleção de imóveis com processo de aquisição por compra e venda que eventualmente, fossem passíveis de desapropriação.

Do ponto de vista da operação das ações a orientação básica expressa no programa era desburocratizar e descentralizar de modo a agilizar a implantação dos projetos e garantir os serviços de apoio aos assentamentos (infraestrutura básica, assistência técnica, educação, saúde e crédito), com a participação efetiva dos beneficiários e dos demais Órgãos federais, estaduais e municipais a serem envolvidos. A consolidação dos projetos de assentamentos e de colonização já existentes seria outra diretriz estabelecida pelo governo, com base no diagnóstico dessas unidades, que constatassem o desenvolvimento de formas de organização internas, capacidade de autogestão por parte da comunidade dos assentados e o atendimento às exigências legais pertinentes.

No tocante à descentralização o governo compreendia que o deslocamento do eixo de responsabilidade também para os poderes estaduais como municipais, possibilitaria o avanço

¹¹ É importante lembrar que é desse período a aprovação e sanção da Lei nº 8.629/93 (Lei Agrária) e da Lei Complementar nº 76/93 (Rito Sumário) que, em tese, permitiria a retomada do processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, no ritmo e necessidade que se impunha.

de experiências bem sucedidas de racionalização do processo com o surgimento de alternativas distintas e criativas para a expansão do programa, guardadas as peculiaridades regionais. O cálculo esperado para essa desresponsabilização era o de que ficasse garantida a unidade de princípios e a expressão da diversidade de alternativas viáveis para a implantação da reforma agrária, oriundas das ricas diferenciações existentes na realidade brasileira, compondo uma “matriz institucional”, articulada pela convergência de esforços de entidades de pesquisa, de assistência técnica, de comercialização, habitação, educação, saúde, de Órgãos de terras e universidades.

A capacidade operacional do INCRA também foi objeto de avaliação, haja vista o desmantelamento da instituição sofrido no Governo Collor, e que precisaria ser “revitalizada” por uma reforma administrativa que racionalizasse recursos, potencializasse e reparelhasse a estrutura da autarquia, motivando os servidores. “Medidas outras que viabilizassem o apoio necessário para as Superintendências Regionais no sentido de cumprimento de seu papel de coordenadoras na base do processo, foram pensadas, assim como a modernização da estrutura de informação da autarquia, capacitando-a a agir com a rapidez e precisão exigida” (INCRA, 1993: 26).

A proposta de reestruturação do Órgão previa uma organização piramidal, verticalizada e sistêmica, “a fim de melhor fluir e diminuir as distâncias entre os processos decisório e operacional”. A alteração organizacional ia muito além, na qual os Órgãos que compunham as Superintendências (divisões, setores etc.) seriam ativados e desativados de acordo com o volume e a natureza do trabalho, tendo em vista as ações a serem desenvolvidas. Entendia o governo que essa configuração possibilitaria “a redução dos custos operacionais, melhor adequação da força de trabalho e atendimento às especificidades locais” (INCRA, 1993: 2).

As Unidades Avançadas, Órgãos descentralizados subordinados às Superintendências Regionais passariam a ter um caráter transitório e de flexibilidade operacional, eliminando-se, assim, as estruturas fixas, superadas ao longo dos anos. O Programa de Trabalho e a implantação/consolidação/emancipação de projetos de assentamento determinariam as necessidades de criação de Unidades Avançadas, tendo presentes a posição geográfica, meios de acesso/comunicação e a demanda de serviços de promoção do acesso à terra.

É importante destacar que por ocasião da apresentação da proposta ao MAARA em 17 de setembro de 1993, o presidente do INCRA, Osvaldo Russo de Azevedo, ressaltara que a proposta encaminhada, produto do entendimento e ajustes prévios com a SAF tinha um caráter emergencial para adequação a dispositivos legais vigentes. Enquanto isso se aguardaria a determinação do Poder Executivo vir a contar, novamente, com delegação de competência legislativa, a exemplo daquela anteriormente concedida pelo Congresso Nacional pelo art. 27 da Lei nº 8.490, de 1992, para, então, ser viabilizada nova estrutura organizacional para o INCRA, mais consentânea com as necessidades da execução da reforma agrária.

Essa nova tentativa de rever a reestruturação da autarquia não logrou êxito. A natureza dessa reformulação pretendida ficou restrita às circunstâncias da época, de acolhimento às exigências do Decreto nº 769/93 e da transferência do INCRA para o MAARA de 106 cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superior e de 190 funções gratificadas, sucessivamente confirmadas nos encaminhamentos oficiais de formalização da proposta¹².

Apesar do novo ordenamento do direito agrário representado pela legislação recente (Lei Agrária nº 8.629), os imbróglhos advindos da legislação infraconstitucional, além da ausência de um melhor aparelhamento do Estado, certamente obstaculizaram a ação do

¹² Do total de 1.626 funções de confiança, remanesceu no INCRA, em decorrência das disposições do Decreto nº 769, de 1989, 1.330 funções, sendo 633 DAS e 697 FG.

governo nesse curto espaço de tempo. Ainda, o caráter parcial e descontínuo da proposta governamental não se mostrou suficiente para o desenvolvimento satisfatório dos assentamentos e das famílias assentadas e muito menos de alterar a realidade fundiária e agrária do País.

O testemunho de um ex-chefe da Procuradoria Geral do INCRA que vivenciou esse momento dá bem a dimensão dessa feição restritiva da legislação que obstaculizaram o andamento do processo, principalmente a aplicação do instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

“A 8.626, não só a lei 8.626, mas a Lei Complementar 73 pertinente ao rio sumário sofreram algumas deformações... Quer dizer, ao tentar regulamentar os dispositivos constitucionais tiveram algumas dificuldades. Isso só trouxe algumas implicações... e trouxe alguns atrasos na reforma agrária inclusive na interpretação da propriedade produtiva, da grande propriedade... uma coisa que ficou ainda permeada de alguns obstáculos, de algumas questões que dificultaram o acesso à terra e a intervenção estatal, da desapropriação. Da mesma forma a Lei do Rito Sumário, embora eu seja defensor intransigente do princípio do processo legal e da ampla defesa, mas a Lei do Rito Sumário, ao invés de facilitar ela terminou criando alguns obstáculos no processo judicial de desapropriação. Tanto que aí, a dificuldade que se tinha do ponto de vista jurídico com relação a essa questão da desapropriação, ela se inicia desde a fase administrativa em função das brechas, das lacunas que existia na [Lei] 8.629 que possibilitava aí que os expropriados pudessem questionar o procedimento administrativo da classificação do imóvel como grande propriedade improdutiva em função... função social da propriedade, como na fase judicial, fase inclusive de imissão de posse, começava-se a discutir essa questão... tanto que no início dessas desapropriações vários obstáculos foram criados no procedimento que ensejaram, por exemplo, o ajuizamento de diversos mandados de segurança contra atos declaratórios de interesse social editados pelo Presidente da República. Na fase seguinte do ajuizamento da ação de desapropriação também outros obstáculos sobrevieram que dificultavam a imissão na posse das propriedades. O que queriam esses proprietários, na verdade? Primeiro, dificultar a desapropriação. Quando eles não conseguiam superar esse obstáculo do ponto de vista da fase administrativa da desapropriação, na sequência, eles tentavam obstar no procedimento do processo judicial. Ao final, o que eles queriam também era realizar grandes acordos. [...] Se não bastasse isso, no prosseguimento da fase judicial, naqueles casos que não era possível fazer os acordos as desapropriações tornaram-se o maior negócio para os proprietários, porque eles conseguiam na fase de perícia elevar os preços a patamares bem superiores ao valor de mercado. Eu sou testemunha de situações concretas que eu me defrontei como procurador geral do INCRA de indenizações milionárias que eu tive que tratar de alguma forma minimizar isso revendo a legislação, através da edição daquela medida provisória... que agora não recordo o nome... que terminou criando alguns obstáculos, como por exemplo...nós inventamos a ideia de ampliar o prazo das ações rescisórias, de dois para quatro anos, para que eu como procurador geral pudesse impedir as grandes indenizações milionárias. [...] as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária terminou sendo inviabilizada, ainda que fosse no período de abundância de recursos, por força desses valores elevadíssimos...temos estudos diversos sobre esses assuntos “(Entrevista nº 01).

O caráter ambíguo da legislação agrária que comanda a intervenção do Estado, a ineficácia dos atos administrativos normativos e operacionais atinentes à política fundiária, abre espaço para procedimentos de usurpação que avançam até hoje sobre as terras da União, dos Estados e das comunidades indígenas, provocando a expulsão de posseiros e de populações tradicionais.

Esse processo se viabiliza comumente por meio da falsificação de títulos de propriedade com a conivência de cartórios e Órgãos de terras e é extremamente facilitada pela relativa incapacidade do INCRA de fiscalizar, regular e aplicar o princípio da função social à

titularidade das terras, para cuja situação Delgado (2010: 99) denomina de “frouxidão da política fundiária”.

Certamente isso acarreta sérias preocupações em relação à macroconfiguração fundiária do território brasileiro em face da imposição dos princípios de direito que regem a legitimidade ao direito de propriedade no Brasil e ainda no que diz respeito ao distanciamento da política fundiária executada pelo INCRA, há pelo menos uma década.

2.4 As estratégias controversas do Novo Mundo Rural e da “Nova Reforma Agrária” – a era FHC

Nos mandatos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) o tema da reforma agrária ressurge fortemente, pautado pelos movimentos sociais organizados, tendo como maiores expressões o MST e a CONTAG.

A agenda política no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi dominada pelo debate em torno da política de estabilização e combate à inflação e das possibilidades insertas no Programa Brasileiro de Estabilização Econômica, que ficaria conhecido como Plano Real, editado no final de junho de 1994. A reforma agrária era tratada como um tema secundário tanto no âmbito do governo como dos partidos que formavam a sua base de sustentação. Portanto, alguma possibilidade de assentamento de famílias rurais ficou restrito ao Programa Comunidade Solidária, principal instrumento de organização das políticas sociais proposto pelo governo à época¹³.

O governo ao apresentar o Plano Real pregava que, em razão do modelo de desenvolvimento até então vigente, o Estado brasileiro havia se desviado de suas funções básicas ao ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Assim, a reforma do Estado¹⁴ era considerada como instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia.

A declarada “nova gestão pública”, ou, a mudança na estruturação e funcionamento do aparelho de Estado, significou a redução do seu tamanho e delimitação de sua abrangência institucional com a justificativa de aumento da capacidade fiscal e administrativa e do aumento do poder político dos governantes. Conformava um novo quadro constitucional legal, a criação de diversos formatos institucionais, representados basicamente pelas agências executivas e organizações sociais.

Essa política de governo de corte neoliberal impactou decisivamente nas políticas sociais esvaziando-as pela lógica da redução do orçamento e constrangendo as possibilidades de exercício de uma política setorial com maior autonomia como a política de assentamentos. Como consequência ainda, e de modo específico, comprimiria o orçamento e também reduziria a capacidade de ação do INCRA na gestão dessa política redistributiva fundiária. Os custos das desapropriações e do comportamento do mercado de terras, por exemplo, estiveram ancorados numa questionável política monetária sustentada por juros extremamente altos.

Enquanto isso, houve a expansão das tensões no campo por todo o País. De conformidade com informações publicadas pela CPT (2003) os conflitos fundiários evoluiu a

¹³ De acordo com as diretrizes de trabalho estabelecidas para o conselho consultivo do Comunidade Solidária, sua atuação não estaria voltada para a proposição e implantação de novos programas de ataque à fome e à miséria, mas para a alteração da forma de gerenciamento dos programas já existentes por meio da participação mais intensa da sociedade civil e da maior integração operacional entre os diversos órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios (SUPLICY *et al.*, 1995).

¹⁴Para o seu mentor, Bresser Pereira (2011) a reforma visava legitimar o Estado Social cuja estratégia é aumentar a qualidade de vida e diminuir a desigualdade inerente ao capitalismo. Não bastava que o Estado fosse efetivo, que garantisse a lei; era preciso que fosse eficiente, que realizasse os grandes serviços a um custo baixo.

partir do ano de 1994 quando houveram 485 ocorrências envolvendo 308.619 pessoas e 47 assassinatos no campo, continuando a crescer, chegando em 1998 a 1.100 confrontamentos e uma participação expressiva de mais de 1,0 milhão de pessoas.

Esse quadro conflituoso determinou o agravamento das condições sociais no mundo rural que pode ser creditado à precarização e a eliminação de postos de trabalho, especialmente no meio rural, gerando o desemprego, fruto das políticas liberalizantes que provocaram a falência de muitos agricultores familiares. Também concorreu para esse estado de tensão social o imobilismo do governo no atendimento à demanda social apresentada pelos movimentos sociais, que inquietados, passaram a realizar as ocupações de terras e prédios públicos, e determinaram uma nova correlação de forças no campo.

Assim, no início da segunda metade da década de 1990 aumentaram as mobilizações dos trabalhadores rurais sem terra pela realização da reforma agrária e, por extensão, pela necessidade de um processo permanente de negociações políticas, notadamente entre o Governo Federal por meio do INCRA e os movimentos sociais, tendo como pano de fundo as ocupações de terra, as desapropriações e os assentamentos rurais decorrentes.

O fenômeno das ocupações e os acontecimentos de Corumbiara, no Estado de Rondônia em 1995, e de Eldorado dos Carajás, no Pará no ano de 1996, e suas repercussões internacionais, deram novo destaque à questão agrária e levaram o governo a criar, já em abril de 1996, o Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, subordinando-o à Presidência da República. Mais tarde, esse aparato institucional foi substituído pelo MDA¹⁵.

Em entrevista ao autor deste trabalho um ex-diretor da Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA no período de 1995 a 2001, relatou:

“... eu acho que Eldorado foi um dos trocos das consequências absolutamente autoritária de como as fronteiras foram tomadas durante a ditadura militar... os processos de SUDAM e SUDENE foram processos do capital para fazer a limpeza de áreas. Então, as regiões Norte e parte do Nordeste ficaram com a memória da repressão numa sequência relativamente curta. Então, com toda a mistura que o autoritarismo traz... o presente sempre carrega uma inércia dos costumes do passado: política autoritária, cartórios que fazem o jogo da conveniência, etc., etc.,... mostrou claramente nessas partes do País, embora a vitrine fosse São Paulo lá no pontal, que ali é muito mais um circo programado, mas deu visibilidade para uma coisa muito forte que é o problema ainda agrário que se tem nas regiões de fronteiras, principalmente naquelas em que você teve... aquele processo anterior tinha se fixado, tinha tido muita violência naquelas regiões. Nós estamos falando de Eldorado numa das regiões mais agudas, não é? [...] eu acho que foi uma chamada... despertou assim um problema que parecia que dava para ir levando... era um problema de raízes mais profundas. Naqueles momentos eu acho que houve um conflito social de classe explícito de tudo que fizeram os posseiros, os ocupantes... gerou um caldeirão de fermentação e chegou num ponto aonde chegou. E eu participei diretamente da negociação pós-Eldorado, o Jungmann me mandou conversar com eles... foi uma madrugada toda depois que nós fizemos o acordo eu fiz uma última proposta, eles estavam acampados em volta... foi uma coisa muito interessante. [...] foi uma inflexão e eu acho que hoje sempre é lembrada na medida em que pode voltar a acontecer, embora eu ache que a sociedade hoje em termos de concertação, na prática, a sociedade muito mais do que os governos estão se conversando muito mais e eu estou participando de experiências hoje que comprovam isso. Têm várias reuniões que eu vi o

¹⁵ O MDA foi criado pela Medida Provisória (MP) 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000, a partir da transformação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituído em abril de 1996. Antes, a MP 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, e a MP 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999, haviam transformado esse mesmo Gabinete em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, respectivamente. A MP nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001 transferiu do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o MDA as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

setor produtivo falar e vejo que hoje eles têm certa preocupação socioambiental, porque não tem jeito, eles já assumiram incorporar..."(Entrevista nº 02).

Também, este desconforto político fez o governo estabelecer, como válvula de escape, metas "crescentes" anuais de assentamentos no período correspondente a 1995/98 (40 mil, 60, mil, 80 mil e 100 mil). Os resultados, contudo, não foram suficientes para abrandar a tensão social e possibilitar uma melhor mediação dos conflitos agrários. Vê-se claramente que as metas estipuladas ano a ano pelo próprio governo não foram atingidas e não corresponderam aos resultados esperados pelos trabalhadores rurais sem terra (ver Tabela 1).

Tabela 1
Metas e assentamento de famílias e resultados alcançados no período de 1995 a 1998

Ano	Metas fixadas	Metas alcançadas	%
1995	40.000	30.716	76,79
1996	60.000	41.717	69,53
1997	80.000	66.837	83,55
1998	100.000	98.740	98,74
Total	280.000	238.010	85,00

Fonte: MDA/INCRA, 2007, reelaborado pelo autor.

O panorama da realidade fundiária também não foi alterado. Conforme dados do SNCR do INCRA em 1998, o total de imóveis rurais cadastrados aumentou para 3.587.987, mas a participação dos grandes imóveis, tanto em termos de número (1,6%), como em termos de área ocupada (52,9%) não teve alteração em sua representação.

Não obstante, fica retratado, sem nenhuma dúvida, que a estratégia das ocupações de terra foi o 'motor' acionado pelos movimentos sociais para que o governo interviesse e com isso gerasse o aumento do número de assentamentos e, concomitante, um número crescente de comunidades de assentados rurais em todo o País, concentrando-se em sua maioria nas regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, também, nessa 'intervenção governamental forçada', ou "apagando fogo" como referenciado pelos formadores de opinião, o INCRA trabalhou de maneira a resolver conflitos de modo pontual, localizado, produzindo enclaves territoriais dispersos em regiões sem infraestrutura e de acesso precário.

Embora não querendo estabelecer metas para assentamento nos anos seguintes do segundo mandato (1999-2002), acreditava o governo que, recorrendo a outras formas de obtenção de terras via mercado, a incorporações de terras devolutas e outros "assentamentos" de famílias em substituição àquelas que deixaram o programa, pudesse manter "resultados acima da média dos últimos quatro anos" (Brasil, 1999b: 10), ou como assim considerado, 60.000 famílias/ano.

No decorrer desse período referenciado foram entabulados pelo governo alterações na legislação agrária como medida de contenção das ocupações de terra, novos arranjos, programas de crédito fundiário e outras ações articuladas com diversos ministérios e instituições públicas no sentido de apaziguar as tensões políticas, pró e contra a reforma agrária.

Assim, a partir do ano de 1999, houve um breve arrefecimento do movimento de ocupações em relação aos conflitos. Duas explicações pelo menos podem ser consideradas para esse fenômeno: (1) os mecanismos jurídicos e administrativos criados pelo governo, onde se destaca a criminalização das ocupações e prédios públicos com a exclusão do cadastro de beneficiários dos assentamentos envolvidos nesses atos; (2) o processo de mercantilização da questão agrária com a utilização de instrumentos de acesso à terra via mercado (compra e venda via Decreto nº 433/76, Banco da Terra e o Crédito Fundiário).

Fernandes (2002), ao analisar os dados relativos às manifestações¹⁶ dos movimentos sociais na luta pelo acesso à terra constatou que o número de pessoas triplicou e cresceu de 142 mil em 1999, para 285 mil em 2000, chegando a 479 mil pessoas em 2001, evidenciando a resistência camponesa à política de governo naquele período.

Outro dado importante no debate instigado por Fernandes (2002) se refere à constatação na diminuição das ocupações, que, de forma associada, também resultou na diminuição das desapropriações e, consequentemente, na criação de projetos de assentamento via esse instrumento prioritário.

... com a diminuição do número de assentamento o governo teve que maquiar os números de 2001, como a Folha de São Paulo denunciou amplamente. Para atingir a meta de 2001 o Ministério do Desenvolvimento Agrário teve que contar famílias que só seriam assentadas em 2002, contou famílias que foram assentadas em anos anteriores, e, pior, incluiu ainda milhares de famílias que haviam preenchido as fichas da reforma agrária pelo correio. Contabilizou também as famílias que compraram terra por meio do Banco da Terra, e as terras resultantes de regularização fundiária das áreas de posseiros. (FERNANDES, 2002: 04)

Detalhe a ser considerado refere-se ao cenário macroeconômico de então, bastante restritivo representado pela continuidade do ajuste fiscal, com severos impactos no desenvolvimento de políticas setoriais. Essa política econômica contracionista criou evidentes retrações no orçamento do INCRA e, por extensão, obstáculos ao atendimento da demanda social premente.

Nessas condições emergiu no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a proposta de “revalorização do mundo rural”, como declarado pelo governo, materializada nos termos do “Novo Mundo Rural” que proponha um novo modelo de desenvolvimento rural para o País, com a expansão e fortalecimento da agricultura familiar, a redistribuição dos ativos terra e educação; e, no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas¹⁷.

Esse “fortalecimento da agricultura familiar” indicado na “proposta” contrastava com o padrão de agricultura exportadora de “commodities”, incentivado pelo próprio governo. Este último padrão, baseava-se no fortalecimento das cadeias produtivas e modernização dos instrumentos de apoio à incorporação de inovações tecnológicas, à da produção e a comercialização de produtos agropecuários, com ênfase no aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação orientada pela demanda empresarial, e do financiamento adequado às regras do agronegócio.

Ao que interessa especificamente à análise neste trabalho, na prática a proposta defendia um modelo de uma “Nova Reforma Agrária” em que os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receberem os investimentos básicos, seriam, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema de “handcap” dos primeiros quanto à capitalização e, na maioria, quanto aos conhecimentos necessários para o manejo da terra e da produção. Portanto, seria

¹⁶ Consideradas por Fernandes (2002) como acampamentos e romarias; bloqueios de estradas; manifestações em frente aos órgãos federais ou estaduais ou ocupações de prédios públicos; manifestações realizadas nas datas comemorativas da luta pela terra; lutas dos sem-terrinhos; das mulheres e dos jovens; luta de posseiros; de pequenos agricultores, camponeses; e, sindicalistas.

¹⁷ Na proposta o meio rural deveria ser percebido (e valorizado) em quatro dimensões centrais: (1) a de espaço produtivo, predominantemente agrícola e agroindustrial, mas com crescentes opções de múltiplas atividades; (2) a de espaço de residência, tanto para os agricultores como para trabalhadores urbanos que optam por um padrão de moradia diferenciado no cotidiano ou nos fins de semana; (3) a de espaço de serviços, inclusive os de lazer, turismo, etc.; (4) a de espaço patrimonial, como base de estabilidade das condições de subsistência, valorizado pela preservação dos recursos naturais e culturais (BRASIL, 1999).

indispensável a ‘emancipação dos assentamentos federais’ e a sua inserção na cadeia produtiva para ampliar a competitividade da agricultura familiar.

Outra evidência refere-se à unificação das políticas de créditos e de assistência técnica. Essa formulação revelava uma preocupação com maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos, denotando os malabarismos do governo para escamotear os cortes e o contingenciamento dos recursos necessários ao ajustamento constrangido, nos termos de Delgado (2010) no contexto do modelo econômico vigente.

Em nome do desenvolvimento local e regional, ficou estabelecida como diretriz a “efetiva descentralização das ações e democratização das decisões”, com um novo desenho institucional para a reforma agrária. Este formato de política pública contemplava a reestruturação do INCRA e a implementação de diferentes modelos de reestruturação fundiária, despontando o crédito fundiário para a aquisição de terras, o deslocamento da ação de obtenção fundiária para as terras devolutas na Amazônia, dentre outros artifícios.

Para legitimar esse novo formato o governo considerou que o regime vigente beneficiava os assentados com créditos para custeio e investimentos altamente subsidiados por tempo indefinido, ou prazo excessivamente longo, enquanto os agricultores familiares limítrofes aos projetos de assentamentos, que tiveram acesso à terra por outros meios (herança, compra, etc.), continuariam contando com subsídios menos expressivos. Isso era tratado pelo governo, portanto, como uma injustiça social (BRASIL, 1999).

Outra conclusão do governo era o de que “o próprio sucesso quantitativo da reforma agrária nos últimos quatro anos tornou o antigo regime inviável financeira e administrativamente”. Argumentava o governo que a demanda de créditos do PROCERA aumentou exponencialmente e o INCRA não teria estrutura para cuidar das ações de apoio às famílias assentadas e aquelas que, porventura, viesssem a ser assentadas em novos assentamentos. O INCRA também teria perdido a capacidade de administrar os mais de três mil projetos de assentamentos localizados em diversas regiões brasileiras, algumas dessas unidades sócioterritoriais sob a tutela do Órgão há mais de vinte anos.

Na visão do governo era necessária a “saída” dos projetos assentamentos e respectivos assentados do sistema de gerenciamento do INCRA, tantas eram as condições que o governo precisava propiciar aos assentados antes de poder entregar-lhes o título de propriedade e iniciar a cobrança dos débitos devidos com relação ao peço da terra e da infraestrutura implantada.

O que estava em jogo, na verdade, era a dívida a ser cobrada dos assentados calculada pelo governo em torno de R\$ 5,8 bilhões desde 1995 (pagamento das terras e dos créditos) e a dificuldade de sua efetivação sem o devido processo de titulação dos assentamentos, associada à ideia do rompimento da dependência indefinida dos assentados para com o governo, situação que se resolveria com a ‘emancipação’ dos assentamentos. Nesses termos, o modelo da reforma agrária vigente naquele governo precisava sofrer mudanças institucionais, particularmente, em relação ao INCRA, cuja conformação requereria cada vez mais a integração do Órgão com os Estados e Municípios no sentido de fomentar parcerias via a celebração de convênios.

A par das diretrizes estratégicas e dos objetivos que compõem a proposta apresentarem consequência para os propósitos de fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento socioeconômico construído mais num quadro territorial e menos setorial, as ações que transcendem se referiam: a ampliação dos instrumentos de obtenção de terras via mercado e sua integração aos planos de desenvolvimento rural; e, a renegociação dos contratos antigos visando à rápida integração dos assentados no sistema da agricultura familiar – certamente por meio da emancipação e a sua retirada do sistema de gerenciamento dos projetos de reforma agrária do INCRA.

Fica evidente a escolha política do governo à época na direção do encolhimento das ações do INCRA e dos processos de desapropriação de latifúndios improdutivos, antes prioritários no âmbito da reforma agrária - ou nos termos aqui considerado da ‘política de assentamento’. Substitui-se o processo tradicional das desapropriações pelas formas de obtenção de terra por compra de imóveis rurais de forma negociada em valores de mercado, independentemente das exigências aos critérios da função social da propriedade fundiária. Mesmo no caso das desapropriações estas ações passariam a ser realizadas de maneira “negociada” e não litigiosa, sob o pretexto de que isso reduziria os riscos de “indenizações muito onerosas” e induziria a “patamares de preços justos” o pagamento da terra desapropriada.

Não sem razão, um dos principais esteios do Novo Mundo Rural e da “Nova Reforma Agrária” foi o Banco da Terra, criado pela Lei Complementar nº 93/98 e regulamentado pelo Decreto nº 3.027, de 13 de abril de 1998, sob os auspícios do BIRD. A utilização dessa modalidade de transação fundiária criou a suposição nos setores do governo ligados à sua concepção de que haveria uma queda nos preços de terra e, concomitante, uma oferta maior deste ativo, além de que haveria um ganho político por se privilegiar a negociação e não o confronto.

Ficou claro, assim, que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ficaria colocada em segundo plano em favor dos mecanismos de compra de terras, com sucessivas alterações na Lei nº 8.629/93 e na redação do Decreto nº 433/92, pelos Decretos nº. 2.614 de 3 de junho de 1998, e 2.680, de 17 de julho de 1998.

Segundo o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo¹⁸, o sistema de compra e venda de terras levava o Poder público a abrir mão da condução do processo de reforma agrária. Deixava-o sob o controle dos proprietários de terras, diga-se de passagem, os mais beneficiados, na medida em que receberiam o valor do imóvel em dinheiro e à vista, transformando as áreas improdutivas em verdadeiros ativos financeiros (LEITE & MEDEIROS, 2004).

Recorrendo a Carvalho Filho (2001) que assevera a impotência dessa modalidade de compra e venda de terra via crédito fundiário como instrumento da reforma agrária, acrescente-se a este trabalho, algumas informações relatadas no seu livro quanto à origem desse tipo de crédito fundiário e que foram obtidas em documento do Fórum Nacional de Reforma Agrária denominado ‘Dossiê Projeto Cédula da Terra’¹⁹.

Diz o documento:

...Desde o seu anúncio as entidades que compõem o Fórum Nacional de Reforma Agrária fizeram severas críticas ao projeto apontando problemas técnicos e políticos. Essas críticas foram veementemente refutadas por representantes do Governo Federal e Banco Mundial através de dois artifícios fundamentais, quais sejam: o Projeto Cédula da Terra era um projeto piloto, portanto, a implementação, com um caráter puramente experimental,

¹⁸ O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo reúne 54 entidades e organizações da sociedade civil como associações, Ongs, entidades de trabalhadores e trabalhadoras rurais, ligados à questão agrária com a participação de instituições como a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), o MST (Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem-Terra), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FRETAFF-SUL), entre outras.

¹⁹ O Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza Rural – Projeto Cédula da Terra (PCT), foi criado a partir da experiência piloto no Ceará do Projeto São José – Reforma Agrária Solidária (ALENCAR, 2005). O projeto foi viabilizado pelo Governo Federal por meio do MEF e do INCRA e objeto de acordo de empréstimo 4147 – BR. Inicialmente foi concebido como projeto piloto e instrumento complementar ao processo de reforma agrária, com inicio em 1997, com duração prevista de quatro anos e atendimento de 15 mil famílias pobres de áreas rurais em cinco Estados da Federação (Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e o norte de Minas Gerais), atendendo a diversas categorias (trabalhadores rurais sem terra, assalariados, parceiros, pequenos arrendatários, trabalhadores que possuíam pouca terra e minifundiários).

possibilitaria avaliar a viabilidade prática de um programa de reordenamento fundiário; o Cédula deveria ser um programa complementar ao processo de reforma agrária. Em primeiro lugar, o Cédula perde completamente o seu caráter experimental com a criação e implementação, também com o considerável suporte financeiro do Banco Mundial, do Banco da Terra, antes mesmo da conclusão do projeto-piloto. Consequentemente, todas as propostas e compromissos de avaliação do processo de implantação e viabilidade desse projeto, não passaram de promessas vazias para amenizar a resistência dos movimentos sociais organizados. Em segundo lugar, esse projeto não tem caráter puramente complementar. Esse argumento também é falacioso porque os recursos estão sendo massivamente deslocados do orçamento do INCRA para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial (P: 221).

Deve-se ressaltar que a CONTAG, mesmo reiterando a defesa da desapropriação, contemporizou com essa modalidade de compra e venda de terra via crédito fundiário como mecanismo complementar de acesso à terra, nos casos em que o instrumento da desapropriação não pudesse ser utilizado. Houve, assim, uma legitimação política dos programas de crédito fundiário por essa organização sindical, traduzida na sua participação na gestão e no controle social desse programa.

Esta decisão de substituição do processo tradicional de incorporação de terras via a desapropriação social pelo mecanismo de mercado, acabaria descaracterizando a natureza política da reforma agrária, essencialmente conflituosa e campo de acirradas disputas entre latifundiários e trabalhadores sem-terra, posseiros, ocupantes, ribeirinhos, etc. Isto, igualmente, culminaria na balcanização do processo de redistribuição de terras, onde os gestores do INCRA ficariam à mercê do poder de pressão política dos proprietários rurais e de seus representantes nos parlamentos, no tocante a equalização de valores indenizatórios.

Assim, no contexto de 1995-2002 dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, ficaram evidenciados os limites da política agrária, os poucos avanços e o retrocesso evidente, principalmente a partir do ano de 1999.

2.5 A atualidade e a importância da reforma agrária no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) - era Lula da Silva

Com a ascensão de Lula da Silva à Presidência da República foi reafirmada a importância da reforma agrária como política pública indutora para a retomada do crescimento econômico com geração de emprego e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, além da garantia da segurança alimentar, da preservação das tradições culturais e do meio ambiente.

Nesse entendimento, e de acordo com o grau de centralidade a que foi conduzida, a reforma agrária seria um programa amplo e não atomizado, centrado nas áreas reformadas que orientasse o reordenamento do espaço territorial do País, via o zoneamento econômico e agroecológico, e responderia a uma luta histórica dos trabalhadores rurais pela democratização do acesso à terra, sendo deste modo considerada com uma prioridade estratégica do governo..

De pronto, o governo assinalaria que a realização da reforma agrária teria como base um ‘novo modelo de assentamento’, que combinaria a viabilidade econômica com a sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial.

O Plano Nacional de Reforma Agrária, considerado no governo Lula da Silva como o II PNRA seria, portanto, o instrumento para a viabilização dessa nova estratégia e um novo olhar para o mundo rural em que a noção de territorialidade seria o vetor da proposta. Representaria também uma estratégica para a superação da gravidade da questão agrária expressa pelos conflitos no campo e por uma forte demanda social, e ainda, principalmente,

pela sua contribuição à superação da desigualdade e a exclusão social de parte significativa da população rural.

Com esse *status* o II PNRA foi apresentado à nação e especialmente aos trabalhadores rurais sem terra e suas representações de luta pela reforma agrária em novembro de 2003 durante a Conferência da Terra em Brasília. Continha, como nova concepção, uma visão ampliada de reforma agrária, reconhecendo a diversidade de segmentos sociais no meio rural, representada pelas comunidades tradicionais, populações ribeirinhas, atingidos por barragens e grandes obras de infraestrutura, e os direitos das mulheres.

Para tanto, o ‘Plano’ contemplaria a participação social e a ação integrada de governos na sua implementação como condição *sine qua non* para o alcance de resultados que combinariam além da quantidade, qualidade, eficiência e transparência na aplicação dos recursos.

Suas metas para o período de 2003 a 2006 representariam a “realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil”. Elas significariam uma reforma agrária massiva e de qualidade, capaz de produzir uma profunda transformação no meio rural brasileiro e impulsionar um novo padrão de desenvolvimento com igualdade e justiça social, democracia e sustentabilidade social (Brasil, 2003).

De acordo com o Plano, 11 metas seriam perseguidas destacando-se no campo redistributivo fundiário a criação de novos projetos de assentamentos e o acolhimento a 400 mil famílias até 2006 e o acesso à terra a mais 130 mil famílias, via Programa Nacional de Crédito Fundiário. Da demanda explícita pela reforma agrária o Plano previu o atendimento de cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, testemunhando a gravidade da situação do campo, onde se somam o desemprego e a dificuldade de acesso à terra, compondo um grupo prioritário do II PNRA.

Outro procedimento de identificação de demanda utilizado pelo Executivo Federal se referiria ao cadastro resultante das inscrições via Correio no “Programa de Acesso a Terra” e outras formas de cadastramento, como é o caso daqueles efetuados na Sala do Cidadão das Unidades do INCRA que chega a um total de 839.715 cadastros²⁰.

Podem ser identificados diferentes universos de trabalhadores rurais demandantes por terras que seriam contemplados pelo Plano. “O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor” (BRASIL, 2003: 18). Certamente esse princípio fez com que as ações de ‘reforma agrária’ do Plano fossem se estendendo para além do acesso à terra e incorporassem diversas outras necessidades econômicas e sociais das famílias assentadas, e o atendimento de diversos segmentos que passam a compor o ‘público beneficiário’,²¹.

Outras metas qualitativas contemplavam a recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos tendo-se essa condição como essencial para a

²⁰ Outras bases de informações relativas à demanda foram: o Cadastro dos Imóveis Rurais/INCRA; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) /IBGE (1997 e 2001); o Censo Agropecuário/IBGE (1995/96); o Censo Demográfico/IBGE (2000); e, o Sistema Nacional de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA/INCRA).

²¹ Trabalhadores rurais sem terra, atuais assentados, que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo. Estes setores serão objeto de instrumentos diferenciados e apropriados às suas especificidades e às características de cada região.

consolidação das áreas reformadas, a garantia da assistência técnica, capacitação, crédito e política de comercialização a todas as famílias assentadas (à época em torno de 632 mil famílias). A criação de 2.075 mil novos postos permanentes de trabalho no setor reformado era outra meta qualitativa a ser alcançada juntamente com a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária, e a universalização dos direitos à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas (BRASIL, 2003).

Uma diretriz importante para a qualificação do processo foi a determinação de fortalecer o associativismo e a cooperação no processo de implementação dos assentamentos. Outra foi promover a articulação e integração de políticas públicas para a promoção dos meios indispensáveis à exploração em bases sustentáveis daquelas unidades (transferência de tecnologia, agroindustrialização, comercialização, infraestrutura de estradas e de eletrificação rural, água, saneamento básico, saúde, educação e cultura), tidas pelo governo como indutoras do desenvolvimento territorial e de combate às causas da fome e da pobreza.

O maior atributo do PNRA seria adequar o modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma. Contrariamente à realização de uma ação dispersa espacialmente e desarticulada, objeto de contundentes críticas de vários segmentos da sociedade (movimentos sociais, setores acadêmicos, mídia, etc.) nos processos de intervenção governamentais antecedentes, o Plano estabelecia a diretriz de atuação em ‘áreas reformadas’, ou a criação de ‘setores reformados’, acompanhando o conceito previsto no Estatuto da Terra.

Outros compromissos políticos seriam atendidos por meio da garantia do reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas e o reconhecimento, demarcação e titulação das áreas de comunidades quilombolas, sem, no entanto, as metas físicas serem enunciadas.

O desenvolvimento desta concepção de reforma agrária exigiria a constituição de um grande aparato institucional²² e uma intensa articulação do MDA na cooperação e integração com os diferentes órgãos e instituições estatais, centros autônomos de tecnologias apropriadas, conselhos de desenvolvimento rural sustentável, universidades entre outras entidades da sociedade civil. “Este esforço coletivo possibilitará o apoio e a promoção de iniciativas e soluções de diversificação produtiva, estímulo à organização de associações e cooperativas, desenvolvimento de novos produtos, processos produtivos e estratégias de acesso a mercado visando fortalecer a agricultura familiar e os beneficiários da reforma agrária” (BRASIL, 2003: 16).

Outra medida estratégica do governo Lula da Silva de forte impacto para o desenvolvimento dos assentamentos foi a garantia da participação da mulher por meio da efetivação dos seus direitos no programa de reforma agrária. Para tanto, os procedimentos e instrumentos de Inscrição de Candidatos foram adequados para a inserção das mulheres, independentemente do seu estado civil e conformados na Instrução Normativa/INCRA/ Nº 38, de 13 de março de 2007. Com essa decisão a família chefiada pela mulher passou a ser incluída e ter preferência, dentre os critérios complementares, na Sistemática de Classificação das Famílias Beneficiárias da Reforma Agrária.

Ao INCRA, especificamente, ficou atribuída normativamente a responsabilidade da garantia da participação dos assentados nas atividades de planejamento e execução das ações

²² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); os Ministérios, do Meio Ambiente, da Saúde, da Educação, da Cultura; o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); o Banco do Brasil (BB); a Caixa Econômica Federal (CEF); o Banco da Amazônia (BASA); o Banco do Nordeste (BNB); Associação Brasileira de Promoção de Exportação (APEX); fundos constitucionais de desenvolvimento (FNE; FNO); a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

relativas à implantação e desenvolvimento dos assentamentos²³. Proveria aquele Órgão os recursos orçamentários e financeiros para o desenvolvimento das áreas reformadas com destaque para a assistência técnica que seria realizada desde o início da implantação daquelas unidades, de modo a definir o modelo de exploração dessas áreas, a sua organização espacial, a moradia das famílias assentadas, infraestrutura básica, licenciamento ambiental e serviços sociais.

De outra parte, o Governo Federal foi compelido, face os constantes conflitos agrários na região de Santarém, Oeste do Estado do Pará, a estabelecer ações mais incisivas naquela região. Por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 284, de 30 de maio de 2005, o governo transformou a antiga Unidade Avançada do Órgão localizada no município de Santarém, na Superintendência Regional de Santarém (SR -30/E). Esta estrutura teria um caráter emergencial e transitório, pelo prazo de um ano, mas se estendeu até o momento apresentando sérias deficiências de infraestrutura técnica e administrativa.

Em outra medida administrativa adotada de forma localizada o governo, por intermédio da Portaria/INCRA/P/Nº 415, de 6 de setembro de 2005, definiu a região do Extremo Sul do Estado da Bahia e do Recôncavo Baiano como “áreas preferenciais” de atuação do INCRA naquele Estado. Na percepção da alta direção da Autarquia a emergência dos conflitos agrários naquelas regiões seria motivada pela indisponibilidade de terras passíveis de desapropriação e alta demanda social naquelas regiões. Ali seriam intensificadas as ações de aquisições imobiliárias para o assentamento de trabalhadores rurais, nos termos do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, alterado pelos Decretos nº 2.614, de 3 de junho de 1998, e nº 2.680 de 17 de julho de 1998.

Certamente que esse conjunto de estratégias, arranjos e aparatos do governo, combinado com outras medidas de caráter normativo de adequação às normas ambientais, possibilitaria a qualificação do processo com a consequente paz e justiça social no campo. Particularmente a exploração racional dos projetos de assentamentos estaria consentânea com os objetivos socioambientais e do desenvolvimento sustentável, concorrendo, ao final, para a melhoria efetiva da qualidade de vida da população assentada.

No entanto, vendo o Plano numa perspectiva mais crítica a respeito de suas proposições, objetivos e metas, e considerando como indicativo a proposta inicial formulada em meados de 2003 sob a responsabilidade de uma equipe de estudiosos e analistas coordenada pelo professor Plínio de Arruda Sampaio²⁴, constata-se que o seu alcance ficaria bem aquém das expectativas criadas a partir de sua apresentação como instrumento de um ‘processo amplo e massivo de reforma agrária’.

É importante considerar o testemunho de Fernandes (2010) para uma análise a respeito. Àquela época participando das discussões aquele agrarista menciona que as proposições contidas nessa primeira versão do Plano não foram aceitas pelo governo do presidente Lula da Silva, creditando, preponderantemente, ao fato da meta estabelecida para o governo de assentar um milhão de famílias em quatro anos, ser inexequível dada à correlação de forças políticas.

²³As diretrizes foram estabelecidas em ato administrativo representado pela Instrução Normativa IN/INCRA/Nº 15, de 30 de março de 2004, que dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

²⁴ Sob pressão dos movimentos sociais de luta pela terra, o governo recrutou por intermédio do MDA, o professor Plínio de Arruda Sampaio, para coordenar uma equipe para a elaboração de uma proposta de elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária. Conforme notícia Branford (2010: 419) “Sampaio se dedicou à tarefa com vontade. Ele montou uma equipe de oito professores universitários, especialistas em questões agrárias, e requisitou 50 funcionários do INCRA para trabalhar em sua equipe, preparando os estudos e dados estatísticos para o plano. Também fez contatos com os movimentos sociais – MST, a CONTAG, o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), entre vários outros”.

...o que significava enfrentar os ruralistas e sua forte bancada no Congresso, fato que teria provocado duro ataque ao governo por parte da grande imprensa e de outros defensores do agronegócio. Além disso, a maioria dos políticos do PT que assumiram o Ministério de Desenvolvimento Agrário era próxima do “paradigma do capitalismo agrário”. Mais do que resolver o fundo da questão agrária, o interesse do PT era manter esse problema sob controle social (FERNANDES, 2010: 190).

A Proposta do PNRA apresentado pela equipe de Plínio de Arruda Sampaio definiu o número de famílias a ser assentada com base na demanda explícita contida no cadastro realizado pelos Correios correspondente a 839.715 famílias e a demanda emergencial das famílias acampadas até o início de outubro de 2003, ou seja, 171.288 famílias. A Proposta concebia a reforma agrária como uma política de desenvolvimento territorial e não como política compensatória que distribui os assentamentos de forma difusa e desordenada pelo País. Outro aspecto substantivo na proposta era a desconcentração das terras com a utilização do instrumento da desapropriação, em oposição a uma “reforma agrária de mercado”, e, finalmente, o intenso apoio a ser dedicado aos assentamentos com a promoção de políticas de financiamento em todas as etapas de implantação dessas unidades.

O primeiro grande obstáculo enfrentado pela equipe de Plínio Sampaio e declarado em entrevista à Branford (2010) foram as resistências dentro do próprio MDA.

“Muitas pessoas que trabalhavam no MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] não acreditavam no que eu estava fazendo [...] a forma de pensar dominante no governo Cardoso tinha sido que a reforma agrária era desnecessária ou impossível. As pessoas encarregadas na época argumentavam que o momento histórico para a reforma agrária já tinha passado e que o capitalismo tinha dominado o campo. Eles diziam que o campesinato não tinha futuro. E acreditavam que os agricultores familiares capazes de conseguir um emprego no agronegócio deveriam fazer isso e que os que não conseguissem deveriam migrar para as cidades ou ser providos pelo governo em um programa de bem-estar social”²⁵

Avalia Branford (2010) que o MDA tinha novas pessoas alojadas na sua direção, mas as velhas formas de pensar a questão agrária estavam enraizadas ainda em muitos setores. Também no movimento sindical capitaneado pela CONTAG essa lógica do capitalismo agrário e de que a reforma agrária teve o seu tempo histórico preponderava, já que deixaram de acreditar na possibilidade da realização de uma reforma agrária progressista e se voltara para a busca da hegemonia e de poder de influência sobre o PRONAF. Exemplo disso são as nomeações de membros da CONTAG para chefias de importantes secretarias do MDA. “A CONTAG recebeu três secretarias no MDA - Assistência Técnica, Crédito Rural e Reorganização Territorial”, declarou Sampaio a Branford (2010).

Ainda em entrevista com Branford (2010) Sampaio declarou que ao elaborar o plano ele considerou dois aspectos fundamentais: o quantitativo e o qualitativo. “Em termos quantitativos tínhamos que elaborar um programa de reforma agrária que expropriaria terra suficiente dos latifúndios para provocar uma verdadeira ruptura com o antigo sistema fundiário. Precisávamos mudar a estrutura econômica, social e política. A reforma agrária significa fortalecer o campesinato. O processo deve ter força suficiente para alterar o coeficiente de Gini em 10 ou 20%”.

Como visto a meta era claramente ambiciosa, mas viável se fosse considerado o estoque de terras subutilizadas e improdutivas identificadas nos dados cadastrais do INCRA. Consoante Branford (2010) Plínio procurava amainar os impactos políticos de sua proposta com a ideia de, pelo menos no início, criar dois polos: o campesinato e o agronegócio. Do ponto de vista qualitativo Sampaio vaticinava que se poderia garantir uma renda de 3,5

²⁵ Plínio de Arruda Sampaio, em entrevista concedida a Branford (2010), em São Paulo no dia 16 de julho de 2004. Todas as citações de Sampaio são provenientes dessa entrevista.

salários mínimos por família por meio de empréstimos bancários e a compra antecipada da produção.

O custo para essa empreitada, calculado por Sampaio e sua equipe, ficou em R\$ 24,0 bilhões que seriam gastos ao longo de três anos, isso tudo com muita vontade política do governo que precisaria no entendimento daquele especialista agrário, da mobilização da sociedade e apoio popular para a execução do programa.

A reação dos setores dominantes da sociedade brasileira, principalmente dos ruralistas, seria inevitável para uma proposta tão desafiadora para os mantenedores do *status quo* agrário, e para a sempre argumentada tese da ‘governabilidade’ em casos de riscos de quebra de estabilidade econômica e política.

Assim é que a proposta assustou o Ministro do MDA, numa reprise em relação à apresentação do I PNRA ao governo de 1985. As ponderações iam da escassez de recursos à necessidade de alcançar um alto excedente primário no balanço de pagamentos para satisfazer o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os credores internacionais. E não só isso. O INCRA, o Ministério, todos os Órgãos envolvidos na reforma agrária estariam em situação precária e mal equipados e faltaria o conhecimento técnico necessário para implementar um programa de tamanha envergadura. O professor Plínio precisava ser “realista” no entendimento do Ministro daquela pasta de desenvolvimento agrário (Branford, 2010). Estas observações ‘acauteladoras’ do Ministro do MDA colocaram uma pá de cal nas pretensões de Sampaio e sua equipe que, não tendo mais espaço de contribuição no governo, foi destituída.

Nos termos então do Plano aprovado e apresentado à Nação pelo governo do presidente Lula da Silva suas metas ficaram distantes da versão proposta para o PNRA, ou seja, das 600 mil famílias a serem assentadas o Plano do governo propôs 400 mil famílias até 2006 e mais 150 mil famílias em 2007.

Conforme Fernandes (2010), o Plano considerado pelo governo também daria acesso à terra à 130 mil famílias via crédito fundiário, mecanismo que ficou conhecido na era FHC como “reforma agrária de mercado”, tida como inadequado pela equipe de Sampaio a um processo de desconcentração de terras.

Faz-se importante registrar o reconhecimento explícito do governo, com base na sistematização de dados extraídos do Censo Demográfico de 2000, de que potencialmente os demandantes da Reforma Agrária seriam à época da formulação do Plano de cerca de 5,0 milhões de famílias com renda mensal inferior a dois salários mínimos, ou seja, em que, em média, seus componentes contariam com até meio salário mínimo para sobreviver. Este seria, portanto, o montante de família pobres no meio rural que deveriam receber do governo uma atenção imediata, dada a fragilidade social em que se encontram, justificando-se daí, a necessidade da realização de uma ampla reforma agrária.

Ressalte-se também que para aquele ano de aprovação do PNRA, a CPT (2011) registrou o maior número de conflitos (1.690), o maior número de pessoas envolvidas em conflitos (1.190.578) e de famílias despejadas (35.292) no campo brasileiro desde que passou a acompanhar a violação dos direitos e a violência em 1985.

Aquela Comissão Pastoral chama a atenção para a tendência invertida no primeiro ano do governo do presidente Lula da Silva, quando houve um aumento da violência privada correspondendo a 69,8% relativo aos assassinatos e 151,4% no número de famílias expulsas. Ao mesmo tempo aumentou a ação do Poder Judiciário, sobretudo por meio do Poder Judiciário dos Estados, no número de prisões de mais de 140,5% e em ações de despejos de famílias de mais de 263,2%, enquanto o número de conflitos aumentou somente 82,7%.

Por meio de coleta e organização de dados acerca das ocupações de terra e acampamentos de trabalhadores rurais sem terra no País a CPT registrou, para o ano de 2003, mais de 59 mil famílias acampadas em diversas regiões que cumulativamente, desde 2001, chegam a um número superior a 80 mil famílias nessa condição.

Segundo Alentejano (2004) em colaboração com a CPT na análise dos conflitos pela terra em 2003, esses atingiram o patamar das 676 ações, o maior volume já registrado pelo levantamento da CPT e envolveram também o maior número de famílias, com um total de 124.634 famílias.

Segundo ainda a análise do autor tem-se que do total de ações, 391 foram ocupações (inferior apenas às verificadas em 1996, 1998 e 1999), representando 57,9% das ações e 285 foram acampamentos (maior volume da história), perfazendo 42,1% das ações. No que tange ao número de famílias mobilizadas, 53% foram para ocupações e 47% para acampamentos.

Sustenta aquele autor que os acampamentos constituíram-se numa nova forma de luta pela terra em resposta à legislação repressiva implementada desde o governo de Fernando Henrique Cardoso. Acrescente-se que essa mesma legislação que funciona como uma blindagem das áreas improdutivas às ocupações não foi revogada pelo governo do presidente Lula da Silva, apesar do compromisso assumido com os trabalhadores rurais sem terra de denegá-la no início do seu governo.

Tendo em vista os elementos trazidos à análise, pode-se considerar que o governo recuou no seu propósito de dar massividade à realização da reforma agrária arrefecendo os ânimos das forças conservadoras, mas, ao mesmo tempo, gerando desconfiança no seio dos militantes políticos e sociais de esquerda, principalmente aquelas forças de apoio à luta pela reforma agrária.

Preso ainda às amarras da política econômica precedente, de continuidade das políticas monetária, fiscal e cambial e de preservação de superávits primários e, especialmente, aos compromissos assumidos de honrar os contratos vigentes²⁶, o governo voltou-se mais para a estratégia de aumentar e melhorar a qualidade das exportações cujas fontes de financiamentos públicos seriam canalizadas com absoluta prioridade para este fim, notadamente na valorização do agronegócio.

Especificamente em relação à consecução do Plano e, por consequência, da realização do processo de reforma agrária anunciado, a prioridade dada ao agronegócio certamente rebaixaria o ‘status’ da política redistributiva de terras tão saudada pelos trabalhadores rurais sem terra por ocasião do lançamento do II PNRA, impondo às suas ações um ritmo diferente daquele criado pela expectativa de um projeto nacional alternativo. A reforma agrária do governo seria, então, progressiva, cautelosa e cuidadosa.

A implementação do II Plano Nacional de Reforma Agrária será um processo progressivo, cujo ritmo dependerá basicamente dos seus efeitos na elevação da participação social, da organização e do poder econômico destes segmentos da população rural. Estas são as condições para que os mecanismos regressivos da estrutura agrária e do atual modelo agrícola não continuem a operar, gerando pobreza, desigualdade e exclusão no meio rural (BRASIL, 2003:10).

Chama ainda a atenção, por outro lado, a inclusão no Plano de atividades de regularização fundiária para 500 mil famílias cujas posses em terras devolutas em diversas regiões do País, seriam reconhecidas e legitimadas. O que prevê o Plano é realizar um amplo processo de regularização fundiária alcançando as pequenas posses de boa fé situadas em terras públicas federais na Amazônia Legal e aquelas localizadas nas terras públicas estaduais por meio da integração do INCRA com os Órgãos estaduais. A implantação desse programa

²⁶“Na *Carta aos brasileiros* – um documento-compromisso elaborado em nome de Lula da Silva poucas semanas antes das eleições de 2002 para fortalecer a confiança da alta finança e das corporações reunidas na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), entre outros grupos de interesse -, Lula da Silva afirmava que, se eleito, manteria a agenda macroeconômica em curso no governo Cardoso, respeitando todos os contratos elaborados no período de neoliberalismo duro. Longe de ter sido uma peça puramente eleitoral, a *Carta* vem balizando as medidas do seu governo” (LEHER, 2010: 377).

levaria em conta, assim, entre outros fatores, a densidade de pequenas posses na região, a previsão de construção de obras ou afetação pública capaz de instabilizar as pequenas posses com o desalojamento e indenização dos pequenos ocupantes, com é o caso previsto no Plano, das obras transposição de águas do Rio São Francisco ou o asfaltamento da BR 163, a famosa rodovia "Rodovia Cuiabá-Santarém" que integra o Centro-Norte ao Centro-Oeste e Sul do Brasil²⁷.

A justificativa para tal ação fundiária seria fortalecer os pequenos produtores e inseri-los nas políticas de desenvolvimento regional, com a garantia da assistência técnica e do acesso ao crédito. A motivação maior, no entanto, é a propalada insegurança jurídica das posses de até 100 ha. Crê os formuladores do Plano que a superação da barreira jurídica do pleno acesso à terra poderá significar uma inserção qualitativamente superior na esfera da produção e da comercialização de seus produtos, cuja diretiva suscita controvérsias.

Outra providência complementar estaria ligada à arrecadação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público, seguida de sua destinação para o assentamento de trabalhadores rurais, e também a promoção de ações anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares.

Um balanço das metas de assentamentos do II PNRA e suas realizações alimentam as controvérsias em relação às famílias efetivamente assentadas, tomando-se por bases dados diferentes anunciados, ora em Relatórios de Gestão Anuais do MDA/INCRA, ora pelos dados constantes no DATALUTA, banco de dados da luta pela terra do Núcleo de Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária (NERA) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP).

Tomando-se como referência os dados sistematizados na Tabela 2 a seguir, que coteja aqueles oriundos das fontes dantes citadas, vê-se que há as divergências nos resultados cuja situação cria certa discórdia entre o governo, setores da imprensa e os movimentos sociais, alimentando as dúvidas sobre a performance governamental no que diz respeito às ações efetivas da reforma agrária.

Tabela 2
Famílias assentadas em relação à previsão no II PNRA, em cotejo com dados oficiais do MDA/INCRA e dados DATALUTA, 2007

Ano	Nº de famílias previstas (1)	Nº de famílias efetivamente assentada (dados do MDA/INCRA) (2)	Nº de famílias efetivamente assentada (DATALUTA, 2007) (3)
2003	30.000	36.301	29.553
2004	115.000	81.254	44.548
2005	115.000	127.506	124.040
2006	140.000	136.358	53.878
Total	370.000	381.419	252.019

Fontes: (1) metas previstas no II PNRA; (2) Dados publicados pelo MDA/INCRA, 2006; (3) Dados publicados pelo DATALUTA, 2007.

Há, portanto, uma diferença de mais de 120 mil famílias entre as duas contabilidades, uma do governo e outra de responsabilidade do NERA/UNESP, a par do fato de que apenas no ano de 2005 o governo superou as metas, de acordo as suas estatísticas oficiais.

Considerando, no entanto, as áreas incorporadas por intervenção fundiária direta do INCRA, representado pela obtenção de terras, a criação dos projetos de assentamentos

²⁷ Esta última obra citada trata-se de importante rodovia que atravessa importantes biomas brasileiros, como a Floresta Amazônica e o Cerrado e áreas de transição entre eles, além de bacias hidrográficas importantes, como a do Amazonas, do Xingu e Teles Pires-Tapajós.

federais por portaria do Presidente da Autarquia e as famílias cadastradas, selecionadas e homologadas no SIPRA, por conseguinte, ações e atividades que requereram dispêndios operacionais do Órgão, os números são verdadeiramente outros. Ou seja, por este critério, da meta de 400 mil famílias a serem assentadas pelo Plano, somente 129.306 famílias, ou 32,33%, foram atendidas pelo INCRA no período de 2003 a 2006, em 1.451 projetos criados correspondendo a uma área de 4.867.302,0970 ha. Bem abaixo, por conseguinte, do resultado de assentamentos rurais esperado no II PNRA.

O refluxo no número de famílias assentadas foi ainda maior no período seguinte (2007-2010), como se observa na Tabela 3 a seguir, utilizando-se os mesmos critérios de mensuração acima, principalmente, quando se considera a utilização do instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Tabela 3
Assentamentos rurais no Brasil, 2003-2010, considerando os assentamentos federais (*)

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área distribuída	
		Total	%	Total	%	Total	%
Lula 1	2003-2006	1.451	65,63	129.306	73,75	4.867.302,10	76,02
Lula 2	2007-2010	760	34,37	46.034	26,25	1.535.313,94	23,98
Total		2.211	100,00	175.340	100,00	6.402.616,04	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

(*) Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de assentamentos federais, objeto de intervenção fundiária direta e criação por portaria da autoridade competente do INCRA.

Como visto houve uma queda brusca no atendimento ao acesso à terra por procedimentos de intervenção direta do INCRA no segundo período. A contabilidade desses números só vai diferenciar substancialmente quando o MDA/INCRA toma como parâmetros o número de beneficiários que são inseridos no SIPRA, com a consequente emissão das Relações de Beneficiários (RB) do INCRA para permitir a sua acessibilidade a créditos do PRONAF, que contam: as famílias dos assentamentos novos; famílias que ingressam em vagas nos assentamentos antigos; as famílias reconhecidas em projetos criados pelos Estados da Federação; as famílias reconhecidas em projetos criados pelos municípios que são denominados “Casulo”; as famílias atendidas por crédito fundiário; as famílias de comunidades tradicionais localizadas em regiões denominadas de ‘fundo de pasto’, que se encontram dispersas na aridez sertaneja, em terras do Estado da Bahia; as famílias ribeirinhas na região da Amazônia legal; as famílias em ‘reserva de desenvolvimento sustentável’, área natural que abriga populações tradicionais; as famílias em reassentamento realizados em função de construção de barragens;

Incluem-se ainda na contabilidade as populações tradicionais que habitam Unidades e Parques Nacionais de Conservação de Uso Sustentável denominada Floresta Nacional, as populações tradicionais que a habitam Unidades de Conservação Estadual e populações tradicionais residentes em reservas extrativistas, as populações tradicionais de comunidades negras rurais remanescentes de quilombos; e, no limite, famílias cujas posses são reconhecidas na ação de regularização fundiária.

Com este procedimento, controverso, diga-se de passagem, as estatísticas oficiais computam a realização no período do II PNRA (2003-2006) de 2.332 projetos de assentamentos rurais, numa área total de 32.037.879,7384 ha, envolvendo 290.876 famílias

atendidas pelo programa do governo no período referenciado, tomando-se por base a sistematização de dados apurados no Sistema SIPRA, relatório gerencial Rel._0228, com data de acesso ao sistema em 20 de outubro de 2010.

A tabela a seguir mostra a realização em termos de ação em assentamentos em todo o período dos mandatos do presidente de Lula da Silva, constatando-se que, mesmo assim no período referenciado ao II PNRA, o governo não logrou êxito no alcance das metas de assentamento de famílias rurais.

Tabela 4
Política de Assentamentos no Brasil. Número acumulado do período 2003-2010, considerando todas as modalidades de assentamento

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área distribuída	
		Total	%	Total	%	Total	%
Lula 1	2003-2006	2.332	68,07	290.876	77,17	32.037.879,74	68,34
Lula 2	2007-2010	1.094	31,93	86.076	22,83	14.840.828,11	31,66
Total	1985-2010	3.426	100,00	376.952	100,00	46.878.707,85	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

Vê-se claramente a desproporção entre as ‘famílias assentadas’ e a área incorporada ao sistema de gerenciamento do INCRA, evidenciando a supremacia das áreas correspondentes às Unidades e Parques de Conservação de Uso Sustentável denominadas Florestas Nacionais, como também as áreas de Reservas Extrativistas, no cômputo geral dos recursos fundiários considerados pela conta do governo.

Por outro lado, a expectativa criada com a ação de regularização fundiária como medida de legalização de terras localizadas na Amazônia provoca uma grande pressão altista no mercado de terras da região, com possibilidades efetivas de explosão nas transações imobiliárias por grandes empresas de capital nacional e internacional ligadas ao agronegócio. Como consequência, surge, inevitavelmente, um grande risco de expulsão dos pequenos agricultores e assentados que, iludidos com propostas de venda da área a preços elevados, acabam se desfazendo da sua terra e passam a ser utilizados como reserva de mão de obra para o cultivo da soja, ou partem em busca de outra área, floresta adentro intensificando o desmatamento na região. Outra consequência seria o uso desses agricultores e de suas áreas para o fornecimento de matéria-prima para a indústria madeireira da região de influência.

Esses deslocamentos dos compromissos políticos originais e os resultados do “Plano de Reforma Agrária” do governo, por extensão, criam um desalento nos atores importantes na luta pela terra e fiéis depositários da esperança de ver realizada a reforma agrária no governo de Lula da Silva, contaminando, igualmente, os movimentos sociais que claramente refluíram em suas mobilizações e arrefeceram nas ocupações e acampamentos renunciando ao seu protagonismo histórico na luta pela democratização do acesso à terra.

A posição de João Pedro Stédile da coordenação do MST é de descrédito na ação do governo no campo da reforma agrária. Em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo, do dia 24 de fevereiro de 2008, p. A17, aquele ativista declarou: “... o governo Lula não avançou nada. Porque reforma agrária acontece quando são tomadas medidas de Estado que democratizem a propriedade da terra. Temos dados que mostram o contrário: nos últimos seis anos aumentou a concentração da propriedade agrária. O que está em curso no Brasil é uma contrarreforma”.

D. Tomás Balduíno, Bispo Emérito de Goiás, difusor da luta camponesa e da reforma agrária no País na mesma época da entrevista de Stédile também manifestou o seu

desconforto e apreensão com os rumos do processo, em entrevista concedida à revista ISTO É nº 1993, ano 31, 16 jan., 2008.

“Na luta contra o latifúndio, Lula não fez diferença nenhuma. É verdade que ele não reprimiu os movimentos sociais, como o Fernando Henrique, e dialogou, não fechou as portas. Mas o que realmente avança no País não é o social. É o mercado, o capital. Lula não está avançando nas desapropriações. Pelo contrário. O curso dado ao agronegócio está reduzindo o espaço da reforma agrária. As desapropriações estão muito aquém das metas que ele mesmo traçou. Hoje, reforma agrária é um assunto que saiu de pauta, de cogitação [...]... Hoje o clima é de decepção, desalento, até de paralisia. Eu esperava muito mais de Lula e não sou só eu. Todas as organizações do campo esperavam mais da recuperação do instrumental que é o Incra, na atualização dos critérios e índices de produtividade e do limite da propriedade para fins de desapropriação. Tudo isso favoreceria uma reforma agrária, que tem sido tocada como uma medida compensatória, ou seja, onde há um conflito, o governo vai e desapropria. Isso não é reforma agrária”.

O fato também de agentes ligados aos movimentos sociais terem, estrategicamente, sidos indicados para a ocupação de cargos de direção no governo, principalmente no MDA e no INCRA, contribuiu para a quietação daqueles que sempre acreditavam que a movimentação das massas e forma de pressão no sistema político eram as únicas alternativas para a resolução do problema agrário no País.

Oliveira (2010) coloca outra implicação para essa redução da pressão dos trabalhadores rurais sem terra pela reforma agrária no governo Lula da Silva, que estaria associada ao fluxo dos recursos financeiros para outros programas de governo tal como o ‘Bolsa Família’ e outros tipos de políticas compensatórias.

Segundo os dados da CPT (2011), o número de ocupações de terras, que bateu recorde em 2004, com mais de 76 mil famílias, ficou, em 2006, em 46 mil famílias mobilizadas, decrescendo gradativamente nos anos subsequentes do segundo mandato de Lula da Silva. Igualmente, o número de famílias que foram para os novos acampamentos também despencou: em 2003, eram 59 mil, enquanto que em 2006, foram pouco mais de 10 mil, em 2008, 2009 e 2010 foram, respectivamente, apenas 2.755 famílias, 3.869 famílias e, 3.579 famílias acampadas.

As explicações são várias desde a aceitação da tese da não necessidade histórica da reforma agrária, inclusive no seio de parte dos movimentos sócioterritoriais e sindicais, até a análise conjuntural de que “vivia-se um período de descenso das lutas de massa”. Assim, essa nova posição política do MST, de parte da Via Campesina e do setor sindical rural, trouxe como consequência, a redução das ações voltadas para a luta pela terra, e, pela primeira vez, depois de quase 30 anos, da perda do protagonismo político nacional dessa luta pelos Sem-Terra... (CPT, 2011: 57).

Na perspectiva de um ex-presidente do INCRA nos dois mandatos de Lula da Silva, apresentada por ocasião da entrevista concedida ao autor deste trabalho, o fenômeno do refluxo da pressão social sobre o governo e os seus desdobramentos para a continuidade do processo de redistribuição de terras no País estariam ligados a várias razões.

“Os movimentos sociais naquela época surgiram fortes... partidos políticos, parlamento... naquela época, 1995, 1996, 1997, 1998... 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, ainda muito fortes e veio decaindo. Então em relação àquela época, e isso me incomoda um pouco, a economia do meio rural mudou muito de lá para cá, eu não estou entrando muito em qualidade, mas mudou. Mudou a forma de crédito, de produção, de comercialização, da agilidade do acesso aos mercados... [...]... o mercado cada vez mais globalizado, o capital cada vez mais internacionalizado, e as nossas instituições para executar esses programas com uma lentidão, uma dificuldade, não é? E os movimentos sociais em geral, em termos de força e pressão enfraquecendo. Por várias razões: eu acho a principal delas é que a economia vem crescendo, gerando emprego, grandes obras... o pessoal vai trabalhar. Arruma emprego. No frigir dos ovos, o que a pessoa quer? Quer um trabalho e uma renda. Pode ser na cidade, pode ser no

campo... no frigor dos ovos é isso. Então hoje... já não só hoje, mas nos anos 2000 a propriedade de implementar a reforma agrária num conceito atualizado, não existe nos governos. Os movimentos sociais ainda tentam se adaptar, mas, com pouca pressão. Nos partidos políticos eu não vejo debate nenhum, *nenhum*. Vou citar um exemplo aqui do meu partido, o PT: cadê o núcleo agrário da bancada? Cadê as secretarias agrárias do partido, e o PC do B que é historicamente agrário? A base muito internacionalizada, acelerada, pasteurizada, globalizada, tem um alcance muito forte...[...] O futuro do Brasil passa pelo meio rural...também, mas o meio rural com condições de vida, com produção, com renda, com acesso aos bens básicos. Por isso que, assim... eu fico indignado...é difícil...para os movimentos sociais é muito mais difícil. Vai organizar movimento social quando falta pedreiro, agora com as obras da copa, das olímpiadas... Está faltando pedreiro, está faltando cara que trata gesso, que lida com vidro, com encanamento ...isso é o lado bom, mas, vá lá..." (Entrevista nº 03).

Em outro trecho da entrevista aquele ex-dirigente do INCRA expressa as suas incertezas em relação à construção de outro projeto de Nação para o Brasil em que a política agrária figura em sua manifestação com um sentido estratégico para o alcance desse objetivo.

"Qual é o projeto para o meio rural? Isso que eu estou doido para escrever, porque...uma pergunta que eu me coloco que todo governo, toda a sociedade coloca: que Brasil nós queremos em 2050? Em termos de história está logo aí. Nós queremos todo mundo nas grandes cidades? O que nós queremos? O debate do pré-sal se bem levado poderia ajudar muito, os royalties da mineração se bem levado poderia ajudar muito...Mas que País nós queremos? Onde entra a geografia econômica? Como é que nós queremos desenvolver? Então, desenhar políticas de créditos, de assistência técnica, de comercialização. Irônica e contraditoriamente o mundo dos orgânicos é o grande mercado agrícola. As pesquisas começam a mostrar que os produtos orgânicos eram até 10 anos atrás considerados como coisa de estudante, de intelectual [...] Então, o Brasil tem um potencial *enorme, enorme, mas cadê o plano para o País?* Cada ano, cada governo, é mais crédito, é mais renegociação de dívida...então, esse é um debate de fundo. Eu não vejo, sinceramente quem está debatendo...eu voluntariamente me afastei agora um pouco, acho que talvez até ajude a olhar melhor. Mas, às vezes eu fico olhando e não vejo. Quem é que está debatendo? Na academia? Se a terra é um bem de produção finito e nós temos que ter soberania...o povo tem que produzir seus próprios alimentos. O Brizola dizia isso. Nenhuma nação é digna se não produzir seus alimentos. O que não quer dizer que tem que produzir tudo, claro que tem o comércio internacional. Mas tem que ter uma economia forte. Mas qual é o nosso futuro? Vai todo mundo comer na rua, no *McDonald*, no *Fastfood*? Morar nos grandes centros, estressados, poluídos, dependendo então, esse debate de que Brasil nós queremos para 2050? E como a política agrária pode contribuir no combate à pobreza? Se nós queremos esses objetivos qual é a estrutura de Estado que eu preciso? E aí entra o debate do INCRA, entra do MAPA, entra do MDA, entra a transversalidade com o ambiente, com o desenvolvimento, ciência, tecnologia. Como levar uma EMBRAPA com altíssimas pesquisas, com grau de pesquisas, com doutores, pós-doutores a buscar soluções para a agricultura familiar, para os assentamentos... e qual é o grande objetivo? É inseri-los na economia. Mas que economia? A do veneno? A que concentra? E aí entra o debate do INCRA: Isso eu busquei na época com os servidores do INCRA também. Também não era fácil... e compreensível, os salários executivos são muito ruins. As condições de trabalho são muito ruins no INCRA. Quando eu puxava na pauta com as organizações... tudo bem: vamos tratar dos salários, da aposentadoria, do vencimento básico, mas vamos tratar também da gestão, vamos tratar também de atualizar e modernizar o INCRA. Modernizar no sentido de atualizar ao momento econômico e político em que estamos vivendo. Como era difícil...! *muito difícil!* A tendência sempre é: a estrutura organizacional frente aos desafios está defasada..." (Entrevista nº 03).

Outra manifestação importante é de outro ex-servidor do INCRA e ex-presidente da autarquia no governo Itamar Franco que em entrevista concedida ao autor, considera que,

“o governo Lula, pressionado, aumentou o ritmo no primeiro mandato da desapropriação e os assentamentos se acumularam, mas havia a preocupação de um foco na qualidade... consolidar os assentamentos. No segundo mandato se fortaleceu essa concepção da qualificação e o ritmo das desapropriações diminuiu, não é isso? Porque começava a haver a concepção da qualificação e um pouco a concepção das contradições do agronegócio que se fortaleceu muito... começou a surgir uma aliança na economia brasileira dos setores tradicionais do latifúndio e dos setores modernos da indústria, e aí há uma modernização do latifúndio na forma do agronegócio no sentido da exportação e se consolida uma aliança, no governo também de uma participação do agronegócio no governo. Aí o que o governo faz? “Vamos conviver com a contradição” esta foi a definição do governo Lula. Consolidou isso no segundo mandato, e claro, que cria contradições. Essa foi a definição do governo Lula. Consolidou isso no segundo mandato e claro que cria contradições. [...] o que tinha sido um avanço no primeiro, não tanto como os movimentos sociais queriam, no segundo houve uma desaceleração. Aí tem o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária ...também há um frustração...há um conflito entre tendências dentro do PT...acho que teve uma desaceleração e não por culpa de quem estava à frente do Ministério, mas o governo desacelerou mesmo. Na minha opinião, quis investir na qualificação em alguns setores e outros não. Para mim continua um vazio até hoje, porque os assentamentos são muitos e na minha opinião... é outra questão...eu tinha proposto inclusive uma reestruturação institucional para enfrentar os desafios porque eu achava que o INCRA nunca estava preparado para desenvolver os assentamentos, não estava estruturado para desenvolver os assentamentos...*nunca esteve com exceção da colonização num determinado momento! Nunca esteve!* Então eu dizia o seguinte: o INCRA pode ser um Órgão bom fundiário, para cadastrar terras, arrecadar, desapropriar, regularizar e promover...criar os projetos, *a partir daí não tem nenhuma condição*” (Entrevista nº 04).

Neste aspecto, igualmente, um ex-dirigente do INCRA revela, com a experiência de ter coordenado a política de assentamentos nos dois mandatos do presidente Lula da Silva, que o governo foi praticamente refém de metas.

“... até que graças aos companheiros do INCRA, dos movimentos sociais, eu tive bons debates. A meta é uma coisa a ser perseguida, a meta de assentamento e de famílias. Mas eu não vou me pautar por isso e daí? Tanto é que no final dos últimos anos eu consegui ter um bom debate com os movimentos sociais: “olha não sei se vai dar”... quantas famílias vamos assentar serão os resultados que nós poderemos chegar”. Agora, tão mais importante é inserir [os assentados] na economia, é ter acesso à água, estrada, luz...são mais de 400 mil casas construídas e reformadas na nossa gestão do governo Lula, 614 mil famílias incluídas no programa de reforma agrária...é o primeiro degrau de cidadania. Qual é a contradição? É muito pouco frente aos desafios que estão colocados” (Entrevista nº 03).

Acerca das condições políticas de viabilização ainda da reforma agrária no País, ele foi enfático:

“Olha eu vou ser radical: *a gente perdeu!* Podemos recuperar, retomar? Claro que sim, *mas está perdido!* Diga-me, onde tem gente debatendo? Onde? E aí os setores da academia e de outros partidos ficam criticando os movimentos sociais: “Ah, mas agora eles não fazem mais ocupações” Sim, mas vai lá fazer ocupações. Com que dinheiro? Com que condições? Vai se isolar politicamente? E aí eu me orgulho: se nós destinamos milhões hectares, qual é o desafio do momento? Fazer produzir. Ter acesso às demais políticas. Mas esse *debate está perdido*. O que não quer dizer, na minha opinião, que ele não deve ser retomado...eu estou dizendo até o contrário: se nós não retomarmos o debate do acesso à terra, do acesso desse meio de produção finito...o País vai crescer, crescer, crescer e vai degradar o meio ambiente, dentre outras coisas...a monocultura é sinônimo de degradação ambiental. Isso está mais do que provado. [...] O governo Lula com a promoção da cidadania e o acesso aos bens básicos foi fantástico, *foi fantástico*...agora precisa dar outro salto, que é da consciência...que é... tá bom, eu vou viver da bolsa família, ou eu quero uma economia regional que gere riqueza de forma distribuída? Um segundo aspecto que vem da minha área, da área da economia, já vem de muitos anos: qual é a grande preocupação da academia no meio econômico? Sempre foi

central, produzir. Rentabilidade, produtividade, lucratividade, etc., etc...sim, mas para que? Como? Como é que é a distribuição? O que eu quero dizer com isso? Qual é o senso comum? Para aumentar a produtividade não preciso distribuir terra. *Mas, claro que não.* Isso é o óbvio. Tá, então tu concentra terra isso é bom? Claro que não, mas eles não estão nem aí. Então para aí com esse programa de reforma agrária e de acesso à terra, porque a produção é feita em grande escala, em grandes grupos oligopolizados e o produto está aí...então uso o lado tributário, uso o lado das políticas compensatórias, da assistência social para acessarem esses produtos...pronto...essa é a equação. Só que em minha opinião essa equação neoliberal não deu certo, porque não é automática essa tributação, nem que chegue lá na ponta... a cidadania passa por ter acesso aos meios de produção, em todas as áreas e isso está fora do debate. E no que se refere ao acesso à terra, esse debate *nós perdemos*" (Entrevista nº03).

Não obstante as controvérsias e críticas quanto não cumprimento total dos compromissos políticos do governo com uma “reforma agrária massiva” desconcentradora da estrutura fundiária e uma ação qualificada de apoio aos assentamentos, o Executivo Federal, em contraposição, anuncia em 2006 o balanço 2003/2006 produzido pelo MDA. Os dados consolidados de gestão compõem números expressivos correspondentes aos quatro anos da execução do II PNRA e que representam uma evolução de metas físicas e dos investimentos públicos nas ações implementadas.

De modo geral, o orçamento total do MDA aumentou, passando de R\$ 1,848 milhão em 2000 para R\$ 5,106 milhões no ano de 2006. Os gastos com a reforma agrária acompanharam essa evolução ascendente saindo de R\$ 916 milhões para R\$ 2,612 milhões. De conformidade ainda com os dados oficiais os maiores volumes de recursos foram destinados às ações de: Crédito Instalação, Crédito de Recuperação, ações de implantação que envolvem a formulação do Plano de Desenvolvimento do assentamento (PDA), Topografia e Infraestrutura Básica (Brasil, 2006).

O Crédito Fundiário também teve um aumento significativo no período e saiu de um patamar de R\$ 93,996 milhões em 2003 para montante de R\$ 336,309 milhões disponibilizados em 2006 elevando também o atendimento por esse mecanismo de mercado de um quantitativo de 4.310 famílias de em 2003 para 15.894 e 2006. Mesmo assim, esse resultado ficou muito aquém da meta 3 do II PNRA de assentar 150 mil famílias no período.

No que tange objetivamente ao apoio aos assentamentos e às famílias assentadas o governo Lula da Silva elevou substancialmente o apoio orçamentário e financeiro às ações dirigidas à qualificação dos assentamentos com objetivos de recuperação da capacidade produtiva e na viabilidade econômica dos atuais assentamentos. Esse aporte de recursos daria garantias de assistência técnica, de capacitação, de crédito, de política de comercialização, de programas de educação. Nas contas do governo o orçamento do PRONAF, destinado ao crédito agrícola para os assentados e demais agricultores familiares quadruplicou entre as safras de 2002/2003 e 2006/2007.

Ressalte-se, no entanto, que a participação do total de recursos em 2005 no Grupo “A” caracterizado com o primeiro crédito para os assentados da reforma agrária mais os recursos do Grupo “A/C” destinados ao custeio das famílias assentadas que já teria recebido financiamento do Grupo “A”, ficou em torno de 12% do volume total financiado no PRONAF. Todos os recursos dos demais grupos (82%) são direcionados para custeio e investimentos para agricultores familiares com critérios relacionados à renda bruta anual, destacando-se aqueles enquadrados no parâmetro de renda familiar anual bruta superior a R\$ 14 mil e limitada a R\$ 40 mil, cuja dotação atinge um patamar de 40% dos recursos totais²⁸ (INCRA, 2006).

²⁸ Grupo “A” é o primeiro crédito para os assentados da reforma agrária destinado à estruturação de suas unidades produtivas; o Grupo “A/A” é o primeiro crédito de custeio para as famílias assentadas da reforma agrária que já receberam financiamento do Grupo “A”; o Grupo “B” é a linha de microcrédito criada para

Os recursos federais para a assistência técnica às famílias assentadas por meio do ‘Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES)’ mais que duplicou no seu atendimento depois de 2003, indo de um número 95.565 famílias assistidas, com recursos em torno de R\$ 20,102 milhões, para 314.283 famílias assistidas em 2005, com recursos correspondentes a mais de R\$ 122,344 milhões. No período 2003-2005 foram executados no orçamento do INCRA mais de R\$ 197,284 milhões para o atendimento total de 714.974 famílias assentadas.

Ainda de conformidade com os dados do INCRA (2006), uma vez desagregados os valores entre ATES-Implantação e ATES-Recuperação houve uma predominância dos recursos direcionados à segunda modalidade correspondente a 60,56% do total no período, em razão da necessidade de atendimento de assistência técnica aos projetos de assentamentos antigos. Justifica-se tal medida levando-se em conta os compromissos acordados entre o governo Lula da Silva e os movimentos sociais, notadamente com o MST, que reivindicavam melhores condições infraestruturais e de assistência técnica e social para essas áreas reformadas.

Uma proposição dos movimentos sociais que encontrou maiores dificuldades no seu atendimento por parte do INCRA foi a necessidade de um aporte substantivo de recursos para financiamento e implantação das agroindústrias nos assentamentos. Esta medida seria estratégica na promoção da efetiva sustentabilidade dos assentamentos rurais e no alcance do objetivo da propalada qualificação dessas unidades. No entanto, nas informações do seu próprio balanço, o MDA na contemplou no período financiamento para agroindustrialização nos assentamentos, como já visto na distribuição de recursos entre os grupos financiados pelo PRONAF.

Outro programa de suma importância, o PRONERA, teve igualmente seu orçamento ampliado pelo Governo Federal a partir de 2003 que antes girava em torno de R\$ 10,0 milhões por ano, e foi suplementado para R\$ 35,4 milhões anualmente nos quatro anos seguintes.

Na perspectiva ainda de qualificação do processo deve-se registrar a decisão política do governo por meio do Ministério das Minas e Energia e Comunicações de levar energia elétrica para a população do meio rural e particularmente dos assentamentos por meio do Programa Luz para Todos, criado em 2004. Essa infraestrutura favorece os processos produtivos, principalmente na agroindustrialização dos produtos, e o consequente desenvolvimento econômico-social das famílias assentadas.

Mesmo nesses termos, o que se pode inferir é que o governo Lula da Silva (2003-2010), à semelhança de outros ciclos governamentais de tentativas de redistribuição de terras no Brasil e criação e implantação de assentamentos rurais, não logrou o êxito esperado, ou seja, a ocupação soberana e equilibrada do território nacional. As ações do Executivo Federal não impactaram, estruturalmente, no quadro fundiário vigente e nem processaram a qualificação no desenvolvimento das áreas reformadas, como unidades autônomas e sustentáveis capazes de responder aos propósitos esboçados no início do governo (geração de emprego e renda, garantia da segurança alimentar, preservação das tradições culturais e do meio ambiente, etc.). Ficou como visto e comentado, muito distante das expectativas iniciais de um amplo projeto de mudanças no campo.

combater a pobreza rural. Os recursos de investimentos são destinados a agricultores com renda familiar anual bruta de até R\$ 2 mil para financiar qualquer atividade geradora de renda; o Grupo “C” beneficia com crédito de custeio e de investimento os agricultores com renda familiar anual bruta superior a R\$ 2 mil e inferior a R\$ 14 mil; o Grupo “D” beneficia com crédito de custeio e de investimento os agricultores familiares com renda anual bruta superior a R\$ 14 mil e limitada a R\$ 40 mil; o Grupo “E” (Proger Familiar Rural) abrange os agricultores com renda familiar anual bruta entre R\$ 40 mil e R\$ 60 mil que passam a ter direito a linhas de crédito para financiamento e custeio da produção.

A reversão do teor da política redistributiva em favor da ‘modernização sem reforma’, representado pelo privilegiamento ao agronegócio determinada pela agenda conservadora no governo Lula da Silva, manteve os desequilíbrios nos espaços rurais marcados pelos altíssimos níveis de concentração da propriedade fundiária no Brasil e consequente desigualdade na sua distribuição, com sinais de conflitos latentes.

A reforma agrária como política pública de forte impacto social continua assim sobreposta pela política de expansão agroexportadora via o agronegócio, com o decisivo apoio do poder público. Este setor, portanto, está vencendo a luta pelo controle da terra destinada à reforma agrária.

3. O sentido da reforma agrária hoje e as funções do INCRA

Apesar das condições políticas atuais desfavoráveis para a reforma agrária, e do ceticismo corrente nas várias posições aqui registradas, há intelectuais ligados à questão agrária que continuam achando que a reforma agrária é contemporânea e tem centralidade no processo de desenvolvimento de uma sociedade mais justa com distribuição de renda e respeito ao meio ambiente. Manifestações auspiciosas ainda animam o debate político a respeito das oportunidades que esse processo redistributivo cria para a democratização do acesso à terra e à reprodução econômico-social das famílias rurais por ele atendidas.

Osvaldo Russo, ex-presidente do INCRA (1993-1994), indagado sobre os rumos do processo de reforma agrária no País em entrevista concedida ao Boletim Informativo *Participação Edição Especial*, Ano 23, nº 1728, de 30 de novembro de 2010, da CNASI (2010), afirmou que,

“O mundo gira e nos temos que ser contemporâneos. Mas, sinceramente, com tantas transformações que o Brasil e o mundo passaram, continuo do mesmo lado achando a reforma agrária contemporânea e civilizatória. O Zé Gomes dizia que a terra estava para a reforma agrária assim como o feijão para a feijoada. Nesta tem que ter os temperos e os complementos. Na reforma tem que ter infraestrutura e política de apoio técnico, financeiro, etc. O agronegócio vive lucrando apoiado com elevados recursos e facilidades e mesmo assim vive exigindo perdão de dívidas. Reforma agrária sem terra é a mesma coisa que feijoada sem feijão. Desapropriar e qualificar, sem dilemas”.

A professora Leonilde Medeiros também em entrevista concedida àquele Informativo da entidade sindical dos servidores do INCRA acredita que apesar dos revéses que vem sofrendo “... a reforma agrária continua colocada na pauta do dia pela natureza dos conflitos no campo, pela emergência da questão ambiental, pela violência urbana e rural [...] o nosso dilema atual é como ampliá-la, como fazer com que ela seja mais do que uma política de assentamentos em áreas já degradadas por anos de monoculturas, sem infraestruturas adequadas etc. [...] os bloqueios são muitos, tanto no Poder Executivo, como no Legislativo e no Judiciário”.

Ora, a conjuntura atual e os dados e informações documentados pela CPT e identificados no banco de dados DATALUTA/NERA, mostram sinais evidentes de multiplicação dos focos de criminalidade, violência e conflito no campo envolvendo trabalhadores sem-terra, assentados, posseiros, quilombolas, pequenos arrendatários, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, índios, ambientalistas, ribeirinhos, atingidos por barragens, assalariados, desempregados, escravos e menores, e vítimas do narcotráfico.

O destaque importante dado por aquela ação pastoral da igreja nos conflitos de terra em 2010, além do significativo declínio nas ocupações e acampamentos, são os demais conflitos por terra que tiveram um sensível crescimento de 21% em relação a 2009, e de 39% em relação a 2008. “Não surge no horizonte a possibilidade do fim dos conflitos no campo. Sente-se sim um descolamento maior para as áreas das comunidades tradicionais por se

negarem a se incluir na dinâmica do mercado. O avanço do capital, tanto o nacional e, sobretudo o internacional, sobre as terras brasileiras, indica que a disputa territorial será o tema principal da questão agrária nos próximos anos” (CPT, 2011).

Para Delgado (2010), essas situações conflituosas derivam, em grande medida, da forma desigual com que se administram os interesses rurais no País, alinhados à expansão do agronegócio que reforça estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras e que é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa.

Originam-se também dos persistentes contrastes sociais no campo com destaque para a dualidade de convivência no campo de uma economia agrícola altamente modernizada e dinâmica coexistindo com uma sociedade pauperizada, na qual ainda boa parte da população vive abaixo da linha de pobreza. “A nação é uma das principais produtoras e exportadoras de importantes “commodities” agrícolas – com destaque para açúcar, café, laranja, soja, carne bovina e tabaco -, mas quase a metade de sua população enfrenta restrições ao acesso a necessidades alimentares básicas” (CARTER, 2010: 57).

Iniciativas de intensificação da regularização fundiária promovidas pelo Governo Federal em estreita vinculação com governos estaduais concorrem certamente com alguma possibilidade de realização ainda da reforma agrária, ou em termos mais conservadores, com a concretização de implantação de áreas reformadas no País.

Programas dessa natureza que não implicam em custos políticos para os governantes locais, e sim proveitos, já que sua execução não significa em conflitos redistributivos, são bem aceitos pelos governantes locais que apoiam, de pronto, sem maiores empecilhos, participar com as suas secretarias de Estado e seus órgãos de terras que imediatamente são postos à disposição para a empreitada.

Assim, em cooperação com o INCRA por meio de convênios firmados, e financiamentos acordados e liberados, são determinados os termos para a execução desse amplo programa de regularização fundiária²⁹. Trata-se, certamente, de uma grande operação de caráter político visando compatibilizar a destinação das terras públicas e devolutas com a expansão do agronegócio, seja na Amazônia, seja no Nordeste semiárido, ou em outras regiões do País. Nesse sentido, foram feitas grandes investidas de políticos representantes das forças do agronegócio no Congresso Nacional, e empreendidos, sorrateiramente, grandes esforços por parte dos membros da burocracia do MDA e do INCRA, com a finalidade de alterar a legislação ampliando a área passível de regularização fundiária ou de alienação aos ocupantes ilegais das terras públicas sob a responsabilidade desse último ente governamental citado.

Com a mudança no marco legal representado pela edição da Lei nº 11.952/2009³⁰, para a Amazônia o rito de titulação foi simplificado, tornando “mais célere” esse procedimento com a alienação direta para ocupações até 15 (quinze) módulos fiscais, com o pagamento da terra a partir das posses correspondentes a 4 (quatro) módulos fiscais pelo ‘valor de mercado’. Para áreas acima de 15 (quinze) módulos fiscais até 2.500 ha a destinação é feita por meio de processos licitatórios e acima desse limite a alienação obedecerá à norma constitucional, com autorização do Congresso Nacional.

²⁹ Esse apoio institucional (orçamentário e financeiro) oportuniza aos Órgãos de terras dos Estados condições para minimizar as suas reconhecidas precariedades do ponto de vista de logística (recursos humanos, máquinas, equipamentos e recursos financeiros), sendo de preferência que a realização da ação de regularização fundiária e das suas atividades subsidiárias adquira um caráter atemporal.

³⁰ Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

A Resolução nº 20 do Conselho Diretor do INCRA que aprovou a Instrução Normativa nº 41, de 11 de junho de 2007, veio disciplinar os procedimentos administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 (quinquinhos) hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública. Com este ato a alta direção do INCRA entendeu que a concorrência pública seria o instrumento que daria celeridade, eficácia e transparência ao processo de transferência da dominialidade pública para a privada com ampla publicidade na alienação de terras públicas, através da emissão de Títulos de Domínio ou contratos de Concessão de Direito Real de Uso. Esta seria, na opinião do governo, a promoção justa na destinação das áreas acima de 500 ha e até 15 módulos fiscais, remanescentes das glebas federais, “sempre tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade”.

Abalizada opinião sobre esse programa de regularização fundiária na Amazônia foi dada por Osvaldo Russo, ex-dirigente do INCRA que em entrevista à CNASI (2010), e discorda dessa medida “equivocada” do governo, considerando inconcebível a retirada de atribuições do INCRA na Amazônia, transferindo-as aos Estados daquela região.

“É preciso reconhecer o enorme passivo fundiário na Amazônia. Do mesmo modo compreendendo as dificuldades do governo no congresso Nacional. De todo modo, milhares de pequenos agricultores ganham, mas alguns ocupantes ilegais, aventureiros e grileiros também se beneficiam indevidamente, apesar dos esforços do MDA em regular o processo. Acho que o meio ambiente pode perder se não houver fiscalização rigorosa, defendo o controle social do processo de regularização e que as áreas acima de 15 módulos fiscais sejam preservadas ou distribuídas aos trabalhadores rurais, conforme o zoneamento agroecológico da região”.

De todo o exposto, a par de alguns benefícios que poderiam ser gerados para os pequenos ocupantes de terras públicas, dentre eles o da segurança jurídica de suas ocupações e habilitação a crédito, considera-se aqui que essa medida sem um plano de ordenamento fundiário com prioridade para uma melhor distribuição de terras, consolida o “negócio” das terras públicas na Amazônia com grande probabilidade de transferências de pequenas posses localizadas em terras públicas da União e do INCRA para o setor latifundiário. Além do mais, há sérios riscos de legalização de grilagem de terras na Amazônia por meio da habilitação dos grileiros para ‘comprar’ essas terras. Mesmo deve acontecer para a alienação de terras na região Nordeste.

Com essa inflexão em direção a um programa de manutenção de *status quo* agrário, como a regularização fundiária, o Governo Federal restringe novas as possibilidades de acesso à terra e a continuidade da política de assentamentos rurais.

A impossibilidade política de encaminhar a atualização dos índices de produtividade cria um enorme impasse para a obtenção de terras e aplicação do estatuto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como definido pela Lei nº 8.629/93, pois limita a ação institucional e, consequentemente, freia a continuidade do processo redistributivo fundiário no Brasil.

Nesse aspecto, o Executivo Federal se mantém numa inércia conservadora preocupante, com o receio de assanhar a ira da influente bancada ruralista no Congresso Nacional e de incompreensões de sua base aliada, majoritariamente avesso às mudanças, e ainda provocar a oposição dos grandes meios de comunicação, históricos aliados da classe agrária dominante. Esta hesitação do governo tem gerado críticas de parte da intelectualidade e de setores dos movimentos sociais, que estariam frustrados em razão do não encaminhamento desse compromisso específico, e o atendimento de outros acordados com os seus antigos apoiadores no meio rural, o MST, a CPT, a CONTAG e outros atores do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

A opinião de um ex-dirigente máximo do INCRA no governo Itamar Franco em entrevista concedida ao autor deste trabalho tem a mesma conotação quando aponta que,

“Para você avançar na reforma agrária hoje é preciso mudar a legislação. Para mudar a legislação é preciso de uma nova correlação de forças políticas, porque quem muda a legislação é o Congresso. E não há correlação para fazer isso. E se essa mudança na legislação não for feita não tem reforma agrária no Centro-Sul... *acabou!* E o Nordeste começa a ter limitações. A reforma agrária está indo para o Norte, por quê? Porque é mais fácil arrecadar terras públicas, desapropriar e tal. [...] discutir a questão da função social é fundamental. Lutar pela função social é estratégico, porque você tem um apelo grande do meio ambiente... respeitar o meio ambiente é fundamental... o meio ambiente continua sendo um fator importante da desapropriação, porque não é levado em conta hoje... só o grau de exploração e o grau de eficiência. Ora, os índices para a apuração do grau de exploração e do grau de eficiência hoje estão desatualizados.... Mas mesmo que haja a atualização dos índices as áreas que sobram para desapropriar são as piores áreas...*e aí não tem reforma agrária...* e aí é que entra a discussão do limite de propriedade...é uma decisão política. [...] hoje para avançar na reforma agrária não basta querer apenas desapropriar, porque a maioria das áreas hoje, de acordo com a lei, não é desapropriável, o índice de produtividade não é suficiente. Tem que a função social ser implantada integralmente, tanto a legislação trabalhista como a ambiental, tem que ser levado em conta, revogar aquela [Medida Provisória]...como é que faz, qual a correlação de forças para fazer isso? [...] nós estamos vivendo momentos de grandes dúvidas...” (Entrevista nº 04).

Um Diretor de Obtenção e Implantação de Assentamentos do INCRA, que é servidor da carreira de Perito Federal Agrário do Órgão, coloca a sua apreensão a respeito dos critérios e do modo como são realizadas as apurações necessárias para a inclusão de imóveis rurais no processo de redistribuição de terras, acrescentando um dado novo e insubstancial no tocante às vistorias rurais e classificação das propriedades rurais:

“Os índices de produtividade atuais são tão defasados que qualquer um que minimamente tenha alguma coisa, a produtividade está assegurada [...] aqueles que mantêm os índices de produtividade exigidos pelo INCRA ele pode estar produtivo hoje, mas ele é antieconômico no mercado, não se sustenta. Em relação à verificação do cumprimento da função social da propriedade: qual a dificuldade? Pela regra atual dos nossos normativos o laudo deve ser conclusivo quanto ao cumprimento da função social do imóvel. Agora, se esse possível descumprimento ou dos elementos que levaram ao descumprimento serão fortes o suficiente para sustentar as desapropriações ou não, é uma análise da administração posterior que cai inclusive, na análise da própria área jurídica que deverá sustentar essa ação e da conveniência deliberada pelo CDR [Comitê de Decisão Regional existente na estrutura das Superintendências Regionais do INCRA]. Ou seja, todos os itens que são exigidos são relatados em separados no laudo e qualquer índice por menor que seja deverá o agrônomo então concluir pelo descumprimento” (Entrevista nº 05).

Essa insuficiência na aplicação do Direito Constitucional constitui-se um sério óbice no encaminhamento futuro de ações redistributivas fundiárias e provoca interposições judiciais dos proprietários da terra obstando a ação do INCRA.

A arquitetura legal e burocrática foi no passado, e é no presente, desenhada para proteger os interesses dos grandes proprietários rurais antes que favorecer a redistribuição de terras. Especificamente em relação ao procedimento administrativo de incorporação de terras ele é conduzido num tempo demasiado longo, lento e complicado, o que Carter *et al.* (2010) vieram a denominar de “atributos da reforma agrária conservadora”.

A velocidade do processo varia em grande medida segundo a vontade política do governo e a ocorrência de entraves judiciais. Na média nacional, a demora entre o início da mobilização pela terra e a desapropriação do imóvel é de quatro anos. [...] O Poder Judiciário pode interromper esse processo a qualquer momento a partir de recursos impetrados pelo proprietário da terra. Tudo isso reflete o fato de que uma reforma agrária conservadora... (CARTER *et al.*, 2010: 292).

Continuam sustentando igualmente os autores que nessa “reforma agrária conservadora” o governo reage às lutas pela posse da terra com um instinto conciliador que busca apazigar os conflitos rurais sem ferir os interesses dominantes no campo.

...predomina a lógica de implantar os assentamentos onde for mais fácil para o Estado e menos inconveniente para os latifundiários. Assim, a distribuição de terras acaba sendo residual. Na prática isso se observa pela tendência a repartir terras em áreas remotas e despojadas, de preferência nas regiões da fronteira agrícola, acompanhada pela dispersão territorial dos assentamentos (CARTER *et al.*, 2010: 294).

Por outro lado, a fragmentação e politização da administração pública, partidarização política das instituições com os acirramentos das disputas por cargos são implicações que Carter (2010) aponta como obstáculos para a continuidade do processo, além de que, “essas condições têm facilitado a ‘infiltração’ e ‘tomada’ de muitos Órgãos públicos por determinados grupos de interesse, o que explica, por exemplo, a afinidade histórica entre o Ministério da Agricultura e as principais entidades ruralistas do País. Tais condições facilitam o bloqueio institucional às tentativas de reformas progressistas, pois tornam o Estado muito mais vulnerável aos interesses das elites” (CARTER, 2010: 65).

O grande impasse político hoje é: como implementar uma política agrária com reforma do regime de posse e uso da terra, sem causar transtorno aos interesses dos detentores do capital agrário e industrial e do poder político e financeiro, representados pelo agronegócio e pelas elites nacionais e grupos de interesses internacionais e sem criar embaraços para a manutenção da política econômica contracionista do governo? Ou, por outro ângulo de análise: como essa política redistributiva pode objetivar a neutralização dos movimentos sociais para o controle do conflito e, quando muito, compensar em parte os efeitos da chamada modernização, efeitos esses considerados inexoráveis?

Compondo com Carvalho Filho (2001: 194), na sua problematização no que tange à consecução da política agrária e sua relação com a concepção do desenvolvimento rural nos dias de hoje, como tratá-la atualmente?

“O que dizer, quando o País é colocado na trilha da chamada integração competitiva, da modernização da agricultura, da constituição e fortalecimento do agribusiness, da busca pela competitividade internacional, da “modernização” (redução/destruição) do aparelho do Estado, com a implementação de política agrícola via mercado (opções, CPR, swap, etc.), cujo acesso claramente beneficia grandes produtores? (CARVALHO FILHO, 2001: 194).

O autor coloca outra questão, sustentada na afirmação de que entre diversos segmentos da sociedade (na mídia, no mundo acadêmico e entre os formadores de opinião etc.), paira a ideia de que o destino da agricultura brasileira é “globalizar-se”. Isto é, inserir-se nas cadeias agroalimentares, pela fusão de capitais, pela desnacionalização da indústria agroalimentar, pela difusão das tecnologias geneticamente sofisticadas monopolizadas por grandes empresas transnacionais e também pelo avanço de tecnologia mecânica altamente poupadora de mão de obra.

[...] existe lugar para o pequeno produtor familiar nesse mundo? Existe lugar às, pelo menos, três milhões de famílias sem terra que vagam pelo Brasil e para aqueles que estão sendo marginalizados nos centros urbanos? Existirá lugar, na agricultura modernizada, “caificada” e integrada aos mercados internacionais, para aqueles que estão perdendo postos de trabalho no campo? Eles sempre serão um peso para o País sem possibilidades de integração econômica, social e política? Adianta que o Estado implemente políticas públicas visando dar acesso à terra para essa população que está sendo excluída? Essas políticas devem ser, basicamente, de cunho social, ou seja, políticas claramente do tipo compensatório e assistencialista? (CARVALHO FILHO, 2001: 195)

E no sentido de escolhas políticas do Governo Federal, quando a antinomia “reforma agrária” *versus* “modernização conservadora” - ou com o uso recorrente deste último termo

como “agronegócio”³¹ -, é reposta na atualidade sob novo arranjo político (Delgado, 2010), como considerar a consecução da política agrária com essa estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos? Delgado (2010) assevera que “esse arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento da reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa” (DELGADO, 2010: 82).

Nelson Delgado (2009) comentando o projeto democratizante atual levanta outras questões dentre as quais destaca: “como definir uma estratégia para lidar com o agronegócio na formulação e na implementação de uma política nacional de desenvolvimento rural sustentável? [...] Continuam a reforma agrária e o desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, sendo as ideias-força principais em torno das quais se podem aglutinar todos os personagens identificados hoje no mundo rural?” (DELGADO, 2009: 44).

Em suma, parece viver-se um paradoxo: por um lado, distribuem-se terras para assentamentos e, por outro, continua-se a facilitar a concentração fundiária e a expulsão do homem do campo pelo estímulo governamental à expansão de modelos de produção agrícolas intensivos centrados na monocultura e concentradores da terra e da renda agrícola.

As classes sociais em disputa e suas correlações de forças mostram uma clara predominância dos grandes proprietários rurais sobre a classe trabalhadora rural, em vista da influente representação da elite agrária no Congresso e da fraca representação dos setores populares na sociedade civil e política.

E, finalmente, a sociedade civil que continua indiferente aos problemas do campo.

O contraponto possível a esses obstáculos à realização da reforma agrária parece ser o ativismo público³² dos movimentos sociais, única estratégia para o restabelecimento dessa política transformadora na agenda pública do Brasil. Equivale dizer que nessa abordagem do ativismo público, a importância o papel do Estado como um cenário de luta alternativo (Gramsci, 1976), afora outras capacidades distintivas que lhe conferem um papel fundamental de coesão e formação social (Jessop, 2002) são fundamentais para a efetivação de um amplo processo de modificação do regime de posse e uso da terra no País.

O consenso entre os vários especialistas agrários é de que sem luta social na haveria, e não há redistribuição de terras no Brasil. Não obstante os vários constrangimentos interpostos até agora no processo de viabilização da realização de uma reforma agrária no Brasil, é no bojo das disputas internas e externas ao INCRA, entre ele e o conjunto dos aparatos de Estado (Executivo, o Legislativo e o Judiciário), as mobilizações/pressões dos movimentos dos trabalhadores rurais e os diferentes “lobbies”, que se constituirá o campo de luta política para a permanência do tema na agenda do Estado.

No capítulo seguinte procurar-se-á fazer uma análise da lógica de atuação do INCRA na coordenação da política de assentamentos rurais no País em vários contextos sociopolíticos e institucionais e, particularmente, a partir da edição do I PNRA, marco de reorientação de sua ação no processo de redistribuição de terras no Brasil, comentando sobre os resultados materiais da política pública setorial.

³¹ O “agronegócio” na acepção brasileira expressa – ou deseja expressar – uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma aliança estratégica com o capital financeiro perseguindo o lucro e a renda da terra, sob o patrocínio de políticas do Estado. Cf. Delgado (2010: 93/94).

³² O “ativismo público”, abordagem cunhada por Carter (2010) é uma forma organizada, politizada, visível, autônoma, periódica e não violenta de conflito social que combina a pressão social e negociação com as autoridades do Estado.

CAPÍTULO II

INCRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Nesta parte, além da referência institucional, os antecedentes históricos e a análise da trajetória do INCRA, a política de assentamentos rurais é objeto de uma abordagem específica, com os seus traços característicos marcados pelos mais variados graus de conflitos e tensões, confrontos de interesses e racionalidades diferentes, que determinam a sua natureza e seus objetivos.

Entende-se que, preliminarmente, cabe imprimir a devida diferenciação do que se expressa aqui como ‘política de assentamentos rurais’ abrigada dentro das competências, responsabilidades e funções específicas do INCRA de executar a reforma agrária e o ordenamento fundiário no País e as políticas configuradas no passado nos programas de colonização, não obstante os projetos instalados naquele período militar se referir ao termo “assentamento” definindo um perfil da intervenção estatal³³.

O sentido da explicitação, além de situar a noção de assentamento historicamente, visa clarificar as diferenças que separam os projetos de assentamento implantados pelo INCRA desde o programa de colonização e aqueles relacionados a processos de reforma agrária, ou, numa análise mais restrita, de uma política de assentamentos rurais e constituição de ‘áreas reformadas’, consideradas aqui como uma noção importante no processo de reconfiguração do espaço rural.

1. A dimensão e o significado da política de assentamentos rurais

A decisão do governo à época da divulgação do I PNRA era tornar nítida a diferenciação do processo de criação de novas unidades de produção decorrentes do Programa Básico de Assentamentos do Plano, daquelas resultantes do programa de colonização. Tanto seria distinta a maneira de se obter a terra, com a utilização preferencial da desapropriação por interesse social para o assentamento de famílias e a utilização das terras públicas para projetos de colonização, como também seriam diferenciados os níveis de participação e decisão (BRASIL, 1985: 30).

Como ‘política de assentamentos rurais’, pretende-se caracterizar neste trabalho a política pública de tipo redistributiva³⁴, polarizada e repleta de conflitos e de consensos entre diversos agentes (agências estatais, trabalhadores rurais, organizações dos movimentos sociais, organizações dos grandes proprietários de terras, e outros mediadores), com consequências diretas sobre os processos e práticas político-administrativas (as constelações de poder e suas correlações de forças, as redes políticas e sociais, as estratégias, as diretrizes, os aparatos e arranjos institucionais, os impactos e os efeitos colaterais dos resultados materiais).

Por sua natureza implica em custos políticos significativos e um potencial expressivo de obstrução (legal, normativo, político, organizacional, etc.) com fortes resistências da parte

³³ Como já nos referimos no Capítulo I, dos nove tipos de projetos instalados à época dos governos militares, quatro deles carregavam o termo ‘assentamento’ definido um perfil da intervenção estatal.

³⁴ Consoante Lamounier (1994: 03), seguindo o modelo de Lowi, “são redistributivas as políticas que exercem impacto significativo (ainda que temporário) sobre a distribuição da renda ou da riqueza, da estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade. Políticas tributárias, políticas sociais não contributivas e programas de reforma agrária são exemplos dessa categoria de ações governamentais”.

de grupos de interesses latifundiários e burocracias constituídas em torno dos seus programas constitutivos, concomitante às pressões populares para a sua viabilização.

Essa política setorial sob a responsabilidade do INCRA tem permitido o acesso à terra a milhares de trabalhadores rurais via a obtenção de terras, e consequentemente, a reprodução econômico-social dessa população por meio da criação e implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento. Complementarmente, cuida ainda o INCRA da execução de medidas estruturantes e de apoio na forma de financiamentos a atividades produtivas e de fomento à agroindústria, à comercialização e atividades pluriativas e solidárias, que atendam a sustentabilidade dessas unidades e favoreçam a expansão das capacidades das famílias assentadas.

Mas ela está associada neste trabalho, sobretudo, à expressão da mobilização e demanda social com o ressurgimento da questão agrária/reforma agrária na segunda metade da década de 1980 e com mais intensidade na década de 1990, com a efervescência das mobilizações e lutas encetadas pelos movimentos sociais, e os fatos e acontecimentos havidos a partir daquela época, e posterior promulgação da Lei Agrária (Lei nº 8.629/93), suas alterações e dispositivos legais complementares que constituem o ordenamento jurídico agrário.

Recentemente, inserta numa visão contemporânea a política de assentamentos passou também a ser concebida como medida destinada à preservação de populações e suas tradicionais formas de uso dos recursos naturais, como é o caso dos assentamentos extrativistas, fruto da luta de seringueiros pela permanência em terras que exploravam há gerações e à realocação de populações atingidas pela construção de grandes projetos hidroelétricos (MEDEIROS *et al.*, 2004).

Não obstante a multiplicidade das intervenções governamentais no campo das ações fundiárias, os efeitos que resultam da execução pelo INCRA dessa política pública consubstancia uma nova relação do homem do campo e sua família com a posse e uso dos recursos naturais, que se traduz na melhoria da organização socioeconômica da população assentada e das condições ambientais e de sustentabilidade dos assentamentos, concorrendo, por extensão, para uma nova feição agrária.

Os assentamentos rurais, por seu lado, como produto dessa ação política sob o termo ‘Projetos de Assentamentos’, são considerados como uma criação do Estado e, por extensão, estão submetidos aos efeitos da gestão institucional (leis, diretrizes, normas etc.) do Órgão federal responsável pelo provimento do apoio necessário à sua viabilização. Por conseguinte, a estruturação produtiva e social dos assentamentos está estreitamente relacionada com o desempenho institucional, dada as variáveis que condicionam a execução do processo e os descompassos de ordem sociopolítica, administrativa e de política econômica.

Sauer (2008) tem a semelhante compreensão quando relaciona o assentamento a um ato administrativo que limita o território, seleciona as famílias a serem beneficiadas, sendo, portanto, artificialmente constituído, criando um novo ambiente geográfico e uma nova organização social.

Por este ângulo de visão institucional, os assentamentos são unidades jurídico-administrativas criadas pelo INCRA, que uma vez implantadas, requerem esforços de natureza técnica, procedimentos e práticas burocráticas para a promoção do desenvolvimento sustentável e de novas relações econômicas, sociais e políticas locais, assegurando aos assentados seu meio de subsistência, a construção de identidades e a reprodução do seu trabalho familiar.

Não obstante esta vinculação institucional, os assentamentos rurais são unidades onde estão comunidades de agricultores familiares forjadas nos processos de luta pelo acesso a terra e direitos fundamentais, e que tem como formas de representação e instrumentos de mediação,

as associações, cooperativas ou grupos familiares, que criam perspectivas de autonomia gestionária.

Mesmo considerando diferentes tipos de instrumentos utilizados nessa intervenção fundiária, que vai da aquisição por intermédio da modalidade de compra e venda de imóveis rurais à incorporação de terras públicas, o instrumento da desapropriação por interesse social tem sido a forma reparadora predominante para a correção do não cumprimento da função social pela propriedade privada da terra. Essa modalidade de intervenção pública equaciona problemas decorrentes das contradições e desigualdades de acesso à terra, provocativa da exasperação das tensões sociais no meio agrário, criando oportunidades para o desenvolvimento rural como um processo de expansão das liberdades substantivas, capaz de remover a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, dentre outras fontes de privações (SEN, 2000)³⁵.

Numa visão política, tem-se que o assentamento significa o reconhecimento do conflito, das lutas populares e demandas sociais pelo direito de acesso à terra, muitas das quais até então ignoradas, e que, possivelmente, permite sua transformação em direitos legitimados (SAUER: 2008; MEDEIROS *et al.* 2004).

A mobilização e organização sociais, o enfrentamento com os poderes políticos locais e nacionais, as disputas com o latifúndio e com o Estado e os questionamentos das leis de propriedades caracterizam o que Bourdieu definiu como “as lutas pelo poder de divisão”, as quais são capazes de estabelecer territórios, delimitar regiões, criar fronteiras (SAUER, 2008: 59).

O assentamento, por extensão, tem uma especificidade de integração social, uma forma multiforme que incorpora, na mesma figura social, uma conquista coletiva, um pequeno patrimônio produtivo diferenciado e, também uma instituição tutelada e burocratizada que, com muita frequência resiste a emancipar (JARA, 1998).

Na visão de Carvalho (1999: 10), esses espaços sociais e geográficos de continuidade da luta pela terra, são lugares onde as diferentes biografias se encontram – ou ampliam os encontros iniciados nos acampamentos – e iniciam novos processos de interação e identidades sociais, gerando novos atores sociais e políticos que têm a terra, o trabalho e a produção, como fatores de mediação real e simbólico.

Na percepção de outros estudiosos, como Medeiros & Leite (1998; 2004), a constituição do assentamento é entendido como um “ponto de chegada”, como uma das estratégias de inserção social de parte da população rural excluída da sociedade brasileira, ou seja, como uma entre outras formas de mobilidade e integração social, na qual se empenham os diversos movimentos sociais rurais, no processo de luta pela terra. Na situação imediatamente seguinte em que o assentamento é formalizado, ele é considerado pelos autores como o “ponto de partida”, ou seja, o assentado, agora inserto nessa nova “categoria”, passa a praticar uma nova sociabilidade interna, dialogar com o Estado e demais segmentos da sociedade civil numa relação diferenciada, e inserir-se num jogo de disputas políticas visando à sua reprodução e gerando efeitos multiplicadores dessa experiência singular, com impactos visíveis no meio social, político e econômico em que atua.

Portanto, a luta social pela terra, simbolicamente representada pelas ocupações e os acampamentos, e a constituição dos projetos de assentamentos geram o que Martins (2000) definiu como “uma verdadeira reinvenção da sociedade, uma clara reação aos efeitos

³⁵ Amartya Sen (2000), nesse aspecto, relaciona a ausência de liberdades substantivas diretamente com a pobreza econômica, “que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. A privação de liberdade vincula-se também à carência de serviços públicos e assistência social [...] de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais” (P. 18).

perversos do desenvolvimento excludente e da própria modernidade” (P. 46). Martins considera o ‘acampamento’ como um espaço de “sociabilidade instável”, onde “na fase da luta pela terra, acabam se ressocializando por força do convívio e dos confrontamentos conjuntos com estranhos. Há aí, pois, um alargamento de horizontes e de convivência” (P. 47).

Um aspecto importante para a compreensão das novas configurações que se realizam e interferem nos processos internos e de gestão do assentamento é trazido neste trabalho pela acuidade da professora Gema Esmeraldo (2007), na análise dos sentidos atribuídos pelos trabalhadores rurais no tocante à questão da terra e ao trabalho,

A terra, como também a propriedade da terra e o trabalho, expressa uma significação específica e diferenciada para cada uma das categorias de trabalhadores rurais [...] A conquista da terra, a sua transformação em assentamento rural, representa a libertação da terra... [...] Significa a conquista do trabalho livre, que indica a conquista da autonomia do trabalho, a libertação da figura do patrão e o domínio sobre toda a produção (ESMERALDO, 2007: 69-70).

Há uma referência importante da autora às diferentes categorias de trabalhadores rurais que têm acesso à terra, que, portanto, assumem a condição de assentados, com as suas distintas “lógicas de sentido” da conquista da libertação da terra e do trabalho. Enquanto aqueles que têm uma relação próxima com a terra e participaram da sua apropriação pela ocupação e acampamento (parceiros, arrendatários, moradores, trabalhadores rurais sem terra, filhos de trabalhadores rurais), para outras categorias, como os assalariados, a terra é compreendida como lugar de trabalho material e pontual, e se realiza de forma superficial e imediatista, onde se incorpora outra lógica próxima dos moldes capitalistas. Para estes, no entendimento da autora, “a terra já não possui uma função social da provisão da vida, da existência humana, e está mais próxima da lógica construída pelo capitalismo, de terra – mercadoria. É ela capital e vai ser operada para produzir salário e renda” (p. 74).

Assim, para aquela professora, “instalam-se no assentamento trabalhadores com visões e sentidos diferentes atribuídos à terra e ao trabalho, que se refletem nas definições do uso, da ocupação, da distribuição da terra e das relações de trabalho que vão se configurar na gestão do assentamento [...] Configura-se como um espaço a ser produzido social e institucionalmente” (ESMERALDO, 2007: 75-76).

Com uma preocupação relacionada às distintas situações encontradas no mundo rural sob termo ‘assentamento’, Leite (1992) discorre sobre as análises que versam a respeito do conceito, enquadrando-o em quatro distintas situações: “a) classificá-lo em função do seu “lugar” na produção de mercadorias (posição derivada da postura que determinados autores marxistas-ortodoxos assumem), o que se complica na medida em que a realidade permite uma flexibilidade incompatível com a rigidez do instrumento teórico utilizado; b) recorrer a análises sobre classes sociais (sobretudo rurais), resgatando a importância do “lócus” político na definição dos “espaços” a serem preenchidos; c) procurar uma definição através da própria leitura que os assentados fazem da sua atuação enquanto segmento social; d) trabalhar com o “fazer-se” dos assentados, acentuando que se trata de uma categoria em construção, passível de toda sorte de transformações “(p. 127/128).

Além de trabalhadores demandantes de terra e de suas representações, e do INCRA, Medeiros *et al.* (2004) lembra que nesse processo de assentamento há diferentes atores diretamente envolvidos e que são igualmente determinantes na sua conformação, dentre os quais: os Institutos de Terras estaduais; as Secretarias de Agricultura e seus organismos de assistência técnica; Prefeituras; o Poder Judiciário; universidades, organizações não governamentais (ONG) voltadas para o apoio e assessoria aos trabalhadores ou especializadas na elaboração de projetos específicos de desenvolvimento etc.

Mesmo assim considerando, os trabalhadores rurais sem terra e na condição de assentado são protagonistas nesse processo e seu poder de mobilização e pressão é determinante na responsabilização do INCRA para a identificação fundiária dos estoques de terras para a desapropriação e nas decisões sobre as estratégias e apoios ao desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Acresça-se que o conjunto das ações e atividades ligadas ao governo tem uma orientação clara no sentido de que os projetos de assentamentos, criados a partir de uma lógica de intervenção governamental, se transformem em unidades capitalistas de base familiar, com expectativas de produção agropecuárias que lhe permitam a autossustentação e a emancipação, ainda pautada no paradigma do desenvolvimento capitalista da agricultura.

Em contraposição à lógica da modernização, no entanto, os movimentos sociais têm realizado no interior dos assentamentos um esforço no sentido de identificar e debater alternativas produtivas, ligadas à conservação dos recursos naturais por meio de sistemas agroecológicos e de organização solidária. Sua autonomia comunitária – que difere da concepção da emancipação delineada pelo governo federal de independência dos assentamentos aos programas de governo e do INCRA - está baseada no grau de organização e capacidade de mobilização social e política que famílias assentadas venham a incorporar.

Por conseguinte, malgrado a dispersão geográfica dos assentamentos rurais e a carência infraestrutural, associada à baixa efetividade do INCRA no apoio creditício, na assistência técnica e no provimento dos serviços de educação e de saúde e lazer etc., os assentamentos rurais com suas múltiplas experiências e quando referenciados às ocupações de terra e acampamentos, têm potencial de alterar em maior ou menor medida as relações de poder local. Criam, nessas condições, espaços de disputas pela inserção nas demais políticas públicas direcionadas ao mundo rural.

Especificamente, no campo econômico, tem o potencial de promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalaram, por meio da diversificação da produção agrícola, da implantação de um sistema cooperativista erigido de sua base organizativa, da agroindustrialização e da introdução de atividades pluriativas, refletindo na composição da receita dos assentados e impactando positivamente no comércio local.

O impacto do adensamento dessas unidades, formando verdadeiras áreas reformadas provocará rearranjos institucionais, rebatendo na necessidade de reaparelhamento do Estado para lidar com essa nova realidade no mundo rural.

A intervenção pública, por seu lado, ao reconhecer as situações de conflito, os agentes sociais, demandas e direitos e possibilitar a interrelação com outras políticas públicas, governamentais e não governamentais na região de situação dos assentamentos, tem o potencial alterar a geoeconômica e de construir uma reordenação das relações político-sociais no plano local.

2. Referência institucional

O INCRA é um Órgão constitutivo da ossatura do Estado brasileiro, integrante do conjunto das instituições federais com atribuições e competências estabelecidas pelo Decreto-lei nº. 1.110, de 9 de julho de 1970, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e jurisdição em todo o território nacional (Art. 1º da Estrutura Regimental aprovado pelo Decreto Nº 5.735, de 27 de março de 2006), e com vinculação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Conforme instituído pelo Art. 2º do Decreto-lei nº. 1.110/70 o INCRA ficou investido de todos os direitos, competências, atribuições e responsabilidades dos Órgãos que o

antecederam³⁶ para promover e coordenar a execução da reforma agrária nos termos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, combinada com a lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal, publicado no D.O.U de 26 de setembro de 1993.

Como responsável pela implementação da política de reforma agrária e do ordenamento fundiário nacional, ao INCRA foi atribuída a competência para a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade, e proceder a desapropriação por interesse social prevista no art. 184 da Constituição Federal, regulamentado pelo Art. 2º da Lei nº 8.629/93, aos imóveis rurais que não atendem, simultaneamente, os requisitos previstos naquele diploma constitucional que assegura os direitos fundamentais. Cumpre-lhe ainda, mediante o ordenamento jurídico, o processo social e político, estabelecer as regras formais relativas à execução e coordenação dos assentamentos rurais no País.

No tocante à política de assentamento as atribuições do INCRA estão voltadas para o desenvolvimento das ações programáticas e operacionais relativas à obtenção de terras, a criação e implantação dos assentamentos rurais e atividades estruturantes subsequentes de: concessão de créditos às famílias assentadas; implantação de infraestrutura; prestação de serviços de assistência técnica e capacitação; manejo dos recursos naturais; fomento à agroindústria, à comercialização e atividades pluriativas e solidárias; recuperação, qualificação, titulação e emancipação de projetos de assentamento.

Tem o Órgão, ainda sob seu encargo, a operacionalização dos programas correlacionados diretamente aos assentamentos rurais, como: o programa 'Paz no Campo' com assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), com ações de educação de jovens e adultos, concessão de bolsas de capacitação profissional em assistência técnica e a formação de profissionais de nível médio e superior, adaptados a reforma agrária e a agricultura familiar.

No aspecto organizativo a instituição em estudo tem representação jurídico-administrativa em todo o território nacional e sua estrutura regimental, no geral, é constituída por um alinhamento hierárquico formado pela Presidência, Órgãos de assessoramento direto (chefia de gabinete, Procuradoria, e Auditoria Interna), Órgãos seccionais de normatização (Diretorias), e de Órgãos descentralizados, executivos, (Superintendências Regionais e Unidades Avançadas). A Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, no bojo do processo de reforma do aparelho de Estado, implantado a partir de 1995, criou na estrutura organizacional do INCRA mais dois Órgãos colegiados representados pelos Comitês de Decisão Intermediária no nível de decisão central e pelos Comitês de Decisão Regional (CDR) no âmbito das Superintendências Regionais.

³⁶ O Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) criado em janeiro de 1954 com a atribuição de fixação de imigrantes por meio do programa de colonização, o Serviço Social Rural (SSR) criado em setembro de 1955 e prestava serviços sociais no meio rural, a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) criada em outubro de 1962 com a missão de planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente a reforma agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 com a finalidade de promover o desenvolvimento rural nos setores da colonização, da extensão e do cooperativismo, todos em suas épocas de existência vinculadas ao Ministério da Agricultura, e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) também instituído pelo Estatuto da Terra, vinculado à Presidência da República, com as atribuições de promover reforma agrária, no âmbito nacional e ainda realizar o zoneamento, cadastro e tributação rural, a distribuição de terras em áreas consideradas prioritárias, a colonização e associativismo, a promoção agrária e assistência financeira, o desenvolvimento rural, essencialmente por meio das atividades de colonização, extensão rural e cooperativismo.

Desde a sua criação em 1971 o INCRA passou por várias reformulações em sua estrutura básica determinadas em cada conjuntura de sua trajetória³⁷. Seis decretos e quatro regimentos internos foram expedidos para regulamentar o funcionamento da estrutura da Autarquia não perdendo, contudo, a sua característica hierárquica centralizada com um desenvolvimento linear nos seus processos e práticas, onde a burocracia é a expressão da racionalidade administrativa.

Na sua estruturação mais recente, aprovado pelo Decreto Nº 5.735/2006, o INCRA passou a ter uma arquitetura institucional com cinco níveis hierárquicos: 1º nível com órgãos colegiados compondo o Conselho Diretor e Comitês de Decisão Regional; 2º nível com um órgão de assistência direta e imediata ao Presidente, representado pelo Gabinete; o 3º nível onde estão três Órgãos Seccionais compreendendo a Diretoria de Gestão Administrativa, Procuradoria Federal Especializada, e Auditoria Interna; um 4º nível constituído de quatro Órgãos Específicos Singulares, responsáveis pela coordenação, regulamentação, orientação e supervisão das atividades finalísticas, quais sejam, a Diretoria de Gestão Estratégica, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, e Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; e, finalmente, no 5º nível, os Órgãos Descentralizados representados pelas Superintendências Regionais e as Unidades Avançadas. Estes ficam sujeitos à orientação técnica e normativa das Diretorias, Auditoria Interna e da Procuradoria Federal Especializada.

Nessa reestruturação de 2006 é suprimido o Comitê de Decisão Intermediária e mantido os Comitês de Decisão Regional compostos pelo Superintendente Regional, pelos Chefes de Divisão e pelos Chefes da Procuradoria Regional, para cumprir atribuições de sua alçada fixada no Regimento. Aquelas matérias administrativas e operacionais além do limite de sua alçada no âmbito regional são remetidas ao Conselho Diretor para apreciação definitiva.

As funções executivas do INCRA nos Estados da Federação, são realizadas pelas trinta Superintendências Regionais e suas respectivas Unidades Avançadas. Correspondem à coordenação e à execução das atividades homólogas às dos Órgãos seccionais e específicos pertinentes ao planejamento, programação, orçamento, tecnologia da informação, modernização administrativa e garantia da manutenção da fidedignidade, atualização e disseminação de dados do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações rurais. A linha hierárquica estabelecida pelo nível central em relação às Superintendências Regionais é reproduzida no âmbito dessas unidades executivas com estruturas de rebatimento com os Órgãos seccionais e singulares.

Em nível regional ainda, com vistas ao aprimoramento técnico dos processos e métodos empregados na obtenção de terras e assentamento de trabalhadores rurais o INCRA, a partir da edição da INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/Nº 36, de 20 de novembro de 2006, passa a contar com uma Câmara Técnica e com a formação de Grupos Técnicos de Vistoria e Avaliação dos imóveis rurais de interesse do INCRA que têm a finalidade de apreciar os relatórios técnicos e laudos de avaliação dos imóveis rurais suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

³⁷ O INCRA teve sua estrutura regimental inicial aprovada pelo Decreto nº. 68.153/71, publicado no Diário Oficial em 01 de fevereiro de 1971, sendo definidos por este dispositivo os atos normativos como: Regimento Interno, Resolução, Instrução Especial, Instrução, Portaria, Norma, e, Ordem de Serviço. Logo em seguida, pela Portaria MA nº 99/71, de 22 de abril de 1971 teve seu o primeiro Regimento Interno aprovado e pela Instrução nº 11, de 12 de fevereiro de 1973 publicada no Boletim de Serviço na mesma data, foi editada a sistemática dos atos normativos internos de que trata o Decreto nº 68.153/71. Como modelo de organização burocrática o INCRA sofreu a influência dos órgãos antecessores, com maior predominância do IBRA, cuja estrutura foi absorvida com pequenas alterações.

3. A Atuação do INCRA na sua origem

Do ponto de vista de suas atribuições originárias a autarquia ora estudada teve a sua atuação voltada à promoção das ações de colonização na região da Amazônia Legal³⁸ com a preocupação do governo à época de incorporar novas áreas nas regiões de fronteira agrícola ao processo de expansão do capitalismo agrário e ampliação do espaço econômico. Subsequentemente, naquele território nacional abrangido pelo Decreto-Lei nº 1.164, de 16 de abril de 1971, foram realizadas ações de discriminação de terras devolutas e de execução do projeto de regularização fundiária acolhido pela Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976.

Os projetos de colonização multiplicaram-se, a maioria em terras devolutas transcritas em nome da União Federal, através de procedimentos sumários de arrecadação ou de discriminação administrativa implantados nas faixas de 100 km em ambos os lados das rodovias na Amazônia Legal.

A discriminação administrativa de terras federais, procedimento estabelecido pela Lei nº 6.383/76, sob o encargo do INCRA, visava separar o bem público (as terras devolutas da União) daqueles caracterizados como de domínio particular, que, uma vez identificado, seria arrecadado e incorporado ao patrimônio da União com seu devido registro cartorário. A este processo seguia-se os procedimentos de regularização fundiária com a finalidade de reconhecimento das ocupações exercidas de boa-fé incidentes em terras devolutas e reconhecimento dos títulos legitimamente constituídos.

Na aplicação pelo Órgão federal do dispositivo regulatório da discriminação administrativa e do aparato de instrumentos auxiliares³⁹, ficaram evidenciados, no curso do processo, graves problemas na posse e uso da terra. Ressalte-se: a posse precária do seringueiro, do castanheiro, do ribeirinho, de ocupantes de terras devolutas; a alienação de terras realizada irregularmente pelos Estados na faixa de fronteira; a deficiência dos cartórios, as transcrições indevidas feitas no registro de imóveis que abririam caminhos para a montagem dos processos de grilagem.

Com base na experiência citada comprovou-se ao final dos trabalhos das comissões especiais de discriminação a apuração de uma quantidade considerável de documentos dominiais apresentados à época do chamamento editalício, com vícios insanáveis, portanto ilegítimos. Mesmo nessa condição as áreas identificadas, eram reconhecidas pelo INCRA ou ficavam com os processos sobrepostos indefinidamente e inconclusos, sem o encaminhamento devido para a instância judicial, a quem caberia o cancelamento dos registros espúrios. Essa anomalia no procedimento discriminatório, sem a necessária identificação da natureza das terras processadas, se públicas ou privadas, favoreceu os crimes de grilagem das terras da União e a concentração fundiária na Amazônia.

Esse conjunto de ações/atividades marcou profundamente a Autarquia e o seu quadro de servidores, totalmente envolvido e amoldado a essas atividades. Essa orientação dos governos militares afastou a instituição de sua missão institucional prioritária estabelecida no Estatuto da Terra, de realizar a reforma agrária consoante os princípios e definições do Art. 1º, § 1º e Art. 16 da Lei nº 4.504/64.

³⁸ Amazônia Legal é um conceito criado para fins de planejamento econômico da região amazônica. Sua superfície compreende uma área de aproximadamente 5.217.423 km², ou cerca de 61% do Território Brasileiro. Passou a ser designada por meio da Lei nº 1.806 de 06/01/53. Para um exame mais amiúde, ver Oliveira (2005).

³⁹ Os instrumentos auxiliares na regularização de terras eram: a Sistemática de Discriminação de Terras Devolutas da União, a Norma de Diretrizes para Titulação e a Sistemática de Cálculo de Área a ser Alienada (ASA); o procedimento licitatório das terras de domínio da União ocupadas como benfeitorias de boa-fé; a sistemática de avaliação de benfeitorias; a sistemática de classificação de propostas de alienação; metodologia de programação operacional dos projetos fundiários; a instrução especial que estabelecia critérios para a alienação de terras públicas por meio de licitação.

Especificamente no tocante à regularização fundiária, no ano de 1975 o governo militar autorizou a criação, na estrutura do INCRA, de 35 Projetos Fundiários do INCRA, dos quais 28 dessas unidades operacionais estiveram situadas em áreas remotas na Amazônia Legal. Estas unidades administrativas do INCRA eram consideradas como “front” nas atividades de apoio às Comissões Especiais de Discriminação de Terras, estabelecidas pela Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976 e das operações subsequentes de demarcação e titulação.

Em sequência, em 1977, por meio do Decreto-lei nº 1.523, de 03 de fevereiro de 1977, o Ministério de Agricultura foi autorizado a criar Coordenadorias Especiais na estrutura básica do INCRA, para funcionarem na área de segurança nacional, quais sejam: a Coordenadoria Especial do Araguaia-Tocantins (CEAT), a Coordenação Especial do Estado de Rondônia (CEER) e a Coordenação Especial da Amazônia Ocidental (CEAO). Essas unidades administrativas do INCRA funcionariam em caráter temporário pelo prazo máximo de 05 (cinco) anos.

Imediatamente após, como comentado no capítulo I, o governo militar por meio do Decreto-lei nº 1.767, de 1º de fevereiro de 1980, cria o GETAT e ainda o GEBAM, subordinando àquelas unidades administrativas do INCRA na área de segurança nacional ao comando da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional, se estendendo até 1982.

Nos idos dos anos 1982 o INCRA passou a ter dupla vinculação: ao Ministro Extraordinário para Assuntos Fundiários, no que se relacionava a atividades fundiárias; e, ao Ministério da Agricultura (MA), no que se referia às atividades de associativismo e eletrificação rural. Esta dupla vinculação ocorreu a partir do anúncio do Programa Nacional de Política Fundiária.

Em 1984, por força da Lei nº. 7.231/84, publicada no Diário Oficial de 24 de outubro, INCRA foi transformado em ‘Autarquia Especial’, mas com suas atividades restritas à reforma agrária e à colonização perdendo as suas atribuições relacionadas às atividades de associativismo, cooperativismo e eletrificação rural, outrora de competência da sua Diretoria de Desenvolvimento Rural, para o Ministério da Agricultura.

A expectativa criada por essa medida que conferia ao INCRA uma natureza distintiva como ‘Autarquia Especial’ era a de que o Órgão ao ser vinculado diretamente à Presidência da República, lhe daria maior “status” e prestígio. Entretanto, a seguir o governo edita ato presidencial no qual reafirma o vínculo do INCRA ao Ministro Extraordinário de Assuntos Fundiários para fins de execução do Programa Nacional de Política Fundiária, frustrando as aspirações tanto dos servidores como dos agentes externos vinculados à atuação da instituição.

Com a exaustão do regime militar e o início do período da transição democrática, com ele veio o revigoramento das reivindicações das forças populares para que o Poder Público retomasse o seu papel de garantidor da democratização do acesso à terra e à obrigação constitucional de condicionar a propriedade da terra à sua função social. Neste sentido, tendo em vista necessidade de responder as pressões exercidas pelos trabalhadores rurais e suas organizações sociais e sindicais o governo sinalizou com a possibilidade de impulsionar o processo da reforma agrária, manifestando-se ‘sensibilizado’ com a importância da questão agrária. O discurso oficial era que o governo estava “preocupado com o contexto da realidade brasileira marcada pela existência de latifúndios improdutivos, a elevada incidência de minifúndios antieconômicos, assim como a insuficiente produção de alimentos e de matérias primas agrícolas em algumas regiões do País”.

Para tanto, cria na Organização do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto nº 91.214/85, publicado no Diário Oficial de 02 de maio de 1985, o MIRAD e vincula o INCRA ao mesmo para o desenvolvimento de ações nas seguintes áreas de competência: I – reforma agrária; II- discriminação e arrecadação de terras públicas; III- regularização fundiária; IV-

legitimação de posses; V- colonização em terras públicas e disciplinamento da colonização privada; VI- lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; VII- aquisição de imóveis rurais por estrangeiros⁴⁰.

Na visão do governo estaria assim constituído o aparato institucional para dar vazão às demandas relacionadas à questão da terra. Restaria, ainda, a elaboração de um ‘Plano de Intervenção Fundiária’ com a finalidade de organizar o conjunto de ações estratégicas e dos processos e procedimentos político-administrativos a serem realizados.

4. O marco de reorientação do papel do INCRA: o contexto pós-edição do I PNRA

Com a aprovação do I PNRA em 1985 o INCRA teve renovado seu papel e a sua ação. Desta vez sua ação foi orientada para o atendimento aos princípios estabelecidos no Estatuto da Terra e dos compromissos assumidos pelo governo de assentar hum milhão e quatrocentas mil famílias de trabalhadores rurais em quatro anos.

Em entrevista concedida ao autor deste trabalho um ex-servidor da área jurídica e do INCRA e ex-dirigente daquela instituição na segunda metade da década de 1990, testemunha a experiência daquele momento decisivo de alteração da missão institucional da autarquia. Ele ressalta os obstáculos iniciais, certamente dada à cultura política e administrativa do Órgão, entranhada pelas experiências de colonização e regularização fundiária nos tempos da ditadura militar, e a reorientação, um tanto abrupta, de suas funções e atividades mais ligadas a execução de processos redistributivos de terras e implementação de assentamentos rurais.

“O INCRA ao sair daquela fase de regularização fundiária na Amazônia e faixa de fronteira, no início da Nova República, inclusive com as pessoas que foram colocadas lá... na verdade, houve um doutrinamento (riso) interno, para que a gente saísse daquela fase de regularização fundiária e passasse a enfrentar essa discussão da política de reforma agrária, no sentido de... eu acho que foi ali que houve uma evolução muito grande da Autarquia e todos aqueles que de alguma forma pensavam diferente passaram, com essa nova doutrina, a evoluir, no sentido do cumprimento daquele PNRA. Nesse período, apesar dos obstáculos que a gente enfrentava com os dirigentes... mas eu percebia que os servidores em geral, os técnicos, os movimentos sociais estavam unidos no sentido de alcançar esses objetivos... e muitos dirigentes que vieram para aquele momento. Esse para mim foi um momento fundamental para o processo de reforma agrária em que inclusive havia recursos. Eu lembro os primeiros dias na administração do ministro Dante... administração de José Gomes... houve uma evolução. As desapropriações começaram a ocorrer, consequentemente reduziram-se os conflitos no campo” (Entrevista nº 04).

Por força do Decreto nº 91.766/85, em seu art. 2º, ao INCRA ficou determinado o encargo na execução do Plano Nacional de Reforma Agrária em áreas regionais definidas prioritariamente, mediante ‘Planos Regionais de Reforma Agrária’ e respectivos projetos de execução, nos termos do que estabelecem os arts. 35 e 36 do Estatuto da Terra.

Portanto, no plano ficou afirmada a especificidade institucional do INCRA na execução da reforma agrária, a ele cabendo, por meio de suas diretorias centrais e regionais, implementá-lo, assim como os planos regionais e os projetos de reforma agrária subsequentes.

Em sua ação, ele imprimirá prioridade ao Programa Básico deste Plano, sem prejuízo dos Programas Complementares. Sua atuação se dirigirá, também, no sentido de propiciar a capacitação de seus recursos humanos para a Reforma Agrária. No desempenho desse papel

⁴⁰ De acordo com o Art. 2º do Decreto nº 91.214/85 ficaram vinculados ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), além do INCRA, os seguintes órgãos e entidades: o Grupo executivo das Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT), criado pelo Decreto-lei nº 1.767 de 01 de fevereiro de 1980, e reestruturado pelo Decreto-lei nº 1.799, de 05 de agosto de 1980; O Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM), criado pelo Decreto nº 84.516, de 28 de fevereiro de 1980, alterado pelo Decreto nº 86.106, de 11 de junho de 1981.

fundamental, o INCRA promoverá as adequações institucionais necessárias para contar com uma estrutura ágil, eficiente e coerente com os objetivos de transformação da estrutura agrária brasileira (BRASIL, 1985: 37-38).

Chama atenção o registro constante naquele documento de que “a meta proposta para o período 1985/1986 (considerada a partir da aprovação deste PNRA), é explicitamente também pela necessidade de reciclagem do INCRA, braço operacional do MIRAD” (Brasil, 1985: 25).

Lembram Carvalho *et al.* (2009) que ainda no contexto da elaboração da proposta do I PNRA a presença do INCRA, criado em 1970 em substituição ao IBRA e ao INDA, é de uma instituição do regime militar para aplicação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), portanto, “presença centralizadora do Estado”.

Mas, ao lado de ter sua prática institucional questionada voltada à ação colonizadora em detrimento da sua precípua missão de gradativa extinção das formas distorcidas de ocupação e de exploração da terra, por meio da desapropriação, o INCRA era também, “... canal de denúncia e de negociação contra as arbitrariedades cometidas contra os trabalhadores rurais e de esperança para o cumprimento da reforma agrária prevista por lei. Esse caráter contraditório do INCRA faz com que os trabalhadores rurais, mesmo seus severos críticos, destinem a essa instituição um papel importante no redesenho institucional com a transição democrática” (Carvalho *et al.*, 2009: 40).

A partir, no entanto, do grande empreendimento do PNRA e dos encargos atribuídos ao INCRA de execução prioritária do ‘Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais’, programa básico definidor e configurador do Plano, o INCRA teve sua missão institucional reorientada⁴¹. A política de assentamento passou a ser incorporada a seus atributos legais e normativos, culminando, inclusive, com a edição em 1987 pelo governo federal do documento ‘Política de Assentamento’.

Citado documento oficial fixava diretrizes para a elaboração dos projetos de assentamentos sob os encargos do INCRA contando como principais orientações a participação dos assentados, a parcimônia dos recursos públicos, a objetividade, e a cogestão dos empreendimentos criados. Esta ‘Política de assentamento’ contemplava inicialmente um Plano Preliminar (PP), a ser elaborado ainda na fase de desapropriação contendo informações preliminares a respeito da capacidade de assentamento, necessidade de crédito de implantação, estimativa de recursos para a infraestrutura física etc. Esse primeiro instrumento legitimaria a criação do projeto, o ingresso das famílias na área, logo após da imissão da posse pelo INCRA.

Numa segunda fase seria elaborado o Programa de Ação Imediata (PAI), com propósitos participativos para a sua formulação em que os assentados teriam ali suas escolhas representadas, definindo-se a organização espacial, produtiva, a necessidade de crédito e todos os requerimentos necessários ao desenvolvimento do projeto.

Finalmente, o Projeto Técnico Definitivo (PTD) seria formatado contendo o conjunto de ações ordenadas a partir da consolidação do PAI.

⁴¹ Por meio de programas que assumiam funções e graus hierárquicos diferentes, complementares e interdependentes, o I PNRA previa que o ‘Programa de Assentamento de trabalhadores Rurais’, seria o definidor e configurador do processo de transformação das relações de propriedade e das melhorias de condições de acesso à terra. Este era o programa básico do Plano, e teria como fator de mobilização, deflagração e consolidação de todo o processo, a organização socioeconômica dos beneficiários em áreas de trabalho e produção, comercialização e industrialização, devidamente assistidos por atividades de promoção econômica e social (BRASIL, 1985).

Em relato sobre sua experiência no INCRA, Ramirez (2006), credita a elaboração dessa proposta à edição do I PNRA e em razão das desapropriações que começaram a se efetivar a partir de 1986:

...com o lançamento do 1º PNRA, começaram as desapropriações de terra em ritmo acelerado [...] havia mais de 150 áreas desapropriadas, até mais de 50% com imissão de posse, mas, não se podia promover o assentamento de famílias porque dependia de “criar os projetos de assentamento” e para isso era necessário formular o “projeto técnico” (exigência do Estatuto da Terra) (RAMIREZ, 2006:72).

Mesmo com uma metodologia de assentamento definida, como já visto, o resultado da atuação do INCRA no desenvolvimento do I PNRA ficou muito abaixo do esperado representado por suas metas inicialmente estipuladas. Sua execução alcançou pouco mais de 10% das metas em termos de obtenção de terras e 6,4% das famílias assentadas previstas no Plano (BRASIL, 2000).

Novamente recorrendo ao testemunho do ex-servidor da área jurídica do INCRA ele destaca a falta de experiência do INCRA na gestão dessa nova empreitada:

“O problema que a gente se defrontou nesse período, apesar de evoluir na obtenção de terras, foi na questão do assentamento. O que eu percebi foi o seguinte: faltava experiência para que o INCRA fizesse aqueles assentamentos; para fazer a assistência técnica, para assistir do ponto de vista da execução das suas atividades, na aplicação dos recursos... o que aconteceu? Por falta dessa experiência e por falta também da ausência da organização dos trabalhadores rurais o assentamentos realmente não alcançaram os objetivos que se esperavam, tanto que a imprensa como parte da sociedade colocam que “Ah”! Os assentamentos são verdadeiros ‘favelões’, eles não cumpriram de fato seus objetivos”. Os movimentos de trabalhadores rurais, sobretudo o MST, foram os que mais evoluíram nesse aspecto. Conseguiram a se organizar em cooperativas e ajudar a autarquia a evoluir nessa questão do assentamento. O problema ai então não era tanto a obtenção da terra porque ela se tornou um mecanismo fácil de manej... era problema dos assentamentos que me parece que perdura até hoje” (Entrevista nº 01).

Certamente o fraco desempenho do INCRA esteve adstrito à falta de ‘cultura administrativa’⁴² do Órgão para lidar com assentamentos em um novo patamar de concepção. Alie-se a isso a baixa capacidade operacional e à insuficiência dos recursos orçamentário-financeiros, advinda ainda dos efeitos do esgotamento estrutural do Estado desenvolvimentista e da exaustão do regime autoritário militar, eventos que geraram o estrangulamento fiscal e redução do gasto público, imobilizando as políticas e restringindo os espaços de manobra do Estado (FIORI, 1992).

A propósito, o Plano ao prospectar sobre o contingente potencial da reforma agrária a ser atendido, já se referia aos condicionamentos para o estabelecimento de metas para o assentamento, os quais estariam atrelados diretamente à situação econômica e política do País, da capacidade operacional do MIRAD/INCRA e das demais instituições que estariam envolvidas no processo.

Concomitantemente, no ano de 1985 foi determinada ao INCRA a operação de outras ações fundiárias, como a colonização e a regularização fundiária sendo, portanto, reinseridas no contexto do I PNRA como programas complementares, distanciando-se o governo dos pressupostos da reforma agrária e dos objetivos do plano. Como divulgado nas suas diretrizes

⁴² Novicki (1998: 3-4) define *cultura administrativa* como “a quantidade e qualidade de conhecimentos acumulados durante a trajetória de “vida institucional” de um órgão de terra, que possibilitam o estabelecimento e execução de procedimentos rotineiros visando monitorar e analisar a evolução da estrutura agrária, também em relação aos reflexos das outras políticas setoriais, de forma a atuar efetivamente numa determinada conjuntura em favor dos trabalhadores rurais sem terra”. Significa, portanto, o domínio sobre a realidade agrária sob sua jurisdição, o uso adequado dos instrumentos da política fundiária e existência de infraestrutura operacional (recursos humanos, materiais e financeiros) para consecução dos objetivos que justificaram, no discurso governamental, a inserção da questão agrária na armação institucional do estado”.

operacionais o INCRA não criariam novos projetos de colonização oficial, mas investiria maciçamente em infraestrutura física e social e na consolidação dos projetos já existentes.

Segundo dados oficiais, no período de 1985-1989 de um total de 137 projetos criados pelo INCRA, 34 projetos eram de colonização emancipados, 57 projetos eram identificados de colonização em execução e 46 projetos se referiam a assentamento dirigido, acombarcando uma área total em torno de 19,5 milhões de hectares (ver tabela 5).

Tabela 5
Projetos de colonização - Período 1985 a 1989

Região	Col. Oficial em Execução		Col. Oficial-Emancipado		Proj. Assentº. Rápido		Total	
	Área (ha)	Projetos	Área (ha)	Projetos	Área (ha)	Projetos	Área (ha)	Projetos
Norte	13.764.368	22	972.862	6	2.622.658	11	17.359.888	39
Nordeste	692.888	14	101.763	13	5.830	1	800.481	28
Sul	25.269	7	57.582	4	77.271	22	160.122	33
Sudeste	56.993	5	7.600	5	0	0	64.593	10
Centro-Oeste	439.532	9	434.907	6	300.430	12	1.174.869	27
Total	14.979.050	57	1.574.714	34	3.006.189	46	19.559.953	137

Fonte: Dados do INCRA (2000); Sistematização do autor.

Como se constata, a colonização oficial ainda preponderou durante o advento do I PNRA sendo incorporados mais de 14,9 milhões de hectares para a execução de 57 projetos de colonização na região amazônica.

Outra ação fortemente executada pelo INCRA no período do I PNRA foi a titulação de mais de 4,6 milhões de hectares sob várias modalidades, apesar do ‘programa de assentamento’ indicar o instrumento da ‘concessão de uso’,⁴³ como forma preferencial de acesso à terra. Consoante dados oficiais foram outorgados pelo INCRA, naquele ano, 16.459 títulos de terras correspondendo uma área de mais de 1,2 milhões de hectares, sendo 10.367 de titulação definitiva e 6.092 de titulação provisória. Outras modalidades de titulação foram utilizadas pelo Órgão, como: Título de Propriedade; Título de Reconhecimento de Domínio; Autorização de Ocupação; Carta de Anuência; Licença de Ocupação; Título de Usucapião Especial; e, Contrato de Promessa de Compra e Venda.

Os dados sistematizados na Tabela 6 mostram o direcionamento que foi dado pelo governo federal na destinação de terras em termos de grandes regiões administrativas, principalmente para as regiões Norte e Centro-Oeste cujas proporções são evidentes representando 47,80% e 39,19%, respectivamente, da área total titulada pelo INCRA.

⁴³ A concessão de direito real de uso é um instituto criado pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que prevê a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. É um contrato administrativo, de direito real transmissível por ato *inter vivos* e *causa mortis*.

Tabela 6
Titulação de terras por regiões, no período de 1985 a 1989

Região	Área (ha)	%	Quant.	%
Norte	2.212.774	47,80	23.820	48,18
Nordeste	329.076	7,11	4.221	8,54
Sul	270.929	5,85	11.890	24,05
Sudeste	2.233	0,05	325	0,66
Centro-Oeste	1.814.026	39,19	9.186	18,58
Total	4.629.038	100,00	49.442	100,00

Fonte: Dados do INCRA (2000); Sistematização do autor.

A convalidação pelo Estado dessa configuração fundiária por meio da titulação de terras públicas, definitiva ou provisória com promessa de venda, certamente, asseguraria nessas regiões as condições das novas formas de produção rural insertas na política de modernização e agroindustrialização da agricultura brasileira. Tinha ainda como perspectiva para essas regiões de reconhecida carência de investimentos governamentais a atração de capitais das mais variadas formas e consentâneas com os velhos paradigmas de desenvolvimento econômico do País tão em voga nos anos pretéritos.

Logo em seguida o INCRA foi extinto por meio do Decreto-lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987, com parte de suas atribuições e obrigações, bens materiais e recursos, sendo transferidos, parte para o MIRAD. As demais funções jurídicas outrora de competência da Procuradoria Jurídica da autarquia extinta ficou sob a responsabilidade do Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter)⁴⁴, autarquia federal, vinculado àquele ministério.

A explicação acerca dessa decisão tem estreita relação com os conflitos de interesses e a acumulação de forças verificadas por ocasião das dramáticas disputas político-ideológicas no processo constituinte de 1987/1988, relacionadas à questão agrária no Brasil e às possibilidades de realização da reforma agrária.

Amparando-se nos registros e análises feitas por Gomes da Silva (1989) relativos aos trabalhos da ANC, verifica-se que o decreto de extinção do INCRA foi editado a poucos dias da votação da questão agrária naquela assembleia, com intenção explícita de influenciar nas decisões dos constituintes e de atropelar a própria soberania do processo constitucional. Julgaram os progressistas à época que essa decisão do governo Sarney acabou ferindo de morte o Estatuto da Terra, arquivando de vez a reforma agrária pelo restante do seu mandato.

A verdade é que, aproveitando o suspense criado em torno de uma reforma administrativa ampla (chegou a ser anunciada a redução de 27 ministérios atuais para 12...) Sarney desentalou um espinho que há muito tempo andava travessado em sua garganta. [...] o INCRA, autarquia especial, política e administrativamente poderosa, de há muito vinha desafiando-o; a rebeldia com que alguns de seus presidentes se opunham à sua estratégia antirreforma; e ainda o risco que representava, podendo eventualmente, realizar alguma coisa de concreto no campo da redistribuição de terras e, assim, tornar irreversível o desencadeamento de uma eventual redistribuição de terras que nem ele e muito menos seus amigos de Planalto desejavam (GOMES DA SILVA, 1989: 140).

⁴⁴ O Art. 8º do Decreto-lei 2.363/87 previa como incumbência ao INTER: I - promover, em juízo, a desapropriação de áreas rurais por interesse social, sob a supervisão ministerial; II – assistir o MIRAD na discriminação e arrecadação administrativa das terras públicas; III – promover a arrecadação e discriminação judiciais das terras publicas; IV – promover a apuração, inscrição e cobrança da dívida ativa do Imposto Territorial Rural – ITR, e demais tributos e débitos relacionados com a reforma agrária.

A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), conforme os registros de Gomes da Silva (1989), após examinar as implicações políticas, técnicas, legais, administrativas e constitucionais do Decreto-lei nº 2.363/87, considerou-o extemporâneo, pois atingiu dentro da vasta rede de Administração Pública Federal apenas o organismo encarregado de executar um programa destinado a beneficiar trabalhadores rurais, enquanto repartições condenadas de longa data pela sua ineficiência ou corrupção permaneceram intocadas.

O Decreto-lei nº 2.363/87 em comento, em seu Art. 5º, reduziu os parâmetros que conformam a função social da propriedade estabelecido no Estatuto da Terra ao único e arbitrário critério de ser a terra explorada, tornando insuscetíveis as “áreas em produção no imóvel rural”. O dispositivo legal em causa simplesmente revoga o Art. 2º § 1º que prevê o condicionamento da propriedade da terra à sua função social atendida pelo bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, níveis satisfatórios de produtividade, pela conservação dos recursos naturais e pelas disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

A ABRA completa sua análise, realçando o fato de que citado dispositivo legal desloca a reforma agrária do âmbito de uma Autarquia Especial dotada de flexibilidade administrativa, autonomia financeira, capacidade de desapropriar e de emitir Títulos da Dívida Agrária (TDA) para a área da administração direta, reconhecidamente pachorrenta e burocratizada.

É importante observar o relato de um integrante do alto escalão do INCRA à época, que vivenciou esse momento, a respeito das circunstâncias sob as quais transcorreu a decisão do governo.

“em minha opinião havia uma concepção de que o INCRA era um foco de... não de subversão... era um foco de resistência... incomodava porque tinha muita independência, a autarquia era muito independente e conflitava com os interesses do Ministério... então havia uma duplicidade de funções... não precisava ter Ministério e INCRA... queriam acabar com o Órgão executor, gerar uma mudança. E aí, nessa mudança de concepção não era mais desapropriar, porque a Constituinte tinha estabelecido uma nova... a Constituinte começa a discutir um retrocesso na reforma agrária... aproveitaram a Constituinte que estava em discussão... as decisões judiciais diziam que o Estatuto da Terra não tinha sido recepcionado... o que na verdade o que se queria era negociar terra, então se partia para a negociação... em vez da desapropriação a compra e venda da terra, e aí o Jader entra com a compra e venda de terra. Foi para transformar numa imobiliária mesmo, coisa que no INCRA não tinha muita passagem de fazer isso” (Entrevista nº 04).

Em seguida à extinção do MIRAD por força da Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, o Decreto-Legislativo nº 02, de 29 de março de 1989 rejeitou o texto do Decreto-lei nº 2.363 e restabeleceu as funções do INCRA por meio do Decreto nº 97.886, de 28 de junho de 1989, com vigência a partir do dia 31 de março de 1989.

Por esse Decreto restaurador de suas funções o INCRA manteve sua estrutura básica, os Órgãos, cargos e funções que detinha na data da vigência do Decreto-lei rejeitado. Outra disposição daquele mandamento legal é a vinculação do INCRA ao Ministério da Agricultura.

Finalmente, é importante ainda lembrar que com a edição do Decreto-lei nº 2.385, de 24 de novembro de 1987, o INCRA ficou desobrigado das funções previstas naquele dispositivo legal⁴⁵, passando-as à competência dos Estados da federação, as terras públicas devolutas a que se refere o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971.

⁴⁵ Art. 1º do Decreto-lei nº 2.385, de 24 de novembro de 1987: “Deixam de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as atuais terras públicas devolutas situadas nas faixas, de cem quilômetros de largura, em cada lado do eixo das rodovias, já construídas, em construção ou projetadas, a que se refere o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971”.

5. As alterações estruturais do INCRA e o conjunto de redefinições do seu papel institucional a partir da década de 1990

Numa breve retrospectiva em relação às reestruturações que dominaram o INCRA no período pós-transição democrática, faz-se oportuno, agora para a década de 1990, discorrer sobre os eventos contingentes e períodos críticos que influenciaram sobremaneira os padrões de mudanças institucionais, os objetivos, ações e resultados subsequentes em relação, especificamente, ao desenvolvimento da política de assentamentos rurais no País.

Trazendo como contribuição à análise neste trabalho reproduz-se aqui o testemunho de um ex-presidente do INCRA que participou efetivamente nos processos de reestruturação da autarquia, desencadeados na década de 1990.

“A instituição passou por um conjunto de transformações e nós chegamos a ela... todos nós... servidores e, passamos pelo regime militar que tinha uma visão eminentemente distributiva... regularizações fundiárias, ocupação da Amazônia e a partir de 1985/86 começa uma intensificação dos procedimentos das desapropriações de terras... uma nova visão, quer dizer, não é que se abandonou o lado colonização do INCRA, nem das discriminatórias que eram feitas massivamente, mas começou haver um agregado das desapropriações. Vem a CF [Constituição] de 88, e depois a Lei 8.629 que regulamentou o art. 189 da CF... o marco legal estava estabelecido, o INCRA passa por um processo de reagrupamento e reordenamento” (Entrevista nº 06).

Passado o período de experiências do I PNRA e seus minguados resultados no que concerne à execução de uma efetiva reforma agrária o INCRA enfrentou um período obscuro a partir da eleição de Fernando Collor de Melo à Presidência da República em 1989. A ideologia neoliberal impregnada na agenda política do candidato eleito, subordinada à ordem internacional de abertura do mercado nacional às importações e pela execução de um programa nacional de desestatização e privatizações, implicou no desmonte do aparelho do Estado e com isso a inviabilização do INCRA com a dispensa e disponibilidade de servidores tendo como consequência a completa paralisação do processo de redistribuição de terras e assentamento de famílias.

Segundo um técnico com larga experiência na área de recursos humanos e ex-Coordenador Geral da Coordenação de Pessoal do INCRA no governo Lula da Silva, essa fase foi sombria para a administração pública e de grandes dificuldades para a gestão das atividades da autarquia, notadamente no que se refere aos seus quadros profissionais.

“Nós tínhamos um contingente muito grande de pessoas CLT com condições de aposentar que não aposentavam em face do regime ser celetista, mas ao se transformar em estatutários em 1991 nós tivemos uma redução drástica de pessoal em função da disponibilidade do Collor, das demissões, mais as aposentadorias. Então a gente teve mais de 1.000 aposentadorias... o INCRA foi muito reduzido, nós tivemos uma redução de 40% do quadro da noite para o dia e com dificuldade grande. [...] foi no governo de Itamar que se estabeleceu o nivelamento, a isonomia, mas como o INCRA tinha um padrão remunerativo um pouquinho melhor o INCRA parou para que a gente fosse alcançada... em relação à maioria nós estávamos num patamar ou pouco melhor...” (Entrevista nº 09).

A gestão Collor de Mello foi marcada pelo aprofundamento da recessão econômica, inflação galopante e precariedade nas relações de trabalho. Junto a isso, denúncias de corrupção política, culminaram com o processo de impugnação de seu mandato (“Impeachment”) e consequente renúncia, abrindo espaço para o seu vice Itamar Franco que assumiu a Presidência da República em 29 de dezembro de 1992.

Para atender às diretrizes da política do governo Itamar Franco, no ano de 1993, por força do Decreto nº 966, de 27 de dezembro, o INCRA foi submetido a mais uma reestruturação organizacional, com o Regimento Interno aprovado por meio da Portaria nº 912 de 16 de dezembro de 1993, do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma

Agrária. A justificativa era de ajustar essa estrutura às alterações do Decreto nº 769, de 10 de março de 1993, publicado no Diário Oficial da União do dia 11 de março de 1993, que transferiu 296 (duzentos e noventa e seis) funções de confiança da Autarquia para o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

No ano de 1994 o INCRA, através de convênio firmado com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), encomendou um estudo com a finalidade de esboçar uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil. Coordenado por Guanziroli (1995) esse estudo contempla um elenco de sugestões de medidas de políticas agrária e agrícola, onde se destaca a questão institucional como uma deficiência no desenvolvimento dos assentamentos rurais.

Concluso o relatório, sobressai no estudo a identificação do ponto crítico do problema institucional no desenvolvimento do processo de reforma agrária que estaria relacionado à necessidade de,

reestruturação do Órgão executor e das demais instituições dos estados e Municípios envolvidas na implantação e consolidação de projetos de assentamento agrário em suas regiões. Surge aqui claramente a necessidade de uma descentralização coordenada, onde devem ser estabelecidos os direitos e deveres das partes públicas e uma forma de participação em parceria dos assentados da região. Esses compromissos devem preservar uma ampla flexibilidade, de sorte a assimilar a grande diversidade regional e social dos assentados, assim como a capacidade dos governos locais de cumprir suas responsabilidades específicas (GUANZIROLI, 1995: 12).

Ainda considerando o conjunto de considerações básicas aportadas pelo estudo mencionado, especificamente no que tange a um novo rearranjo institucional para a reforma agrária e no marco das limitações da Lei Agrária (Lei nº 8629/93), ressalte-se a proposição da “descentralização e simplificação da política de assentamentos”. Esta proposição seria determinada pela implantação de infraestrutura nos assentamentos, assim como o controle e monitoramento dos serviços prestados aos assentados, que poderiam ser “perfeitamente” delegados a Estados e Municípios. “A União concentraria apenas o estritamente necessário” (GUANZIROLI, 1995: 12-13).

Outra recomendação básica que merece atenção se refere a maior delegação de poderes a ser dada às superintendências regionais do INCRA, ficando concentradas no nível federal somente as funções essenciais à reforma agrária, quais sejam: desapropriação e planejamento estratégico.

Já nos idos de 1997, no interstício do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Barros & Ferreira (1997) destacavam a diversidade e complexidade das tarefas constitutivas do processo de assentamento, que na visão daquelas analistas requereriam a construção de um novo aparato institucional.

Assim, enfatizavam que:

O ajustamento do aparato institucional aos objetivos da política governamental de reforma agrária significa um delicado processo de reengenharia institucional que envolve a desconstrução (não a destruição) do sistema preexistente e a (re)construção de um novo, adaptado às necessidades de resposta à demanda social que justifica a política e às condições sócio-políticas atuais. E, como um processo que tem importante dimensão política, não pode prescindir de um alentado esforço de diálogo, negociação e pactuação entre os diferentes atores envolvidos na formulação e execução das ações. Dentre as mudanças necessárias, destaca-se a da descentralização de ações até o momento sob responsabilidade da União e, em particular, do INCRA (BARROS & FERREIRA, 1997: 300-301)

Antevendo enormes desafios para a consecução dessa política para o Estado brasileiro, Barros & Ferreira (1997) propugnavam pela busca de arranjos institucionais capazes de agilizar e tornar efetivas as políticas governamentais, via a descentralização como alternativa mais adequada para o enfrentamento citado, observados, obviamente, alguns requisitos, dentre

os quais: uma definição clara de papéis das três esferas de governo com a explicitação, sem ambiguidades, dos papéis dos gestores públicos; a redistribuição dos meios, ou seja, a garantia das condições concretas para concretizar a partilha das responsabilidades e do exercício das atribuições próprias do processo de descentralização.

Essa alternativa da descentralização ganhou espaço de discussão no ambiente institucional e se converteu num guia para promover uma reorganização institucional que viabilizasse maior eficácia da ação e efetividade das políticas públicas, dentre elas a política de assentamentos. Essa nova prática de gestão estaria sustentada na “desconcentração intrainstitucional, a multisetorialidade das intervenções, a construção de relações intergovernamentais baseadas na cooperação e na busca de convergência de resultados, associadas à democratização dos processos decisórios” (BARROS & FERREIRA, 1997:302).

Leite & Novicki (1997) em contraposição, destacam alguns fatores que limitariam esse esforço de “democratização dos processos” ligados à política de assentamentos rurais por meio da “descentralização”, interpondo um conjunto de situações a partir de referências históricas, tanto do ponto de vista da ossatura do aparato fundiário institucional, quanto das políticas ali desenvolvidas e dos processos de reforma administrativa em curso na época.

Nessa discussão da reengenharia institucional para dar ganhos de eficiência e eficácia das ações de reforma agrária os autores instigam o debate levantando as seguintes questões: “As inovações institucionais propostas devem ser qualificadas frente à quais objetivos? Um aumento na eficácia da política de apagar incêndios ou na eficiência da intervenção governamental na efetivação de um programa estruturado de reforma agrária?” (LEITE & NOVICKI, 1997: 478).

No caso específico da análise institucional do INCRA que rebate diretamente na proposição de desconcentração/descentralização comentada, parece aos autores que o maior obstáculo é principalmente a falta de “cultura administrativa” do Órgão para encaminhar a questão agrária, traduzida pela falta de vontade política, ausência de competência legal (limitações constitucionais), centralização/concentração de poderes, intensa descontinuidade administrativa, e disfuncionalidades dos recursos humanos, dentre outros aspectos.

Com um quadro técnico gestado numa conjuntura de repressão aos movimentos sociais do campo e em íntimo relacionamento com os interesses da contrarreforma (coalizão de interesses), a burocracia não possuía experiência (cultura administrativa) nem lhe era atribuída legitimidade para se relacionar com os movimentos de luta pela terra em uma conjuntura de redemocratização e para encaminhar a política de assentamentos, dado os critérios anacrônicos (por exemplo, de seleção dos beneficiários) com que se guiava (LEITE & NOVICKI, 1997: 480).

Os autores entendem que os alcances e limites do problema centram-se, sobretudo, em saber de que tipo de descentralização está-se tratando, considerando a complexificação colocada: se uma transferência de autonomia política, ou uma descentralização hierárquica (entre esferas governamentais), ou ainda uma descentralização burocrática, quando referida internamente à estrutura do aparelho do governo federal.

Arretche (2003) se insere nesse debate, procurando destacar a outra face dessa alternativa. É aquela que se refere à possibilidade de ser exercido um grande peso do poder das oligarquias sobre a formulação das políticas públicas, sua execução e o controle dos aparelhos locais.

Já em trabalho desenvolvido em 1996, Arretche levantava algumas questões que permitiram problematizar o consenso existente em torno das expectativas quanto às virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democracia e eficiência das políticas públicas. Para a autora “várias das associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 1980 não se sustentam nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente” (Arretche, 1996: 45). Para ela, trata-se tão somente de

demonstrar que várias das expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não é um resultado necessário e automático da descentralização.

Conforme se depreende da formulação da autora três argumentos sustentam a sua problematização: o primeiro que relaciona positivamente descentralização a democracia e, simetricamente, centralização a Estados e sistemas políticos menos democráticos.

No que tange a este argumento Arretche sugere que:

Qualquer que seja o conteúdo da proposta de democracia ao qual se esteja filiado, os princípios e valores que o sustentam devem se encarnar em instituições concretas, as quais têm variado ao longo do tempo [...] o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Além disso, a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser mais bem explicada pelo exame da forma pela qual se associaram historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ou regionais (ARRETCHE, 1996: 62).

Com relação ao segundo argumento que diz respeito à expectativa de que a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central, a autora crê que o exame do caso brasileiro aponta na direção oposta podendo afirmar que:

O sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em Países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como o caso do Brasil (ARRETCHE, 1996: 62).

Finalmente, o terceiro argumento se refere à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dado a proximidade entre eleitos e eleitores e que, portanto, esta implique a redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas. Esta perspectiva parece à autora ser mais apropriadamente examinada antes sob o ângulo da ‘natureza’ do que sob o ângulo da ‘escala’ de prestação de serviços pelas instituições. Nesse sentido, a tese de Arretche, é a de que “não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de “enforcement” do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último” (p. 62).

Araújo & Buarque (1998) em estudo encomendado pelo Gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária e o INCRA (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA), traz algumas conclusões interessantes que certamente contribuem para uma melhor dedução quanto às possibilidades desse arranjo institucional. Aqueles pesquisadores restringem o debate sobre o tema à “descentralização das ações de apoio à reforma agrária” e por meio da pesquisa de campo capturaram manifestações positivas relacionadas a essa questão:

A definição clara de papéis; a reorganização institucional para facilitar a descentralização Inter- esfera pública e a realização de parcerias com entidades não-públicas; a clara definição dos lócus e dos mecanismos de participação da sociedade civil no processo de reforma agrária e especialmente nas políticas destinadas a fortalecer os assentamentos. [...] o processo de descentralização, no caso da reforma agrária, deve ser, necessariamente, gradual, negociado, e flexível o suficiente para dar conta da heterogeneidade de situações existentes no País (ARAÚJO & BUARQUE, 1998: 56).

Em razão disso, os autores entendem a reforma agrária como parte de uma política pública mais ampla de modificação da estrutura fundiária e de promoção do desenvolvimento e consolidação da produção familiar, e nesse sentido, reforça a necessidade de articulação das diversas esferas de governo – federal, estadual e municipal – e destas com a sociedade civil. A tese é a de que as políticas de descentralização teriam, assim, um objetivo mais amplo que o

de apoiar os agricultores familiares nos assentamentos, estendendo seu apoio ao conjunto de agricultores no entorno dessas unidades de produção.

Por final, os autores inclinam-se a favor dessa alternativa, ressaltando, no entanto, alguns óbices, particularmente aqueles atinentes às correlações de forças que se processam de forma desigual no nível local, e que não são nada desprezíveis para uma ação transformadora como a reforma agrária.

A descentralização é nesse contexto, um processo necessário, se for considerado que: os assentamentos da reforma agrária são uma das bases do desenvolvimento local, devendo, portanto, mobilizar e organizar os atores locais, e que demanda uma forma descentralizada de trabalho; o INCRA (governo federal) não conseguirá gerenciar sozinho, a amplitude das demandas da sociedade por desapropriação, assentamento e desenvolvimento da reforma agrária, tendo que, necessariamente construir parcerias com as instâncias estaduais e municipais e com organizações não governamentais; há a necessidade de passar mais poder de decisão quanto à reforma agrária para quem está mais perto dos problemas e da realidade local e mais próximo dos movimentos sociais e dos trabalhadores sem terra (ARAÚJO & BUARQUE, 1998: 59-60).

A partir de perspectivas políticas distintas o debate em torno da descentralização se traduziu na tese de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia, elevando a eficiência das ações do Estado e ao aumento dos níveis reais de bem-estar da população.

Essa ideia tomou corpo por ocasião da formulação e implementação pelo governo de Fernando Henrique Cardoso da proposta de ‘Reforma do Aparelho do Estado’ cuja estratégia estava ancorada na necessidade de superação de “problemas de ineficiência no Estado e nos sistemas políticos”. Citada proposta consignada no ‘Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado’ previa reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público e voltada para o controle dos resultados e para a descentralização sendo, por conseguinte, necessárias readequações institucionais.

Nessa ocasião muitas parcerias foram estabelecidas pelo Governo Federal por meio do INCRA com Órgãos estaduais (Institutos de Terras, Secretarias de Agricultura, outros Órgãos estaduais de atuação no rural) e diversas Prefeituras Municipais, com repasse de recursos financeiros com a finalidade de apoiar os assentamentos rurais na infraestrutura, na assistência técnica e outros serviços sociais.

Nas entrelinhas das “readequações institucionais” estava o propósito do governo de dar sustentação político-administrativa ao segundo mandato de Fernando Henrique por meio da execução do “Programa Avança Brasil”, onde previa, especialmente, para o desenvolvimento rural, um “Novo Mundo Rural” cuja concepção tinha como diretriz básica era a integração das políticas de reforma agrária e agrícola, visando transformar o trabalhador rural assentado em agricultor viável economicamente e dar sustentabilidade à agricultura familiar, como já mencionado.

Ainda despontava como novidade nesse programa,

... avançar na criação e consolidação de novas iniciativas de reestruturação fundiária, tendo como princípios a descentralização, a participação, as ações integradas, a emancipação dos assentados e a diversificação dos instrumentos e modelos de democratização do acesso à terra. Por isso, observadas as peculiaridades dos diversos estados, regiões ou microrregiões, além da indispensável mobilização de recursos públicos para desapropriações, dos leilões públicos para a compra de terras e assentamentos, será intensificado o recurso ao maior número possível de alternativas que permitam ampliar o acesso à terra, a exemplo do Banco da Terra e do Projeto Casulo (CARDOSO, 1998: 257).

Para o suporte institucional foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pela Medida Provisória (MP) 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000, a partir da

transformação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, instituído em abril de 1996⁴⁶.

No INCRA, esse arranjo institucional previa o seu funcionamento com “estruturas organizacionais mais simples e ágeis, menos burocráticas e mais próximas do cidadão” configuradas na constituição dos Órgãos Colegiados, Diretorias Executivas, três Superintendências Nacionais (Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, Superintendência Nacional de Gestão Estratégica e Superintendência Nacional de Gestão Administrativa) e Superintendências Regionais.

As Diretorias Executivas atuariam focadas nas grandes decisões estratégicas e desvinculadas das áreas funcionais. Isto significaria que os seus diretores não estariam mais ligados às atividades do cotidiano operacional da instituição. Teriam outro papel. Ou seja, dariam suporte ao Órgão central e às superintendências regionais num conjunto de regiões (Sul/Sudeste, Norte/Centro-Oeste e a região Nordeste) na formulação e implementação das políticas de reforma agrária, articulando, junto às demais esferas governamentais e não-governamentais, as ações para a integração das políticas de reforma agrária e de agricultura familiar. Promoveriam ainda uma maior interação da autarquia com o Congresso Nacional, realizando a interlocução nos temas de interesse da reforma agrária.

As superintendências nacionais seriam asseguradoras dos processos de trabalho interno da instituição coordenando três grandes áreas consideradas estratégicas, quais sejam: o Desenvolvimento Agrário; a Gestão Estratégica; e, Gestão Administrativa.

Especificamente, a Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário passou a incorporar funções antes exercidas pelas diretorias de assentamento, cadastro rural e de recursos fundiários. Ficaram sob sua responsabilidade as áreas técnicas, de monitoração e controle e de desenvolvimento de novos projetos e programas. A Superintendência Nacional de Gestão Estratégica reuniu as áreas de planejamento, políticas agrárias e informática. A Superintendência Nacional de Gestão Administrativa reuniu as funções que antes eram exercidas pelas diretorias de Administração e Finanças e Recursos Humanos.

Por seu lado, as superintendências regionais, presentes em todos os Estados, como “Órgãos descentralizados” difeririam das antigas superintendências regionais passando a atuar com maior autonomia no âmbito da administração interna e na condução dos processos e ações de desenvolvimento sustentável local integrado (BRASIL, 1999).

A justificativa para tais mudanças estruturais do INCRA estariam ligadas à “melhoria da qualidade do atendimento da autarquia, tornando-a produtiva e eficiente” que rebateria num melhor atendimento das necessidades dos assentamentos implantados. Ou seja, na acepção da formação de um serviço público eficiente, eficaz, flexível, transparente e altamente capacitado e profissionalizado para atender à proposta de reforma do aparelho do Estado, como propunha o seu inspirador, Bresser Pereira em 1997.

A alta administração do INCRA cuidou de encaminhar essa ação dentro de uma dimensão processual da política pública sob sua responsabilidade. A perspectiva era estabelecer um procedimento sequencial, culminando no desenvolvimento de padrões institucionais onde os processos e as tarefas seriam primordiais. Exemplo é o procedimento da “linha de montagem, com início, meio e fim” para a execução da política de assentamento como anotada pelo ex-presidente da Autarquia no segundo mandato de Fernando H. Cardoso.

“Nessas circunstâncias fomos chamados para começar viver uma nova fase dentro da instituição.. foi a chegada à instituição de um servidor de carreira, que teve a possibilidade

⁴⁶ Antes, a MP 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, e a MP 1.999-13, de 14 de dezembro de 1999, haviam transformado esse mesmo Gabinete em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, respectivamente. A MP nº 2.216- 37, de 31 de agosto de 2001 transferiu do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o MDA as atribuições relacionadas com a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares.

de chamar outros tantos servidores de carreira para compor conosco aquele procedimento [...] nós chegamos à direção do INCRA no momento em que se falava de um novo momento que se chamava...que foi apelidado de “novo mundo rural”. [...] Naquele momento foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e o governo tinha uma política...claro e nós seguíamos uma política, uma visão de que a terra não era só uma unidade de valor único, ela que tinha que possuir valores agregados e aí nesse mesmo momento há uma inflexão no sentido de que uma linha de crédito precisava ser implementada que era o Pronaf que precisava dar um suporte ao extinto Procera e aquela unidade precisava agregar valores com assistência técnica, projeto Lumiar...na época veio o nosso amigo Aécio Gomes de Matos como Diretor implantando junto com Luciano Carneiro...e nós partimos para ter realmente um procedimento daquilo que nós colocamos na tal linha de montagem, início, meio e fim ... Como uma grande cadeia produtiva, uma grande linha de montagem... Você tem terra, você tem assistência técnica, você tem crédito e a expectativa era de que num determinado momento essas famílias que entram pela porta da reforma agrária possam sair do outro lado como unidades de agricultura familiar. Aí foi criada a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário...Estava tudo resolvido? Também não! Mas havia uma linha tomada...goste-se ou não, houve um encaminhamento. Não estou dizendo que foi certo ou errado, estou dizendo que teve um alinhamento” (Entrevista nº 06).

Para validar a proposta do governo à época e o consequente enquadramento do INCRA a esse novo padrão foram realizadas mudanças institucionais e criados vários aparatos e arranjos institucionais, como testemunha ainda aquele ex-dirigente do INCRA,

“O INCRA passou por um processo de reestruturação sob o nosso comando... fizemos todo um trabalho na expectativa de que a instituição pudesse olhar um pouco mais para fora e não só para dentro. A ideia da reestruturação estabelecida no ano 2000 feita com servidores do INCRA, servidores de carreira do INCRA, era no sentido de que no nosso entendimento havia, naquele momento “uma fadiga do material”. Você que vem desde 1971 com uma mesma estrutura focada sempre no processo organizacional das grandes caixas, as grandes diretorias com a capacidade de cada diretoria fazer tudo...eu fui o diretor de assentamento, portanto sofri...para o bem e para o mal, o ônus e o bônus de ter uma super diretoria que fazia tudo...30 mil casas, 6 mil quilômetros de eletrificação rural, muitos quilômetros de estradas, saneamento básico para os assentamentos e sempre correndo atrás da demanda, a demanda sempre era maior, por quê? Porque ao tempo que o governo Fernando Henrique Cardoso abria de certo modo por conta do marco legal estabelecido a porta para que nós ampliássemos as desapropriações, nós trabalhávamos com um passivo muito grande que vinha de 1971...[...] Nós tínhamos um herança muito grande não só olhando para o presente mais olhando mas tínhamos que olhar para o passado e como se sabe nem sempre a dotação orçamentária de quem executa é a mesma de que toma conta do erário. Sempre quem está executando acha que é pouco e sempre quem está liberando acha que é muito. Então você...ficamos sempre com dificuldade...mas aí nós tínhamos uma estrutura que tinha que fazer tudo, e na minha modesta visão nós não precisamos de um Órgão que faça tudo, mas que faça bem, direito, que dê solvência às suas necessidades, que preste satisfação ao beneficiário”(Entrevista nº 06).

Enxergando essa política de administração do governo federal por outra ótica entende-se, neste trabalho, que a adequação institucional do INCRA aos padrões estabelecidos a partir da proposta de ‘Reforma do Aparelho de Estado’ objetivava atender os pressupostos das ações por “resultados” e tendo “as demandas dos clientes e usuários” da instituição - ou seja, os assentados considerados a posteriori como uma “clientela”-, satisfeita segundo um “planejamento permanente” e executada de forma “descentralizada e transparente” (BRASIL, 1997).

No diagnóstico do governo central a gestão do INCRA – considerada inacessível, centralizada e rígida – teria se tornado um fim em si mesmo, orientada basicamente pelo formalismo burocrático dos seus servidores e por processos e tarefas, trazendo como consequências, o desperdício de recursos públicos, das capacidades e competências dos

servidores que sofriam a inibição de seu potencial criativo e, aumentando a distância entre a decisão e a ação, com sérios prejuízos ao atendimento dos clientes e usuários.

Mais um depoimento de ex-servidor, que exerceu funções importantes de assessoramento superior no INCRA, desde executor de projetos fundiários na Amazônia nos anos 1970/80, até chegar à presidência do Órgão, dá ideia dessa característica da autarquia.

“... nós sabemos que o INCRA foi estruturado pelas mãos dos militares. Essa estrutura hierarquizada se mantém até hoje. O Estado democrático de direito não passou pelo INCRA. Apesar das brilhantes “cabeças” existentes lá, dos colegas combativos, mas a estrutura não ajuda: é muito burocrática, hierarquizada, com aquela figura do presidente todo poderoso, o diretor... as discussões internas, a participação dos servidores enquanto agentes públicos é diferente. Lá tem essa história: “manda que pode, obedece quem tem juízo” (entrevista nº 01)

As ações específicas que deveriam ser implementadas para alterar esse paradigma e garantir a continuidade do novo modelo de gestão proposto pelo governo, estariam ligadas a encaminhamentos subjetivos tais como: a consciência e o comprometimento de todos com a missão institucional, a melhoria dos mecanismos de gestão, de forma a garantir os resultados que atendesse as demandas dos clientes e usuários e a redução dos custos operacionais.

O pensamento estratégico seria fundamental para o êxito do modelo que se faria pelo desenvolvimento da capacidade dos servidores e de atuar proativamente e preventivamente, numa relação baseada no desempenho, com a atenção voltada para: enxergar a instituição como um todo e não de forma fragmentada em departamentos, tarefas ou atividades; compreender o ambiente no qual a instituição se situa, dentro da administração pública; trabalhar em equipe e valorizar apoios e parcerias; e, ter capacidade de responder a desafios e introduzir inovações.

A proposta determinava que se abandonasse a cultura do “planejamento ocasional” em favor do planejamento como um exercício permanente e sistemático. Um planejamento que desse consistência à atuação da instituição com a definições de estratégicas, com metas claras e específicas que traduzissem as aspirações institucionais em ações práticas.

Para introjetar nas organizações públicas e em particular no INCRA esse conceito de administração gerencial voltada para o alcance de resultados em vez de processos e tarefas, o governo de então instituiu por meio do “Projeto Agências Executivas”, uma qualificação a ser dada às autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado⁴⁷.

Segundo o discurso oficial (BRASIL, 1997) as ‘Agências Executivas’ não seriam uma nova figura jurídica na administração pública, mas uma condição intrínseca de desregulamentação, revisão de normas, substituição de uma cultura de controles meramente burocráticos, uma relação com os servidores baseada no desempenho e no mérito, autonomia para a adaptação das estruturas organizacionais às necessidades de funcionamento, uma maior responsabilização dos dirigentes das instituições. Não apenas com relação aos aspectos econômicos, mas, principalmente, com relação aos resultados.

Numa avaliação feita com mais acuidade, tratava-se, na realidade, de uma filosofia de controle do núcleo estratégico do governo (Planejamento e Fazenda) sobre os gestores públicos e assim poder enquadrá-los às necessidades e aos objetivos de um maior controle fiscal, dada as condições macroeconômicas restritivas vigentes que impunham cortes e contingenciamentos no orçamento. Assim, as metas fixadas para os gestores das organizações estatais não tinham a devida correspondência em termos de recursos orçamentário-financeiros

⁴⁷ A qualificação como Agência Executiva na administração pública, foi prevista em lei, com a inclusão de dois artigos na Medida Provisória nº 1.549-28, de 14 de março de 1997, publicada no Diário Oficial da União de 17 de março de 1997. O artigo 48 previa que o Poder Executivo poderia qualificar como Agencia Executiva a autarquia ou fundação que tivesse cumprido os seguintes requisitos: I - ter um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento; e, II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

para que se possibilitasse um melhor atendimento das demandas da sociedade, compatível com a missão das instituições.

Tomando-se por base os dados sistematizados no Balanço Global de Gestão do INCRA – Relatório Final, publicado em dezembro de 2002, verifica-se que apesar do orçamento do INCRA apresentar um incremento entre 1996 e 1998 em relação a 1995, entre 1999 e 2000 ele apresenta uma forte queda.

Em termos reais (descontada a inflação) o orçamento do INCRA entre 2001 e 2002 representou em torno de 60% do orçamento de 1995 e 40% do orçamento de 1997, ano de maior incremento. Em termos de participação na composição do orçamento da União os recursos do Órgão ficaram representados por 0,52%, em média, entre 1995/1998, enquanto no período de 1999/2002 foi constatada uma baixa participação de 0,19%, em média. O melhor resultado é apresentado em 1997 com 0,61% de participação e o pior desempenho se apresenta entre 2000 e 2001 (0,14%).

Em consequência, os recursos programados para despesas correntes diminuíram, fincando cada vez mais escassos para sustentar as despesas de funcionamento da máquina e prover os investimentos necessários à execução da política de assentamentos. Os recursos orçados para despesas de capital diminuíram ainda mais, criando dificuldades para o financiamento da gestão finalística do INCRA impactando nos programas de assistência direta aos assentamentos.

Essas condições negam as possibilidades concretas nas mudanças qualitativas propostas pelo governo cuja gestão foi pautada pela restrição fiscal, à obtenção de persistentes superávits nas contas públicas e metas de inflação, para a manutenção da estabilidade macroeconômica e institucional.

Os “Contratos de Gestão”, instrumentos concebidos para essa nova “filosofia de controle” das instituições públicas, seriam celebrados com os gestores públicos com periodicidade mínima de um ano e estabeleceriam os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento⁴⁸.

Essa proposição de transformação do INCRA em agência executiva e os respectivos contratos de gestão causaram grande apreensão e inquietação no âmbito dos servidores do INCRA provocando manifestações contrárias à proposta do governo. Esse fato resultou na formação de um movimento de oposição capitaneado pela Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNASI) o que fez o governo recuar em relação a uma possível qualificação da autarquia como agência executiva.

Na esteira dos objetivos da reforma gerencial de “uma melhor viabilização dos programas do Plano Plurianual” (BRASIL, 1999) sobressaiam medidas a serem empreendidas pelo INCRA na política de assentamentos que resultaria na transformação do “antigo sem-terra em agricultor familiar viável economicamente” e no alcance de um maior número de pessoas e Municípios a ser beneficiado, tratando, finalmente, o assentado como cliente/cidadão.

Para tanto, foi estipulado um prazo máximo de três anos findo os quais os assentamentos deveriam estar titulados e consolidados, e integrados ao setor da agricultura familiar, cessando assim a relação jurídico-administrativa dessas unidades reformadas com o INCRA. Outra providência de destaque seria a titulação massiva das terras públicas, o que de fato ocorreu com o avanço do programa de regularização fundiária.

O que decorreria dessa medida governamental seria: a transferência das responsabilidades de estruturação dos assentamentos para instâncias locais por meio da

⁴⁸ Conforme o § 1º do Art. 49 da Medida Provisória nº 1.549-28, editada em 14 de março de 1997, publicada no Diário Oficial da União de 17 de março de 1997.

descentralização das ações para Estados, Municípios e “outras forças sociais”; e, o provável deslocamento da pressão social acometida rotineiramente ao INCRA e a outros Órgãos de atuação conjunta na política de assentamento, tais como, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil.

Com essa estratégia, ao INCRA seria reservado o papel restrito à obtenção de terras, a criação dos projetos de assentamentos, a regulação das ações de desenvolvimento dessas unidades e o reconhecimento de projetos criados pelos Estados e Municípios.

Numa posição mais crítica, a CNASI (2002) entendeu essa medida da descentralização mais como uma desobrigação do Executivo com o seu dever constitucional por meio da denegação do INCRA de seu papel de executor da reforma agrária, transferindo para os Estados e Municípios os custos políticos e financeiros do processo, e procurando isolar e consequentemente deslocar a pressão social exercida pelas organizações dos trabalhadores rurais sem-terra.

A par de considerar-se efetivamente essa medida da descentralização como uma desresponsabilização do ente federal para com a gestão do processo, notadamente quanto à estruturação dos assentamentos, parece evidente o descompasso entre os investimentos para a incorporação de terras (desapropriação e aquisição por compra e venda) e as ações voltadas à melhoria das condições de vida e da preservação do meio ambiente nos projetos de assentamentos rurais.

Também, rotineiramente são suscitadas dúvidas no seio da própria administração federal e das organizações ligadas aos assentamentos rurais com relação às reais possibilidades estruturais do INCRA e até mesmo de sua “expertise” no desenvolvimento de concepções e metodologias capazes de captar os processos multidimensionais dos assentamentos que gerem a completude das ações de estruturação dessas unidades e a sua consolidação como empreendimentos associativos autônomos. O reconhecimento entre alguns técnicos e dirigentes do INCRA, atuais e ex-integrantes, confirmam que o Órgão não teria como atender de forma satisfatória todas as demandas sociais sem a qualificação de seus quadros e a integração com outros entes governamentais e não governamentais.

Sob esta ótica o gestor regional do INCRA no Ceará, no governo Lula, responsável pelo investimento de ações em mais de 370 projetos de assentamentos num dos Estados da Federação com o maior volume dessas unidades, comenta em entrevista que,

“Do ponto de vista estrutural, é verdade, porque nós estamos equivocados que o INCRA é responsável por tudo [...] o INCRA não tem pernas para fazer tudo. Como o INCRA é que tinha que fazer toda a infraestrutura ele não dá conta de atender essa questão da infraestrutura. Por isso, que hoje a gente busca muitas parcerias, com o governo do Estado, com as Prefeituras para que a gente possa atender melhor e tendo o entendimento tanto para os assentados como para o gestor e para a sociedade local que assentamento, ele não se exclui do município, ele não se exclui do Estado, e eu acho que isso tem mudado muito. Hoje o que tem de prefeitos que tem essa visão de que assentamento é só o INCRA que trabalha já melhorou bastante...” (Entrevista nº 07).

Semelhante posição foi expressa também pelo ex-presidente da Autarquia no governo Fernando H. Cardoso que em entrevista concedida ao autor acrescenta,

“O INCRA como principal organismo desse processo foi ao longo do tempo sofrendo alguns encaminhamentos e diferenciações. Você sai de uma política inicial com o INIC que era o Instituto Nacional de Colonização, com o advento do estatuto da terra você tem duas entidades que são colocadas numa visão extremamente modernas do processo que é o INDÁ e o IBRA. Uma enxergava o ponto de vista da obtenção e a outra o ponto de vista do desenvolvimento, visão extremamente inovadora, e eu tenho essa posição e essa visão hoje, passados mais de 40 anos, eu hoje tenho a visão e vou colocar no final aqui o que é que se imagina, o que penso hoje... lá atrás, era uma visão inovadora de que “quem mata o porco não faz sozinho a linguiça”... você precisa construir a ferramenta e ter um processo de

desenvolvimento que se ocupa de dar o seguimento do processo. Não entendo que organização nenhuma é autosuficiente para ser capaz de fazer tudo, nem o INCRA, nem a SUDENE...eu vejo reforma agrária como uma grande cadeia produtiva em que você não pode ter só um ator público...claro que nós temos um conjunto de outros atores que gravitam, ...principalmente o terceiro setor, as instituições dos movimentos sociais, extremamente importantes para todo o procedimento. Mas como política pública você precisa ter programa, você precisa ter meta, você precisa saber quais são os atores, você precisa saber quem são os asseguradores, você precisa ter resultados. Se você não tiver essa grande cadeia você pode não completar o procedimento e é o que eu acho que em determinado momento ainda falta" (Entrevista nº 06).

Por extensão, nessa visão apresentada aqui do governo, estaria conformado um "novo modelo de gestão do INCRA" baseado nas diretrizes emanadas do Plano Plurianual como foco nos programas e nas ações finalísticas. O processo que se pretendia virtuoso contemplaria o estímulo ao trabalho em rede, a criação de canais de coordenação e integração interna e externa, a eliminação de superposições e fragmentação de ações, a redução de custos e, finalmente, a redução de níveis hierárquicos e o aumento da amplitude de comando.

É de se ressaltar nesse processo de gerenciamento do INCRA à época, a decisão do governo por meio da Portaria/nº 99 de 27 de março de 2000 do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, de promover um processo seletivo para o provimento do cargo em comissão de Superintendente Regional do INCRA. De acordo com essa concepção os selecionados seriam nomeados para o exercício do cargo em comissão pelo período de dois anos, renováveis por igual período, uma única vez, satisfeitas as exigências de avaliação de desempenho e cumprido os compromissos estabelecidos no Contrato de Gestão, instrumento pelo qual os Superintendentes Regionais seriam periodicamente avaliados⁴⁹.

Esses critérios de seleção e de nomeação, no entanto, não criavam direito subjetivo ao candidato selecionado de ser nomeado, podendo a administração pública, no juízo de conveniência e oportunidade, deixar de realizar o provimento do cargo em comissão ora tratado (disposição do Art. 14º do Capítulo V das Disposições Finais da Portaria/nº 99/2000). Outro fato relevante era de que as Superintendências Regionais do INCRA seriam classificadas em três níveis e a remuneração dos titulares seria variável, de acordo com cada nível dessas unidades executivas.

Por outro lado, a escolha dos Superintendentes Adjuntos, que não se submeteria ao processo de seleção de que trata o ato, deveria recair exclusivamente sobre servidor exercente de cargo efetivo do INCRA, nomeado pelo presidente da Autarquia, estendendo-se aos Chefes das Procuradorias Regionais.

De fato, essa decisão causou no INCRA, em razão da contumaz prática das indicações para os cargos de direção da autarquia, que sempre atenderam a interesses - nem sempre nobres e coadunantes com a missão institucional -, da base de sustentação política do governo de plantão, um misto de surpresa e desconfiança. Abdias Vilar de Carvalho ex-dirigente do INCRA comentou que "Desde 1985 até hoje, persiste o mesmo problema para nomear um

⁴⁹ Para o desenvolvimento do processo seletivo em menção foi constituída, no âmbito da administração central, Comissão de Seleção composta por cinco membros, que tinha a tarefa de selecionar até cinco candidatos para provimento ao cargo em comissão de Superintendente Regional. A abertura desse processo foi determinada em ato publicado no Diário Oficial da União e em Boletim de Serviço da Autarquia com os respectivos prazos para: a nomeação da Comissão de Seleção; a inscrição de candidatos; e, o encaminhamento de uma lista tríplice para apreciação do Conselho Diretor da Autarquia, num prazo não superior a vinte dias. Da relação de até cinco candidatos que obtivesse a melhor pontuação o Conselho Diretor da Autarquia se reuniria extraordinariamente, no prazo de quarenta e oito horas, para deliberar sobre a elaboração da lista tríplice a ser encaminhada ao Conselho de Direção do Ministério do Desenvolvimento Agrário para escolha e anuênciaria para nomeação pelo Presidente do INCRA.

superintendente, pois são os políticos locais que fazem a indicação. Nas nomeações dentro do Órgão de terra, a cada partido compete uma indicação dentro do ministério”⁵⁰.

Essa medida, guardadas as incertezas que a acompanharam, certamente trouxe uma expectativa positiva na ótica dos servidores, na medida em que abria possibilidades de assunção de profissionais do quadro do INCRA às funções de direção da autarquia, assim como também de outros profissionais graduados da sociedade e que puderam apresentar os seus *portfólios* e submeter-se ao crivo de uma comissão formada por servidores do próprio Órgão designada para promover o processo de seleção. O procedimento seletivo estabelecido em ato normativo previa, além de experiência na área agrária, critérios de competência e probidade administrativa para o exercício do cargo público, não obstante, ao final, ser o escolhido pelo Ministro do MDA o futuro dirigente em lista tríplice.

Como visto, o conjunto de medidas interpostas pelo governo à época do desenvolvimento do programa Novo Mundo Rural (terceirizações, privatizações, descentralização, excessivos aparatos e arranjos institucionais, alterações no arcabouço jurídico, rebaixamento salarial, etc.) atenderam a uma lógica de redução do papel institucional do INCRA na promoção das desapropriações e dos assentamentos rurais. Procurou o governo desobrigar-se de seu dever constitucional de desapropriação das grandes propriedades improdutivas optando pela adoção de mecanismos de menor atrito político e de melhor compensação via o sistema de mercantilização da terra sob os auspícios do Banco da Terra e do Crédito Fundiário.

Ainda como extensão de atendimento aos propósitos do NMR, foram criados procedimentos normativos e operacionais no âmbito do INCRA para a desresponsabilização das suas atribuições e competências legais por meio da descentralização das ações de apoio aos assentamentos federais, afastando gradativamente o INCRA dessas funções.

Especificamente em relação aos ajustes fiscais eles provocaram constrangimentos orçamentários que impactaram na capacidade operacional do INCRA em face da não recomposição da força de trabalho da autarquia, da precarização da sua estrutura logística, da falta de meios suficientes para processos de capacitação de seus servidores, em contraponto ao alargamento de suas funções.

Nessa lógica também foram intensificados acordos com organismos internacionais – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e a FAO - para a contratação de consultores em caráter permanente por longos períodos para executarem atividades no INCRA, muitas das quais reservadas regimentalmente aos profissionais do quadro de pessoal do Órgão, iniciativas que não implicaram em melhorias organizacionais e operacionais da instituição. Muito pelo contrário, provocaram conflitos intraburocráticos com diferenciações de concepção e de metodologias de trabalho.

O enfraquecimento do INCRA, a substituição da desapropriação por mecanismos de compra e venda, tanto promovidos pelos créditos fundiários (Banco da Terra e do Crédito Fundiário) e pela utilização de maneira mais intensiva do Decreto nº 433/92, e de Leilões de Terras, contribuíram com a redução das possibilidades institucionais de se avançar nas ações corretivas do regime de uso e posse da terra e de resgate das obrigações constitucionais de realizar a reforma agrária de acordo com o que determina a natureza da instituição.

⁵⁰ Abdias Vilar de Carvalho, então Superintendente –Adjunto do INCRA em Pernambuco em entrevista concedida a Novick (1998).

6. O INCRA no contexto pós-edição do II PNRA

Com o reconhecimento no II PNRA da diversidade dos segmentos sociais no meio rural e da necessidade de garantir o direito à terra aqueles desprovidos desse bem fundamental da vida, esse fato implicava no estabelecimento de novas condições institucionais, desde a criação de um novo marco jurídico com alterações da legislação que rege a questão agrária (lei pertinente, dispositivos de aferição da produção e produtividade, legislação ambiental e do trabalho), como de normas administrativas do INCRA, principal interlocutor do PNRA.

Neste aspecto, o conjunto de normas e dispositivos legais que disciplinam a atuação do INCRA e da justiça, além de defasado, contribui certamente para o encarecimento dos procedimentos da obtenção de terras com a elevação indevida das indenizações e dificuldades na propositura da expropriatória, na imissão de posse e no assentamento de famílias demandantes.

A recuperação e fortalecimento institucional do INCRA, principal Órgão executor do PNRA, seria uma medida indispensável com correspondentes ações de valorização, reestruturação e revisão de normas, “uma nova estrutura organizacional da instituição com a recomposição gradual de sua força de trabalho por meio de concurso público; a instituição de um Plano de Carreira; a sua modernização tecnológica; e, um amplo plano de capacitação visando qualificar motivar seus funcionários” (BRASIL, 2003: 36).

As onze metas estabelecidas no Plano para o período de quatro anos (2003-2006) demonstram a amplitude de ações e correspondentes atividades que seriam acometidas diretamente ao INCRA, representada pelo assentamento de 400 mil novas famílias, com uma média de 100 mil famílias assentadas por ano. Outra ação que exigiria um esforço considerável da instituição diz respeito à meta de regularização fundiária que, não obstante o governo considerar a participação dos Estados nessa empreitada por meio dos seus Órgãos de Terras é de se levar em conta sua expressividade na operação de identificação fundiária e na convalidação de 500.000 posses em diferentes regiões do País, mais especialmente na região amazônica.

Outra operação de monta se refere à implementação do cadastramento e o georreferenciamento do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais, o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas e o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas, estas últimas ações dentro do processo de alargamento das funções do INCRA.

Uma ação extremamente complexa e desafiadora para a instituição dizia respeito à recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos, mais de 6,5 mil e mais de 800 mil famílias assentadas, conforme acesso ao SIPRA em 20/10/2010. Previa-se a garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas, e por fim, a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária.

Todo esse conjunto de ações se reverteria na criação de mais de 2,0 milhões de novos postos permanentes de trabalho no setor reformado, além de proporcionar aos homens e mulheres trabalhadoras rurais o acesso aos demais direitos fundamentais, como a saúde, educação saneamento e energia.

Para a validade do “Novo Modelo de Reforma Agrária” no governo Lula da Silva o aumento da qualidade dos assentamentos e o respeito às diversidades regionais seriam o ponto alto - quase uma reprise da “Nova Reforma Agrária” do governo de Fernando Henrique Cardoso. Exigir-se-ia uma revisão estrutural e organizacional do INCRA, como o próprio governo deixou claro “em face do processo de mudança que deverá ser implementado, como vistas à adequação ao padrão político-ideológico vigente” e da falta de capacidade

operacional do Órgão para atender as premissas do Plano Plurianual 2004/2007 (BRASIL, 2003).

Este primeiro esforço foi realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria INCRA/P/Nº 341, de 17 de abril de 2003, com a orientação da alta direção do INCRA no sentido de produzir uma proposta de revisão da estrutura regimental. As diretrizes estabeleciam a eliminação de superposições e fragmentação de ações, a redução de custos e o aumento da amplitude do comando, conforme o disposto no art. 6º do Decreto nº 4.567/2003.

Para tanto a proposta deveria considerar, especialmente, “novos valores institucionais” que sinalizariam para o atendimento das seguintes prioridades: foco nas ações/resultados do INCRA e seus impactos na melhoria das condições de vida (no campo) da sociedade; fortalecimento e visibilidade das finalidades da autarquia, como Órgão responsável pela regularização e gerenciamento do ordenamento territorial e pela execução da reforma agrária; relevância da função planejamento no âmbito do processo de gestão da autarquia; e, predominância do caráter democrático e participativo nos processos de formulação e desenvolvimento das ações.

Para a elaboração da proposta de adequação da estrutura organizacional do INCRA, o Grupo de Trabalho identificou três objetivos fundamentais da autarquia: (1) gerenciar a estrutura fundiária do País, mediante a organização e manutenção do cadastro nacional de imóveis rurais, visando subsidiar as políticas públicas inerentes à ocupação e utilização da terra no meio rural; (2) executar a reforma agrária, mediante aplicação do conceito da função social da propriedade rural, visando à implantação e consolidação de projetos de assentamentos sustentáveis; e, (3) promover e executar programas complementares à reforma agrária, mediante desenvolvimento de ações específicas ou articulação interinstitucional, visando à racionalização da ocupação e utilização da terra no meio rural (INCRA, 2003: 06).

Assim, numa reprise das manifestações oficiais de conjunturas anteriores em que a adequação institucional foi tomada como essencial para atender os objetivos políticos dos governos, mais uma vez o INCRA sofreu uma reformulação em sua estrutura regimental encaminhada por meio do Decreto nº 5.735 de 28 de março de 2006. Em 19 de outubro de 2006 teve o seu Regimento Interno aprovado pela Portaria/MDA/Nº 69.

Num indicativo de descentralização no que se refere às decisões tomadas na autarquia, respeitante aos procedimentos relativos à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a Presidência do INCRA resolveu por meio da Resolução/DC/Nº 54, de 20 de novembro de 2006, editar a Instrução Normativa/INCRA/Nº 36, de mesma data, estabelecendo diretrizes para descentralização das decisões, fixando alçadas decisórias dos Órgãos colegiados e o fluxo de procedimentos relativos à ação expropriatória.

Os Órgãos colegiados definidos no art. 3º da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.735/2006, têm suas alçadas de decisão regulamentadas pela Instrução Normativa em comento, constituídos na seguinte forma: I – Conselho diretor (CD); e, II – Comitês de Decisão Regional (CDR).

O ato normativo ainda prevê em seu art. 3º que o INCRA contará com uma Câmara Técnica e um Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação em cada Superintendência Regional (SR) que cuidarão do aprimoramento dos processos e métodos empregados na obtenção de terras e assentamento de trabalhadores, instâncias coordenadas por um Engenheiro Agrônomo designado pelo Superintendente Regional, escolhido entre os profissionais de igual categoria funcional da SR.

Estes setores têm uma característica eminentemente tecnicista com predominância de membros da área de engenharia agronômica com alto grau de insulamento burocrático na condução de seus trabalhos. A par de objetivar a difusão permanente de experiências técnicas entre os engenheiros agrônomos e demais profissionais da área finalística do INCRA, citados espaços tratam especificamente da discussão das vistorias e avaliações de imóveis rurais de

interesse do INCRA e do acompanhamento dos preços de terras pela atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais, por microrregião.

Nessa instância, os aspectos relacionados à política de assentamento, notadamente quanto à concepção da política como vetor estratégico para a transformação da feição agrária em várias regiões e ainda aspectos inerentes ao desenvolvimento de projetos de assentamentos e suas múltiplas dimensões, sociais, econômicas, ambientais e territoriais, passam ao largo dos debates. Denega-se nessa Câmara Técnica, inclusive, a oportunidade do exercício da multidisciplinaridade por meio da exclusão da participação de outros profissionais do INCRA, particularmente da área social.

Assim, o importante debate acerca dos rumos da política da reforma agrária, ou como aqui considerada política de assentamentos rurais, da avaliação dos recursos institucionais e sua adequação às atividades e os resultados (concretos e definidos) projetados da ação administrativa, perdeu-se nas rotinas do dia a dia e na prática governamental de privilegiar a burocracia e o conhecimento técnico como poder.

Chama atenção ainda o Parágrafo único do art. 4º da Instrução Normativa INCRA Nº 36/2006 e nas suas disposições gerais e finais em seu art. 20, quando avoca à submissão do Conselho Diretor para exame e decisão, qualquer matéria em tramitação no INCRA. Isso significa que o poder de decisão regional nos processos administrativos de incorporação de terras é bastante relativo, podendo ser decidido fora do âmbito das Superintendências Regionais e de seus Comitês de Decisão Regionais, principalmente em se tratando de aquisição por compra e venda que encerrem controvérsias ou motivações quanto à viabilidade de sua concretização e que deveriam ter seu desiderato na unidade executiva estadual do INCRA.

Aliás, nesse último aspecto, o Superintendente Regional só poderá encaminhar a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária por meio da modalidade da compra e venda, quando devidamente autorizado pelo Conselho Diretor. Nessa condição, os atos pertinentes à aquisição, na forma estabelecida pelo Decreto nº 433/92 e alterações posteriores, deverão estar restritos ao valor total do imóvel até o limite médio do campo de arbítrio da avaliação administrativa, não superior ao valor total do imóvel (VTI) máximo da Planilha de Preços Referenciais.

É portanto discutível a “descentralização” posta no modelo regimental do INCRA referente às superintendências regionais, haja vista que a prática de gestão do Órgão não corresponde ao conceito efetivo dessa noção. Parece tratar-se mais de transferência de responsabilidades executivas de unidades maiores para menores, sem repasse de poder decisório, que configura a desconcentração, ao contrário da descentralização que envolve mudança da escala de poder com repasse de autonomia e poder decisório (ARAÚJO & BUARQUE, 1998).

Cabe reiterar que os Superintendentes Regionais, não fazem parte do colegiado máximo da autarquia, portanto não participam do escrutínio de matérias submetidas às decisões centrais e que impactam decisivamente no conjunto de ações e atividades concernentes à política redistributiva sob o encargo da instituição, desenvolvida em nível regional. Restam aos gestores regionais uma pálida participação nas discussões no Órgão central quando são convocados para conhecimento de decisões as quais, na maioria das vezes, já estão devidamente contemporizada pelo núcleo duro da Autarquia (o Colegiado) não cabendo proposituras que demandem alterações significativas das medidas pré-estabelecidas para o conjunto das providências relativas à política de assentamentos.

Tratando sobre a questão estrutural e funcional para o entendimento das atividades previstas no II PNRA, outro tema impactante se refere à correspondência entre as responsabilidades e metas físico-financeiras do INCRA e o adequado provimento de recursos federais para a viabilização da política de assentamento.

A partir dos dados apresentados na Nota Técnica/INESC/ nº 105, março de março de 2006, (INESC, 2006), e as análises ali realizadas, as previsões orçamentárias ficam, em geral, bem abaixo das necessidades impostas pela demanda social. Há uma constante diminuição dos recursos previstos no PPA frente ao total dos orçamentos anuais impossibilitando, desta forma, o alcance das metas propostas. Percebe-se um rebaixamento dos custos de serviços realizados pelas ações dos programas de reforma agrária, contradizendo o discurso oficial de prioridade para a reforma agrária e a agricultura familiar.

Contrariamente Marques (2007: 54) afirma no seu estudo⁵¹ sobre “os aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil (2000-2005)”, sob os auspícios do governo por meio do MDA que, não obstante a orientação de controle de inflação e obtenção de superávits primários crescentes, “os gastos orçamentários com as ações de reforma agrária aumentaram significativamente os valores dirigidos a esta finalidade, especialmente quanto à obtenção de terras”. O crescimento dos gastos com a implantação e consolidação de assentamentos, a seu ver, “também contribuiu para a maior participação dos gastos com atividades finalísticas”, assim como “os TDA’s ganharam crescente importância no total das despesas realizadas”. O autor considera na sua conclusão, que “a proporção dos investimentos nos gastos totais manteve-se estável, atingindo 4% em média”.

Parece razoável, no entanto, considerar que os recorrentes cortes e contingenciamentos aplicados pelo governo nos orçamentos anuais, devido, entre outros motivos, à necessidade de gerar superávits primários elevados, e assim, continuar priorizando a estabilidade macroeconômica, interpõem um contraditório nessa última análise.

Conclui-se deste modo, que o conjunto das condições objetivas e necessárias (operacionais, orçamentário-financeira, e de qualificação institucional) foi insuficiente para que o INCRA realizasse um papel consentâneo com os objetivos e metas do II PNRA. Considerando exclusivamente a ação de assentamentos de trabalhadores rurais sem terra sob a responsabilidade direta do Órgão federal, que interessa neste trabalho, os resultados mostram que da meta programada de assentamento de 400 mil novas famílias somente 129.306 famílias foram efetivamente assentadas por meio da utilização dos instrumentos da desapropriação, compra e venda, e arrecadação de terras, o que corresponde a 32,33% do previsto.

Considerando todo o período dos mandatos do Presidente Lula da Silva (2003-2010), a ação do INCRA correspondente à incorporação de terras, redistribuição e implantação de projetos de assentamentos com a consequente redução no acolhimento de famílias de trabalhadores rurais sem terra, decresce até o ano de 2010, passando de um percentual de atendimento de 73,75% no período de 2003-2006 para 26,25% no período de 2007-2010.

Apurando-se pormenorizadamente os dados oficiais publicados sobre a execução das metas no período de 2003 a 2007 que afirmam o assentamento de 448.954 famílias, constata-se na contabilidade das Relações de Beneficiários (RB) emitidas pelo SIPRA/INCRA, além das famílias efetivamente assentadas pelo Órgão e trabalhadores inscritos em lotes vagos de projetos de assentamentos antigos, uma diversidade de segmentos sociais, inseridos em diversas situações.

São mais de 25 (vinte cinco) modalidades de acesso à terra, consideradas pelo INCRA, dos quais apenas 11 (onze) correspondem a uma intervenção fundiária direta do Órgão na reconversão das terras à sua função social (ver: Anexo C; Quadro 01- Demonstrativo das modalidades de assentamento). As demais modalidades se referem a processos de

⁵¹ Estudo determinado pela Portaria INCRA nº 368, de 27 de setembro de 2006, alterada pela Portaria INCRA nº 398, de 09 de novembro de 2006. O trabalho caracteriza os gastos públicos com as ações de Reforma Agrária no Brasil desenvolvidas entre 2000 e 2005, contextualizando-as entre as políticas macroeconômicas realizadas.

‘reconhecimento’ das famílias de agricultores acolhidas nas mais variadas formas de acesso à terra, para fins de inserção dessas famílias no atendimento a alguns créditos específicos dos programas finalísticos da política de assentamento (Assentamento e consolidação), e o PRONAF, tais quais: famílias atendidas em programas estaduais; famílias acolhidas em projetos municipais; famílias atendidas em programas de crédito fundiário; comunidades remanescentes quilombolas; trabalhadores cujas áreas foram atingidas pela construção de barragens; famílias sob processo de desintrusão em áreas indígenas; famílias em projetos públicos de irrigação; trabalhadores rurais em terras denominada “fundo de pasto” no Estado da Bahia; de famílias em ocupações originárias em parques nacionais e estaduais, e aquelas originalmente situadas em reservas extrativistas; e, regularização das situações de famílias ribeirinhas.

Conforme decisão política do governo todas essas situações devem ser consideradas como parte do processo de “redistribuição de terras”. Algumas delas são modalidades criadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente após 1999 com o advento da “Nova Reforma Agrária”. Outras agora, numa “visão ampliada de reforma agrária” do II PNRA do governo Lula da Silva.

Desta forma as 25 modalidades ou tipos de ‘possibilidade de acesso à terra’ funcionam para o governo como válvula de escape para a sua prática de privilegiamento de metas físicas anunciadas, ano a ano, pretendendo comprovar resultados alcançados e aclamando-os como de atendimento à demanda social no campo.

Enquanto isso, não obstante a desaceleração das ocupações de terras e dos acampamentos no Brasil, principais elementos impulsionadores das ações ‘forçadas’ do INCRA, ainda registra-se, com base nos dados da CPT, dos estudiosos da questão agrária, lideranças de movimentos e organizações sociais, um número superior a 100 mil famílias vivendo no mundo rural em condição de precariedade em termos de segurança alimentar e de renda. Persiste, assim, o descompasso entre a luta pela terra e a política agrária restauradora da injustiça social.

7. Problemas institucionais e entraves operacionais do INCRA

Considerando o volume de assentamentos e o quantitativo de famílias assentadas no período recortado para este estudo, o INCRA mostrou nas últimas décadas uma ‘desenvoltura forçada’. Seria razoável considerar para esse desempenho três circunstâncias contrapostas: (1) o poder de mobilização dos movimentos sociais e a ação de ocupação de terras com uma demanda social crescente, que pressionou a autarquia a realizar a identificação fundiária de imóveis rurais improdutivos e a promover ações subsequentes (desapropriação e a criação de assentamentos rurais); (2) o poder político de obstrução ao aprimoramento dos instrumentos jurídicos e orçamentários necessários à viabilização do processo redistributivo fundiário, realizado pelos ruralistas por meio de seus representantes no Congresso Nacional; e, (3) os intermitentes ciclos de ajustes da macroeconomia, restritivos às políticas setoriais do governo.

Tem-se como evidente que estes fenômenos impactaram decisivamente na execução mais qualificada da política de assentamentos rurais representada pelos esforços para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamentos, situação negligenciada como mostram os estudos e as pesquisas realizadas sobre o tema. Os indicadores como, renda, capital social e humano, nível de atendimento à educação e à saúde têm uma baixa representatividade. Variáveis como, qualidade de vida, organização social e qualidade ambiental também não são suficientemente explorados em razão da subjetividade com que são tratadas e analisadas.

De acordo com as investigações científicas e evidências empíricas constata-se que à redistribuição fundiária desenvolvida pelo INCRA no período recortado não se seguiram,

plenamente e de forma integral e articulada, os encaminhamentos relativos ao provimento de ações estruturantes para os assentamentos tais como; infraestrutura, assistência técnica, créditos de produção, educação, saúde, e, principalmente, no que tange a recuperação e controle do passivo ambiental e a consolidação dessas áreas reformadas.

Outros de caráter endógeno associam-se para obstar o desenvolvimento de um processo mais exitoso da política de assentamentos rurais e que estão ligados à gestão política e estratégica do INCRA. Estes fenômenos, num quadro de análise de “path-dependence” (MAHONEY, 2001), desdobram-se por meio de uma série de estágios sequenciais determinados pelos antecedentes históricos e pelas conjunturas críticas que alimentaram estrangulamentos no processo de coordenação da política de assentamentos e vêm se mantendo desde a reorientação do papel do Órgão a partir do I PNRA.

Destaque a ser dado nesse processo refere-se à excessiva concentração das decisões, a determinação unilateral de conduta administrativa antidemocrática, associada a uma evidente carência no desenvolvimento organizacional do INCRA com acirramentos no sistema de execução de atividades e insulamento burocrático.

Há ainda uma série de dinâmicas institucionais caracterizadoras dos recursos e dos constrangimentos que governam as interações no domínio estudado e que é imprescindível considerar, tais quais;

- O viés francamente normativo e/ou uma prevalência no âmbito do INCRA e também no plano analítico, de uma concepção centralizadora e “tecnicista” da política de assentamento, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial, que leva o Órgão ao “insulamento burocrático” nos termos das “gramáticas” de Nunes (1997);

- A impossibilidade na organização estudada da sua penetração pelo mundo político e social, ou do “engolfamento social”. O alto grau de insulamento tem implicações na sua estrutura, eficiência, capacidade de respostas e responsabilidades, e afinal, nos resultados materiais da política. Exemplo disso é a área de obtenção de terras, cujos agentes estatais que ali operam, sempre procuram insular aquilo que entendem como núcleo técnico (Cadastro técnico, geoprocessamento, vistoria e diagnóstico na classificação dos imóveis rurais, avaliações, etc.);

- Os formuladores da política de assentamento integram um desenvolvimento linear onde a competição entre as “razões” para agir é limitada. O “policy maker” é tributário de uma racionalidade presa a uma coleira decisória técnico-burocrática, levando à tendência monopolista. Os membros das instâncias decisórias da organização (Conselho Diretor, Coordenadores etc.) creem nos benefícios da dominação do aparelho do Estado e de serem os detentores legítimos do conhecimento técnico o que leva ainda a política pública a ser dominada por um esquema centralizado em torno dos atos das autoridades públicas e dos procedimentos burocráticos, estilo de trabalho hierarquizado do tipo “comando e controle” no que Massadier (2009) convencionou chamar de “esquema top-down”.

- O paradigma tecnocrático do INCRA concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficácia de gestão em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado como capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política. É importante considerar como lembra Diniz (1997), que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas, sobretudo, da adequação das políticas, o que, por sua vez, requer estratégias que deem viabilidade política às propostas e aos programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões, aparecem como aspectos relevantes da ação estatal;

- A coordenação, avaliação e o controle da política de assentamentos são funções impactadas pelas disputas de poder entre agentes os mais diversos, internos e externos à organização. Há disputas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo da ação

do INCRA, ao controle das interações intergovernamentais e à busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático,

- Os acirramentos burocráticos e receios pela possibilidade da perda de poder e de influência nos níveis superiores geram uma excessiva centralização das decisões, rigidez do arcabouço normativo, procedimentos universalizados, com notória desconexão nos programas/ações finalísticas (obtenção, implantação, desenvolvimento, meio ambiente, consolidação) dissociados com as realidades regionais e suas especificidades.

- A falta de uma discussão interdisciplinar dos assentamentos e seus modelos de desenvolvimento, leva ao surgimento de propostas individualizadas e personalistas, normativas, totalmente desarmônicas e desconectadas das múltiplas características e da diversidade de dimensões (econômica, social, ambiental, política e cultural), que são constitutivas dos assentamentos. O grau e as características de desenvolvimento regionais (distribuição de renda, acesso a serviços de educação e saúde, a importância relativa dos setores da economia, organização e tensões sociais), não são levados em conta na orientação quanto ao conteúdo da política de assentamentos rurais, e, especificamente, de uma melhor tipologia do quadro de ação estruturadora dessas unidades como vista a sua consolidação e sustentabilidade.

- O persistente modelo organizacional e decisório do INCRA desloca o foco da missão institucional desde uma perspectiva de qualificação da política de assentamento para uma atenção essencialmente quantitativa dos seus resultados materiais, cujo alvo principal é o cumprimento de metas físicas. A determinação unilateral de conduta administrativa desse modelo limita a capacidade de iniciativa e de integração dos membros das instâncias executivas da organização, concorrendo para a distorção das informações e, tornando mais difícil a correta tomada de decisões. Esse paradigma gerencial impossibilita a governança democrática, a participação das comunidades assentadas e demais associações da sociedade civil que têm um papel decisivo na formulação e no controle social das políticas públicas.

- Os procedimentos técnico-administrativos do Órgão estiveram sob a operação de uma quantidade de servidores com preferências ideológicas as mais diversas, com tendência em geral determinada para o conservadorismo. Há um caldo de cultura ideológica formado por ‘coalizões de interesses’ e ‘pequenos poderes’, que vez por outra, obstaculizou a ação efetiva do INCRA no cumprimento de suas obrigações e responsabilidades regimentais no trato da política de assentamentos rurais. Isso por vezes refletiu-se nos trâmites técnico-jurídicos e nos encaminhamentos dos processos de desapropriações, que sempre foram muito burocráticos e na maioria das situações realizados de maneira a dificultar a sua finalização processual.

- O descompasso entre a alocação de recursos para a incorporação de áreas (desapropriação e aquisição por compra e venda) para o atendimento do assentamento das famílias rurais e os investimentos para o desenvolvimento pleno (econômico, social, ambiental) dos projetos de assentamentos foi uma recorrência na trajetória do INCRA. O resultado é um imenso passivo na estruturação dessas unidades que dificulta a expansão das capacidades das famílias de trabalhadores assentadas, a melhoria das suas condições materiais e a sua qualidade na preservação e conservação dos recursos naturais, comprometendo com isso a sua sustentabilidade.

Toda essa problematização aponta para a inexistência das condições institucionais do INCRA que estimulasse alianças no sentido de fortalecer o desenvolvimento participativo da política de assentamentos rurais e contribuísse com a eficiência nos processos de desenvolvimento pleno, na consolidação das áreas reformadas e na autonomia das populações assentadas com expansão de suas capacidades. Isso resultou, pois, na baixa efetividade das ações do Órgão nesse campo de ação pública.

É importante ressaltar que os entraves da gestão da política de assentamentos sob o encargo do INCRA foram exaustivamente explorados internamente, por meio de diversos encontros com os servidores e dirigentes (seminários, reuniões técnicas, oficinas de planejamento, encontro dos dirigentes etc.). Externamente, a ação do Órgão também tem sido alvo de análises e comentários dos movimentos sociais e outros agentes institucionais e estatais, assim como da mídia, reportando-se quanto às suas deficiências e a baixa capacidade de respostas às demandas sociais no campo.

Faz-se importante trazer à análise duas avaliações internas realizadas em períodos distintos, dentro do recorte analítico, que identificaram os entraves que condicionaram sobremaneira a gestão do INCRA e impactaram decisivamente no seu papel de executor e coordenador das ações de assentamentos no País.

A primeira se refere ao “Balanço Global de Gestão do INCRA” (INCRA, 2002) evento realizado no ano de 2002 e que correspondeu às ações desenvolvidas pela instituição no período de 1995 a 2002. Essa referência pode ser relacionada para a análise, considerando o número de profissionais e técnicos das diferentes Unidades Administrativas da Instituição que foram mobilizados e pelo volume produzido de informações. Esta análise se pautou na avaliação de três balanços: (1) balanço da gestão política; (2) balanço de gestão econômica; e, (3) balanço gerencial ou de intercâmbio de problemas.

O relatório final publicado em dezembro de 2002, especificamente em relação à performance do Órgão nas ações de assentamentos de trabalhadores rurais, identifica como problema predominante o “Baixo Impacto das ações da Reforma Agrária na Integração Sociopolítica e Econômica das Comunidades Locais Brasileiras”.

Destacam-se no relatório, como desdobramento do problema central apontado, um conjunto de outros problemas causais com efeitos diretos na execução das ações do Órgão e, principalmente, no regular desenvolvimento do programa de assentamento e do desenvolvimento sustentável dessas unidades.

O trabalho mais recente realizado pelo MDA/INCRA que pode ser referenciado ao desempenho institucional refere-se às oficinas temáticas desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria INCRA Nº 416, de 04 de dezembro de 2006, portanto, decorridos quatro anos da primeira avaliação antes reportada. Citado evento teve a participação de cerca de 80 técnicos vinculados aos Órgãos específicos singulares da estrutura do INCRA (Diretoria de Gestão Estratégica, Diretoria de Ordenamento da Estrutura fundiária, Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento) e de um Órgão seccional, a Diretoria de Gestão Administrativa. Teve a finalidade de levantar dados e informações que possibilitassem dissecar os problemas e conjecturar soluções para o seu abrandamento por meio da definição de linhas de atuação do INCRA para o período 2008-2011, vinculada à consecução do Plano Plurianual para o mesmo exercício.

Como no trabalho precedente, os grupos temáticos partiram da estruturação de uma árvore de problemas, identificando como problema central que “Reforma agrária não atende à demanda com qualidade”, portanto, “os projetos não são sustentáveis”.

Como se constata, os eventos foram realizados em conjunturas macropolíticas e macroeconômicas diferentes com considerável interregno de tempo. Um inserido no âmbito de uma nova política de desenvolvimento rural expressa no “Novo Mundo Rural”, concepção valorizada pela dinâmica da globalização que previa um novo modelo de reforma agrária em que os assentados seriam “clientes” e a prioridade seria a promoção da agricultura familiar com base na sua inserção no mercado. O outro, desenvolvido numa conjuntura em que o governo considerava a reforma agrária mais do que um compromisso e um programa de governo, uma necessidade urgente e com potencial transformador da sociedade brasileira, compreensão que inspirou a formulação do II PNRA.

Para o balanço global de 2002 foram estabelecidas pelo INCRA variáveis como indicativos ao processo de avaliação, conforme mostrado na tabela 7, a seguir. Nessa demonstração, os indicadores apresentados desnudam a dimensão do problema de gestão do INCRA. No período 1999-2002, período de vigência da proposta do “Novo Mundo Rural” e da “Nova Reforma Agrária”, marcado pela constituição de vários aparatos e arranjos institucionais, tais indicadores mostram de forma combinada uma redução progressiva do orçamento real e da participação dos programas finalísticos no orçamento (LOA-Cortes) impactando nas atividades operacionais da autarquia.

Tabela 7
Indicadores sobre a eficiência econômica global do INCRA

Variáveis	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Famílias assentadas	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	92.986	82.449	60.000
2. Assentamentos criados	394	471	723	875	826	682	610	283
3. Hectares obtidos	2.754.105	2.742.947	4.017.240	3.140.714	2.369.472	2.256.036	1.852.625	730.435
4. Despesas totais	1.278.891	1.424.635	2.020.126	1.946.124	1.303.987	1.160.012	1.154.510	842.213
5. Despesas-programas finalísticos (Mil)	970.209	1.055.879	1.679.676	1.540.788	869.631	704.329	702.345	434.481
6. Despesas assentamentos (A+C+E) (*)	953.978	1.028.681	1.650.117	1.508.715	839.495	680.169	670.741	418.698
7. Despesas programas meio (Mil)	308.682	368.756	340.450	405.336	434.056	455.683	452.165	407.732
8. Despesas correntes (Mil)	348.016	436.680	436.513	518.856	545.643	587.948	569.807	436.932
9. Despesas de capital (Mil)	930.875	982.326	1.583.613	1.427.268	758.341	572.064	584.703	402.281
10. Despesas de pessoal (Mil)	255.091	278.413	269.176	287.440	330.135	335.052	362.819	289.939
11. Despesas em sentenças judiciais (Milhões)	15	267	296	76	81	136	37	31
12. N° de funcionários ativos Jun./ano	6.375	6.105	6.028	6.008	5.782	5.625	5.553	5.492
13. Despesa real (A+C+E) em R\$ de 1995	954,00	942,90	1.448,70	1.292,80	663,60	510,60	460,00	266,00

Fonte: Balanço Global de Gestão do INCRA – 2002.

(*) A= Assentamento; C= Consolidação; E= Emancipação.

Nesse quadro mostrado, a instituição foi forçada a renegociar os contratos administrativos e terceirizar os serviços, criando sérias dificuldades para a manutenção da máquina administrativa. Por outro lado, as despesas com os programas finalísticos (Assentamento, Consolidação e Emancipação) sofreram redução drástica correspondendo em 2002 a apenas 28,20% do total desses dispêndios em relação aos anos de 1997 e 1998, período considerado de maior efervescência das mobilizações das massas camponesas nas ocupações de terra e respectivas desapropriações e implantação dos assentamentos.

Consoante as informações apresentadas, todos os indicadores, invariavelmente, apresentam seus valores em decréscimo a partir do advento do Novo Mundo Rural e da “Nova Reforma Agrária”, com destaque para a redução do número de servidores e consequente diminuição dos gastos com pessoal, rebaixamento do nível de investimentos para os assentamentos e despesas de acompanhamento e assessoramento às famílias assentadas.

Como alternativa à compatibilização das metas físicas anunciadas do programa de redistribuição de terras com a restrição orçamentária e financeira cada vez mais premente entre 1999 e 2002, associada à proposta de redução do papel do Estado e da reforma da máquina administrativa, e com o consequente processo da descentralização que estava em curso, o governo brasileiro celebrou três acordos de empréstimos internacionais, tendo como gestor financeiro o INCRA.

Com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) o governo federal celebrou um acordo de U\$ 90.000.000 destinado a atender o Programa Cédula da Terra para a compra de imóveis rurais a ser efetivado a partir de 1997 nos Estados do Ceará, Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco⁵². Esta proposta era consentânea com a visão de ‘reforma agrária de mercado’ do Banco Mundial – BIRD, e contraposta à de reforma agrária “imediata, ampla e massiva” e com prioridade na utilização do instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária defendida pelos movimentos sociais. Tal iniciativa do governo passou, então, a ser objeto de severas críticas e objeções, principalmente do MST, CPT, Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e pela CONTAG.

Segundo o Fórum, o sistema de compra e venda de terras levava o Poder público a abrir mão da condução do processo de reforma agrária. Portanto, deixava-o sob o controle dos proprietários de terras, diga-se de passagem, os mais beneficiados, na medida em que receberiam o valor do imóvel em dinheiro e à vista, transformando as áreas improdutivas em verdadeiros ativos financeiros (LEITE & MEDEIROS, 2004).

As versões dos representantes do Governo Federal e Banco Mundial eram de que o Projeto Cédula da Terra seria um projeto piloto, portanto, com um caráter puramente experimental, e que possibilitaria avaliar a viabilidade prática de um programa de reordenamento fundiário. Ademais, na visão do governo, tratava-se de um programa complementar ao processo de reforma agrária.

Os membros do Fórum refutaram veementemente essas argumentações asseverando que, em primeiro lugar, o Projeto Cédula da Terra perde completamente o seu caráter experimental com a criação e implementação, também com o considerável suporte financeiro do Banco Mundial, do Banco da Terra, antes mesmo da conclusão do projeto-piloto. Consequentemente, todas as propostas e compromissos de avaliação do processo de implantação e viabilidade desse projeto, não passaram de promessas vazias para amenizar a resistência dos movimentos sociais organizados. Em segundo lugar, o argumento da complementariedade ao programa de reforma agrária seria falacioso dado que os recursos estariam sendo massivamente deslocados do orçamento do INCRA para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial.

De acordo com o relatório final do Banco Mundial de 2003, citado por Pereira (2004), o Cédula da Terra consumiu US\$ 121,3 milhões, provenientes das seguintes fontes: US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 1,9 milhão dos governos estaduais, US\$ 5,9 milhões das associações e US\$ 68,5 milhões do BIRD. Do total dispendido pelo projeto, US\$ 45 milhões foram para a compra da terra, US\$ 66,4 milhões foram gastos em investimentos complementares, US\$ 2,6 milhões em assistência técnica e capacitação, US\$ 2,1 milhões em monitoramento, supervisão e administração do projeto e US\$ 5,2 milhões para avaliação e propaganda. Segundo avaliação do BIRD, a desvalorização do real em 1999 ajudou a reduzir o custo final do projeto, razão pela qual houve o cancelamento do empréstimo de US\$ 21,4 milhões pelo governo federal⁵³.

Já de acordo com informações contidas no Balanço Global de Gestão do INCRA de 2002 os dados referentes à execução deste projeto e que estão sistematizados neste trabalho na

⁵² A suposição do governo, com a utilização desses mecanismos de crédito fundiário, era de que haveria uma queda nos preços de terra e de que haveria uma oferta deste ativo, além de que haveria um ganho político por se privilegiar a negociação e não o confronto.

⁵³ BANCO MUNDIAL, 2003c, citado por Pereira (2004). O autor ainda constatou que no relatório final do BIRD sobre o Cédula da Terra (2003c) não consta quanto foi aportado pelo INCRA e pelo Fundo de Terras naquele projeto. Em informação obtida pelo autor junto ao escritório do BIRD no Brasil em fevereiro de 2004, constatou-se que a quantia disponibilizada pelo Fundo de Terras ao Cédula da Terra a partir de 2000 teria sido de R\$ 76,095 milhões.

Tabela 8, o volume total dispendido foi de mais de R\$ 117,161 milhões no período de seis anos (1997-2002) com pagamentos de juros beirando a casa dos R\$ 26,0 milhões.

Tabela 8
Crédito BIRD - Cédula da Terra (em mil reais)

Variável	1997	1998	1999	2000	2001	2002
-Desembolsos Realizados	21.220,00	14.828,80	44.339,50	12.078,80	9.194,80	15.500,00
-Juros	0,00	1.068,90	3.342,20	4.033,10	7.353,70	9.768,20
-Encargos	0,00	243,30	280,80	226,70	121,60	153,00
-Comissão bancária	0,00	0,00	0,50	5,00	8,80	30,20
-Amortização	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16.024,50

Fonte: Balanço Global de Gestão do INCRA – 2002.

A par das contradições dos relatórios em termos dos recursos financeiros executados pelo programa, Pereira (2004) registra que foram constituídos 609 projetos em 398.732 ha de terras adquiridas por compra de terceiros com o atendimento de 15.267 famílias “mutuárias”. Esta operação requereu um aporte de R\$ 76.095.579,00 em aquisição de terras e R\$ 105.978.129,00 em investimento, totalizando R\$ 182.829.901,00.

Nos anos seguintes à execução do Programa Cédula da Terra, este processo foi estendido para outras regiões com a criação do Banco da Terra através da Lei Complementar nº 93 de fevereiro de 1998, regulamentada em 2000. A percepção quanto a essa estratégia política do executivo é a de que o objetivo era amainar a pressão social agrária e deslocar o foco para as esferas estaduais e municipais, por meio da descentralização e do controle do processo redistributivo de terras pela oligarquia local.

Com administração de forma descentralizada e a participação de instituições governamentais, de associações de municípios, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável e das unidades técnicas, o Banco da Terra amplia o processo de negócios fundiários numa lógica de expansão produtivista. Por extensão, pressiona o agricultor familiar a incorporar técnicas externas impostas pelo mercado e a mudança do *habitus* e a negligenciar novas práticas agroecológicas consentâneas com a sustentabilidade e a reprodução camponesa.

Logo a seguir surge o Crédito Fundiário de Combate a Pobreza como iniciativa do MDA com início previsto para de execução a partir de 2001. As linhas gerais do “novo” projeto contou com o apoio do Banco Mundial para o financiamento e a participação decisiva da CONTAG que reivindicava, há tempos, programas como esse, buscando a hegemonia desse tipo de linha de crédito. Esta proposta de aquisição de terras conteria a mesma linha mestra que pautou o Projeto Cédula da Terra, ou seja: o acesso à terra através do financiamento da aquisição de imóveis por associações de trabalhadores sem terra ou minifundistas, que receberiam, também, um financiamento não reembolsável para investimentos comunitários.

Com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o governo federal celebrou, no dia 7 de dezembro de 2000, o Contrato Empréstimo nº 1248/OC-BR no valor equivalente a US\$ 85.000.000 (oitenta e cinco milhões de dólares), para custear o Programa para a Consolidação e Emancipação (“Autossuficiência”) dos Assentamentos resultantes da reforma agrária. O valor de financiamento a débito dos recursos do capital ordinário do Banco foi de até um montante equivalente a US\$ 51.000.000 (cinquenta e um milhões de dólares) com recursos adicionais sob a responsabilidade do governo federal estimado em US\$ 34.000.000 (trinta e quatro milhões de dólares) para a completa e ininterrupta execução do Programa.

Este empréstimo deveria ser amortizado pelo governo mediante o pagamento de prestações semestrais, consecutivas e tanto quanto possível iguais. Os juros seriam pagos semestralmente sobre os saldos devedores diários do empréstimo no valor de 4% ao ano, calculados a partir das datas dos respectivos desembolsos.

Como obrigações o INCRA deveria constituir formalmente uma Unidade Executora do Programa (UEP), dotando-a de pessoal adequado, assim também Unidades Técnicas Estaduais (UTE) para assessorar o INCRA na execução do Programa, bem como a assinatura de convênio com o Banco do Brasil mediante o qual este se compromete a atuar como intermediário financeiro do Programa. Outra condição seria a celebração de convênios com associações ou cooperativas de assentados e com os respectivos municípios, estabelecendo as obrigações das partes, inclusive a obrigação de manter as obras, equipamentos e serviços em condições adequadas, de acordo com normas técnicas de aceitação geral.

Finalmente com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) foi celebrado um empréstimo de US\$ 25.000.000 para financiamento do Projeto de Desenvolvimento Sustentável no Nordeste (Projeto D. Helder Câmara). É de se destacar que os recursos do projeto citado integravam o orçamento do INCRA, mas seriam repassados ao Banco do Nordeste. As ações seriam executadas em projetos de assentamentos, mas sem a participação do INCRA.

Di Sabbato (2008) estudando os instrumentos de intervenção no mercado de terras rurais utilizados no Brasil, concluiu que, no período 1997-2002, os mesmos "... não foram capazes de garantir uma significativa ampliação do acesso à terra aos agricultores sem terra ou com terra insuficiente. [...] Ademais, a análise de aspectos relevantes da realidade institucional do mercado de terras rurais brasileiro indica que dificilmente estes instrumentos, tal como foram implementados, seriam capazes de promover modificação relevante em nossa estrutura fundiária"(122).

Pereira (2004,), também fazendo um balanço dos resultados dos programas orientados pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado por sua vez, conclui que os mesmos,

.... mostraram até o momento que: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem esse é o seu objetivo, pois foram criados tão somente para aliviar seletivamente os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural; b) não têm condições de minimamente atender à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado; c) são caros, o que os condensa a serem programas de pequena dimensão socioeconômica, incapazes de atender à magnitude do problema agrário existente; d) em nada se assemelham a programas de reforma agrária distributivos, nem tampouco se aproximam de qualquer noção de justiça social (P. 257).

Com relação ao Programa para a Consolidação e Emancipação (“Autossuficiência”) dos Assentamentos, Oliveira (2010) informa que a hipótese básica do Programa era que a consolidação de assentamentos, já minimamente estruturados, poderia ser acelerada a partir de ações direcionadas e intensivas de financiamento em infraestrutura social, produtiva e ambiental, assistência técnica e social e capacitação, a partir da elaboração e implementação de Planos de Consolidação do Assentamento – PCA.

Porém, depois de refletir sobre as possibilidades apresentadas pelo programa no que tange ao alcance efetivo da independência dos assentamentos em relação ao apoio do INCRA e das “condições objetivas” que indicassem esse momento, o autor informa:

Numa primeira leitura, dá a impressão que o objetivo do PAC seria o de “se livrar” de um conjunto de assentamentos que atingissem um conjunto de condições mínimas

estabelecidas⁵⁴ (de forma burocrática, diga-se de passagem), o que passa longe de pensar consolidação enquanto processo e não de chegada a um determinado ponto ou situação, mas de seguir uma sequencia em direção a melhores condições (P. 49).

Seguindo ainda a análise de Oliveira observa-se o destaque que o autor dá para o fato de que “as famílias assentadas que por algum motivo ainda não haviam construído uma condição consolidada de agricultura familiar, concorriam em igualdade de condições com as famílias mais fragilizadas e dependentes dos recursos da Reforma Agrária” (P. 52). Faz um prognóstico de que a evolução nos últimos anos do número de assentamentos e novas famílias assentadas, sem um aparato operacional adequado (recursos financeiros, humanos, etc.), só tenderiam a agravar cada vez mais às perspectivas de atuação do INCRA de forma qualificada junto ao contingente populacional ligado à reforma agrária.

A grande questão para uma adequada avaliação sobre a consolidação dos assentamentos trabalhados pelo PAC seria, então, no entendimento de Oliveira (2010), o estabelecimento de parâmetros que possibilitassem monitorar e avaliar os assentamentos e seu grau relativo de consolidação, bem como o desenvolvimento de um sistema (informatizado) que possibilitasse a operacionalização deste conceito. A expectativa era de que “o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PAC (SIPAC) pudesse identificar os assentamentos e famílias assentadas em estado de consolidação no campo da agricultura familiar, com potencial de continuar a evoluir, mesmo sem o apoio de políticas relacionadas à reforma agrária” (P. 52).

No que diz respeito ao programa FIDA/INCRA/Projeto D. Helder Câmara, os seus resultados não puderam ser aferidos corretamente em razão de não serem identificados mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação dos impactos que os projetos financiados por essa agência internacional de fomento provocaram nas comunidades assistidas, em particular na consolidação dos assentamentos. Em 2002 ainda, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida externa correou 3,1% do orçamento executado total do INCRA.

O quadro da conjuntura seguinte também não é nada alvissareiro para o INCRA em razão da desaceleração nas ações de desapropriações e consequente redução drástica na criação e implantação de assentamentos rurais. Forma-se a convicção aqui que essa desaceleração é motivada pelo refluxo dos movimentos de massas e o fluxo de recursos financeiros governamentais, deslocados para o atendimento às políticas compensatórias como o programa de transferência direta de renda, o Bolsa Família. Entende-se, além disso, que as possibilidades criadas de aquisição de terras via crédito fundiário contribuíram para a desmobilização de grande parte dos trabalhadores rurais sem terra e outros demandantes que antes tinham com estratégia as ocupações de terras e os acampamentos, numa situação conflituosa com os latifundiários. Os interessados nessa alternativa, na nova condição de ‘compradores de terras’, passariam, doravante, a se relacionar “amistosamente” com a classe agrária dominante que via nessa opção de negócio a oportunidade de transferir o ativo fundiário sob o seu poder e que estava com sua capacidade de geração de renda em declínio. Isso tudo sob o beneplácito e o aparato do Estado.

Enquanto há uma desaceleração nas desapropriações reduzindo a ação de intervenção do Órgão executor da reforma agrária, o processo de aquisição de terras via crédito fundiário avança com o (re)lançamento de um ‘Programa de Crédito Fundiário’ e com um propósito de consolidação da agricultura familiar como uma iniciativa do Governo Federal, contando com o apoio do Banco Mundial e a participação dos governos estaduais e municipais. Como antes

⁵⁴ Inclusive esta foi uma das principais críticas apresentadas pelos movimentos sociais (em especial o MST), ligados à reforma agrária, em relação ao PAC.

na gestão de FHC, a CONTAG teve, novamente, uma participação decisiva na concepção e elaboração do Programa e é parceira na sua gestão e execução.

O projeto assim avança na descentralização, atribui mais poderes aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e alcança a todos os Estados, na medida em que firmarem com o MDA convênios ou termos de cooperação, ficando por este ato, encarregados da sua implementação.

A análise destes contextos e os elementos que foram reconhecidos pelos membros do INCRA nos eventos citados (oficinas temáticas desenvolvidas pelo Órgão em 2002 e 2006) são bastante reveladores na caracterização dos obstáculos que tem permeado a ação INCRA, mesmo que as definições elaboradas, neste sentido, superestimem os aspectos racionais e procedimentos, estejam sujeitos ao risco de simplificação e ignorem a essência do papel da política pública, ou seja, o embate em torno de ideias e interesses (SOUZA, 2006).

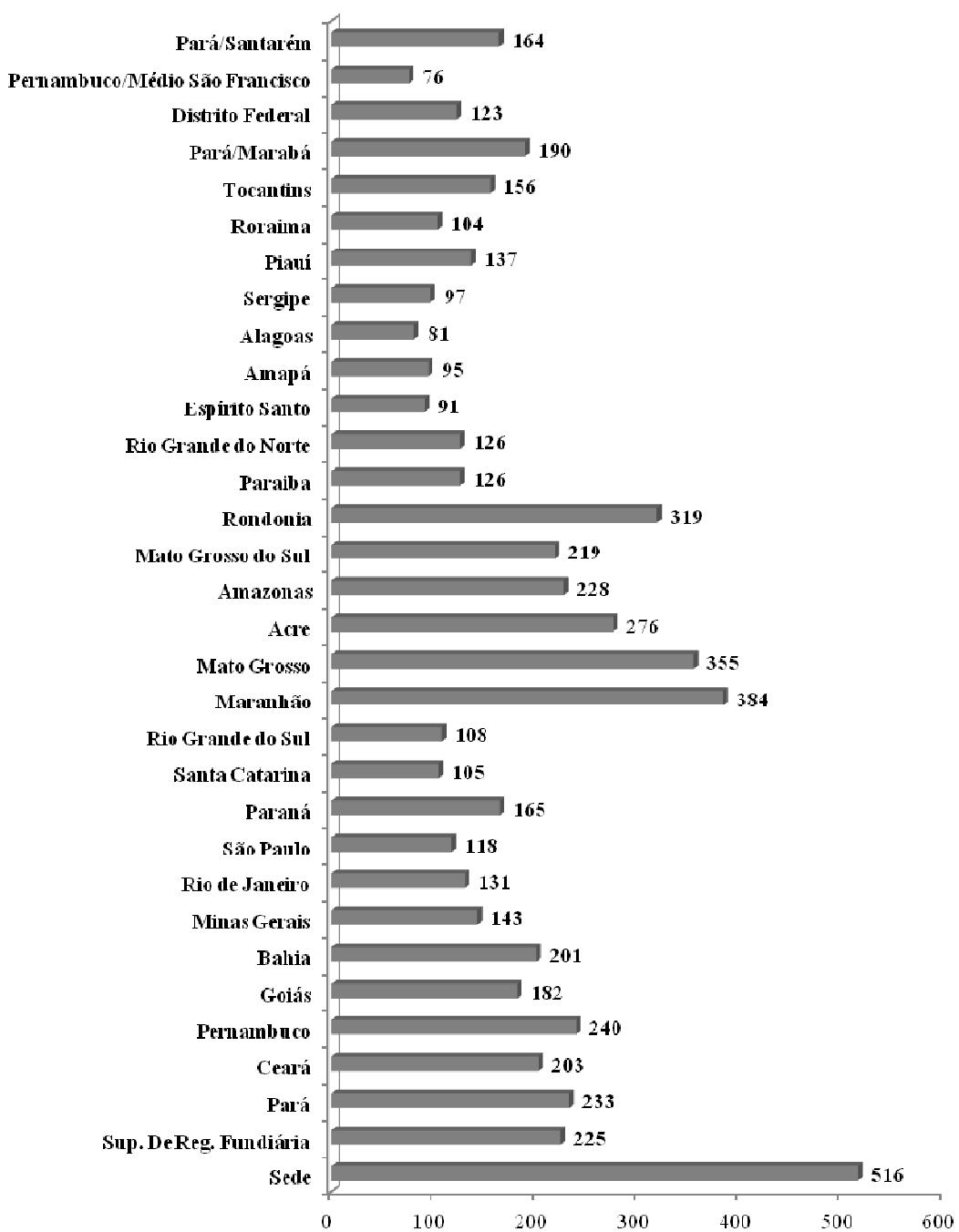
Assim, num esforço de interpretação dos resultados obtidos a partir desses dois eventos internos do INCRA, (2002/2006), pode-se extrair que há uma recorrência dos entraves e condicionamentos políticos e gerenciais que interferiram decisivamente na performance dessa instituição em determinadas conjunturas de sua atuação e, particularmente, na gestão mais qualificada da política pública setorial sob o seu encargo. Os elementos trazidos à análise dão indicações de quanto à lógica de ação da autarquia e sua racionalidade burocrática permanecem presas a padrões político-ideológicos de cada poder político constituído, que, por sua natureza e formação interpartidária feita de acordos e alianças, é manifestamente incompatível com a mudança do *status quo* e, nesse caso específico, com os compromissos pela realização da reforma agrária, ou mesmo no limite, da política de assentamentos rurais.

Nesse quadro de dificuldades as ações realizadas pelo INCRA, relacionadas ao desenvolvimento dos assentamentos são, seguramente, as que sofreram os maiores impactos, considerando o rol de entraves identificados nos dois eventos, dentre os quais se destacam:

- a inexistência de sistemas corporativos de acompanhamento e monitoramento dos projetos de assentamentos que leva a informações desconexas e ao desconhecimento da realidade dessas unidades;
- problemas de contratualização entre o INCRA e os beneficiários;
- oferta de crédito e assistência técnica sem plano de aplicação adequado;
- inoportunidade na liberação de créditos de produção;
- insatisfatório provimento de infraestrutura básica e de serviços de saúde, educação, saneamento básico, lazer e comunicação.

Outro condicionante relevante apontado nos dois eventos se refere à insuficiência de recursos humanos para atender a missão institucional, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo. Nesse último aspecto, historicamente o INCRA tem sido submetido a um processo de redução drástica no seu quadro de pessoal, decrescendo de 9,0 mil servidores desde a sua criação para os atuais 5,917 mil, representando um encolhimento de aproximadamente 37% na sua força de trabalho.

A distribuição de pessoal entre a sede da autarquia em Brasília e as unidades executivas nos Estados e também entre estas, apresentam assimetrias, em termos operacionais, em relação à composição da força de trabalho, a demanda e o nível de exigência de respostas para as atividades fundiárias, como demonstrado na Figura 1, adiante.



Fonte: INCRA, novembro de 2010.

Figura 1
Distribuição dos servidores do INCRA nas suas unidades

Como se observa ali, a sede do Órgão em Brasília, que é responsável pela coordenação e normatização, detém o maior número de servidores, superando o quantitativo de superintendências regionais como a do Maranhão, Bahia, Mato Grosso, Rondônia e Marabá (PA), que juntas detêm mais de 350 mil famílias assentadas em mais de 10 milhões de terras incorporadas ao processo redistributivo fundiário, representando assim, uma séria disfuncionalidade organizativa.

Dos atuais 5.917 mil servidores, 62,67% dessa força de trabalho é constituída de servidores de nível técnico/intermediário (ver Tabela 01, Anexo ‘A’) demonstrando um

descompasso preocupante entre esses dois níveis em razão da especialização que cada vez mais é requerida para o desenvolvimento dos programas finalísticos e suas atividades correspondentes sob a coordenação da Autarquia. O Sudeste é a única região que apresenta um percentual de servidores de nível superior acima (53,83%) daqueles de nível intermediário (46,17%), e uma diferença expressiva nas regiões Norte e Centro-Oeste. Nas demais regiões verifica-se um relativo equilíbrio entre esses dois níveis.

Em depoimento ao autor os membros da diretoria colegiada da CNASI confirmam esse quadro de obsolescência do INCRA e defende medidas de restauração da missão institucional e capacidade operacional da autarquia.

“Hoje o INCRA tem um grupo envelhecido de servidores, tanto física como em termos de conhecimento. Então precisa de uma reciclagem, uma melhoria...hoje o INCRA tem 5,7 mil servidores, 25% prestes a se aposentar por tempo de serviço, em dois anos vai para 40%...esse Órgão está prestes a deixar de existir...40% com quase 1 milhão de famílias assentadas, 10% da área do País sob a alçada do INCRA...A gente tem pouca capacidade operacional, pouco servidor, pouco estímulo e a cada seis meses bate na porta uma nova reestruturação...*isso é o caos!* Então como é que se resolve isso? ...enquanto as atividades do INCRA cresceram exponencialmente o quadro de servidores reduziu pela metade. Essa questão tem que ser resolvida, pois não tem como avançar”(Entrevista nº 08).

A tentativa mais recente de recomposição da força de trabalho do INCRA no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva não supriu essa deficiência quantitativa e qualitativa, ressentindo-se ainda a Instituição de uma compatibilização entre os programas/ações/atividades que desenvolve e a capacidade de sua execução.

Conforme informações de um especialista na área de recursos humanos do INCRA, ex-Coordenador Geral da Coordenação de Pessoal da Autarquia no governo do presidente Lula da Silva, essa última medida de recomposição de pessoal não atendeu às necessidades requeridas pela autarquia em termos de recursos humanos e sua qualificação.

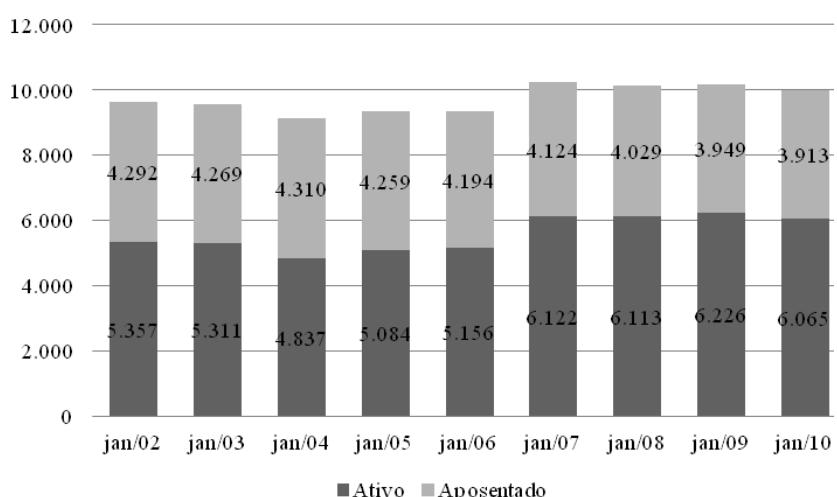
“Em 2002 tinha saído a carreira do perito federal agrário, finalzinho do governo anterior FHC, mas o fato de ter saído apenas uma revisão do quadro dos engenheiros agrônomos ele teve até um caráter ruim para o INCRA, ele dividiu o INCRA, até hoje o INCRA se ressente disso...hoje nós temos os agrônomos e o resto. De lá para cá essa marca vai ser difícil dela ser apagada. Em 2004 com a Lei nº 11.090/2004 saiu o plano de cargos da carreira de reforma de desenvolvimento agrário e a gente conseguiu criar na lei, 4.500 cargos. Em 2005 o governo autorizou fazer um concurso para 1.300, esse pessoal foi entrando no INCRA gerando o aporte de mais de 2.100 servidores, mas desses, 500 já deixaram o INCRA. Então se você verificar, hoje nós temos a mesma quantidade de pessoas que nós tivemos em 2003. Quer dizer, ingressaram 2.000 de 2003 para cá, mas desses 2.000 que ingressaram, 500 se foram e outros tantos se aposentaram ao longo desses últimos anos. Hoje nós temos um quadro muito envelhecido, um quadro muito diferente...você tem uma quantidade razoável de novos servidores e os demais numa faixa etária muito alta...hoje 40% da força de trabalho do INCRA pode aposentar a qualquer momento. As dificuldades são muito grandes, a remuneração está muito defasada em que pese essas melhorias que tivemos no governo Lula, a remuneração do pessoal de nível superior ainda está muito aquém do desejado e o INCRA é hoje muito diferente da década de 1980....o INCRA precisa muito de técnico de nível superior, não só na área fim mas na área meio. O INCRA se ressente muito de quadros principalmente de técnicos de nível superior. E na área fim a atividade está estrangulada pela falta de engenheiros civis, engenheiros agrimensores, engenheiros cartógrafos...nós temos uma quantidade razoável de engenheiros agrônomos...mas a atividade do INCRA está estrangulada porque não temos os demais os engenheiros e o mercado está aquecido...[...] Na área meio também a gente está estrangulado, nós não temos contador. Então um Órgão como o INCRA em que o convenio é fundamental para as parcerias com os Estados e Municípios...não tem quem fiscalize as obras e nem contador que acompanhe esse processo” (Entrevista nº 09).

De fato, das 2.186 vagas colocadas no concurso público para preenchimento de vários cargos na instituição ingressaram 2.029 servidores. No entanto, 461 profissionais ingressos não permaneceram na instituição representando uma perda de 22,72% do total contratado. A maior proporção de perdas de profissionais para o mercado, considerando sua imprescindibilidade para o processo de aperfeiçoamento dos sistemas gerenciais do INCRA se deu na área de análise de sistema com 59,46% (conferir na Tabela 02, Anexo ‘A’).

Em face desta situação, há propensão para agravamento da insuficiência de pessoal em razão da evolução no desligamento dos profissionais recém-contratados, fato provocado pela baixa remuneração ofertada e que, inevitavelmente, reduzirá a sua capacidade operacional, se não forem adotadas medidas de valorização e recomposição remuneratória.

Um balanço realizado pelo INCRA em relação aos servidores ativos e servidores aposentados mostra outro grande entrave estrutural com impactos no campo operacional da instituição. Tomando-se por base a Figura 3, considerando o mês de janeiro como referência ao período 2002-2010, vê-se que o quadro de servidores aposentados corresponde no período de referência a 42,61%, em média, do total entre ativos e inativos.

Por extensão, mesmo nesse período de maior alocação de recursos humanos via preenchimento de cargos por concurso público a instituição sempre esteve com pouco mais da metade do total de servidores operando as suas atividades, e cujas funções vêm, desde 1999, ampliando-se com atendimento a vários segmentos rurais (quilombolas, comunidades tradicionais, desintrusão de áreas indígenas, atingidos por barragens, fundo de pasto, etc.).



Fonte: INCRA, novembro de 2010.

Figura 2

Distribuição de ativos e aposentados no quadro de servidores de INCRA

Finalmente, faz-se importante destacar o procedimento que concerne ao provimento dos cargos em comissão e funções gratificadas estabelecidas na estrutura regimental do INCRA, que impactam decisivamente no desempenho institucional. As nomeações, historicamente, são efetuadas sob condições que não permitem o equilíbrio necessário entre critérios meritocráticos e de indicação político-partidária, ainda que o regimento interno declare que as nomeações são feitas de “acordo com legislação vigente”. O procedimento de praxe é nomear gestores saídos das concorridas listas de “compromissos” dos parlamentares de partidos vinculados às bases dos governos de até então.

Outro testemunho importante a ser considerado para ajudar a firmar juízo sobre essa questão é de uma técnica de comunicação social, com larga experiência na área de recursos humanos do INCRA, que em entrevista concedida ao autor expõe sua opinião acerca das nomeações:

“os servidores da casa nos cargos, comprometidos com a casa, geram mais motivação... Os gestores não estão preparados... a grande preocupação nossa tem que ser com a capacitação de gestores... as pessoas vem aqui... ele entra de acordo com o partido político...isso fez com que as pessoas desarticulassem um pouco, desacreditasse da instituição, porque nós tivemos vários presidentes que foram da casa, então eu acho que isso tudo mobiliza um pouco. Eu acho que com os servidores da casa, comprometidos com a casa realmente geram mais motivação... falam: “agora a coisa vai acontecer...” (Entrevista nº 10).

Esses contratemplos evidenciados concorreram, na opinião do grupo de servidores da autarquia que participaram do levantamento e análise, para uma gestão bem aquém da missão estratégica do Órgão. Parece que há um consenso entre os participantes dos dois eventos quanto ao fato do INCRA possuir um sistema organizativo com baixa capacidade para uma gestão estratégica e reformadora do agro, não obstante as efusivas declarações públicas dos seus dirigentes no tocante ao atendimento de metas de obtenção de terras e de relacionamento de uns cem números de famílias beneficiárias no sistema de gerenciamento do INCRA-RB/SIPRA.

É nítida a baixa capacidade do INCRA na promoção do desenvolvimento, sustentabilidade e consolidação dos assentamentos, mesmo considerando o aporte de infraestrutura já instalada nessas áreas reformadas, cujo volume não é desprezível. É igualmente baixa a capacidade do Órgão no controle das terras públicas, na tarefa de fiscalização do cumprimento da função social da terra, e muito menos na correção do regime de sua posse e uso, concorrendo para o aumento da debilidade do segmento agrário recorrentemente associado à tensão e à injustiça social.

A falta de coordenação e articulação do INCRA com outros entes públicos como um dos condicionamentos ressaltados enseja uma baixa capacidade de mobilização e de exploração de recursos alternativos para dar conta das múltiplas necessidades que as comunidades assentadas valorizam (produção agroecológica, insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, assistência técnica, capacitação, agroindustrialização, armazenamento, comercialização e mercado, serviços sociais etc.).

Assim, nos diversos relatórios oficiais do INCRA são recorrentes os registros dos mesmos problemas de gestão da política de assentamentos rurais sem que a alta direção da Autarquia, nos vários ciclos de execução e coordenação dessa política setorial, tenha buscado alternativas para sua resolução, presa que sempre esteve às amarras do imediatismo, da improvisação, do sistema político e ainda da falta de visão de futuro.

Um ‘novo modelo desenvolvimento de assentamento’ anunciado no governo do presidente Lula da Silva contemplaria a viabilidade econômica, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento territorial, com base num conjunto complexo de atividades (produção, beneficiamento, comercialização e formas de cooperação, organização agropecuária e organização social). Estas possibilidades que verdadeiramente associam-se às múltiplas dimensões dos assentamentos esváram-se nas limitações operacionais do INCRA e na pouca atenção que o governo tem no fortalecimento da autarquia e na continuidade do processo redistributivo de terras e a realização de mais assentamentos rurais constituindo ‘áreas reformadas’ no agro brasileiro.

O paradigma do INCRA, conformado dentro de um “novo gerencialismo público”, com ênfase nos mecanismos processuais e de gestão do orçamento, permaneceu fortemente hierarquizado e subordinado às condições da política de ajuste fiscal, continuando voltado para o investimento no cumprimento de metas físicas e atividades que dessem visibilidade pública expressos em números, gerando a promoção e o marketing político. Seu “agenda setting” estruturado a partir de “inputs” determinados para a solução de problemas (ou “problem solving”) comprehende elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva, nos moldes de concepção weberiana de Estado.

Trata-se de uma visão linear da ação pública que leva à ideia de que o objeto das políticas é a solução de problema, neste caso, do conflito agrário onde ele ocorre. Na realidade, os problemas, segundo Muller & Surel (2004), são “resolvidos” pelos próprios atores sociais por meio da implementação de suas estratégias e, sobretudo através dos processos de aprendizagem que marcam toda a ação pública.

Destarte é de se concluir que a tradição da gestão centralizada do INCRA torna-se um verdadeiro dogma e está impregnada na cultura organizacional, nas normas e nas práticas dessa instituição o que impede uma melhor dinâmica para o enfrentamento de demandas cada vez mais previsíveis no campo de sua atribuição e atuação. Em toda sua trajetória e nas várias reestruturações forjadas, que obedeceram as dinâmicas político-institucionais de cada contexto, a instituição preservou seu formato hierárquico tradicional, marcado pela administração do tipo “top-down” e um paradigma técnico-burocrático abrigado num rígido arcabouço normativo.

O resultado dessa postura tradicional é o ‘insulamento burocrático’ com o distanciamento e um reduzido diálogo com outros organismos e instituições governamentais e não governamentais, produzindo o ‘isolamento’ dos assentamentos nos territórios onde se encontram localizados, identificados como verdadeiros “enclaves federais”.

No interior dessa organização burocrática em que os gestores preferem manter seus poderes e proteger suas funções (cargos) a buscar a eficiência organizacional, alterações que visem o aperfeiçoamento institucional e quebra de paradigmas gerenciais são imediatamente bloqueadas. Mudanças possíveis, somente aquelas em que os membros da organização mantêm um foco interno, privilegiando seu próprio interesse e a manutenção do *status quo*, em detrimento da necessária atenção aos relacionamentos externos, da valorização do seu público, segundo o papel que lhe é reservado no cumprimento da missão institucional. Em suma, a baixa governança do INCRA é incapaz de efetivamente implementar ações relacionadas ao seu desenvolvimento organizacional e, por extensão o desenvolvimento e consolidação dos assentamentos rurais por ele criado.

Este padrão apresenta um sistema de estruturação do poder decisório altamente centralizado, onde os critérios de escolhas e arranjos políticos predominam. Há pouco ou nenhum espaço de discussão interna sobre normas, procedimentos e rotinas, o que leva a uma posição reativa dos servidores no encaminhamento das atividades normais do Órgão. Como a programação operacional, as metas e os recursos são fixados no estilo ‘comando e controle’, sem planejamento estratégico que incorpore uma ação integrada e articulada ao desenvolvimento local e sem discussão mais qualificada com os agentes públicos da instituição, estes não assumem compromissos com a missão institucional. Por extensão, não existem instrumentos técnicos ou científicos capazes de guiar escolhas entre diferentes objetivos de políticas públicas, dado que tais escolhas dependem de decisão exclusivamente política.

Essa insuficiência de espaço de discussão tolhe a capacidade de inovação dos agentes e atores sociais que poderiam envolver-se na formulação de propostas que explorassem outros formatos de gestões mais democráticas e de interação com o domínio externo. Isso ampliaria ainda a integração com outros processos de desenvolvimento local para a territorialização das ‘áreas reformadas’.

Finalmente, a problemática do INCRA anotada neste trabalho em suas variadas dimensões leva a uma preocupante disfunção da sua missão institucional de realizar reforma agrária. A baixa capacidade do Órgão na promoção de medidas que levem ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos criados e de sua consolidação parece ser a principal ineficiência na gestão da política de assentamentos rurais no âmbito federal.

Há uma forte contradição nesse aspecto. O Órgão federal que deveria se empenhar, consoante suas competências e atribuições legais, na operacionalização da reforma agrária

com distribuição de terras e assentamento rurais sustentáveis, ele próprio denega essa condição por diversas circunstâncias, ora políticas, ora operacionais, e até de resistência manifesta, ou velada, de parte de seus quadros para a execução de tarefas técnico-burocráticas que conduzam a ações conflitivas que contrariam interesses, como as desapropriações, por exemplo.

No capítulo seguinte, a formatação de um quadro geral estruturado de ação sistêmica do INCRA ajuda a aprofundar uma investigação acerca dos processos político-administrativos que dominaram a trajetória do INCRA na execução e coordenação da política de assentamentos rurais, e elaborar uma crítica argumentativa a respeito de sua lógica de atuação e dos resultados materiais de sua ação.

CAPÍTULO III

O APARATO BUROCRÁTICO DO INCRA E SUAS IMPLICAÇÕES NA COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Neste capítulo procura-se detalhar e caracterizar os processos político-administrativos de ação pública que marcaram a trajetória do INCRA e o papel desempenhado pela instituição na execução da política de assentamentos rurais tomando-se por base de análise a objetivação sociológica.

Não abstraindo as diversas facetas, as múltiplas dimensões e as relações sociais que compõem o meio rural e, em especial, as singularidades de situações sociais e temporais dos assentamentos e a heterogeneidade de seus trabalhadores e trabalhadoras assentadas, restringe-se, no entanto, o escopo desta análise da investigação dos processos político-administrativos às ações que exigiram do Órgão um esforço operacional e requerimento orçamentário-financeiro⁵⁵.

Distingue-se, portanto, para efeito dos objetivos deste trabalho, os processos desencadeados pelo Órgão para outras situações de intervenção fundiária possuidoras de dinâmicas sociais e políticas diferenciadas como as áreas adquiridas por programas de compra e venda de terras como o Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário. Do mesmo modo, o objeto de estudo não contempla unidades erigidas pela ação de outros entes governamentais (estaduais e municipais) e as situações de reconhecimento de posse e uso de recursos naturais⁵⁶.

Com esta orientação teórico-metodológica, identifica-se e caracteriza-se como foram criados os aparatos e arranjos institucionais, estruturados os sistemas decisórios, e como foram concebidos os instrumentos de ação política e operacional no desenvolvimento da política setorial em comento.

A formação de um quadro geral estruturado de ação sistêmica do INCRA na política de assentamentos rurais permite explorar a lógica dos processos de intervenção direta do Órgão na redistribuição de terras e no assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem terra, a sua racionalidade burocrática, os seus mecanismos de funcionamento e as estruturas de negociação política e decisória da política pública sob a sua égide.

Inicialmente, se constrói uma ‘coletânea agrária’ com os principais ditames legais que *a priori*, foram criados pelo sistema político no sentido de garantir o regramento agrário e fundiário do País, nos termos dos princípios de justiça social.

Em seguida se faz um exame valorativo em relação aos dispositivos normativos que concederam prerrogativas ao INCRA para cumprir com as suas competências, atribuições e

⁵⁵ Corresponde esse esforço os processos de obtenção e incorporação de terras por meio da desapropriação por meio da Lei nº 8.629/93, compra e venda pelo Decreto nº 433/92 e alterações posteriores, arrecadação de terras públicas federais e outros mecanismos admitidos na legislação agrária, criação de assentamentos por ato da autoridade competente do INCRA, cadastramento, seleção, homologação dos assentados e respectiva contratualização, concessão/ provimento de créditos, de infraestrutura básica e demais operações de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos rurais.

⁵⁶ Está aí incluído, o reconhecimento de comunidades em território remanescente quilombola, de comunidades em terras de fundo de pasto, de projeto público de irrigação, comunidades tradicionais localizadas em reservas extrativistas e em parques nacionais e estaduais.

finalidades, finalizando com uma análise crítica sobre as implicações do aparato normativo sobre a condução pelo Órgão da política de assentamentos rurais sob sua responsabilidade.

Um terceiro conjunto identifica e caracteriza os instrumentos de ação política e operacional disponibilizados na execução e coordenação da política de assentamentos rurais pelo INCRA, representados pelas diretrizes de política orçamentária, os instrumentos de programação e as atribuições de créditos, com a análise dos impactos desse aparato para o desenvolvimento da política redistributiva fundiária.

1. O marco legal e seus condicionamentos para a execução da política de assentamentos rurais

Ainda hoje as disposições legais esculpidas no Brasil para regular a posse e a propriedade fundiária, desde a promulgação da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), enfrentam problemas no sentido da imposição do direito infraconstitucional do cumprimento da função social da terra e do interesse do bem-estar da coletividade.

Todos, invariavelmente, colocam a reforma agrária como um processo de valorização do trabalho e de favorecimento do trabalhador rural por meio do acesso à terra, tendo a desapropriação como instrumento principal para tal fim.

A nova ordem constitucional de 1988 deixou claro que sobre a propriedade fundiária pesa uma hipoteca social, não sendo, sob esse novo regime, um direito absoluto podendo em caso de descumprimento dos critérios estabelecidos em lei, serem passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Determinou ainda que o princípio da função social, apesar de não ter o sentido de estabelecer limites ao direito de propriedade, passou a integrar o próprio conteúdo desse direito como um elemento dinâmico de sua estrutura que condiciona e confere legitimidade ao seu exercício. A função social, portanto, assume uma feição do tipo promocional, típica dos princípios constitucionais impositivos, permitindo a propriedade da terra e seu uso dentro dos condicionamentos previstos nos termos do art. 186, incisos I a IV da CF/88.

Todavia, criou-se na CF/88, uma trama urdida pelos constitucionalistas avessos à realização da reforma agrária que embaralhou os procedimentos de identificação fundiária por meio do INCRA. Desse ordenamento jurídico remanesceram mecanismos criados em razão das correlações de forças entre aqueles prós e os contra a reforma agrária e suas composições de poder, que obstaculizaram a fiscalização pelo Órgão Federal do exercício legal da função social da propriedade fundiária.

Após a CF/88 e com a regulamentação pela Lei Agrária nº 8.629/93 outros dispositivos legais foram promulgados e regularam as competências e atribuições do INCRA (ver sistematização no quadro 01, Anexo B).

No que diz respeito à Lei nº 8.629/93 (Lei Agrária) a principal deformidade criada nesse dispositivo legal é oriunda do conflito entre os mandamentos constitucionais exibidos nos artigos 185 e 186 da C.F/88. Ela pode ser conferida à insusceptibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva – isenção conferida pelo art. 185 da C.F/88 -, sem os efeitos do alcance por completo dos graus e critérios estabelecidos na Carta Magna, em seu art. 186.

Esse imbróglio ficou incólume na redação da Lei Agrária, promulgada cinco anos depois, condicionando qualquer possibilidade de ato expropriatório de imóvel rural para a sua redistribuição, ao exame do ponto de vista economicista, sem a obrigatória verificação e constatação dos demais condicionantes da função social. Com isso, manteve o INCRA inerte diante da análise da simultaneidade dos quatro requisitos conformadores da função social da

propriedade fundiária⁵⁷, restringindo legalmente a efetividade da fiscalização quanto ao cumprimento da lei.

Concretamente o INCRA sempre levou em conta para efeito da classificação dos imóveis rurais no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR), como ‘Grande Propriedade Produtiva’ ou ‘Grande Propriedade Improdutiva’, a verificação da condição exploratória do imóvel rural, restringindo-se apenas ao cálculo do Grau de Utilização da Terra (GUT) e do Grau de Eficiência na Exploração (GEE), deixando de considerar, *ipsis litteris*, as condições de preservação do meio ambiente, de violabilidade da legislação trabalhista e os demais requisitos quanto às relações de trabalho e ao bem-estar dos trabalhadores. Essa inobservância técnico-operacional da Autarquia esteve sempre ligada à vedação da desapropriação da ‘propriedade produtiva’ inserto no art. 185 da Constituição Federal, no tocante, especificamente, à sua utilização e eficiência na exploração agropecuária.

Entendem os Procuradores Federais em exercício no INCRA (Brasil, 2011), que a produtividade, uma das condicionantes da função social, não deve ser alcançada em prejuízo da degradação do meio ambiente. Impõe nesse sentido de que mesmo que seja classificada como “produtiva” em termos economicistas, a propriedade fundiária que agrida as normas do direito ambiental e trabalhista deva sofrer sanção reparadora para que se preservem os recursos naturais, mantenha-se o equilíbrio ecológico e se assegure a licitude das obrigações sociais.

Não foi outra a constatação do Tribunal de Contas da União (TCU), que em parecer exarado no processo TC 005.888/2003-0, identificou a falta de efetividade dos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629/93. Aquele egrégio tribunal, entendeu que se esses dispositivos forem regulamentados mais amplamente, prevendo-se ações conjuntas com o Ministério e a Procuradoria do trabalho, o aumento da eficácia dessas normas jurídicas pode aumentar repercutindo na oferta de imóveis para a reforma agrária e o assentamento de famílias rurais.

Citado por Farias *et al.* (2005), também o Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, aprovado pelo MDA e vinculante ao INCRA, para fins do art. 42 da Lei Complementar nº 73/93, enfrentou explicitamente a possibilidade do imóvel, ainda que produtivo do ponto de vista economicista, vir a sofrer desapropriação-sanção nas hipóteses em que violar qualquer dos demais aspectos da função social da propriedade. Este parecer sustenta que o conceito de propriedade do art. 185 estaria alçado a ideia de razão humana e social, concluindo, portanto, que a propriedade para não sofrer a desapropriação-sanção deve cumprir simultaneamente os requisitos estabelecidos no art. 9º, seus incisos e parágrafos.

As principais conclusões do parecer ratificaram a posição de que a imunidade prevista no art. 185, II da C.F/88 (propriedade produtiva), não alcança os imóveis rurais que descumprem as outras condicionantes da função social da propriedade. Nos termos do parecer citado, somente é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, observe a legislação trabalhista e promova o bem-estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais. Para os parecistas poderão ser desincorporado dos cálculos de produtividade os produtos gerados em detrimento da preservação ambiental, que para eles seria considerada como produção ilícita.

Consigna finalmente o parecer, nos casos em que o descumprimento da função ambiental ou trabalhista for objetivável de plano, que a fiscalização fique a cargo do INCRA

⁵⁷ O aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

que autonomamente deva se incumbir dessa obrigação. Nos demais casos a fiscalização poderá ser realizada em conjunto com os demais Órgãos singulares como o IBAMA e o Ministério do Trabalho.

Outra recomendação do TCU, desta vez por meio do Acórdão nº 557/2004, como vistas a conferir efetividade aos preceitos constitucionais previsto nos incisos II a IV do art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629, determinou a elaboração de norma técnica e a adoção de medidas cabíveis, com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de que se cumpra o regramento previsto na Lei Agrária.

Por conseguinte, levando a termo as considerações postas e os cotejos realizados, constata-se que há a absoluta identidade entre o art. 186 da C.F/88 e o *caput* e incisos do art. 9º da Lei nº 8.629/93, o que leva a não admitir-se somente a aferição do GUT e do GEE como prerrogativa da isenção à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Mas, concomitante, que tenha atendida a legislação ambiental, a legislação trabalhista e não esteja em desacordo com o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Isso impõe ao INCRA a necessidade de adequação de suas normas sobre vistoria de imóveis rurais, para incorporar-lhe critérios de aferição de infrações contra o meio ambiente e contra as relações de trabalho, que sejam objetiváveis por simples conta ou conferência, ou “a cujo respeito exista prova administrativa ou judicial preconstituída, hipótese em que a norma deveria veicular métodos para depuração da produtividade obtida mediante o sacrifício daqueles aspectos da função social da propriedade” (FARIAS *et al.*, 2005: 50).

2. Alterações legais que impactaram na ação do INCRA e na evolução da política de assentamentos rurais

De 1997 a 2001, várias alterações legislativas foram encetadas pelo governo com efeitos bastante impactantes no processo de assentamentos rurais no País, em especial a Medida Provisória nº 1.577/97. Este ato jurídico promoveu mudanças significativas no procedimento da avaliação das áreas rurais incorporadas ao processo redistributivo de terras com a introdução de novos critérios para a determinação do Valor da Terra Nua (VTN) e das benfeitorias considerando os preços praticados no mercado, os quais, sob hipótese nenhuma, poderiam ser superados pelo valor apurado no procedimento avaliatório executado pelo INCRA.

Portanto, a MP citada mudou significativamente o procedimento do INCRA na avaliação fundiária, antes regida pela Sistemática de Desapropriação por Interesse Social regulamentada pela IN/INCRA/N. 08/93. Naquela sistemática os valores apurados do VTN somavam-se àqueles aferidos para as benfeitorias, resultando na maioria das vezes na superavaliação dos imóveis desapropriados.

Doravante, no preço da terra a ser indenizada passaram a integrar as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, que antes, à falta de um dispositivo que regulasse o tratamento a ser dado ao caráter valorativo, constituía-se numa válvula de escape para que os proprietários rurais impetassem ações no âmbito judicial requerendo a indenização em separado das florestas naturais. Nas vezes em que eram atendidas por aquela instância tal procedimento implicava em superindenizações dos imóveis rurais desapropriados, onerando, sobremaneira, os investimentos da União no concerne ao programa de reforma agrária.

Um dos principais condicionantes criados pela nova legislação agrária, para a evolução do processo de assentamento, se referiu à vedação da realização pelo INCRA de vistorias em imóveis rurais objeto de esbulho, protegendo a grande propriedade fundiária das ocupações de terras encetadas pelos movimentos sociais de luta pelo acesso à terra.

Outras disposições baixadas (Decreto nº 2.250/97, Medida Provisória 2.027-38/2000, reeditada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001) foram na direção de conter as iniciativas dos trabalhadores rurais sem terra nas ocupações de áreas com indicativos de não atendimento à função social e determinar a desmobilização dos movimentos sociais.

Há de se destacar outras medidas, além do impedimento para as vistorias em áreas ocupadas, que foram: a descentralização de ações e atividades antes restritas ao INCRA (o cadastramento, as vistorias e avaliações de imóveis rurais), delegadas a partir de então aos Estados e Municípios; a criminalização dos trabalhadores sem terra e assentados, caso fosse estes atores efetivamente identificados como participantes em ação de ocupação de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo; a complementação de “acesso à terra aos trabalhadores rurais qualificados” (MP 2.183-53/2001), pela modalidade do arrendamento rural previsto nos artigos 92 e 95 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra)⁵⁸, combinado com as disposições do Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966⁵⁹. Essa última providência premia aqueles proprietários que se disponham a colocar seus imóveis rurais sob esse regime de uso ou posse temporária da terra com a isenção à eventual processo de desapropriação.

Aprofundando um pouco mais a respeito do impedimento da MP 2.183-53/2001 relacionado às ocupações de terra, a análise feita pelos Procuradores Federais em exercício no INCRA (INCRA, 2011) sobre a aplicação da Lei nº 8.629/93 em contraste com as alterações da MP discutida, registram que, não obstante a lei utilizar o termo “invasão”, para os movimentos sociais há uma diferença entre ocupação e invasão. Com essa concepção, a ocupação é um movimento de reivindicação pela implantação da reforma agrária, enquanto que a invasão é um movimento de quem pretende tirar (subtrair) algo de alguém, sem a devida compensação.

As sanções administrativas previstas na MP em menção, decorrentes de conflito fundiário ali descrito é aquele que tem como objetivo a posse da terra, ou seja, aquele no qual seus participantes possuem o *animus* de se apossar definitivamente da terra para dela extrair a sua subsistência, empregando-lhe a função social comumente negligenciada pelos grandes proprietários de terras.

Citando Diniz (2002), os Procuradores Federais em exercício no INCRA, sustentam que a caracterização técnica do esbulho possessório exige a perda total da posse do bem em razão de uma moléstia injusta de outrem, ou seja, o despojamento do bem injustamente, por violência, por clandestinidade e por precariedade. Portanto, naquela visão para que haja exclusão de beneficiário da reforma agrária, é preciso que fique tecnicamente caracterizada a ocorrência de esbulho possessório, pois uma simples turbação de posse não ensejaria a exclusão do PNRA, posto ser figura que não se enquadra nos limites restritivos mencionados.

Vê-se, portanto, que as prescrições constantes nessa norma jurídica têm como condão proteger a propriedade privada rural, por vezes descumpridora da função social, criando assim, uma nova institucionalidade no âmbito da reforma agrária e obstaculizando

⁵⁸ A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, em seu Capítulo IV, Seção I, art. 92, prevê a posse ou uso temporário da terra, exercidos em virtude de contrato expresso ou tácito, estabelecido entre o proprietário e os que nela exercem atividade agrícola ou pecuária, sob forma de arrendamento rural, de parceria agrícola, pecuária, agroindustrial e extrativista, nos termos dos artigos 95 e 96, daquele diploma legal.

⁵⁹ O Decreto nº 59.566/96 regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. Consoante este diploma legal em seu art. 3º, o arrendamento é um contrato agrário pelo qual uma pessoa se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de imóvel rural, parte ou partes do mesmo, incluindo, ou não, outros bens, benfeitorias e ou facilidades, com o objetivo de nele ser exercida atividade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante certa retribuição ou aluguel, observados os limites percentuais da Lei.

sobremaneira, a reforma agrária, ou minimamente, uma redistribuição de terras nos termos da política de assentamento, até o momento analisada.

O entendimento da área jurídica do MDA/INCRA é que, se a Constituição Federal autoriza a desapropriação de imóveis rurais que não estejam cumprindo a sua função social, a conclusão lógica é que a propriedade da terra rural não aproveitada ou mal aproveitada é constitucionalmente sem valor à luz do direito e perde a proteção do sistema, ainda que não tenha sido efetivamente desapropriada.

Assim interpretado, se determinado imóvel rural com indícios de não cumprimento da função social vem a ser ocupado por trabalhadores rurais sem terra, é porque há o intuito de nele se fixar e trabalhar de modo a transformá-lo em produtivo. Ou então, como ato político de inconformismo com a injusta distribuição de terras e a falta de sensibilidade do governo na resolução dessa questão econômico-social.

A MP 2.183-53/2001, por extensão, restringiu fortemente a ação do INCRA na mediação dos conflitos no campo, que à época, conforme dados da CPT (2003), registrava 880 ocorrências (acampamentos, ocupações e outros), em 2.214.930 hectares conflitivos, com 419.165 pessoas envolvidas. Limitou, igualmente, o atendimento da demanda social no que concerne à redistribuição de terras e o assentamento de famílias rurais localizadas precariamente em 195 ocupações de terra em diversas regiões do País.

Como entendeu a CPT essa providência governamental fez parte de um pacote de medidas repressivas com o objetivo de livrar-se da pressão política crescente por terra e por um novo modelo de agricultura para o campo brasileiro. "... a realidade, é que a porteira da reforma agrária continua fechada e muito bem fechada. As medidas baixadas pelo governo para cercear a ação dos movimentos sociais do campo são um novo cadeado para impedir a distribuição da terra e a realização da reforma agrária" (CPT, 2011: 06).

Vendo de uma perspectiva institucional, um Diretor de Obtenção e Implantação de assentamentos do INCRA, em entrevista a este autor se posicionou de outro modo.

"vários acampamentos tiveram uma redução de pessoal não por conta da medida provisória impeditiva da ocupação de terra porque eles [os acampados] buscaram alternativas de ocupação e renda fora do processo de reforma agrária [...] dizer que a redução dos conflitos no campo foi exclusivamente... não, não foi [...] foi um conjunto de fatores estruturantes, econômicos, sociais [...] um programa que fez com que muitos que não tinham alternativas e passaram a ter e hoje restam os acampamentos de pessoas que decididamente não tem muita alternativa...hoje o desemprego não é uma coisa crônica no País, tem alternativas, está faltando especialização" (Entrevista nº 05).

Auscultando mais um dos atuais diretores do INCRA integrante do alto escalão do Órgão responsável pela coordenação das ações normativas de desenvolvimento dos assentamentos no País a respeito das consequências da MP Nº 2.183-56/2001, aquele dirigente assim se inclinou:

"... eu acho que o fato de ter sido editado essa medida... as consequências de ter havido [a diminuição das ocupações] é real. Mas o que diminuiu foram as grandes ocupações em imóveis visando a sua desapropriação. Entretanto, eu não concordo muito com os estudiosos porque se você observar aí... ao longo dessa história, as movimentações, o abril vermelho que vem tendo... vem tendo sim ocupações. As ocupações existem. Só que antes eles ocupavam e tinham no campo da incerteza... mas eles tinham... vamos botar 50% de certeza que eles iam conquistar aquele imóvel. Hoje essa ocupação... aquele imóvel que eles estão essa incerteza baixa muito. Porque pode ocorrer também... tem muitos casos que essa discussão vai para a Ouvidoria Agrária. que esse imóvel... o proprietário acaba abrindo mão, dentro de um direito que ele tem. É um negócio complexo, mas pode acontecer. Mas, assim, o que houve foram mais ocupações espaçadas... lá no Estado da Bahia... então eu não percebi a diminuição da ocupação. Eu percebi que aqueles acampamentos históricos, dentro de imóveis, aquelas ocupações mais pesadas, diminuiu sim... mas ocupações sempre estão ocorrendo" (Entrevista nº 11).

A admissão neste trabalho, contrariamente àquelas dos dirigentes entrevistados é a de que a edição da citada MP, provocando o arrefecimento da ação política dos movimentos sociais nas ocupações de terras reduziu, consequentemente, a intervenção do INCRA nas desapropriações e na criação de mais assentamentos. Essa constatação vai ao encontro da conclusão de especialistas (BRUNO et al., 2009; MEDEIROS, 2010; LEITE, 1999; FERNANDES, 2010; CARTER, 2010; OLIVEIRA, 2010) que conferem à tática das ocupações empreendidas pela ação dos movimentos sociais, como motor das desapropriações e da implantação dos assentamentos rurais no País.

Interposto esse obstáculo à ação política das ocupações e obtida com êxito a descompressão social, mesmo com recorrências de tensão social no campo, abriu-se espaço para que o governo federal de então e o que o sucedeu, engendrassem um conjunto de aparatos e arranjos institucionais. Os mecanismos de compra de terras (Decreto nº 433/92, Banco da Terra e Crédito Fundiário), as tentativas de descentralização do processo redistributivo fundiário, bem como o deslocamento da ação federal para a regularização de pequenas posses, foram os principais.

Com relação aos mecanismos de compra de terra as alterações promovidas pelo Decreto nº 2.614/98 nas disposições previstas do Decreto nº 433/92, não surtiram o efeito esperado no sentido de ampliação do estoque fundiário. Pelo menos quatro dificuldades podem ser destacadas: (1) a desvalorização no mercado dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), instrumento remuneratório para o pagamento devido à terra, associada à prévia quitação dos débitos do Imposto Territorial Rural (ITR) a ser pago em dinheiro, condição necessária para a efetivação da compra do imóvel rural ofertado; (2) terras ofertadas pelos proprietários com restrições agroeconômicas, conferindo sérias dificuldades à viabilização dos projetos de assentamentos rurais, condição que veda a transação imobiliária, consoante determinação expressa do Decreto nº 433/76; (3) várias divergências no que concerne ao valor arbitrado pelo INCRA e o valor da terra no mercado associadas às expectativas de ganhos dos proprietários; (4) finalmente, outra dificuldade para essa modalidade de aquisição de terras pode ser creditado à forma de pagamento, cujos prazos foram alterados, passando a serem escalonados de forma bastante diferenciada daquela prevista no Decreto originário⁶⁰.

No que diz respeito às aquisições de imóveis rurais via “Leilões de Terras” este mecanismo ordenado no Decreto nº 2.680/97, de 3 de junho de 1998, e que também altera a redação do Decreto nº 433/92, autoriza o INCRA a participar de leilão públicos para obtenção de estoques fundiários destinados à implantação de projetos de assentamentos nos termos da legislação pertinente (Leis n.º 4.504/64 e Lei n.º 8.629/93). A aplicação desse instrumento de aquisição imobiliária teve sua aplicação direcionada para as regiões do Sul e Sudeste do País, com o argumento de que ‘existiria’ nessas regiões, dificuldade na identificação de propriedades improdutivas para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A justificativa para a escolha dessa alternativa de obtenção de terras estaria ligada às vantagens que ela teria em virtude da impensoalidade, da transparência e da possibilidade de adquirir vários imóveis rurais, simultaneamente, e com melhores preços em decorrência da competição imobiliária.

Essa proposição não teve a eficácia desejada pelo governo já que nenhum imóvel rural foi incorporado para a reforma agrária, via o mecanismo comentado. Advoga-se como causa o fato de ser um procedimento editalício, dependente da decisão unilateral dos proprietários

⁶⁰Associadas às três dificuldades apontadas podem ser cogitadas outras oito providências burocráticas requeridas para a transação, de responsabilidade dos promitentes vendedores, algumas que provavelmente não seriam atendidas pelos proprietários, como por exemplo: as obrigações fiscais (inscrição cadastral e regularidade fiscal, etc.); encargos sociais (trabalhistas); e, outras relativas ao imóvel (certidão de domínio vintenário, certidões negativas de ônus, gravames e de distribuição de ações reais e pessoais reipersecutórias).

rurais na alienação de suas áreas, a par do rol de exigências que aqueles teriam de cumprir para esse tipo concorrencial, particularmente quanto à apresentação de certidões de domínio vintenário do imóvel, que na maioria das vezes têm em sua sucessão dominial vícios insanáveis, e, outras certidões relacionadas à negativação dos proprietários junto aos Órgãos fiscais.

3. O arcabouço normativo do INCRA e seus efeitos no desenvolvimento dos assentamentos

O objetivo desta parte do trabalho é verificar as implicações dos principais instrumentos normativos editados pelo Conselho Diretor do INCRA - Presidente e Diretorias -, a partir de 1985, na execução da política de assentamentos e a repercussão disso no processo de desenvolvimento e autonomia gestionária dos assentamentos rurais.

A partir da lógica do ‘processo’ entendido como o centro prático da ação pública, metodologicamente foram organizados os atos administrativos em três processos inter-relacionados: (1) de obtenção de terras; (2) de criação, implantação e desenvolvimento dos assentamentos; e, (3) de processos decisórios da política de assentamento.

3.1 Atos normativos de obtenção de terras - *PROCESSO 1*

De acordo com a pesquisa e sistematização dos dados realizadas no acervo do INCRA o primeiro ato editado que estabeleceu as diretrizes para o procedimento administrativo das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária foi a INSTRUÇÃO/INCRA/Nº 21, de 01 de dezembro de 1976. Este ato foi revogado pela INSTRUÇÃO/INCRA/Nº 39/86, dez anos depois. Este último normativo vigorou por seis anos, até 1993, ano de promulgação da Lei Agrária nº 8.629/93, e por sua vez, foi revogado por meio da Instrução Normativa/ INCRA/Nº08/93⁶¹.

Com as controvérsias que a obediência a esse último ato originou, cabe explicitar a seguir alguns aspectos importantes de sua vigência importante para a incorporação de terras para assentamentos e que perdurou por seis anos até a edição da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 31, de 12 de abril de 1999, que a revogou.

A IN/INCRA/ N° 08/93 foi editada a mais de dez meses depois da promulgação da Lei Agrária. Esta Instrução Normativa disciplinou os procedimentos a serem realizados pelo INCRA nas atividades preparatórias para a instrução processual com a finalidade de atender ao disposto na legislação pertinente. Observa-se claramente o vácuo criado entre a promulgação da Lei Agrária e a edição da norma citada nesse período, significando dizer, que a falta de diretrizes normativas para a ação do INCRA nesse interregno, impactou negativamente no andamento do processo de reforma agrária e dos assentamentos rurais.

Apesar do detalhamento das atividades a serem realizadas e das fases de instrução processual, a sua vigência importou em recorrente morosidade na instrução processual (análise técnica e análise jurídica) e na tramitação dos processos administrativos expropriatórios no âmbito das Superintendências Regionais do INCRA, aliada a excessiva burocracia e centralização da análise complementar nos Órgãos seccionais e específicos singulares (Procuradoria Especializada, Diretorias e Departamentos), com inevitável

⁶¹ A partir de 23 de abril de 1992 as diretrizes antes definidas na modalidade “Instrução” passaram a ser estabelecidas pelo ato administrativo classificado como “Instrução Normativa”.

postergação na decisão final de encaminhamento do Decreto presidencial e providências subsequentes⁶².

Nessa norma as polêmicas em relação aos procedimentos de avaliação de imóveis rurais sob processos expropriatórios realizados pelo INCRA, foram uma constante, tanto da parte dos proprietários das terras desapropriadas, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e principalmente dos próprios trabalhadores rurais e de suas organizações representativas. Esse fato estimulou denúncias recorrentes na mídia de supostas superavaliações realizadas pelo INCRA e na propalada existência da “indústria das superindenizações”.

As explicações quanto às supostas superavaliações e superindenizações são diversas e controversas, desde indicações de falta de condições técnico-operacionais e de capacitação dos quadros de avaliadores do INCRA, até as inconsistências técnicas na homogeneização dos dados e informações coletadas para aferir o preço final de avaliação.

Essas imperfeições nos procedimentos determinados pela IN/INCRA/ N° 08/93 concorreram em grande medida para as fragilidades do processo avaliatório realizado pelo INCRA e amplificaram as denúncias sobre as superindenizações. Igualmente, levaram o TCU a relatar em Acórdãos, em face de auditorias realizadas no INCRA, as suas preocupações em relação à constatação de falhas e irregularidades no processo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária⁶³.

Já de parte do governo a explicação para a “indústria das superindenizações” tinha como motivação dois fatores predominantes que contribuíram para que as distorções nas indenizações dos imóveis rurais apropriados para a reforma agrária se mantivessem de forma duradoura. Um deles, na ótica do governo, estava ligado à inflação, que criava uma ilusão monetária na qual todos os valores eram relativizados ao extremo. As atualizações monetárias das indenizações inicialmente propostas, adicionadas aos demais resarcimentos, resultavam em valores elevadíssimos. Outro fator estava ligado à atuação da Poder Judiciário brasileiro, que em estrita obediência ao direito de propriedade previsto na Carta Magna, tende, historicamente, a decidir nas ações judiciais em favor do proprietário sempre que entenda que esse direito está sendo ou possa vir a ser ameaçado.

Recorrentes denúncias de existência de “balconização” de negócios de terras no INCRA, como contrapartida de favores ou apadrinhamento de servidores por políticos associada à presença de lobistas com livre trânsito nas diretorias da autarquia, também foram repercutidas interna e externamente ao Órgão e que favoreceriam as superindenizações.

⁶² Uma vez aprovado e publicado o decreto presidencial as Superintendências Regionais ficam autorizadas a realizar a avaliação dos imóveis rurais decretados como de interesse social para fins de reforma agrária. Logo após, é feito o encaminhamento da documentação necessária (laudos e pareceres) para a autorização do lançamento de Títulos da Dívida Agrária (TDA), descentralização dos recursos financeiros para pagamento das benfeitorias e respectivo ajuizamento da ação de desapropriação para que, finalmente, o INCRA possa se imitir na posse do imóvel.

⁶³ Acórdão 557/2004, processo TC 005.888/2003 que cuidam do levantamento de auditoria com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Acórdão nº 774/2005, processo TC 014.577/2002 relativo à auditoria realizada na Superintendência Regional do INCRA no Rio Grande do Norte, abrangendo o período de 01/01/1996 a 31/12/2001, para verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária no Estado. As constatações do TCU nos processos citados vão desde: ausência de estudo sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais o que configuraria inobservância da lei; requisição da licença ambiental prévia após a expedição do decreto presidencial declarando o imóvel rural selecionado para fins de reforma agrária que não só contrariaria o Princípio da Precaução como poderia acarretar prejuízo ao Erário e ao meio ambiente; prejuízos decorrentes de superavaliação de cobertura vegetal e de benfeitorias especificamente nas desapropriações realizadas pelo INCRA no Estado do Rio Grande do Norte e outras (Brasil, 2005).

Um ex-procurador da Procuradoria Geral do INCRA, num diálogo franco e aberto fez uma relato em relação ao tema fornecendo impressões importantes sobre os acontecimentos da época.

“Aí nós temos exemplos de autoridades que dirigiram o ministério e a autarquia que terminou transformando essas desapropriações num grande balcão de negócios. E aí qual é a implicação que se tem nisso? A implicação passou a ser o custo da reforma agrária. Se sabe que esses valores terminam de alguma forma, sendo repassados para os adquirentes, os beneficiários que são os assentados. Se não bastasse isso, no prosseguimento da fase judicial, naqueles casos que não era possível fazer os acordos as desapropriações tornaram-se o maior negócio para os proprietários, porque eles conseguiam na fase de perícia elevar os preços a patamares bem superiores ao valor de mercado. Eu sou testemunha de situações concretas que eu me defrontei como procurador geral do INCRA de indenizações milionárias que eu tive que tratar de alguma forma, minimizar isso revendo a legislação, através da edição daquela medida provisória... que agora não recordo o nome... que terminou criando alguns obstáculos, como por exemplo... nós inventamos a ideia de ampliar o prazo das ações rescisórias, de dois para quatro anos, para que eu como procurador geral pudesse impedir as grandes indenizações milionárias. Por exemplo, eu assumi a procuradoria e encontrei valores estratosféricos em torno de quase 10 bilhões de reais a ser indenizados já em fase de precatório que eu tive que ajuizar diversas ações rescisórias para impedir essas indenizações que até hoje tramita no tribunal. Você vê aí... quer dizer... as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária terminou sendo inviabilizada, ainda que fosse no período de abundância de recursos, por força desses valores elevadíssimos...temos estudos diversos sobre esses assuntos. Hoje, graças a uma ação desenvolvida na gestão do Jungmann começou-se a criar internamente um mecanismo que para mim é muito mais claro de avaliações, procedimentos, de validação desses valores e mecanismo judiciais que impediam essas questões” (Entrevista nº 01).

Considerando esse testemunho vê-se que na percepção dos proprietários de terras as desapropriações tornar-se-iam um grande negócio para os proprietários de terras colocando em risco o processo de reforma agrária, notadamente quanto ao encarecimento da ação de obtenção das terras desapropriáveis. Por extensão, a ‘farra dos precatórios’ em várias circunstâncias contribuíram para esse fenômeno, colocando em cheque as avaliações realizadas pelo INCRA, sempre contestadas, principalmente na fase judicial em que a determinação na realização de perícia técnica elevava os preços a patamares bem superiores aos valores determinados pelo Órgão.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.901, em 28 de julho de 1999, reeditada pela MP nº 1.901-29 no mesmo ano⁶⁴ processou-se a alteração de alguns procedimentos estabelecidos na norma anterior. Por essa medida foi determinada a extinção, em cinco anos, do direito de propor ação de indenização por aposseamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como ação que vise à indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público. O ato referido vedava o cálculo de juros compostos e fixa juros compensatórios de seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada entre o preço ofertado em juízo e o valor do bem, fixado em sentença.

Do ponto de vista metodológico o processo de avaliação foi alterado passando a refletir o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis. O Valor da Terra Nua (VTN), incluídas as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, seria obtido deduzido o valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro e o VTN pago em Títulos da Dívida Agrária (TDA). E finalmente, eliminou o pagamento da cobertura

⁶⁴ A Medida Provisória nº 1.901, de 28 de julho de 1999, reeditada pela MP nº 1.901-29, acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.

vegetal de árvores nativas que acrecia substancialmente a avaliação, dentre outras medidas técnico-operacionais.

Com esse novo regramento geraram-se expectativas alvissareiras para dar cabo definitivamente à “indústria das superindenizações” e, consequentemente, equalizar melhor os esforços orçamentários e financeiros para atender a reforma agrária, principalmente quanto às ações e atividades de obtenção de terras destinadas à implantação de projetos de assentamentos rurais. Essas alterações no arcabouço normativo do INCRA atinentes ao procedimento administrativo expropriatório, particularmente quanto às avaliações, conferiram-no, a partir daí, um maior grau de consistência e confiabilidade.

No entanto, em 2001, em decorrência da determinação da MP Nº 2.183-56/2001, o Ministério do Desenvolvimento Agrário expediu a PORTARIA/MDA/Nº 62, de 27 de março do mesmo ano, que mudaria novamente a dinâmica do processo de incorporação de áreas para fins de reforma agrária por meio das desapropriações, à época bastante impulsionada pela mobilização e pressão dos movimentos sociais, notadamente o MST, e as ocupações de grandes áreas improdutivas. Por extensão, a ação do INCRA na vistoria de áreas ocupadas pelos trabalhadores rurais sem terra ficou inibida por força daquele ato pelo prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período em caso de reincidência, contado a partir da data da efetiva desocupação. Esta medida coercitiva foi extensiva aos dirigentes do INCRA que, em caso de ato omissivo ou comissivo em relação à determinação, seriam responsabilizados civil e administrativamente.

Mais adiante, no ano de 2004, a INSTRUÇÃO/INCRA/Nº 14, editada em 8 de março daquele ano, o processamento técnico-administrativo das ações de obtenção de recursos fundiários passou a ser discutida no âmbito de Câmaras Técnicas criadas na estrutura das Superintendências Regionais do INCRA⁶⁵. Outras medidas foram estabelecidas para a simplificação do processo de edição do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, e para a obtenção de terras na modalidade compra e venda de que trata o Decreto nº 433/92 com suas alterações foi exigida a obrigatoriedade da realização de audiência pública.

Mais uma medida considerada simplificadora, porém temerária quanto ao mérito avaliatório refere-se à determinação da NORMA DE EXECUÇÃO INCRA/SD/Nº 41, de 26 de agosto de 2004, que acresce e altera dispositivos da NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/SD/Nº 35, de 25 de maio de 2004, descentralizando a execução dessa atividade para instituições conveniadas no nível estadual. Determinam esses arcabouços normativos que, “Considerando a pequena disponibilidade de técnicos especialistas associado à grande quantidade de imóveis declarados de interesse social em condições de serem avaliados” as vistorias para avaliação de imóveis rurais seriam realizadas por Perito Federal Agrário pertencente ao quadro do INCRA, ou por Engenheiro Agrônomo de instituição conveniada para esta finalidade, nos termos da legislação vigente, que subscreverá o respectivo laudo, sendo obrigatoria a Anotação de Responsabilidade Técnica do Laudo de Avaliação junto ao CREA competente (Art. 9º - NE/INCRA/Nº 41/2004).

Por fim, os acordos judiciais e extrajudiciais nas ações de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária foram instrumentos incluídos na ação do governo visando assegurar a fixação da justa indenização devida pela transferência de domínio dos imóveis desapropriados, consoante orientação baixada pela INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/Nº

⁶⁵ Com relação às Câmaras Técnicas a NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/Nº 35, de 25 de março de 2004 atribuiu a essas instâncias a tarefa de promover e ampliar as discussões dos temas afetos à Reforma Agrária por meio de intercâmbio interinstitucional, em especial daqueles que visem subsidiar a elaboração do Diagnóstico Regional e atualização dos conceitos técnicos de viabilidade.

34, de 23 de maio de 2006. Ficaram os Chefes das Procuradorias Regionais do INCRA autorizados a firmar as transações ou acordos nos processos judiciais que ainda não tenham sido proferidas sentenças de mérito em 1º grau de jurisdição.

3.2 Atos normativos correspondentes à criação, implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento - *PROCESSO 2*

Antes no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e já na vigência do I PNRA, as diretrizes operacionais relativas à implantação dos assentamentos determinavam o provimento de condições necessárias à estruturação dessas unidades, em especial no que concerne a infraestrutura⁶⁶, créditos de produção⁶⁷, assistência técnica e difusão de tecnologia⁶⁸, pesquisas agropecuárias⁶⁹, comercialização e abastecimento⁷⁰.

As estratégias dos governos à época era concretizar todo esse aparato de garantias socioeconômicas pelo envolvimento prioritário de todas as instâncias governamentais e uma participação solidária dos governos estaduais e municipais, que estimulados a fazer acordos e convênios agiriam de forma integrada e complementar à atuação federal.

Pelo visto, o propósito do governo federal à época de “harmonizar” a atuação intergovernamental para a provisão do conjunto de medidas de apoio aos projetos de assentamentos implantados pelo INCRA no bojo do I PNRA não foi alcançado. A estratégia enfrentou, porém, condições macroinstitucionais e políticas desfavoráveis, pelo que se depreendeu no desenrolar do programa de reforma agrária e dos resultados alcançados, não correspondendo aos objetivos declarados do Plano.

Faz-se importante registrar que naquele tempo determinado (1985) foi criado o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera)⁷¹ sob os auspícios do Conselho Monetário Nacional e operacionalizado a partir de 1987, que surgia como alternativa à política tradicional de crédito rural. Previa o financiamento em investimento nos assentamentos e aquisição de bens indispensáveis à manutenção da família assentada e que, não obstante sua operação descontínua teve um forte significado político em face de sua especificidade - um programa de crédito para os beneficiários da reforma agrária e suas

⁶⁶ Vias de transporte (construção, melhoramento e conservação de estradas vicinais e sua integração com a malha rodoviária), comunicações (implantação de rede equipamentos básicos permitindo o livre fluxo de informações necessárias à dinamização das relações sociais), eletrificação rural (pequenas hidrelétricas, aproveitamento de energia eólica ou extensão das redes de transmissão já existentes, etc.) abastecimento e represamento de água (perfuração de poços, pequenas barragens, perenização de riachos e conservação de aguadas) e armazenagem (armazéns comunitários locais e armazéns coletores regionais)

⁶⁷ Prioridade à produção de alimentos básicos, procedimentos simplificados para a concessão do crédito, cobertura integral para custeio e investimentos.

⁶⁸ A cargo do sistema EMBRATER na mobilização comunitária, participação na organização dos beneficiários, nos aspectos de gerência e informações sobre políticas agrícolas e setoriais que interferem no processo de reforma agrária (mecanismo de crédito e financiamento, sistemas de comercialização, preços e mercados) transferências de tecnologia e melhoria dos padrões de alimentação, higiene e saneamento, assessoria na formulação de propostas de crédito e supervisão técnica aos beneficiários e outros serviços (Brasil, 1985).

⁶⁹ Sob a responsabilidade da Embrapa, com a cooperação do MIRAD/INCRA e dos órgãos similares nos Estados e Municípios, Universidades e Centros de Pesquisas, visa o planejamento físico e de utilização dos solos, identificação e seleção de culturas e tecnologias, alternativas de sistema de produção, acompanhamento e testes de resultados e monitoramento.

⁷⁰ Os mecanismos seriam: política de preços mínimos, aquisição de excedentes de produção pelos programas governamentais, e distribuição de bens essenciais de consumo e insumos, com vistas a assegurar o normal abastecimento dos projetos de assentamentos.

⁷¹ O PROCERA foi criado pelo Conselho Monetário Nacional em 1985 com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade agrícolas dos assentados da reforma agrária, com sua plena inserção no mercado, e, assim, permitir a sua “emancipação”, ou seja, independência da tutela do governo, com titulação definitiva (REZENDE, 1999).

organizações -, com condições favorecidas nas cobranças de encargos financeiros das operações de créditos independentemente de garantia real.

Do vácuo criado pela extinção do INCRA em outubro de 1987 e o seu restabelecimento em junho de 1989, é importante registrar a edição da Portaria/INCRA/P/nº 627, de 30 de julho de 1987. Por este ato administrativo o INCRA criou a modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista com a finalidade de reconhecimento das populações que se ocupavam da exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, e destinada ao desenvolvimento de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis. Estabelecia ainda o ato que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-ia mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativa, condonial ou cooperativista.

A alteração dos princípios reguladores precedentes da política de assentamento foi observada por ocasião da publicação do documento ‘Política de Assentamento’ publicado em 1987.

3.2.1 O disciplinamento da concessão de créditos para os assentamentos rurais pós I PNRA

Não obstante sua operacionalização ter sido iniciado em 1985 a concessão de créditos iniciais para os assentamentos não teve um disciplinamento adequado quanto à sua aplicação e controle. Somente em 1988 a concessão na modalidade do ‘Crédito Implantação’ aos beneficiários dos projetos de reforma agrária teve seu regramento estabelecido pela Secretaria de Assentamento e Colonização (SEASC) do MIRAD, por meio da Instrução/MIRAD/SEASC/ nº 02, de 26 de outubro de 1988.

Aquele ato normativo disciplinou o provimento de recursos financeiros, sob a forma de crédito, aos assentados em projetos de reforma agrária e colonização, em caráter emergencial e complementar, visando assegurar aos mesmos os meios de subsistência e para o início do desenvolvimento de atividades agropecuárias, no período de instalação nos projetos⁷².

A Instrução em exame restringia a concessão do crédito de implantação aos assentados em projetos de reforma agrária e colonização que estivessem cadastrados e selecionados, desde que localizados em áreas adquiridas para fins de projetos de assentamentos com a identificação das carências financeiras para cada modalidade e de conformidade com um plano de aplicação. Complementarmente, com a mesma data, a Instrução/MIRAD/SEASC/nº 06/88, cuidou de dar orientação ao conjunto de providências destinadas a promover a execução indireta da construção de unidades habitacionais nos assentamentos do MIRAD, ou sua execução direta, com diretrizes próprias, adaptadas às peculiaridades regionais, respeitando, sempre que possível, as tradições arquitetônicas locais.

É interessante notar o significado social, cultural e econômico que foi dado à construção das moradias nos assentamentos, por esse processo estar vinculado aos usos, costumes, padrões econômicos e culturais da população assentada. Conforme a percepção do editor da norma a habitação incluiria o tipo de economia familiar a que o assentado está habituado, as formas de vida, e os materiais disponíveis nos assentamentos, e sua concretização permitiria a participação da comunidade assentada na elaboração do anteprojeto

⁷² Pela INSTRUÇÃO/MIRAD/SEASC/Nº 02 foram definidas três modalidades de créditos e valores respectivos: Crédito para Alimentação (Até 25 OTN'); Crédito para Insumos Agropecuários (fomento) (Até 70 OTN); e, Crédito para Aquisição de Materiais para Construção de Moradias (Até 80 OTN). As OTN se referiam as Obrigações do Tesouro Nacional, Título Público Federal que substituiu a Obrigações do Tesouro Nacional (ORTN), a partir de março de 1986.

e na sua execução de forma comunitária, num processo de reconhecido caráter construtivo e capacitador.

Somente com a edição da instrução/INCRA/ N° 44, de 12 de novembro de 1991, aprovada pela Resolução/INCRA/Nº 159, de 12 de novembro de 1991, o INCRA voltou a estabelecer a sua competência normativa revogando a INS-MIRAD- SEASC Nº 2/88. Nesta nova norma editada o INCRA manteve as modalidades antes definidas de concessão de crédito implantação, alterando os valores de referência no período de 1991/1992. Em 1993, por força da Portaria/INCRA/DP/nº 01, de 11 fevereiro, estabeleceu a correspondência dos valores de referência para os créditos ao salário mínimo da época, cuja modalidade de habitação foi logo em seguida alterado consoante Portaria/INCRA/DP/nº 20, de 12 de novembro de 1994. .

Seguiu-se a partir de 1995 outros atos normativos dispendo sobre a concessão dos créditos de implantação aos beneficiários dos projetos de reforma agrária criados pelo INCRA, agora nas seguintes modalidades: a) Crédito Alimentação destinado à aquisição de gêneros alimentícios necessários à subsistência dos assentados e suas famílias, enquanto não obtivessem os primeiros resultados de seu trabalho b) Crédito Fomento destinado à aquisição de ferramentas, equipamentos, insumos agrícolas em geral, tratores, plantel de animais e outros itens indispensáveis ao início da fase produtiva do assentamento e promover a capitalização dos assentados; e, c) Crédito Habitação destinado a apoiar a construção da moradia do assentado.

Os valores referenciais para essas modalidades de créditos podem ser observados na Tabela 01 do Anexo ‘E’, notando-se ali um incremento nos valores no período de 1995-1998, saltando de um total de créditos de R\$ 2.640,00 por família assentada no primeiro ano para R\$ 4.925,00 no último período.

A Portaria/ INCRA/DP/Nº 02, de 18 de março de 1997, veio ratificar que a concessão de crédito implantação somente seria concedida àqueles assentados em projetos de assentamentos criados pelo INCRA, devidamente selecionadas e homologadas. Ressalte-se a prioridade ditada pela norma para que a aplicação dos recursos fosse processada de maneira coletiva, possibilidade que certamente ampliaria o poder de compra, a capitalização dos assentados, e a viabilização das atividades produtivas nos assentamentos. Nessa perspectiva, a IN/INCRA/Nº 19, de 10 de setembro de 1997, editada cinco meses da regulamentação anterior, reafirmava a necessidade de que a aplicação dos créditos fosse efetivada mediante um planejamento ascendente, contando com a efetiva participação dos assentados qualificando-o, portanto, como um instrumento educativo.

Fato novo foi a decisão do INCRA, configurada na Instrução Normativa/ INCRA/nº26, de 22 de junho de 1998, de estender a concessão de crédito implantação com as respectivas modalidades e valores, aos beneficiários dos projetos de reforma agrária criados em imóveis de domínio dos Estados. Essa medida alterou, substancialmente, a regras anteriores que previam o atendimento somente àqueles trabalhadores rurais selecionados, homologados e assentados pelo INCRA, requerendo concomitantemente a ampliação dos recursos orçamentário-financeiros para tal.

A determinação era a de que os valores do Crédito Fomento fossem aplicados de forma coletiva com a participação dos mutuários, assessorados por técnicos do Órgão Estadual de Terras ou da Assistência Técnica, objetivando a capitalização dos assentados e a criação de infraestrutura produtiva nos projetos de assentamento. O Crédito Habitação seria concedido aos assentados localizados definitivamente nas suas unidades de produção ou em agrovilas, mediante apresentação de orçamento e justificativa. As obras e serviços de infraestrutura incluíam a construção, recuperação e manutenção de estradas, a eletrificação rural, a construção de armazéns, açudes, adutoras, pontes, casa de farinha, escolas, postos de saúde, recuperação de casas-sede dos assentamentos.

Em caráter especial, em junho de 1998, o governo resolveu instituir o ‘Crédito Implantação Emergencial’ aos agricultores assentados em projetos de assentamento criados pelo INCRA e localizados em municípios situados nas áreas de emergência definidas pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em razão das intempéries do fenômeno da seca que assolava a região semiárida do Nordeste. A Instrução Normativa/ INCRA/Nº24, de 02 de junho de 1998, disciplinou essa modalidade de crédito que tinha como finalidade implantar obras de infraestrutura nos projetos de assentamento, em especial, aquelas absorvedoras de mão de obra dos assentados, como obras comunitárias⁷³, cuja condição de ocupação de trabalho permitisse aos assentados permanecerem nos projetos, e ainda, agregar recursos materiais para os assentamentos naquela intempérie⁷⁴.

Na verdade, esse benefício não teria sido necessário se houvesse da parte do INCRA uma melhor adequabilidade e oportunidade da concessão dos créditos aos assentamentos dessa região semiárida nordestina. É fato que esse fenômeno da estiagem ocorre naquela parte do rural brasileiro de ciclos em ciclos, e o arcabouço normativo do Órgão teria que ter levado em conta além das múltiplas dimensões dos assentamentos rurais, as necessidades mais sentidas da população assentada e as peculiaridades regionais.

Os efeitos da medida governamental foram circunstanciais, emergenciais como se caracterizava o crédito. Apesar das características das obras previstas, realmente consentâneas com a situação, essa iniciativa não foi oportunizada na medida em que a ocasião exigia, além de não guardar a devida complementaridade com os demais créditos que houvera sidos disponibilizados, por falta de um assessoramento sistemático aos assentamentos por parte do INCRA e de uma ação capacitadora para com os assentados.

A partir de 1999, as medidas do Governo Federal de ajuste fiscal e restrições nos gastos públicos constrangeram as políticas públicas, notadamente a política de redistribuição de terras e assentamentos rurais, e impactaram na capacidade operacional do INCRA. Nesse sentido, foi acelerado o processo de criação de arranjos institucionais no bojo do “novo desenho institucional para a reforma agrária” e de uma “Nova Reforma Agrária” que conforme comentado antes neste trabalho, priorizava a emancipação dos projetos de assentamentos.

Nessa direção de um “novo padrão de política pública” foi editada a Medida Provisória nº 1.774-24/99, convalidada pela MP nº 1.901-30/99⁷⁵, que determinou alterações nos termos da Lei nº 8.629/93. Assim é que o INCRA, por intermédio da Instrução Normativa/ INCRA/nº 29, de 12 de abril de 1999, passou a estabelecer algumas precondições nos procedimentos administrativos necessários à criação dos projetos de assentamentos, assim como o fizera para aqueles relativos à desapropriação dos imóveis rurais, especificamente.

Uma delas burocratiza o processo quando estipula que as famílias selecionadas para os projetos de assentamento deveriam manifestar a sua concordância com as ‘condições de obtenção das terras’, inclusive quanto ao ‘preço a ser pago’, e com relação aos ‘recursos

⁷³ Os recursos do Crédito Implantação Emergencial somente poderiam ser usados em obras de infraestrutura comunitária como: cacimbas; pequenas barragens; cercas periféricas; recuperação da reserva legal através de reflorestamento com espécies nativas ou frutícolas; construção de pequenos galpões; construção de pequenos armazéns; estradas vicinais; poços amazonas; recuperação de casa sede; escolas; silos comunitários; viveiro de mudas; casa de farinha comunitária; farmácia viva; cisternas; projetos de irrigação; outras obras comunitárias consideradas pela Superintendência Regional como necessárias e geradoras de emprego e renda.

⁷⁴ O valor de concessão do crédito implantação emergencial foi fixado em até R\$1.000,00 (mil reais) por família assentada tendo sua aplicação de ser feita necessariamente de forma coletiva e implementado com a participação dos assentados, assessorados por técnicos do INCRA ou da Assistência Técnica, através de suas Associações ou Cooperativas. A aplicação do Crédito Implantação Emergencial é vedada após 31/12/98. Em abril de 1999 este ato foi revogado pela Instrução Normativa nº 29 e derrogado esse tipo de crédito aos assentados, em razão de sua especialidade.

⁷⁵ A MP nº 1.901-30/99 alterou o Arts. 2º, 6º, 7º, 11, 12, 17 e 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

naturais, suas potencialidades e limitações de uso', mediante documentação específica dirigida à Superintendência Regional do INCRA, exigências, diga-se de passagem, de alta complexidade para serem encaminhadas pelas famílias beneficiárias.

Essa decisão implicava na responsabilização da população assentada quanto à decisão do prosseguimento do processo de desapropriação dos imóveis rurais selecionados, elevando o grau de dificuldade na efetivação dos procedimentos concernentes à obtenção de terras e a criação e implantação dos assentamentos. Faz-se oportuno lembrar, que na sua grande maioria as áreas sob intervenção federal com evidentes suscetibilidades à desapropriação já se incluíam dentre aquelas negociadas nas pautas de negociações dos movimentos sociais com a esfera governamental.

Também nessa nova ordem legal das Medidas Provisórias citadas, o regramento em 1999 determinou que a obtenção de terras passasse a ser precedida de Estudo de Viabilidade Técnica (EVT), dos recursos naturais e econômicos. Esta atividade "a ser realizado através das Superintendências Regionais do INCRA" impõe dificuldade para a efetiva participação da comunidade assentada em razão do insulamento burocrático característico do quadro de 'técnicos especialistas' do Órgão, arredio à troca do saber e à interação com os assentados, e pela sua incapacidade de entender e apoiar o processo de organização daquelas famílias rurais.

Nesse tempo também houve a decisão da direção central do INCRA de reduzir a abrangência no provimento da infraestrutura básica de interesse coletivo, ficando esse tipo de ação limitada à construção de estradas de acesso, abastecimento de água para consumo humano e a eletrificação em rede tronco. Esses serviços seriam implantados "no contexto do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, quando existisse, e os recursos correspondentes a R\$ 2.000,00 por família, aplicados por meio de convênio com Estados e Municípios de localização do projeto de assentamento, ou ainda por administração direta do Órgão". No caso dos convênios com Estados e Municípios o repasse dos recursos correspondentes seria viabilizado por meio de convênio com a Caixa Econômica Federal, que passou a responsabilizar-se pela contratação e fiscalização dos serviços de infraestrutura nos assentamentos.

A consolidação dos Projetos de Assentamento já existentes, ou "antigos", até o início da vigência da Instrução Normativa em menção, por sua vez, obedeceria às regras já estabelecidas anteriormente, com os mesmos parâmetros técnicos e administrativos, quando coubessem. Entendia o INCRA por "projetos antigos", aqueles criados em exercícios anteriores a 1999, e que tivessem enquadrados nos efeitos da MP nº 1.901-30/1999, ou seja, com a concessão de créditos de instalação e os investimentos de infraestrutura básica concluídos e recebidos os créditos PROCERA. Aos beneficiários de projetos de assentamento que já tivessem atendido nessas condições básicas, seriam outorgados os títulos de domínio com a transferência definitiva do domínio público para o particular. Nessa condição os projetos estariam consolidados e desvinculados do sistema de gerenciamento do INCRA.

Não obstante este enredo intrincado e protelatório para o efetivo assentamento das famílias, a exigência legal e esse arcabouço normativo do INCRA apontavam para uma oportunidade ímpar de construção de um processo de aprendizagem que permitiria a produção de conhecimentos novos para o desenvolvimento dos assentamentos. Isso poderia se dar por meio da formulação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), com base num processo capacitador, formativo e cooperativo em apoio às organizações dos assentados, coerente com a prática social e econômica e com a reflexão sistemática da realidade dos projetos de assentamento.

Williamson Castro (1992) entendia que era possível esse processo, desenvolvido contraditória e conjuntamente por trabalhadores assentados e técnicos, numa participação solidária, consciente e voluntária, superando a contradição entre o trabalho intelectual dos

técnicos com suas especialidades, e os trabalhadores(as) assentados(as) com suas experimentações sociais. As experiências de capacitação concretizadas com esse princípio metodológico entre 1987 e 1991 por intermédio do Programa Nacional de Capacitação Técnica em Apoio à Reforma Agrária, originado do Acordo de Cooperação entre o INCRA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mostrou o grande potencial desse instrumental para o aprendizado organizacional nas áreas reformadas⁷⁶. Porém, essa experiência exitosa se perdeu no aprofundamento do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos Collor e Fernando H. Cardoso.

Do ponto de vista de efetivação do comando dado pela Instrução Normativa/INCRA/nº 29, aqui comentada, administrativamente o INCRA contabilizaria recursos no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por família assentada para a elaboração do PDA, sendo o total disponibilizado por meio de convênio entre o INCRA e a associação representativa dos assentados. O desembolso seria executado em duas etapas, com a última condicionada à aprovação do Plano pela Superintendência Regional do INCRA.

A partir de então os atos normativos relativos aos assentamentos (Instruções Normativas e Normas de Execução) estabeleceram o disciplinamento para a concessão dos créditos iniciais que possibilitassem aos novos trabalhadores rurais assentados o apoio para o início das atividades produtivas permitindo as condições necessárias para sua permanência no Projeto de Assentamento.

Nesse ínterim também, o INCRA cria por intermédio da Portaria INCRA/P/nº 477, de 04 de Novembro de 1999, a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em terras de dominialidade de organismos federais, estaduais e municipais, de interesse social e ecológico. Esta providência foi necessária em razão das recomendações da Comissão Interinstitucional definida pela Portaria Interministerial/P/nº 1/99, de 24 de setembro, entre o MEPF e o MMA.

O ato administrativo do INCRA determinava que as áreas para os projetos de desenvolvimento sustentável fossem destinadas às populações que baseavam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental. A concessão seria em regime de uso comum (associativa, condominial ou cooperativista) de conformidade com decisão das comunidades beneficiárias. A concepção e o desenvolvimento desta modalidade de projeto, apoiado pelo MMA e com a participação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), teria como base a sustentabilidade e promoção de qualidade de vida daquelas populações tradicionais.

Reportando-se novamente ao disciplinamento para a concessão dos créditos iniciais, observa-se na Tabela 02, Anexo ‘E’, que os créditos iniciais para a implantação dos assentamentos que antes eram definidos nas modalidades alimentação, fomento e habitação passaram a constituir somente duas modalidades: a modalidade ‘Créditos de Apoio à Instalação’, totalizando os recursos para atendimento às necessidades de alimentação e fomento; e, a modalidade ‘Aquisição de Materiais de Construção’ objetivando a edificação de residências das famílias assentadas com acréscimos em relação aos valores anteriores fixados para tal.

De plano, a sistematização dos dados mostra um relativo crescimento nos valores de crédito nos quatro anos (1999/2002), nas modalidades de Apoio à Instalação e Aquisição de Material de Construção com predominância para esta última. Em cotejo com os créditos

⁷⁶ Em cinco anos de atuação o Programa atingiu mais de mil e duzentos treinados, entre técnicos e assentados, inicialmente nos Estados da região Nordeste (Bahia, Ceará, Pernambuco, Alagoas e Maranhão) e após, nos Estados da região Sul (Paraná e Santa Catarina), desenvolvendo, prioritariamente, capacitação nas áreas temáticas de planejamento agroeconômico e elaboração de projetos, e gestão de áreas reformadas.

destinados no período de 1995-1998, verifica-se um pequeno acréscimo na modalidade de instalação, com destaque para aquisição de materiais de construção.

É importante registrar que em novembro de 2000 foi firmada uma parceria do INCRA e a Caixa Econômica Federal por meio do convênio INCRA/CEF/nº 76.000/00 para viabilizar a construção de moradias nos assentamentos rurais elevando os valores de referência para aquele ano, como já demonstrado. Após, em 2001, novo convênio foi firmado entre as duas entidades (Convênio INCRA/CEF/nº 67.000/01) para a mesma finalidade.

No que tange às ações estruturantes, a infraestrutura básica ficou distinguida entre o atendimento àqueles projetos de assentamentos criados antes de 1999 e aqueles criados a partir deste ano de referência, seguindo a estratégia do governo de consolidar o maior número possível de assentamentos “antigos”.

Certamente por isso o INCRA aportou valores para a ação de medição e demarcação duas vezes maiores do que as necessidades concretas de assistência técnica e à elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos assentamentos (ver Tabela 03, Anexo ‘E’).

Essa disposição dos recursos mostrada acima, onde se destacam aqueles direcionados à finalização dos serviços de infraestrutura para os assentamentos “antigos” e à medição e demarcação dos lotes indica a prioridade do governo para essas ações a partir dos anos de 2000 a 2002. Os recursos alocados na atividade demarcatória que resultaria no ‘parcelamento’ da área e na correspondente titulação dos assentamentos e sua emancipação possibilitaria a criação de uma “porta de saída” - como viria afirmar um ex-presidente do INCRA em entrevista ao autor -, desobrigando o INCRA, definitivamente, de outras responsabilidades de cunho econômico-social.

No tocante à assistência técnica, extensão rural e capacitação de famílias assentadas nos projetos de assentamento do INCRA a partir de 2000, esse tipo de assessoramento teve seus procedimentos técnico-administrativos regulados pela Norma de Execução/INCRA/ nº 02, de 6 de novembro de 2000. Previa este ato a concessão de assistência técnica durante três anos, restrito à elaboração e aprovação do PDA, visando à implantação e consolidação do projeto de assentamento e a promoção das famílias assentadas aos programas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar.

A viabilização dessa atividade técnica seria concretizada por meio de convênio com os governos de Estado, prefeituras municipais, entidades civis sem fins lucrativos ou entidades representativas dos assentados. Neste último caso, o ponto positivo a ressaltar é que a entidade representativa dos assentados poderia contratar diretamente prestadoras de serviços, dentre aquelas devidamente credenciadas no INCRA, com experiência técnica e pedagógica comprovada de, no mínimo dois anos, no planejamento, capacitação e assistência técnica em agricultura familiar, dispondo para tanto com equipes multidisciplinar nas áreas agronômicas, socioeconômica e ambiental.

Com essa verdadeira descentralização de decisões para o nível da organização dos assentados, um processo permanente de acompanhamento e de instrução realizado pelo INCRA para as famílias assentadas (homens, mulheres e jovens) criaria uma perspectiva construtiva para os projetos de assentamentos. Essa possibilidade, por certo, criaria uma maior integração dos membros da comunidade assentada e, por outro lado, um poder e controle social sobre os meios de que disporia para o desenvolvimento do assentamento, concorrendo para a verdadeira consolidação e autogestão na condução de seus negócios rurais.

No entanto, com outras bases concebidas pelo governo por força do “novo paradigma gerencial voltado para resultados e com foco no cliente/cidadão” o INCRA edita no período de 2000-2002, um número expressivo de atos administrativos consentâneos com a proposta da “Nova Reforma Agrária” que muda os procedimentos técnico-administrativos regulados pela Norma de Execução antes analisada.

Ressalte-se nesse aspecto a edição da Instrução Normativa/INCRA/ nº 41, de 24 de maio de 2000, que normatizou os procedimentos necessários à implantação do “Programa Nacional de Reforma Agrária” o qual abrangia as ações de assentamento de trabalhadores rurais, mas trazia também em seu bojo a execução de atividades de regularização fundiária e de emissão de títulos de propriedade para as terras em regime de posse.

Citado programa alargou as ações federais fundiárias sob a responsabilidade do INCRA que até então estavam restrita à redistribuição de terras em atendimento às famílias de trabalhadores rurais que se encontravam em acampamentos, para, novamente, realizar ações de discriminação, arrecadação e destinação de terras públicas por meio da regularização fundiária, e procedimentos para o gerenciamento da estrutura fundiária.

Outra exigência normativa do INCRA nos procedimentos técnico-administrativos relativos aos assentamentos rurais sob a sua responsabilidade se referia à formulação do PDA que deveria ser elaborado no prazo máximo de seis meses e cujos encargos de contratação de profissionais para tal seriam repassados para a entidade representativa do projeto de assentamento assim como os recursos financeiros correspondentes.

Essa medida, não obstante a perspectiva de controle social dos serviços pelas organizações, associações ou cooperativas, engessou o processo de formulação do PDA afastando, em definitivo, qualquer possibilidade de sua efetivação de forma participativa e que corresponesse aos interesses culturais e sociais dos assentados e suas organizações, com finalidade de transformação social.

A importância no desenvolvimento dos PDA dentro dessa processualidade onde se inscreve o compromisso, a participação, a cooperação, o conhecimento, a criatividade, a totalidade e a criticidade, não poderia se constituir apenas na necessidade de cumprir determinados trâmites burocráticos e nem na urgência de elaborar projetos para financiamentos. De outra forma, transformadora, explicitaria as condições materiais e organizacionais de implementação e construção dos assentamentos na direção do desenvolvimento socioeconômico, cultural, organizacional e político das comunidades assentadas e dos membros que as compõem.

É desse período a decisão da alta direção do INCRA de intensificar as medidas técnico-administrativas para acelerar a consolidação dos projetos de assentamentos federais. Os procedimentos necessários à consecução dessa decisão unilateral, porque não objetivada por consulta aos beneficiários, foi burocratizada por meio da Norma de Execução/INCRA/nº 09, de 06 de abril de 2001.

Esse tipo de “finalização” determinado pelo Executivo Federal em relação aos projetos de assentamentos criados e implantados pelo INCRA, numa reprise do modelo similar à emancipação dos projetos de colonização, estaria concluído, quando: (1) o PDA estivesse concluído e aprovado; (2) os serviços de medição e demarcação realizados; (3) fosse completada a disponibilização dos recursos de apoio à instalação (alimentação, fomento); (4) estivessem disponibilizados os recursos de habitação; (5) fosse realizada a infraestrutura básica de interesse coletivo, representada apenas pelas vias de acesso e rede tronco de energia elétrica; e, (6) estivessem titulados pelos menos 50% dos beneficiários, exceto para os projetos nas modalidades PAE e PDS.

Esse conjunto de medidas técnico-administrativas com a finalidade de consolidar os projetos de assentamentos tem estreita convergência com os propósitos do “novo modelo institucionalizado da reforma agrária” concebido no bojo do Novo Mundo Rural (NMR) de transformar os assentados em agricultores familiares inseridos no mercado. Nesta condição os assentados passariam a disputar mercados com os setores capitalistas agrários (grandes proprietários e os representantes do agronegócio) e não agrários (setores industriais, comerciais e financeiros, nacionais e internacionais) e outras formas de capital.

Ficaria assim o INCRA, nessa condição, desobrigado das demais ações de estruturação, em especial, na área da industrialização e processamento destinados a agregar valor aos produtos excedentes gerados nos assentamentos, estruturação para participação na econômica solidária e inserção nos mercados potenciais. Igualmente, isentar-se-ia do dever constitucional de prover os serviços sociais indispensáveis na área de educação, saúde, saneamento e lazer, reduzindo sobremaneira a condição de sustentabilidade das áreas reformadas.

Finalmente, a outorga de título de domínio individualizado para as famílias assentadas com a transferência das terras públicas para o domínio privado sugeria o encaminhamento pelo INCRA das bases para a retirada gradativa dos projetos de assentamento do âmbito das políticas específicas do governo de amparo aos assentamentos rurais. A proposição do Novo Mundo Rural, como já comentada, era colocar os assentamentos e as famílias ali instaladas, colocando-os à sua própria sorte porque não garantidas à sua integração com outras políticas regionais de apoio adequados e nem a mecanismos de mercados mais favoráveis para as áreas reformadas.

3.2.2 O disciplinamento da concessão de créditos para os assentamentos rurais pós II PNRA

Os efeitos que a ideologia neoliberal dominante exerceu na gestão da política de assentamentos rurais são visíveis em face da continuidade da adoção de medidas expressas nos atos normativos editados pelo núcleo duro da alta direção do INCRA a partir do II PNRA. Faz-se oportuno lembrar, que a grande maioria dessas medidas adotadas fora antes reprimidas pelos movimentos sociais e setores de defesa da luta dos trabalhadores rurais sem terra pela realização da reforma agrária.

A política de assentamento do governo, agora cognominada de “Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis” conforme expressa nos atos ordinários baixados pelo INCRA, a partir de então, incluiu orientações para a adoção de procedimentos que depreciam a prática coletiva, comunitária e solidária, que os camponeses e movimentos sociais representativos da luta pela reforma agrária valorizavam. Reinstituiu o parcelamento das áreas reformadas ressuscitando a concepção de individualização e fragmentação exacerbada das áreas rurais destinadas à reforma agrária nos anos 1970 e 1980, próprios da colonização na região amazônica e dos projetos do PROTERRA no Nordeste, em detrimento da destinação dessas áreas hoje à exploração associativa e cooperativa.

Apesar de reiterar que os recursos deveriam ser necessariamente aplicados de forma coletiva, dão ênfase à medição e demarcação das ‘parcelas’, ou ‘lotes’ do assentamento - o parcelamento -, para ao final promover a titulação individual, ou como na prática anterior, e finalmente emancipá-los.

Nos procedimentos que dispõem sobre a seleção de candidatos⁷⁷, em face de edição da Norma de Execução/INCRA/SD/ nº 38, de 30 de março de 2004, ressalte-se especificamente no que se refere à etapa de legitimação das famílias no processo de seleção para o assentamento:

⁷⁷O Art. 2º da Norma de Execução INCRA/SD nº 38 de 30 de março de 2004 define que o processo seletivo tem caráter nacional e objetiva o assentamento das famílias de trabalhadores rurais, em áreas vagas em Projeto de Reforma Agrária já existentes, em áreas obtidas com base nos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, ou através de compra e venda, doação, áreas revertidas, decorrentes de processos de discriminação e arrecadação ou outra forma de obtenção. Os beneficiários dos Projetos de Reforma Agrária, oriundos de outras instituições governamentais, devidamente reconhecidos pelo INCRA, que venham obter o direito de receber os Créditos de Produção e Instalação, instituído para atendimento ao Programa de Reforma Agrária, deverão passar pela etapa de Inscrição em conformidade com o definido nesta norma.

Art. 13. A legitimação é o processo formal de definição das famílias para ocuparem lotes e/ou parcelas no Projeto de Assentamento dentre as selecionadas pelo INCRA. A legitimação deve-se fazer mediante realização de Assembleia, com a participação dos candidatos inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais, estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento. A legitimação é uma ação coordenada pela Equipe de Seleção do INCRA, em conformidade com o art. 5º da presente Norma de Execução.

Parágrafo único. Não serão submetidos à etapa de Legitimação os beneficiários descritos no art. 8º desta norma.

A etapa da ‘legitimação’ fora antes um processo exigido pela organização dos trabalhadores rurais dentro da dinâmica de sua luta política e resistência pelo acesso àquela área convertida em assentamento e não se encontrava conjecturado na legislação que regulamentava e disciplinava as disposições relativas à reforma agrária. Esse processo originou-se de um contraponto das organizações dos trabalhadores rurais assentados que consideravam insuficientes as etapas usuais de seleção dos beneficiários concebidas pelo INCRA (o cadastramento, a seleção e a homologação). A ‘legitimação’, que inclui outros critérios de seleção compreendidos pela organização dos assentados, acabou sendo normatizada pelo INCRA no ato administrativo acima descrito, portanto, desfigurado, repondo a ordem de preferência aonde os trabalhadores rurais sem terra vêm em última instância de atendimento.

Ou seja, primeiramente, atender-se-ia o proprietário do imóvel rural desapropriado, desde que explorasse a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família. Em segunda ordem, atender-se-ia aos trabalhadores rurais que trabalhassem e residissem no imóvel rural desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários. Em terceiro, assentar-se-iam os agricultores cujas propriedades não alcançassem a dimensão da propriedade familiar da região ou fossem comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. Os trabalhadores rurais sem terra vêm em última ordem de preferência, juntamente com aqueles “teoricamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovado competência para a prática das atividades agrícolas”.

A política de redistribuição de terras por força coercitiva do Estado, como nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, de natureza conflitiva, tem razões inconciliáveis com a presença de ex-proprietários das terras desapropriadas em ‘convívio social’ com as organizações dos trabalhadores rurais assentados. As verificações de campo obtidas por este observador no assessoramento aos projetos de assentamentos do INCRA permitem asseverar que essa convivência não se harmoniza. Esta condição é insubstancial à natureza do assentamento e de suas especificidades, notadamente, no que tange ao seu sentido de construção de novas identidades e novas relações sociais, políticas e culturais e econômicas.

Em tempo esse instrumento normativo foi derrogado em favor da vigência da Norma de Execução/INCRA/nº 45, de 25 de agosto de 2005, que definiu como categorias a serem contempladas no processo seletivo, as seguintes: (1) o agricultor e agricultora sem terra; (2) o posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; e, (3) o agricultor e agricultora cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município. As etapas de seleção passaram a ser constituídas de ‘inscrição’⁷⁸ e ‘homologação’⁷⁹.

⁷⁸ A inscrição de que trata a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 destina-se a identificar e dimensionar a real demanda de assentamento, não gerando direito subjetivo ao candidato em ser assentado em projeto integrante do ‘Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis’, implementado pelo INCRA, mas tão somente direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior.

⁷⁹ A etapa de Homologação de que trata a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 é o ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos(as) selecionados(as) como beneficiários(as) da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiários(os) - RB, contendo os nomes dos candidatos(as)

Parecia estar superado o impasse antes colocado em relação ao atendimento prioritário ao assentamento de proprietário de imóvel desapropriado que quisesse “explorar diretamente a parcela”. Todavia, consta no Anexo II da NE em exame, que trata da sistemática de classificação, a ordem de preferência em relação ao proprietário de imóvel desapropriado é recuperada gerando uma incongruência em relação ao que já está prevista na seção II do ato normativo do INCRA que define os beneficiários como potenciais assentados. Aliás, nos critérios básicos para a classificação dos candidatos a categoria ‘proprietário de imóvel desapropriado’ aparece com pontuação máxima de 60 pontos, 06 pontos superiores à categoria dos trabalhadores assalariados, posseiros, parceiros, arrendatários, foreiros que residem ou trabalhem no imóvel desapropriado, e uma prevalência de 12 pontos acima daqueles estabelecidos para a classificação dos trabalhadores rurais sem terra (ver Quadro 01, Anexo E).

É improvável o equacionamento desse embaraço pelos membros da organização do assentamento e mesmo pelo INCRA, por força da legislação vigente. Constitui-se certamente esta situação, como um problema em potencial que deverá ser enfrentado para o desenvolvimento regular dos projetos de assentamento. O necessário respeito às formas de organização social pré-existentes é um requisito básico, sobretudo quando se tratar de áreas desapropriadas objeto de conflitos pela posse da terra. Seria de bom alvitre, portanto, resguardar as formas de organização edificadas pela luta e dinâmica dos trabalhadores rurais sem terra submetidas a diversas condições sociais de exploração.

Portanto, a etapa de homologação dos candidatos selecionados pelo INCRA, realizada em comum acordo com a organização dos trabalhadores rurais assentados, parece conveniente para legitimar o processo e dar subsistência à natureza dos assentamentos criados pelo Órgão.

Continuando o exame dos atos normativos do INCRA a partir dessa nova conjuntura política do advento do II PNRA em 2003, novas modalidades de concessão de crédito às famílias assentadas foram criadas pelo Órgão federal para a instalação⁸⁰ e o desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos de assentamento existentes. Essa decisão da alta direção do INCRA pareceu indicar uma preocupação com o atendimento de uma maior universalidade de situações concretas nos assentamentos e de suas múltiplas dimensões.

No que diz respeito à criação da modalidade de crédito ‘Elaboração do Plano de Recuperação dos Assentamentos’ o INCRA atendeu as reivindicações dos trabalhadores rurais sem terra assentados, particularmente aqueles ligados ao MST. Os movimentos sociais insistiam na tomada de providências pelo INCRA na recuperação dos assentamentos rurais criados anteriormente que reconhecidamente apresentavam carências infraestruturais e ambientais, observadas, inclusive, em vários estudos acadêmicos sobre os assentamentos, como já abordado trabalho.

No entanto, essa medida foi desvirtuada com encaminhamentos unicamente para atender a recuperação das moradias dos assentados deixando todo o resto, particularmente o passivo ambiental e a reabilitação do processo produtivo, sem a devida atenção gerando o

selecionados(as), dados do Projeto de Assentamento, data da homologação da seleção e assinaturas do Superintendente Regional e Chefe da Divisão de Suporte Operacional.

⁸⁰ A concessão do Crédito Instalação se faz após a criação do Projeto de Assentamento, a homologação da relação de beneficiários (RB) e a abertura e bloqueio de conta específica. A operacionalização dar-se-á mediante a constituição de comissão de crédito, designada em ordem de serviço específica, composta por servidores do INCRA ou por servidores do INCRA e de outros órgãos públicos, federais, estaduais, distritais ou municipais, integrantes de termo de cooperação técnica ou convênio. O crédito possibilita suprir as necessidades básicas das famílias assentadas, no que diz respeito à alimentação, na aquisição de bens de consumo essenciais e indispensáveis à qualidade de vida e ao início da fase produtiva do projeto de assentamento, onde essas famílias encontram-se descapitalizadas.

acúmulo de deficiências estruturantes que impactaram no desenvolvimento regular das áreas reformadas.

Por força ainda da necessidade de dar provimento ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – TAC, datado em 17 de outubro de 2003, firmado pelo INCRA perante o Ministério Público Federal, MDA, MMA, e IBAMA, referente à execução das regras e princípios para o licenciamento ambiental de projetos de reforma agrária, foi estabelecido o valor de até R\$ 1.000,00 por família para ações voltadas à recuperação e conservação dos recursos naturais relacionadas aos solos, à água e à biodiversidade, nas áreas de projetos de assentamento vinculados ao ‘Programa Nacional de Reforma Agrária’ do governo.

Ainda nesse tempo nos acórdãos lavrados nos autos dos processos nº 005.888/2003 e 014.577/2003 o Plenário do TCU⁸¹ fez uma reprimenda ao INCRA face à omissão do Órgão federal em encaminhar especialmente dois pontos ambientalmente relevantes: (1) a falta de regulamentação interna dos procedimentos a serem adotados para a regularização ambiental dos projetos de assentamento, com a atribuição de responsabilidades e definição do fluxo de informação; e, (2) a normatização de um procedimento de fiscalização que assegurasse o cumprimento, pelos assentados, dos condicionantes ambientais, a fim de garantir tanto a preservação das reservas ambientais legais e permanentes como o respeito a outros requisitos estabelecidos pelos Órgãos ambientais para o licenciamento dos assentamentos.

A partir de então, o INCRA editou atos ordinários visando cumprir com as determinações do Ministério Público e do TCU no que tange à segurança do meio ambiente, com a criação da modalidade de crédito ‘Recuperação e Conservação de Recursos Naturais’ destinada a elaboração de projetos de manejo florestais, substituindo-a após, pela modalidade ‘Crédito Ambiental’.

É inconteste a ampliação, neste período, da concessão de créditos de instalação às famílias assentadas com a criação de mais outras modalidades aumentando assim a amplitude de atendimento às necessidades concretas dos projetos de assentamentos criados e implantados pelo INCRA.

Nessa fase da trajetória do INCRA na execução e coordenação da política de assentamentos rurais os créditos de instalação tiveram incrementos substanciais nos valores respectivos a cada modalidade. Os recursos relacionados aos créditos destinados anteriormente à moradia das famílias assentadas quase dobraram e ampliaram-se em torno de 42% os recursos de créditos destinados à instalação representados pelo apoio à alimentação e ao fomento (ver Tabela 04, Anexo E).

Ampliaram-se, igualmente, as possibilidades de atendimento nos anos seguintes de 2007 até 2010, para outras modalidades importantes como: a reabilitação do crédito de produção; o apoio às atividades desenvolvidas pela mulher; um reforço no crédito fomento; e, o crédito necessário à restauração ambiental da área de reserva legal dos assentamentos. Os valores de cada uma dessas modalidades de crédito tiveram incrementos importantes, com um substancial crescimento também no atendimento do número de beneficiários que saltou de 56,4 mil famílias para 195,1 mil famílias, conforme balanço do governo de 2003 - 2010.

Mas, a partir de 2005, chama a atenção às disposições afetas à Norma de Execução nº 46, de 10 de novembro de 2005, que imprimem um grau maior de rigidez e dificuldade na instalação dos assentamentos rurais e que se estendeu à edição da Norma de Execução nº 53, de 20 de dezembro de 2006. Na ocasião foi estabelecido pelo INCRA um rol de

⁸¹ Nos acórdãos citados o TCU determinou ainda a regulamentação do Art. 9º, Inciso II, da Lei nº 8.629/93, a fim de conferir efetividade ao dispositivo legal que autoriza a desapropriação dos imóveis rurais em que o meio ambiente não é protegido.

condicionantes para a aplicação dos recursos nas diferentes modalidades de ‘Crédito Instalação’, no âmbito dos projetos de assentamentos.

Com relação à aplicação da modalidade ‘Apoio Inicial’ os recursos somente seriam liberados no primeiro ano de implantação do projeto de assentamento e desde que “não houvesse mais que 25% dos lotes vagos”. Sobre essa restrição cabe um comentário a respeito.

Nessa fase do assentamento se processam a discussão e a negociação quanto à definição da organização espacial do assentamento e o melhor aproveitamento das potencialidades que dispõe, caracterizadas pelo uso dos recursos naturais do assentamento, se de forma individual, se coletiva, se ainda combinando formas de exploração individual com formas associativas, e na definição do sistema produtivo inicial, constituindo-se esse estágio num processo transitório e indefinido. A regra editada é, por conseguinte, extemporânea e limitadora do processo participativo e deslegitimadora da decisão da comunidade quanto a melhor definição de sua organização econômica e social.

Na modalidade ‘Aquisição de Materiais de Construção’, a concessão deste crédito estaria condicionada a 75% dos créditos da modalidade de ‘Apoio Inicial’ sem pendência na prestação de contas total ou parcial. A norma em citação também sugere que os créditos tenham a sua liberação quando os lotes estiverem devidamente identificados, conforme ‘projeto de parcelamento’, imposição que faz replicar uma prática do INCRA correntemente usada nos projetos de colonização instalados na região amazônica.

É importante lembrar que o fomento à organização espacial dos assentamentos com base em projetos urbanísticos e a exploração coletiva foram maneiras anteriormente discutidas com os movimentos sociais e com os trabalhadores rurais assentados, no sentido de proporcionar a melhor utilização dos recursos naturais e materiais (benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas e equipamentos agrícolas) já disponíveis e aqueles a serem financiados para os assentamentos.

Agora essa proposição é a exceção. A regra ora privilegiada do “parcelamento” configura-se como um direto estímulo à individualização e fragmentação da área reformada, restringindo a capacidade de produção e até inviabilizando economicamente o projeto de assentamento, particularmente em se tratando de áreas localizadas na região semiárida do Nordeste e especificamente no bioma caatinga.

É igualmente questionável para a disponibilização do tipo de recurso inicial em comento, o critério que leva em consideração a “existência de condições de acesso ao Projeto que permita a entrega do material de construção a ser contratado”. Na verdade, essa condição independe dos esforços exclusivos das famílias assentadas, pois essa possibilidade, pela norma, é de encargo do Órgão executor federal que a deve concretizar por seus meios. É certamente uma medida incompatível com os princípios da reforma agrária.

Vê-se, por conseguinte, que o rol de condicionantes definidos pelo INCRA está estreitamente ligado à sua própria eficiência e eficácia burocrática. A tempestividade da aplicação do crédito é estritamente dependente do desempenho institucional e de responsabilidade do INCRA, seja:

- Nas condições para a elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento (PDA) e de Recuperação do Assentamento (PRA);
- Nas condições para a produção pelos assentados com a oportunidade dos créditos Fomento e PRONAF;
- Na racionalização dos procedimentos burocráticos para a liberação dos recursos da aquisição dos materiais para a construção das moradias;
- Na compatibilidade entre o provimento orçamentário/financeiro e a demanda dos assentamentos;

- Na assessoria e acompanhamento técnico constante do INCRA para que a aplicação se dê de forma regular e dentro do cronograma estabelecido.

Assinala um Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA:

“... hoje os assentados já têm uma dívida de quase R\$ 5 bilhões... nós estamos trabalhando hoje para a remissão dessa dívida, porque eles não têm condições de pagar... e quais são os fatores: primeiro, o principal fator eu coloco a dificuldade é... pode ser um contrasenso, um paradoxo, mas eu acho que uma peça que existe hoje obrigatoriedade na implantação do projeto tem causado toda essa dificuldade. São duas questões: uma é essa peça, e o segundo a questão orçamentária e financeira, é o fato do orçamento... do financeiro não andar casado com o orçamentário. Tem uma dificuldade de liberação desse financeiro fazendo com que haja um retardo na aplicação desse crédito, ficando em restos a pagar e tal. E como sempre há um aumento desses valores ficam sempre restos... pontas para complementar...tipo assim: ...para construir uma casa era R\$ 7 mil, foi para R\$ 15 mil. Só que muitos assentamentos não começaram a construir essa casa esperando essa complementação. Então, tem R\$ 7 mil depositados e faltam outros R\$ 8. Tem contas abertas com mais de dois anos, três anos esses R\$ 7 mil depositados e não chega a complementação dos R\$ 8. Isso tem gerado uma dificuldade” (Entrevista nº 11).

Finalmente é de encargo do INCRA a adoção de medidas técnico-administrativas (assessoramento técnico, recursos financeiros, etc.) para que os Planos (Planos de Explorações Anuais-PEA, PDA, Planos de Recuperação-PRA e Projetos de financiamentos), tenham a necessária integralidade, com melhor definição das alternativas de uso dos recursos produtivos disponíveis. Os Planos devem apresentar a melhor combinação das potencialidades e dos valores das comunidades rurais assentadas para o desenvolvimento que se propõe sustentável das áreas reformadas com finalidades de eficiência eficácia distributiva com garantia do retorno social.

Recorrendo mais uma vez ao testemunho do Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, observa-se a percepção que tem em relação à implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamentos, seus impasses e contradições.

“hoje eu tenho uma visão muito clara com relação a essa questão da implantação dos assentamentos.... nós preparamos um trabalho agora...e tem um diagnóstico e este diagnóstico mostra que a gente leva nove anos em média para instalar um assentamento. Na realidade o que a gente observa: um ano e meio a dois anos para obtenção e o restante para implantação. Ou seja, implantação seria aqueles créditos iniciais que a gente tem aqui na diretoria de desenvolvimento. Desenvolver o assentamento...nós não estamos desenvolvendo. Nós estamos trabalhando num esforço para implantar. Então o que a gente observa, por exemplo: esses nove anos e meio, a gente está fazendo com que os assentados sofram uma dificuldade muito forte, porque além de você não liberar o crédito a tempo e a hora, ou seja, no momento correto, esses créditos que são para implantação do assentamento, eles [ASSENTADOS] têm que pagar com três anos que está assentado.” (Entrevista nº 11).

No tocante a necessidade de formulação do PDA e seus efeitos na estruturação das áreas reformadas faz-se importante notar como aquele dirigente do INCRA considera essa ferramenta de planejamento da comunidade assentada, diferentemente de como foi concebido e normatizado.

“... a outra questão que eu acho que é a principal, do ponto de vista de uma peça é o famoso PDA. Este PDA ele está com uma peça hoje que tem que ser elaborada para depois vir a demarcação e a gente... nós temos muita dificuldade de implantar ele. Porque você vai...quem vai elaborar o PDA? Tentou-se várias vezes contratar entidades não-governamentais, muitas foram um fracasso, depois se partiu para as universidades e aí vem aqueles compêndios, verdadeiros estudos e tal e...não adianta nada é uma peça de gaveta, uma peça para ficar em...biblioteca. E o que isso faz? Quando você desapropria um imóvel que você coloca as famílias lá dentro, o que toda família quer saber é onde ela vai ficar, qual é o meu pedaço, onde eu vou poder trabalhar? Qual é a discussão da organização espacial do assentamento, isso nós não estamos fazendo. A gente homologa as famílias e chega lá...”não, fica aqui por

enquanto que vai vir o recurso para fazer o plano do assentamento e depois a demarcação". Ora, quando a gente vai fazer esse estudo da implantação, esse plano de desenvolvimento e essa demarcação, está chegando três a quatro anos após a instalação das famílias. Ora, ninguém suporta. ...como não há uma discussão há uma ocupação desordenada e aí entra pela questão ambiental porque eles não têm essa orientação e quando a gente lá na frente, com cinco seis anos que consegue elaborar o plano de desenvolvimento, que vai fazer a demarcação, a gente encontra uma ocupação completamente diferente com aquilo que foi discutido, o que foi visto lá atrás. E aí você fazer a demarcação...é conflito, porque o rapaz que está no lote há quatro anos ou no pedaço dele não quer abrir para o outro, então é muito conflito....[...] ...nós já estamos discutindo aqui com a diretoria técnica que é trazer esse pré-plano para a obtenção. Acho que o técnico hoje que obtém terras tem capacidade...ele já faz todo o estudo, inclusive para a questão ambiental...tem várias peças lá dentro e ele pode se utilizar de outras ferramentas para fazer... o próprio técnico também é quem faz através do mapa a capacidade de assentamento, ele é quem produz o número de famílias que teriam uma renda para assentar ali. Então nós estamos propondo hoje... está em conversa avançada que quando esse imóvel vier a ser imitido na posse ele já tenha uma pré-proposta de parcelamento a ser discutida e implantada com os assentados. Então, a gente acha que vai dar uma celeridade muito forte nessa questão. A outra questão é a do financeiro que a gente observa que tem uma dificuldade, mas a gente também entende que no momento que houver um entendimento no Ministério... no centro de governo...da importância....a gente tenta amainar esse problema, como é hoje"(Entrevista nº 11).

Diferentemente dessa manifestação firma-se o entendimento neste trabalho que os PDA são ferramentas importantes de planejamento e de gestão para essas áreas reformadas, na medida em que explicita as condições materiais e organizacionais dessas unidades e funciona como um instrumento de orientação para o desenvolvimento econômico, social, cultural, organizacional e político das famílias assentadas. Refletindo os interesses, expectativas objetivas e necessidades sentidas das famílias assentadas e da coletividade, os PDA construídos com base num processo formativo e capacitador e guiados para a prática associativista e cooperativista são fundamentais para os assentamentos, na medida em que orientam as decisões coletivas na direção dos objetivos e da distribuição de riquezas a serem conquistadas pela comunidade assentada.

Não têm realmente sentido da forma como foram concebidos por força de norma do INCRA e apenas como uma necessidade burocrática de preenchimento de formulários e relatórios gerenciais e contabilização de metas físicas para provar duvidosa eficiência e eficácia institucional.

No tocante às ações de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para a reforma agrária, o regramento dado pela Norma de Execução nº 39, ainda no ano de 2004, revogou os disciplinamento da Norma de Execução nº 02, de 6 de novembro de 2000. Sua principal orientação é 'assegurar', com exclusividade às famílias assentadas em projetos de reforma agrária e projetos de assentamento reconhecidos pelo INCRA, o acesso aos serviços de ATES, pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando o desenvolvimento dessas áreas, no contexto compreendido pela agricultura campesina/familiar.

Dentro das premissas normativas da ATES destaca-se aqui, de forma resumida, a importância que é dada à exigência do "desenvolvimento de processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, voltados para a construção do conhecimento e da qualificação das pessoas e da formação de competências". Esse processo de aprendizagem com enfoques participativos certamente estimula a mudança de atitudes das comunidades assentadas e de suas organizações e contribui para outra perspectiva de desenvolvimento dessas áreas reformadas onde os princípios da agroecologia deveriam ser a base do processo o que daria outro sentido à viabilização econômica, aos cuidados ambientais, e de promoção da expansão das capacidades das comunidades assentadas e de suas efetivações ("functionings") (SEN, 1993).

A democratização das decisões propugnada no ato normativo, por seu lado, tem substancial relevância no sentido da experimentação participativa da construção da cidadania e do processo de controle social sobre as políticas públicas, que deveriam interagir e se complementarem no processo de desenvolvimento dos assentamentos.

A estruturação da ação de ATES preestabelecida pela NE/INCRA/Nº 02/2000 em exame, tem como fator de destaque sua composição interinstitucional no nível central⁸² e uma representação paritária nos níveis regionais contando com a participação dos governos federais, estaduais, da organização dos assentados e das entidades diretamente envolvidas com o programa. No plano de supervisão e execução foram definidas equipes de articulação e núcleos de serviços de ATES, respectivamente vinculada a uma coordenação regional, com características multidisciplinares, com atuação permanente.

Segundo a orientação normativa do INCRA a execução dos serviços seria totalmente descentralizada via a celebração de convênios, preferencialmente plurianuais, com as entidades de personalidade jurídica de direito privado ligadas aos movimentos sociais ou das organizações representativas dos trabalhadores rurais, governos dos Estados, prefeituras municipais e entidades civis sem fins lucrativos. Esse procedimento visaria resguardar o princípio da reciprocidade de interesses entre aquele Órgão e as organizações convenentes, o qual é essencial ao alcance dos objetivos que têm os projetos de reforma agrária.

O sistema concebido anteriormente foi alterado a partir da edição da Norma de Execução/INCRA/ nº 71, de 12 de maio de 2008. No final do ano referido também foi instituído o “Manual Operacional de ATES” que fixa as diretrizes operacionais para a execução da ATES em nível nacional, aprovado pela Norma de Execução INCRA/DD/nº 78, de 31 de outubro de 2008. O objetivo dessa decisão era “... orientar e dar respaldo técnico e jurídico à implementação da ação de ATES em nível nacional a partir dos princípios e objetivos da ação, de uma estrutura interligada de funcionamento e de procedimentos metodológicos compatíveis com a legislação e a concepção da ação” (Art. 1º).

O novo modelo concentra o poder da coordenação em nível nacional na Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do INCRA e coordenação em nível regional nas Superintendências Regionais do INCRA, em estrita observância as diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) do MDA. Mais uma instância foi criada representada pelo Grupo Nacional de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GARA) que, a partir de então, funcionaria como espaço de discussão e articulação para a implementação do programa de ATES nas diversas regiões⁸³. Do mesmo modo que os atos normativos anteriores mantêm-se as Equipes de Articulação com os Núcleos Operacionais como unidades de caráter multidisciplinar com experiência no enfoque de gênero.

Como no disciplinamento anterior, em face da característica descentralizada dos serviços, ao INCRA caberia o papel de principal provedor de recursos e supervisor das atividades, observado o disposto na Lei nº 8.666/93, no Decreto nº 6.170/2007, na IN/STN nº 001/97 e demais normas pertinentes.

⁸²De conformidade com a norma a estruturação dos processos decisórios é representada pela Coordenação Nacional composta por representantes do INCRA, a quem cabe à coordenação, das Secretarias de Desenvolvimento Territorial e da Agricultura Familiar do MDA, de outros órgãos federais envolvidos com o desenvolvimento rural e representações nacionais dos trabalhadores rurais, indicados e nomeados por ato das autoridades competentes.

⁸³ Outras instâncias de natureza consultiva, sem vínculo institucional, foram criadas como: o Fórum Nacional de ATES com a atribuição de propor e formular ações do Programa de ATES, com a finalidade de aprimorar a sua implementação; e o Fórum Estadual, que tem o papel de articulação entre os diferentes níveis de governo, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com o objetivo de discutir a implementação do Programa de ATES no Estado e propor ações de melhoria e aperfeiçoamento das atividades do programa.

As observações de campo permitem construir uma análise mais crítica desses serviços que na prática estão longe de se coadunar com as suas premissas. Desde os anos 1990 no formato que recebeu do Projeto Lumiar a assistência técnica nos assentamentos sofre de desvirtuamentos causados pelas disputas de poder hegemônico, notadamente dos movimentos sociais e sindicais (MST e CONTAG, em especial), em torno de seus espaços decisórios, na formulação das metodologias de ação educativa e assistência técnica, na composição de equipes com privilegiamento ao alinhamento político-partidário, e disputas em relação aos recursos orçamentários e financeiros.

Há fortes evidências que relacionam o perfil das equipes locais de execução dos serviços de ATES à orientação política de cada movimento social e sindical. A prática da militância supera o exercício autônomo qualificado de uma assessoria voltado aos interesses das comunidades assistidas. Ou seja, não obstante afirmar o discurso da participação dos assentados na tomada das decisões entendendo-a como um processo educativo construtivista, a ATES decididamente não rompe com as amarras da prática da militância dos técnicos envolvidos, da visão tecnicista e produtivista que ainda preponderam na atividade extensionista.

Mesmo tratando-se de serviços terceirizados, a ATES mantém ainda na sua supervisão um forte controle da burocracia do INCRA, apesar da ineficiência no acompanhamento das ações no campo e na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros repassados às entidades responsáveis pela execução dos serviços. Além disso, os rendimentos apresentados são preocupantes e os descompassos entre a demanda e o atendimento efetivo associado à falta de cobertura orçamentária e financeira adequada leva a esta ação patrocinada pelo INCRA a um estado de tensão permanente.

Tem-se verificado no curso desta ação que o acúmulo de atividades exercidas pelas equipes técnicas (o envolvimento na burocracia referente à aplicação do Crédito de Apoio à Instalação e outras linhas de crédito; elaboração dos projetos técnicos de financiamento de produção, pelo PRONAF ou outras fontes de créditos existentes; elaboração de PEA, PDA e PRA) levam-nas a executarem atividades mecânicas, estanques, sem a necessária integralidade e complementaridade destas ações e com a essencial participação das famílias assentadas. A atenção das contratadas e seus técnicos esteve voltada para a elaboração e apresentação de relatórios e consequente faturamento.

As fragilidades evidenciadas nessa ação são muitas e podem ser creditadas às condições precárias de trabalho das equipes, à limitada formação e experiência dos técnicos, à descontinuidade do processo de capacitação, ao pouco intercâmbio com a pesquisa e às descontinuidades e incertezas ano a ano quanto à cobertura financeira e a continuidade da ATES. Essas limitações já presentes no passado por ocasião da execução do Lumiar são ainda verificáveis.

Para o provimento de infraestrutura nos projetos de assentamento - limitado à implantação ou recuperação da malha viária, rede de energia elétrica, saneamento básico composto de sistemas de captação e distribuição de água -, o INCRA continuou com uma forte política de descentralização na prestação desses serviços via a celebração de convênios com outros entes governamentais (Ministérios, Estados e Municípios). Há também iniciativas muito localizadas de constituição de consórcios intermunicipais para assegurar o adequado uso e gestão de equipamentos de patrulha mecanizada para recuperação de estradas.

A criação no âmbito do INCRA das ações de captação e sistema de distribuição de água para consumo humano nos assentamentos situados no semiárido brasileiro contou com a importante parceria da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) o que possibilitou a construção de cisternas e sistemas de captação de água que minimizaram os riscos da segurança hídrica nesses assentamentos.

No entanto, ainda são registrados nesse aspecto infraestrutural considerável passivo nos assentamentos. Consoante pesquisa apresentada pelo INCRA em dezembro de 2010 sobre “A Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária”⁸⁴, 57% da população assentada declararam seu descontentamento com a condição das estradas e vias de acesso predominando essa carência nas regiões Norte (65%) e Nordeste (64%). De acordo ainda com a pesquisa em relação ao acesso a energia elétrica, apesar dos avanços nesse item, mais de 23% das famílias assentadas ainda não tem acesso a esse bem, mais de 20% dos assentados não tem água suficiente e apenas 1,14% possui rede de esgoto, com a maioria (34,30%) utilizando fossa simples, 29,83% com fossa negra, e 22,75%. Por outras formas.

Uma ação institucional certamente importante foi adotada com a edição da Norma de Execução INCRA/DD/ nº 76, editada em 27 de agosto de 2008, que criou o programa denominado “Terra Sol” de fomento à agroindustrialização, comercialização e às atividades pluriativas solidárias nos assentamentos. Pelas características de suas atividades socioeconômicas sustentáveis o desenvolvimento de um programa dessa envergadura tem o atributo de funcionar positivamente no incremento de renda dos projetos de assentamento implantados pelo INCRA e também valorizarem as experiências regionais e potencialidades locais.

A exigência da norma, desta vez muito apropriada aos princípios da reforma agrária, é de que os recursos destinados deveriam ser aplicados na forma de projetos coletivos, tanto nas fases de estruturação, como de consolidação dos assentamentos rurais. Consentânea também é a orientação dada pelo ato normativo quanto ao financiamento público no apoio à implantação e recuperação de agroindústrias, no apoio às ações de inserção mercadológica e valorização da produção dos assentamentos, no apoio à implantação de atividades pluriativas solidárias, e no apoio às ações de fomento a agroecologia.

O reparo a ser feito, no entanto, se refere à limitação na abrangência dos projetos do programa “Terra Sol” dado que nem todos os projetos de assentamentos no País estariam cobertos. A sua implementação exigiria a seleção prévia de assentamentos por cada Superintendência Regional do INCRA nos Estados, cujo critério excludente, inevitavelmente, gera diferenciações na política de assentamentos e compromete a qualificação do processo de desenvolvimento sustentável das áreas reformadas.

3.3 Atos normativos relativos à estruturação do sistema de decisão da política de assentamento - *PROCESSO 3*

Desde o lançamento do I PNRA, a diretriz estabelecida pelo governo federal era que a reforma agrária, por força da amplitude da sua proposta, far-se-ia de modo articulado em diferentes esferas governamentais, além do envolvimento efetivo das organizações e entidades representativas da sociedade civil.

Esse princípio serviu de fundamento à ação pública do INCRA em toda sua trajetória, no campo específico da redistribuição de terras e o assentamento. Por demandar um longo prazo de implantação e consolidação, esse processo redistributivo necessitaria de uma articulação interinstitucional e a compatibilização dos esforços e recursos destinados às políticas setoriais e regionais.

Na concepção do governo era imprescindível o apoio dos Governos Estaduais e Municipais. Estes entes cumpririam papel importante no apoio técnico aos projetos

⁸⁴ De acordo com a informação oficial a Pesquisa sobre A Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária abrangeu todas as 804.867 famílias assentadas entre 1985 e 2008, mediante a aplicação de 16.153 entrevistas, distribuídas em 1.164 assentamentos por todo o Brasil, “sob rigorosa técnica estatística”.

específicos de assentamentos traduzidos no estabelecimento de acordos e convênios que viabilizariam os sistemas locais de infraestrutura, de produção, de comercialização, de educação, de saúde e outros. Também as instituições de ensino, públicas e particulares foram convocadas a dar a sua contribuição em operações integradas com vistas a amparar as demandas específicas nas áreas reformadas.

As vacilações nas decisões políticas dos governantes nos vários ciclos e a resolução titubeante em questões fundamentais como da desigualdade do acesso à terra e do direito da propriedade no rural brasileiro, foram determinantes para a ineficiência dessa estratégia.

Os atos dos governos, limitados à correlação de forças políticas correntemente ligadas à dominação tradicional tenderam a desfigurar os instrumentos jurídicos com sucessivas propostas de alterações, a editar normativos circunstanciais e fragilizar o orçamento necessário à operacionalização do processo distributivo de terras e a implantação dos assentamentos rurais. Como consequência do deslocamento da ação redistributiva fundiária foram criados derivativos, como a mercantilização da terra (aquisição negociada de terras por meio da compra e venda de terras, do crédito fundiário, do banco da terra, casulo), o gerenciamento da estrutura fundiária, a arrecadação, a regularização fundiária, a descentralização, as parcerias, etc.

A decisão quanto à participação ativa e permanente de setores da sociedade civil em particular as organizações dos trabalhadores rurais sem terra e dos assentados com a finalidade de garantir o direito à representação dos interesses e reivindicações na formulação, execução, acompanhamento e avaliação da política de governo, não passou de retórica. Pelo contrário, houve um maior insulamento burocrático do INCRA e o distanciamento das decisões do governo em relação aos movimentos sociais no que se referem às questões fundamentais de desenvolvimento da política de assentamento (a discussão das pautas, a definição das agendas, o processamento das demandas, etc.) impossibilitando principalmente o “engolfamento social” do INCRA pelas organizações representativas dos trabalhadores sem terra, restringindo o diálogo e o espaço de mediação dos conflitos.

Na esteira do aprofundamento dos conflitos e do atendimento insatisfatório da demanda social o Governo Federal, como numa estratégia de descompressão política das organizações dos trabalhadores rurais, notadamente o MST, revitalizou o discurso da “integração” dos projetos de assentamento às políticas regionais e programas locais de desenvolvimento sustentável, ou implicitamente, a criação de condições para a ‘emancipação’ dessas unidades.

A função “planejamento estratégico” passou a ser o principal instrumento de intervenção na estrutura fundiária e de assentamento de trabalhadores rurais em ato administrativo representado pela edição da Resolução/CD/ nº 12, de 20 de março de 2001, que aprovou a Instrução Normativa/INCRA/ N° 2., estabelecendo normas gerais para a implementação do “Programa Nacional de Reforma Agrária”.

A partir daí, a ação de redistribuição de terras cingir-se-ia, antes, à elaboração de “diagnósticos das questões regionais”, como subsídio ao planejamento e o gerenciamento da estrutura fundiária, e só depois, à implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento e a regularização fundiária. Esta sequência de ações corresponderia ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública, voltado à produção de alternativas para a resolução de problemas.

O testemunho de um ex-diretor da área de obtenção do INCRA na gestão de Fernando Henrique Cardoso mostra como se processava a gestão das ações do INCRA antes dessa decisão de sustentação pelo planejamento estratégico:

“a política agrária de Brasília é muito... o que eu imagino que é... como se tivesse o domínio da realidade. Então, nós tínhamos o monitoramento de processos... na minha gestão a preocupação era baixar a fervura ao máximo. Ter prioridade, ter agilidade. O planejamento

foi quando nos criamos aquele fluxo de processo e começamos a descobrir os tempos médios que bem ou mal a gente sabia... sabia qual era a nossa capacidade operacional. Os grandes problemas nossos no INCRA era que a gente falava de coisas sem saber se a gente tinha condições de... você tem que prometer coisas que você possa cumprir, porque senão você está represando um conflito muito maior. [...] num processo de gestão mínimo os processos tinham que estar andando num certo compasso para poder atingir a meta. Tanto que no meio do ano a gente sabia quem tinha chance [as Superintendências que precisavam atingir as metas] apesar daquele corre, corre final. Mas a área de conflito passou realmente a ser uma área... saiu da diretoria para ser uma área... e se criou o Departamento de Conflitos Agrários, para você ver o peso que foi dado" (Entrevista nº 02).

Assim, dito “planejamento estratégico” quebraria paradigmas gerenciais na coordenação da política de assentamentos no País e daria outro tratamento tecnopolítico aos problemas fundiários com base no recorte territorial e nas características de espaços sociais, diferenciados por suas atividades próprias herdadas da divisão progressiva do trabalho social (DURKHEIM, 2004). Uma política pública, portanto, como expressão do poder público onde se conformam elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva (MULLER & SUREL, 2004).

Condicionamentos foram criados a partir desse ato normativo (IN/INCRA/Nº 2/2001) para a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e para a implantação dos assentamentos rurais com os seus investimentos, que ampliaram o grau de dificuldade do processo e transformaram especialmente árduas a sua consecução.

A decisão da alta direção do INCRA de consolidar os projetos de assentamento foi determinada pela Norma de Execução/INCRA/nº 9, de 6 de abril de 2001, que previu a “finalização” do processo de desresponsabilização do Órgão para com a famílias assentadas, uma vez atendidas as seguintes ações: execução dos serviços de medição topográfica (perímetro e as parcelas individuais ou coletivas); disponibilização de créditos de apoio à instalação (aquisição de alimentação, ferramentas e outros implementos básicos); disponibilização de habitação para os beneficiários (aquisição de material de construção); disponibilização da infraestrutura básica de interesse coletivo (vias de acesso, abastecimento de água para consumo humano e rede tronco de energia elétrica, entre outras consideradas indispensáveis à viabilização socioeconômica 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.

Esses ditames passam ao largo das considerações de ordem específicas de cada assentamento e de suas múltiplas dimensões, revelando-se a natureza da dominação burocrática e do poder coercitivo do INCRA e um total desconhecimento da realidade das áreas reformadas e das particularidades regionais. Os procedimentos literalmente ‘empurram’ os assentamentos rurais para fora do sistema de gerenciamento e da responsabilização do Órgão no tocante as ações complementares de infraestrutura, assistência técnica, capacitação e serviços sociais, preconizando a inserção e a integração das famílias ‘consolidadas de modo unilateral’ ao imaginoso e discursivo ‘desenvolvimento local sustentável’.

Mais especificamente com relação à tomada de decisões internas do INCRA no tocante a desconcentração dos decisórios da política de assentamentos para os níveis de execução, ou seja, as Superintendências Regionais classificadas no regimento interno da autarquia com “Órgãos Descentralizados” atém-se, em especial neste trabalho, ao exame dos atos administrativos editados a partir do ano de 2000 a 2010.

Citados procedimentos reguladores da ação do INCRA na coordenação da política de assentamento tiveram como norma de procedimentos, invariavelmente ‘estabelecer as diretrizes para descentralização das decisões, fixar as alcadas decisórias e os fluxos de procedimentos para as decisões colegiadas do INCRA, relativas à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária’. Aspirava-se também, com essa regulação, a um

aumento da racionalidade e simplificação dos processos reconhecidamente burocráticos e paralisantes, bem ao estilo da administração pública brasileira.

Foram também instituídos no sentido de transferir responsabilidades de decisões para os Superintendentes Regionais, muito delas sem a necessária compatibilização com recursos humanos, materiais e orçamentário-financeiros, muito menos para dar autonomia aqueles gestores, necessária para criar espaços de aproximação e diálogo com os movimentos sociais e de mediação das pautas de reivindicação e dos conflitos de interesses.

Assim é importante ainda destacar que em 2002, foi editada pelo conselho Diretor do INCRA a Resolução/INCRA/CD/nº 21, de 22 de agosto de 2002 que delegou competência aos Superintendentes Regionais para, mediante prévia deliberação do CDR, adquirir, por compra e venda imóveis rurais insuscetíveis de desapropriação, por interesse social para fins de reforma agrária.

Atos administrativos editados a partir de 2004 (Instrução Normativa/INCRA/nº 14, de 8 de março de 2004, revogada pela Instrução Normativa/INCRA/ nº 33, de 23 de maio de 2006, revogada pela Instrução Normativa/INCRA/nº 36, de 20 de novembro de 2006), tiveram o mesmo propósito de desconcentração das decisões nos níveis hierárquicos superiores e de racionalização dos procedimentos, como as normas anteriores. No entanto, o Comitê de Decisão Intermediária (CDI), ainda presente na IN nº 14/2004, foi extinto pelas INSTRUÇÕES NORMATIVAS Nº 33/2006 e Nº 36/2006, certamente por colidir e superpor competências e atribuições com o CDR.

No que respeita aos procedimentos relativos aos processos de desapropriação e de compra e venda, de alçada do CDR, faz-se importante relatar que a partir desses atos administrativos contínuos houve alterações nos encaminhamentos para a decisão final de desapropriação como também para a compra e venda de imóveis rurais para fins de implantação de assentamentos. Antes os autos com a instrução técnico-jurídica, além da movimentação nas Superintendências Regionais, tinham logo após, a movimentação por todas as instâncias dos Órgãos específicos singulares num processo extremamente burocrático, moroso e desnecessário. A instrução técnico-jurídica nessa movimentação era repetitiva, cabendo eventuais orientações apenas para algum saneamento da instrução, porém, sem muita relevância.

Os processos de desapropriação e de compra e venda passaram então a ter sua instrução técnica e jurídica finalizada nas Superintendências Regionais. Logo após, seria encaminhado um conjunto de peças que a alta direção do INCRA denominou de “Conjunto/Decreto”, destinado à instrução dos procedimentos relativos à edição do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária.

Entender-se-ia essa medida como racional e simplificadora que ofereceria uma maior agilização nas ações de atendimento a demanda social pelo assentamento das famílias de trabalhadores rurais sem terra, não fosse o excesso de exigências determinado pelas Instruções Normativas/INCRA/Nº 33 e Nº 36 editada no ano de 2006, para a edição do decreto declaratório. Igualmente nos procedimentos relativos ao lançamento de TDA as Instruções acima citadas estabelecem que, para esse feito é necessário o envio de peças para o nível hierárquico central, constituindo o que a alta direção do INCRA denominou de “Conjunto/Avaliação”.

Observa-se novamente a reconcentração das decisões no nível hierárquico dos Órgãos seccionais e Órgãos específicos singulares (Diretorias, Coordenações e Procuradoria) onde os encaminhamentos das necessidades sociais urgentes postas pelos trabalhadores rurais sem terra e os assentados se perderam na burocracia perdulária. Percebe-se aí um desnível entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas numa completa contradição entre a “descentralização”, ou como se prefere aqui considerar, a desconcentração

dos níveis administrativos maiores para os menores e a celeridade do processo, como resultado pretendido.

Esses instrumentos normativos mostraram, de forma soberba, a capacidade da tecnocracia do INCRA de obstar qualquer possibilidade de discussão do arcabouço normativo a formas adaptadas às múltiplas dimensões dos assentamentos e às singularidades regionais, o que faz lembrar o decálogo da contrarreforma de Gomes da Silva: “Dos dez expedientes usados para bloquear a efetivação da reforma agrária, um dos tópicos é a ênfase no tecnicismo perdulário. Os chamados tecnocratas estão sempre à mão, com reconhecida competência, para aplicar doses crescentes de burocracia paralisante” (GOMES DA SILVA, 1996: 52).

Os esquemas normativos das organizações político-administrativas como lembra Offe (1984) – e apropriado nesse caso em estudo, o INCRA -, não podem depender do acaso ou do arbítrio dos seus membros, mas precisam estar em harmonia com os imperativos de seu meio social e econômico.

Concluindo esta parte do trabalho, fica patenteado, que os marcos regulatórios concebidos para sustentar os procedimentos técnico-jurídicos e administrativos do INCRA, criaram sérios embaraços no que concerne à fiscalização pelo Órgão Federal do cumprimento da função social da propriedade fundiária, nas desapropriações de terras, e no desenvolvimento dos assentamentos respectivos.

Fruto de uma trama urdida daqueles que se opõem a qualquer processo que indique um novo estatuto para o regime de posse e uso da terra, um conjunto de alterações nos dispositivos legais e normativos foram entabulados criando imbróglis insuperáveis, como a insuscitabilidade de desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva, mesmo que sem o atendimento por completo dos critérios estabelecidos na ordem constitucional de 1988.

Como visto as alterações legais e os arranjos promovidos pelo Poder Executivo no período da investigação deste trabalho, revelaram-se impactantes para a política de assentamentos no País, no que tange: a desapropriação de imóveis rurais; as mudanças significativas de procedimentos de identificação fundiária realizada pelo INCRA; a redução de abrangência no provimento da infraestrutura básica; a descentralização das ações de apoio à estruturação e desenvolvimento das áreas reformadas, ações e atividades antes restritas ao Órgão Federal; e a consolidação (emancipação) intempestiva dos projetos de assentamentos.

Os atos administrativos editados pela alta direção do INCRA desde o I PNRA – marcados por períodos críticos de mudanças sociopolíticas e macroeconômicas -, foram sempre circunstanciais, e obedeceram ora a reivindicação e pressão dos movimentos sociais, ora à conjuntura macroeconômica, outros momentos às acomodações políticas, por vezes ao ajustamento de conduta de seus dirigentes por força da atuação do Ministério Público, outras vezes à fiscalização dos Órgãos de Controle como o Tribunal de Contas da União (TCU).

Esse padrão criou dificuldades para os executivos locais do INCRA nas Superintendências Regionais, nas decisões sobre quaisquer eventuais processos de adequações que pudessem atender de forma eficaz as necessidades de desenvolvimento dos assentamentos sob a sua gestão jurídico-administrativa.

Aliás, nas avaliações do MPOG foi apresentado um conjunto de fatores que na visão daquele Ministério responsável pela programação orçamentária governamental impactou no rebaixamento da qualidade da gestão do INCRA na condução da política de assentamentos, notadamente em relação aos procedimentos técnico-normativo-burocráticos que concorreram para a constituição de permanentes passivos associados à falta de acompanhamento sistemático dos serviços prestados aos assentamentos (obras, necessidade de crédito e sua aplicação, assistência técnica, etc.).

Finalmente, a concentração e a centralização das decisões do INCRA nos Órgãos centrais foram questões presentes em toda a trajetória do Órgão, assim como a persistente

improvisão na execução dos Programas/Ações/Atividades e as recorrentes limitações orçamentárias e financeiras.

No capítulo IV e último, são evidenciadas uma série de contradições do Poder Executivo que ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de promover alterações mais gerais no regime agrário, respondia às tensões sociais e às reivindicações dos trabalhadores rurais sem terra com a adoção de medidas localizadas sem um impacto efetivo na alteração das relações da propriedade fundiária no Brasil.

CAPÍTULO IV

A ESTRUTURAÇÃO DOS SISTEMAS DE AÇÃO DO INCRA E OS RESULTADOS DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Esta parte inicialmente trata dos papéis desempenhados pelos atores sociais e agentes e dirigentes públicos na determinação dos resultados dos processos de desenvolvimento da política de assentamentos rurais, procurando caracterizar os objetivos e recursos de poder que foram decisivos no processo decisório para a implementação da política.

São evidenciadas também uma série de contradições do Poder Executivo que ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de promover alterações mais gerais no regime agrário, respondia às tensões sociais e às reivindicações dos trabalhadores rurais sem terra com a adoção de medidas localizadas sem um impacto efetivo nas relações da propriedade fundiária.

Igualmente, se analisa a estruturação dos processos decisórios, de negociação política e de intermediação de interesses. Esta análise envolve as dinâmicas sociais, em especial, a mediação dos conflitos, as formas de participação das organizações representativas dos trabalhadores rurais assentados, as atitudes e o comportamento dos atores sociais, dos agentes públicos e demais instituições diretamente vinculadas à execução da política de assentamentos rurais.

Mais adiante se apresenta um balanço dos resultados da política de assentamentos rurais que mostra o desempenho institucional por parte do INCRA e a atuação de outros agentes em diferentes contextos no compartilhamento das ações estruturantes necessárias à qualificação do processo de acesso à terra e de reprodução econômico-social das inúmeras famílias atendidas.

1. Os sistemas de decisão e a intermediação de interesses na política de assentamentos

1.1 Questões político-institucionais

Conforme já comentado neste trabalho há a contemporização de que o conceito de reforma agrária adotado nos vários ciclos de governos referenciados (de Sarney a Lula da Silva) foi claramente compensatório e não tiveram condições político-institucionais de alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no meio rural brasileiro. Dentre outros determinantes, as coalizões eleitorais que sustentaram politicamente os governos até então, com a participação expressiva de correntes tradicionalmente conservadoras e contrarreformistas, foram sempre o fiel da balança na inviabilização dos programas governamentais que, diga-se de passagem, foram todos de caráter conservador e de corte assistencialista.

As declarações do Executivo Federal e sua matriz programática trouxeram na sua formulação fortes contradições, pois ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de profundas alterações sociais no campo, os programas apresentados foram inoperantes para esse desiderato. Desde o I PNRA, o processo de distribuição de terras foi marcado por uma característica reativa antes que proativa restrita no seu alcance e que ficou limitado a dar resposta à pressão social e apaziguar os conflitos rurais, antes que ao esforço de promover a agricultura camponesa mediante a transformação da estrutura fundiária e as suas relações de poder (CARTER & CARVALHO, 2010).

A perspectiva conservadora vê a reforma agrária como uma questão isolada e setorial; um assunto marginal para o desenvolvimento rural. Seus projetos de assentamentos são pontuais e esparsos e não altera de maneira significativa a estrutura fundiária existente. Entre os governantes que adotam essa postura paira o medo de assanhar e confrontar as forças dominantes do campo, a dizer, os grandes proprietários de terra e os conglomerados do agronegócio (CARTER & CARVALHO, 2010: 290).

Entretanto, a persistente iniquidade no campo geradora de intensos conflitos agrários tornou-se um problema político a ser equacionado pelo Estado. A política de assentamentos rurais como uma política pública de natureza redistributiva e de construção social de uma realidade no meio rural brasileiro, configurou-se como um referencial para os atores sociais organizados em torno da questão da terra, na regulação dos conflitos e na harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como os interesses e fins coletivos.

Por meio da confrontação com o Estado os grupos e movimentos sociais apresentaram as suas concepções sobre os problemas conflitivos vivenciados no campo (injustiça social, assassinatos e morte, pobreza e miséria) determinados pela grave distorção no domínio e uso da propriedade fundiária e os impedimentos de acesso à terra. Além das alegações do problema político conformadas, de certo, no caráter reivindicatório, apresentaram também indicativos de propostas de ação, diversa daquelas que são recorrentemente encaminhados pela burocracia do Estado sob um esquema do monopólio legítimo da força e da dominação legal racional forjada pela definição jurídica da ação (legalidade) e, sobretudo pela tecnicidade (racionalidade) (WEBER, 1999).

Se a execução dos assentamentos não conferiu uma ação contundente na alteração do *status quo* agrário, no entanto, é preciso reconhecer que as ‘áreas reformadas’ surgidas da intervenção do INCRA representaram mudanças socioeconômicas significativas para os trabalhadores rurais que ali se instalaram e para os territórios onde se constituíram.

Uma das críticas a se considerar veio de um ex-diretor da Diretoria de Assentamento do INCRA que exerceu a função no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando se reportou a dificuldade dos assentamentos de se viabilizarem:

“para mim tem uma coisa muito clara que essas demandas sociais são resultado do processo de redemocratização, que dizer, o pico do processo de redemocratização era os anos 80 até a metade dos anos 90, você estava em plena efervescência. Eu que politicamente me situei sempre do lado da organização popular, muito mais do que do lado do governo, eu não diria nem do governo, mas do Estado, eu sempre fui muito mais contestador, minha vida pessoal todinha foi nessa linha, eu sempre me dei muito bem com o movimento social. Tanto é que o José Rainha reunia comigo em minha casa. Não que eu fosse... abrisse o jogo para o MST... eu estava representando o Estado, eu falava em nome do Estado, não falava como militante político. Mas, eu acho que o excesso de pressão não beneficiou a reforma agrária. Por quê? Porque o INCRA tinha uma limitada capacidade de avaliar a viabilidade dos assentamentos, porque a pressão era por desapropriação independente das condições de viabilidade econômica e de desenvolvimento dos assentamentos. Isso eu acho que foi uma coisa muito ruim para a reforma agrária: o número de assentamentos aumentou muito, mas você mesmo sabe... constata isso: que tem áreas de assentamentos aqui no Nordeste, no Ceará mesmo, em Pernambuco, que são absolutamente inviáveis de qualquer ponto de vista que você queira imaginar. [...]... era outro problema que o INCRA tinha, que era o problema da...os assentamentos eram mal escolhidos, não todos, mas a grande maioria, eu diria a maioria. Os assentamentos escolhidos sob pressão, em alguns casos estavam dentro de área de preservação ambiental...foi uma devastação, uma devastação do tipo que você nem imagina...as pessoas não tinham condições de plantar porque era floresta, viviam de exploração de madeira e quando terminou floresta não tem nada ali para se sustentar. Então, as pessoas viveram de exploração de madeira e quando terminou a exploração de madeira, eu não sei como está o assentamento hoje, mas eram precárias... a terra era precária, eram séculos de exploração de cana. Então essa precariedade das escolhas se junta à outra

precariedade que está ligada a essa questão da capacidade de assistência técnica. O Governo não conseguia prover a mínima condição de assistência técnica” (Entrevista nº 12).

Não obstante as severas críticas ao seu *modus operandi*, a implantação de assentamentos rurais em várias partes do País, tem demonstrado, nos municípios onde houve uma maior concentração dessas unidades socioterritoriais, uma ampliação da população no campo ou, no mínimo, a redução do êxodo rural (BERGAMASCO & NORDER, 2010).

Diversos estudos já apresentados neste trabalho têm demonstrado que a formação de assentamentos rurais tem dinamizado as economias locais onde estão inseridos com melhoria no poder aquisitivo das famílias assentadas, tanto nos gêneros alimentícios como nos bens de consumo em geral, eletrodomésticos, insumos e implementos agrícolas. Essa nova dinâmica local com a presença dos assentamentos aumentou a oferta e a diversidade de alimentos produzidos reduzindo o custo da alimentação e melhorando a qualidade da nutrição em vários municípios do interior, especialmente com a realização das feiras livres (HERÉDIA *et alii.*, 2004). Igualmente, constituíram num ponto de partida de novas demandas e um espaço alternativo para o exercício da participação pública.

1.2 Representações dominantes e processos de negociação

Inúmeras organizações e movimentos socioterritoriais surgidas do contexto de emergência, expansão e consolidação de representações sociais contribuíram para uma ‘intervenção forçada’ do INCRA nas desapropriações de terras e consequente criação de assentamentos rurais, destacando num primeiro plano a CONTAG, a CPT, o MAST e o MST, vindo logo após o MLST, o MLT, e outras.

A Ouvidoria Agrária Nacional⁸⁵, Órgão integrante da estrutura organizacional do MDA, criada para mediar os conflitos agrários, tem se relacionado com um número expressivo de movimentos de grupos sociais que atuam em torno da questão agrária e da realização da reforma agrária.

Fernandes (2010) em trabalho sobre o processo de territorialização dos movimentos socioterritoriais no campo, em particular o MST, contabiliza 86 movimentos socioterritoriais com atuação em vários Estados da Federação ampliando o processo de territorialização do movimento camponês e sua luta face às novas conflituosidades do campo, geradas pelo novo contexto mundializado pelas transnacionais do agronegócio.

Assim remarcado, tem-se admitido que a capacidade de pressão política de cada grupo social e/ou em conjunto, foi determinante para que o INCRA, sob intenso esforço, acelerasse as desapropriações das terras classificadas por aquele Órgão federal como improdutivas, criasse e implementasse os assentamentos de famílias de trabalhadores rurais sem terra. Essa pressão também compeliu o INCRA a levar a política de assentamento numa ou noutra direção, ora privilegiando a obtenção de terras, ora privilegiando a concessão de volumes consideráveis de créditos, ou ora privilegiando alguns grupos sociais colocando algum programa sob o seu controle indireto como no caso específico da assistência técnica e do PRONERA.

O insulamento da burocracia do INCRA com a crença nos benefícios da dominação do aparelho do Estado e de detentores legítimos do conhecimento técnico, com base num modelo

⁸⁵ Instituída pelo Decreto Federal nº 7.255/2010, que trata da estrutura organizacional do MDA, a Ouvidoria Agrária Nacional foi criada, nos termos do disposto no artigo 2º do anexo I, com o objetivo de prevenir e mediar os conflitos agrários na zona rural. Suas ações são desempenhadas de forma articulada com órgãos governamentais e não governamentais, por meio de parcerias firmadas em todo o País e que resultaram na estruturação da rede de órgãos especializados em questões agrárias. A atuação tem por finalidade garantir os direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários no campo (www.mda.br/portal/ouvidoria/institucional - acesso em 25/10/2012).

funcional fundado na ‘razão de agir’⁸⁶, não foi capaz de conter a dinâmica dos movimentos sociais e suas ações incisivas coletivas. A “expertise” na produção e no conhecimento das normas e na capacidade para elaborar diagnósticos e prescrições que definem o modo de agir dos agentes públicos, não surtiu efeito, no caso do INCRA, no processo de exclusão e de inclusão das organizações sociais com mais ou menos recursos de poder de coação do Estado, no campo político da formulação e das decisões relativas à política de redistribuição das terras.

É certo de que os movimentos sociais influenciaram os processos, os resultados e os efeitos do desenvolvimento da política de assentamento por meio de “inputs” (entradas) traduzidas nas pautas de reivindicações apresentadas ao poder público com expressivas demandas, desde a obtenção de terras à necessidade de apoio aos assentamentos. É evidente também que a “judiciarização da luta pela terra” (FERNANDES, 2010:173) encetada na segunda metade da década de 1990 além de outras medidas desmobilizadoras do campesinato, tolheram a maior estratégia dos movimentos sociais que são as ocupações de terra e, em consequência, também provocaram a redução do número de assentamentos rurais implantados pelo INCRA.

No trato das questões relacionadas aos assentamentos (as ocupações, as vistorias e avaliações, o processo de desapropriações, criação dos assentamentos, cadastro e seleção de assentados, e as atividades decorrentes de estruturação dos projetos) a problemática da negociação foi central na trajetória do INCRA na coordenação da política de assentamentos. Entre o INCRA e os movimentos sociais houve distintos diálogos na negociação das pautas de reivindicações.

Longe de representar uma arena de característica participativa, muito pelo contrário, os momentos (forçados) de negociações entre os representantes do INCRA e dos movimentos sociais de luta pela terra foram marcados por processos mais conflitivos num ou outro momento. Foram também momentos de incompreensões e contaminados por um embate de natureza político-ideológico-partidária que teve o seu maior acirramento no período de grande ebulação dos conflitos agrários na década de 1990 até 1999.

Caracterizada em função dos objetivos e recursos de poder dos atores sociais envolvidos no processo decisório, das posições e dos papéis dos agentes e dirigentes públicos movidos por autointeresses, pode-se asseverar que ditos momentos foram de contradições e até de incoerências entre os atores do “lado de dentro” e do “lado de fora” como viria a caracterizar Romano (2009)⁸⁷, aqui configurados pelos representantes da burocracia do INCRA e pelos atores sociais envolvidos no processo de negociação.

É importante destacar que “recursos de poder” na análise de Lamounier (1994), é considerado como “um amplo conjunto de atributos, situações ou instrumentos utilizados pelos atores para fazer valer suas opiniões nos processos de decisão estudados. [...] Sem dúvida, a efetivação do potencial implícito nesses recursos dependem em parte, das “arenas” e do contexto institucional dos processos decisórios” (P. 7).

⁸⁶ A “razão de agir” está ligada a uma solução técnica entre várias soluções de racionalidade técnica, segundo uma fase ascendente rumo à tomada de decisão monopolizada, e uma fase descendente rumo à execução. Neste desenvolvimento linear o *policy making* é tributário de uma racionalidade presa a uma coleira decisória técnico-burocrática, levando a tendência monopolista (MASSADIER, 2004).

⁸⁷ Segundo Lamounier (1994), Romano (2009) representa os atores do “lado de dentro” correspondendo ao setor governamental, entendendo esse setor como uma espécie de território político onde se manifestam relações entre diversos centros de poder que buscam aliados no sistema político extragovernamental e no mundo dos interesses privados. Por sua vez, em termos dos atores do “lado de fora”, isto é, de fora do governo, o grau de organização seria um recurso fundamental.

Considera-se assim que, se esses momentos de mediações não caracterizaram estritamente verdadeiros espaços públicos⁸⁸, eles se transformaram em espaço de extensas trocas de informações e permitiu um aprendizado político e gerencial da política pública em debate. Para aqueles que deles participaram (gestores públicos, técnicos, representantes dos grupos sociais, outros mediadores externos), esses momentos, tensos por vezes, resultou igualmente num importante acúmulo de experiências e na renovação do diálogo com os movimentos sociais.

Ressalte-se ainda que foi importante ocasião para o aprofundamento do conhecimento sobre a multiplicidade de dimensões a ser considerada no tratamento do tema e sobre os fatores sociopolíticos e de política econômica, determinantes para o encaminhamento das questões de pauta e da convergência sobre os meios a serem disponíveis e os seus resultados.

Nesse ambiente de disputas e conflitos sociais os trabalhadores rurais sem terra, os assentados e respectivas representações, negociaram alianças para legitimar as suas propostas, onde fizeram valer seus interesses, esperanças e pontos de vistas, e suas conquistas.

2. Os instrumentos de ação e as formas de operacionalização da política de assentamentos rurais

2.1 Diretrizes orçamentárias e instrumentos de programação

As diretrizes que pautam a elaboração e execução do orçamento anual do INCRA obedecem a um conjunto de Leis (A Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO), a Lei Orçamentária Anual -LOA) que definem e quantificam as metas e a alocação de recursos orçamentários e financeiros necessários à execução do programas/projetos/operações especiais relacionados à sua atuação fundiária.

Especificamente em relação à LOA este instrumento de programação vincula a contabilidade orçamentária às Diretrizes Orçamentárias e também ao Plano Plurianual, para a destinação dos recursos financeiros, em particular para a reforma agrária, num período de quatro anos.

Na implementação do Programa de Reforma Agrária e conforme a determinação contida no *caput* do art. 25, o Chefe do Executivo deve fixar, por meio da LOA, o volume de títulos da dívida agrária para pagamento das indenizações resultantes das desapropriações efetuadas e os recursos para movimentar a máquina administrativa.

Outro instrumento importante de orientação da execução das ações de competência do INCRA é o Plano Plurianual (PPA)⁸⁹. Como parte do instrumental orçamentário-financeiro de alocação de recursos necessários à execução dos programas/ações/atividades previstos nos PPA e acometidos aos Órgãos estatais, e neste particular ao INCRA, a Programação Operacional Anual (POA) é o instrumento de detalhamento de metas e dos tetos

⁸⁸ Para Dagnino *et alii*. (2006:23) espaços públicos identificam-se como “as instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas que não são monopolizados por algum ator social e político ou pelo próprio Estado, refletem a pluralidade”.

⁸⁹ O PPA um instrumento de planejamento e orçamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º do art. 165 da Constituição Federal) que, na maioria das vezes, são despesas de capital, vez que são de longa duração. Por meio desse instrumento de planejamento se procura ordenar as ações do governo, medidas, gastos que levem a atingir as metas e objetivos fixados para o período de quatro anos, tanto no governo federal como nos governos estaduais e municipais. Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

orçamentários por “Programas e Ação”, e também de acompanhamento e controle da execução.

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, o orçamento ganhou mais “status” com a implementação do ‘orçamento-programa’ integrado aos sistemas de contabilidade pública. Ficaram estabelecidos pontos fundamentais para a gestão fiscal dos gastos públicos, dentre eles o de que os interesses da sociedade devem nortear a elaboração dos orçamentos públicos, e, a atuação fiscal do governo deve ter coerência com metas pré-fixadas (BUGARIN *et al.*, 2003).

Fazendo uma breve retrospectiva sobre os PPA nos termos de seus Programas/Ações/Atividades relacionadas à política de assentamentos rurais, vincula-se a análise desses instrumentos ao início do processo de reorganização do sistema de planejamento, orçamento e gestão do Governo Federal, no fim de 1998.

Antes, e apenas como registro, a Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996 instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 1996/1999 denominado de “Plano Brasil em Ação”, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, estabelecendo, para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras relativas aos programas de duração continuada.

Esse Plano Plurianual tinha como objetivos principais o controle das contas públicas, garantir a estabilidade econômica representada pelo Plano Real e remover os obstáculos para a retomada do crescimento. Portanto, não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento, sendo encaminhado ao Congresso de forma burocrática e aprovado de forma a cumprir a formalidade da previsão constitucional (GARCIA, 2003).

Em especial, nessa linha o PPA aprovado pela Lei nº 9.989, de 21 de junho de 2000, para o período de 2000 a 2003 (PPA 2000/2003 – Plano Avança Brasil o ‘Novo Mundo Rural - Assentamentos para Trabalhadores Rurais’) ⁹⁰ apresentou mudanças substanciais no contexto da gestão dos recursos públicos programados para a política de redistribuição de terras e assentamentos rurais, por via de consequência dos macro-objetivos da política do governo federal de “promover o desenvolvimento integrado do campo” (BRASIL, 1999: 13)⁹¹. Esse Plano apresenta um projeto de transformação do meio rural com vistas a reduzir a distância que o separa do ambiente urbano, verificada por indicadores diversos, e a estabelecer outra dinâmica socioeconômica, privilegiando a agricultura familiar e os trabalhadores sem ou com pouca terra.

Em especial como parte dessa transformação no rural indicava a necessidade de dar continuidade à reforma agrária com o desenvolvimento de ‘novos modelos’ de reestruturação fundiária e promover a ‘emancipação dos assentamentos rurais’.

Chama a atenção no PPA 2000-2003 o fato de que o antigo Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais foi desmembrado, de forma não justificada, em três outros programas: Assentamento de Trabalhadores Rurais; Consolidação de Projetos de Assentamento; e, Emancipação de Projetos de Assentamento. Também podem ser destacadas as “Orientações Estratégicas do INCRA” definidas num rol de objetivos setoriais para a atuação da autarquia, alguns de reconhecido sentido estratégico como:

⁹⁰ O PPA 2000-2003 foi um marco na organização da ação estatal, ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre o planejamento, orçamento e gestão. Desde então, toda a iniciativa governamental foi organizada em programas com foco em resultados.

⁹¹ O Plano Plurianual 2000-2003 remeteu ao macro-objetivo nº 20 “Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo” os seguintes programas finalísticos: Agricultura Familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais; Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos; Emancipação de Assentamentos Rurais; Energia das Pequenas Comunidades; Luz no Campo; e, Reassentamento de Itaparica.

- Contribuir para o combate à fome, à erradicação da pobreza rural, obtendo recursos fundiários de qualidade que propiciem aos novos agricultores familiares desenvolverem atividades produtivas sustentáveis em níveis de competitividade;
- Integrar as ações de obtenção de terras com os programas regionais de desenvolvimento sustentável;
 - Criar e/ou ampliar as oportunidades de rendas das famílias assentadas;
 - Promover a sustentabilidade social e ambiental e a viabilidade econômica das unidades familiares de produção rural, enfocando as questões de gênero;
 - Apoiar os agricultores familiares e suas organizações na formação e consolidação de mercados com marcas de distinção e valorização regionais;
 - Criar mecanismos de fomento ao desenvolvimento e promoção profissional e da capacitação da família assentada;
- Estabelecer com os Estados, Municípios e demais Órgãos públicos federais, as interfaces que guardarão os processos de ações conjugadas, de modo a definir as ações da exclusividade de cada organização e aquelas a serem implementadas de forma compartilhada ou supletiva;
 - Reafirmar a condição do INCRA como instituição autárquica da administração pública federal, que tem como incumbência básica levar a cabo as ações de reforma agrária;
 - Reiterar a importância da reforma agrária como instrumento de correção e reestruturação fundiária nacional, regional e local, garantindo o processo de democratização do acesso à terra, de expansão e consolidação das unidades de produção familiar.

O contraditório observado nessas orientações é que ao mesmo tempo em que indicava um papel estratégico a ser exercido pelo INCRA, buscava reduzir o escopo de sua missão institucional de fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade fundiária e promover um sistema mais equânime do regime da posse e uso da terra. Ou seja, doravante seriam intensificados mecanismos alternativos à desapropriação com propósitos de redução do custo global da obtenção dos recursos fundiários (pregão público, compra direta, Banco da Terra, Crédito Fundiário, destinação de terras públicas da União, Estados e Municípios, confisco de terras utilizadas em plantio de plantas psicotrópicas e Projeto Casulo). Outra orientação estava ligada a implantação das ações de obtenção de terras e regularização fundiária de forma descentralizada para Estados e Municípios.

Consoante avaliação de Garcia (2003) o PPA 2000-2003 mostrou uma baixa articulação entre os ministérios responsáveis pelas ações requeridas, para promover o desenvolvimento rural. A proposta de intervenção no espaço rural revelou-se, bastante parcial e insuficiente.

Já para o quadriênio 2004/2007 a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 instituiu o Plano Plurianual, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal. Esse PPA foi construído num clima de grande expectativa com relação aos compromissos assumidos pelo governo no “Projeto um Brasil de Todos” que tinha o propósito de enfrentar “o desafio histórico de eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e de construir uma sociedade dinâmica e moderna”.

A geração de empregos e de riquezas, o estabelecimento da justiça social, a promoção de um “desenvolvimento sustentado com equidade social” seriam objetivos perseguidos com a grande união de esforços e a mobilização da sociedade brasileira.

Pautava-se o PPA pela democratização do processo, que possibilitaria pensar, juntos, os caminhos para o desenvolvimento do País, fruto do debate com as organizações da sociedade. Destinava-se a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira conferindo racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças.

Apesar dessa perspectiva alvissareira, no tocante a implementação dos Programas Finalísticos do PPA relacionados particularmente ao ‘Assentamentos para Trabalhadores Rurais’ e ao ‘Desenvolvimento sustentável na reforma agrária’, os recursos materiais não foram considerados como minimamente razoáveis, como avaliaram setores do próprio governo, assim como a infraestrutura existente que também foi avaliada como sofrível.

Analisando o ‘Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de 2004/2007’ publicado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2005) os técnicos daquele Ministério faz menção a um rol de fatores determinantes para a realização das ações previstas no PPA, particularmente daquelas ações/atividades que constavam da programação a ser executada pelo INCRA correspondentes à política de assentamentos rurais. Esses fatores estariam relacionados às seguintes questões:

1 Dificuldades de execução financeira de algumas ações estratégicas, como crédito-instalação e de assistência técnica, que não obedecendo a um fluxo determinado impactaram negativamente na execução de outras ações e dos programas relacionados;

2 No que tange a consecução das obras e serviços nos projetos de assentamento os procedimentos técnico-burocráticos concorrem para a constituição permanente de passivos;

3 Os projetos de assentamento, não têm tido um acompanhamento sistemático pelo INCRA. Por isso, o real dimensionamento do público alvo e de suas necessidades específicas, só poderá ser conhecido através do monitoramento permanente;

4 Em 2004, especificamente, os atrasos nas liberações de recursos financeiros prejudicou o ajuizamento de ações de desapropriação e, por conseguinte, o assentamento das famílias e a execução das demais ações sequenciais pertinentes. Da mesma forma, o atraso na liberação dos créditos de instalação, prejudicou o preparo de terras para o plantio de subsistência, e mesmo a construção de moradias;

5 Os problemas de estrutura física e de pessoal do MDA e do INCRA ainda não estão plenamente equacionados, gerando deficiências no cumprimento de suas atividades. Há, portanto, necessidade de aceleração, a partir de um adequado diagnóstico de gestão, da qualificação e da regionalização dos recursos humanos. Necessita-se ainda de dimensionamento e da adequabilidade da estrutura organizacional daqueles Órgãos, frente às suas atribuições e desafios.

Nas avaliações dos Planos Plurianuais posteriores, até 2011, os relatórios apontam problemas recorrentes de gestão do INCRA que impactaram negativamente nas ações de assentamentos, levando em consideração a programação operacional anual da instituição, que prevê uma execução mensal de forma a possibilitar o alcance das metas juntamente com o acompanhamento qualitativo no desenvolvimento destas.

Insuficiência e atrasos na liberação dos recursos, e ainda a inoportunidade na sua aplicação, em especial para a concessão de Crédito-Instalação e ATES, são aspectos ressaltados pelos técnicos do governo. Aqueles analistas do MPOG entendem que os resultados ficaram, invariavelmente, aquém do esperado e parcialmente prejudicados em função do estabelecimento de limites para movimentação e empenho de recursos orçamentários e financeiros por quadrimestre.

Outro aspecto avaliado nos relatórios do MPOG se refere à inexistência de uma estratégia de desenvolvimento local e regional sustentável o que coloca em situação desfavorável os assentamentos localizados em regiões com fortes restrições de mercado, de oferta deficitária de assistência técnica e de capacitação, de serviços sociais e de infraestrutura básica. Essa desarticulação da política de reforma agrária com os programas locais e regionais de desenvolvimento dificulta a inserção econômico-social das famílias assentadas e concorre para o endividamento e evasão dos assentados.

Os analistas do MPOG apontam a lentidão no processo de licenciamento ambiental para a implantação dessas unidades como limitação ao alcance das metas estabelecidas para o

‘Programa de Assentamento Sustentável para Trabalhadores Rurais Sem Terra’ e suas Ações/Atividades. Creditam esse obstáculo às dificuldades operacionais por parte dos Órgãos licenciadores, que muitas vezes não têm estrutura de pessoal e financeira para a análise das solicitações de licenças protocoladas pelo INCRA.

Ainda que alguns procedimentos tenham sido alterados pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 387, persiste a morosidade na expedição das licenças prévias pelos Órgãos competentes (usualmente Órgãos estaduais de meio ambiente) afetando todas as fases correspondentes às ações de implantação do Programa.

Em 2006, em decorrência do atraso na tramitação do Orçamento Geral da União (Lei nº 11.306), cuja sanção ocorreu em 16 de maio de 2006, algumas ações apresentaram execução física abaixo do programado, como por exemplo: Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados (68,29%); Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária (69,61%); Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais (29,3%) e Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária (0%). Os analistas creditam essa ocorrência novamente aos limites para movimentação e empenho de recursos orçamentários e financeiros por quadrimestre e o atraso na liberação dos recursos.

O atraso na prestação de contas dos entes convenentes também compromete o encerramento de convênios estabelecidos e a celebração de novos, o que impossibilita em parte a aplicação efetiva dos recursos para alcance do objetivo do Programa.

Cotejando ainda as apreciações anteriores com os estudos levado a efeito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2006), levando-se em conta a comparação entre a previsão e a efetivação dos orçamentos anuais, esse procedimento mostra que a execução financeira de ações e programas ficou muito aquém do desejado. Informa aquele Instituto que essa distância entre intenção e execução contribuiu para perpetuar problemas e adiar uma solução definitiva da questão agrária no Brasil que precisa ser entendida dentro de um modelo econômico mais amplo.

Segundo a análise do INESC, no PPA 2004/2007 foram designados R\$ 6,43 bilhões para a execução das atividades nas ações selecionadas pelo Instituto, quais sejam, o programa ‘Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais’ e do programa ‘Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária’. Estes recursos deveriam ser subdivididos nos quatro anos de vigência do PPA, incluído os três anos de vigência do II PNRA.

No caso da função agrária (que é constituída de 15 programas, compostos de 66 ações), essa divisão ocorreu com prejuízo para a execução dos programas, pois houve um déficit constante de recursos, ano a ano, tendo sido alocados apenas 68,9% do aprovado nos orçamentos federais. De acordo com a análise daquele Instituto houve uma gestão lesiva em mais de 31,1% (R\$ 2,0 bilhões) para os programas agrários.

No programa ‘Assentamento sustentáveis para Trabalhadores Rurais’, as ações selecionadas tiveram um *déficit* de 22,3% de recursos em relação ao projetado no PPA (R\$ 1,27 bilhão). Na ação respectiva de ‘Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária’ foram aprovados no PPA, R\$ 4,20 bilhões e foram destinados na Lei Orçamentária Anual (LOA) somente 73,3% desses recursos. As LOA dos anos que podem ser apontados como responsáveis pelo *déficit* foram as de 2004 (menos 50,6%) e também a de 2007, pois a previsão do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA/2007) foi de menos de 40,9%.

De acordo com esses dados, em 2005 a meta da ação de obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária seria adquirir 1,913 milhão de hectares, porém somente foram incorporados ao programa 914,4 mil hectares, o que representou 48% da meta inicial. Credita-se esse fato ao valor final médio de mercado praticado que ficou em R\$ 1.453,86 por hectare, bem acima do valor médio autorizado na LOA do mesmo ano.

Já em 2006, a meta prevista era de 1,519 milhão de hectares e para 2007 estava estipulada em 1,169 milhão de hectares, tanto na LOA quanto no PPA, como registrado na Nota Técnica/INESC/ nº 105, março, 2006.

A conclusão do INESC mostra uma inversão da lógica da política de reforma agrária preconizada pelo Executivo Federal e demandada pelos movimentos sociais, qual seja: “aumenta-se o peso do instrumento de compra e venda, reduz-se o peso do instrumento da desapropriação, e joga-se progressivamente com os instrumentos de arrecadação e reconhecimento” (INESC, 2006: 03).

Nas ações que dizem respeito à estruturação dos assentamentos (Concessão de Crédito Instalação aos Assentados – Recuperação; Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação; Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Recuperação; Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural’) foi identificado, com base nos dados do INESC, uma diminuição em todos os Programas/Ações no total de recursos destinados nas LOA em relação ao previsto no PPA, em face de cortes e contingenciamentos no orçamento.

No PPA 2008/2011, a reforma agrária foi inserida no Primeiro Objetivo de Governo “Promover a inclusão social e a redução das desigualdades”; e no Objetivo Setorial “Promover a Reforma Agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para a produção de alimentos, renda e cidadania no campo”.

O comando dado pelo PPA em análise é o de que as ações de reforma agrária promovidas pelo Governo Federal deveriam oportunizar a participação social e a concatenação de ações complementares com os Estados e Municípios. Assim, acometeria ao INCRA encaminhar, anualmente, às unidades da federação e aos Órgãos da administração pública a programação ou as demandas das políticas públicas nas áreas reformadas.

No entanto, na avaliação feita pelo Ministério de Planejamento ficou compreendido que o atendimento da demanda social pelo INCRA não tem levado à correspondente diminuição de famílias na situação de acampadas. Uma avaliação preliminar indica que essa condição dos trabalhadores rurais sem terra tende a se manter, ou mesmo aumentar, na medida em que não estejam sendo atendidos com prioridade.

A segunda situação é a dos que já tiveram acesso à terra, mas ainda não dispõem dos benefícios previstos na estruturação dos projetos de assentamento. A última é daqueles que se encontram em projetos estruturados, mas não conseguem alcançar a sustentabilidade e nem a autonomia.

Esses contratemplos nos Planos Plurianuais no que confere às metas físicas e aos limites fixados pela LOA e os pelos decretos de contingenciamentos implicam diretamente na Programação Operacional (POA) estabelecida anualmente para a execução da política de assentamento e de suas atividades sob o encargo do INCRA. Aliás, quanto a este último a POA do INCRA tem sido severamente afetada, desde o contracionismo orçamentário surgido na década de 1990.

Os contingenciamentos⁹² limitam o empenho, a movimentação financeira e os pagamentos de despesas discricionárias no âmbito da administração do INCRA relativas à operação das ações/atividades da política de assentamento, impactando sobremaneira na sua execução, resultando na inexecução parcial e, por vezes, integral das programações operacionais.

⁹² O procedimento de contingenciamentos preventivos de despesas é empregado pela Administração Federal como mecanismo de contenção de gasto público e como forma de atender a meta de formação de superávits primários superiores às metas fiscais inscritas na LDO e de pagamento de juros da dívida. No início do exercício financeiro, e logo que a LOA é publicada, os recursos contingenciados ficam bloqueados somente sendo liberados após a realização do pagamento de juros e encargos de dívidas e do cumprimento de metas econômicas, quando são descentralizados para as Unidades Orçamentárias, sempre no final do exercício fiscal.

Em entrevista concedida ao autor deste trabalho, uma economista com larga experiência no INCRA e ex-diretora da Diretoria de Administração e Finanças daquele Órgão, comenta sobre o impacto dessa medida no orçamento da Autarquia:

“a luta é entre o orçamento e o financeiro. O INCRA em média leva para os ‘restos a pagar’ R\$ 900, R\$ 950 milhões por ano. Por quê? Quando sai o orçamento... a lei orçamentária é sancionada em janeiro, fevereiro de cada ano... ela sai só com o duodécimo que é para as despesas correntes. Então, janeiro, fevereiro, março e abril, a gente está só operando com o duodécimo para despesas correntes, e sai o decreto de limites de endividamento que é a capacidade de execução orçamentária e financeira. Dependendo da situação do País, naquele momento conjugações macroeconômicas e financeiras do Brasil e do resto do mundo... [...]... até junho a gente só pode gastar 35% das despesas de capital [...] então quando o tesouro coloca dentro do INCRA R\$ 100 milhões para distribuir para trinta superintendências por fontes de recursos o gestor tem muita dificuldade de eleger o que vai pagar: eu pago esta despesa que executei este ano ou pago um convênio que eu fiz com a prefeitura em tal lugar?... então há um descompasso... eu acho que o orçamento precisava avançar muito. Em minha opinião ele é uma peça de ficção. ele é uma peça de intenções” (Entrevista nº 13).

Esta medida do Poder Executivo vem se tornando rotineira a cada exercício e alheia à finalidade legal esculpida na Lei de Responsabilidade Fiscal⁹³ no que se refere à comprovação da frustração de receitas e do risco de afetação das metas fiscais definidas no instrumental orçamentário-financeiro. Por conseguinte, provoca uma série de consequências para a regular gestão dos recursos, dentre as quais, o comprometimento das metas físicas pactuadas no PPA e dificuldades na transparência da utilização dos recursos e no controle social. O grande volume de investimentos e despesas a serem executados num curto espaço de tempo para serviços como licitação, contratação, empenho, pagamento, etc., gera a insegurança jurídica para os gestores federais e ordenadores de despesas, afetando as suas capacidades de executarem de maneira eficiente as políticas públicas. Ademais, além de acarretar uma baixa execução da LOA, gera acúmulos de ‘restos a pagar’ para exercícios posteriores, ou seja, despesas empenhadas e não pagas pelo governo.

Operacionalmente a POA é elaborada pelas Superintendências Regionais do INCRA com a definição das áreas de atuação, metas quantificadas, previsão orçamentária e arrazoado que fundamentem a programação sendo logo em seguida aprovada pelo Conselho de Diretores da autarquia. A partir da segunda metade dos anos 1980, com a emergência das grandes mobilizações dos movimentos sociais, as programações operacionais do INCRA passaram a configurar as demandas sociais e reivindicações, fruto do ativismo público dos trabalhadores rurais sem terra.

No entanto, a falta de correspondência entre o conjunto de pacotes de bens requerido pela política de assentamento, capacidade operacional da instituição e a dotação orçamentária estabelecida, restritiva em função da austeridade fiscal erigida desde os anos 1990, tem provocado instabilidades político-institucionais na tomada de decisões e no processo de intermediação dos interesses, com o consequente enfraquecimento da capacidade governativa dos gestores do INCRA nos Estados.

As ‘Metas Físicas’, indicadores da POA, têm recebido do governo a maior atenção. Elas representam a quantidade de bens ou serviços que se deseja obter em um determinado horizonte de tempo preconizado. Conforme enunciado no PPA as metas físicas são definidas consoantes à capacidade de realização de cada Unidade Executora da organização estatal de conformidade com as suas peculiaridades e seus recursos materiais e humanos. Esta premissa, no entanto, não tem tido a necessária correspondência na definição das metas físicas

⁹³ A previsão normativa quanto à limitação de despesa foi fixada no texto da Lei Complementar n.º 101/2000. De acordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a única motivação que legitima o contingenciamento de empenho reside na comprovada redução da arrecadação em relação àquela que havia sido estimada e considerada na fixação das metas fiscais da LDO e na própria peça anual de orçamento.

relacionadas com a execução da política de assentamentos rurais sob o encargo do INCRA e seus requerimentos operacionais.

As avaliações correntemente feitas por setores do próprio governo com relação aos resultados dos PPA constatam que carece ao INCRA os recursos humanos adequados haja vistas a baixa recomposição de sua força de trabalho, impactada pelo número crescente de aposentadorias, especialmente no período abrangido pelo PPA 2000/2003. Ademais, considera-se insuficiente a qualificação do pessoal, embora haja o reconhecimento de que aquele Órgão federal obteve em sua trajetória uma boa experiência na execução das atividades pertinentes aos Programas sob a sua responsabilidade.

De outra parte, a qualidade de gestão institucional (a seleção de problemas, a estratégia, o processamento tecnopolítico de problemas, e a ação) do INCRA não apresentou a capacidade necessária para a consecução qualificada dos Programas/Ações/Atividades. As estruturas metais, as práticas de trabalho, as formas organizativas e rotinas burocráticas, a qualidade do sistema de direção do Órgão federal, são os principais pontos detectados na má qualidade dessa gestão dos programas finalísticos relacionados à política de assentamentos rurais.

2.2 Atribuições de créditos e composição de recursos

Por ocasião do I PNRA a exigência de recursos para a execução do ‘Programa Básico de Assentamento dos Trabalhadores Rurais’ e o atendimento à meta global de 1,4 milhão de famílias assentadas estaria definida entre “Custos para a Implantação” e os “Custos de Serviços de Apoio”⁹⁴. Estes custos representariam o esforço institucional, financeiro e operacional do conjunto dos entes governamentais (interministerial e intergovernamental) na aplicação dos instrumentos de ação nas áreas prioritárias, normalmente proporcionados pelo Poder Público.

Os recursos destinados às ações de desapropriação por interesse social (Terra Nua e Benfeitorias), e por extensão na implantação dos assentamentos, exigiram um maior aporte de recursos representando em torno de 70% do montante alocado para atender o programa básico de assentamento de trabalhadores rurais, conforme dados estimativos do I PNRA (BRASIL, 1985). Consoante diretriz do Plano esses dispêndios efetivos teriam como fontes os recursos do Tesouro Nacional (TDA), recursos ordinários do INCRA, do FINSOCIAL/MIRAD, do PIN/PROTERRA e do Projeto Nordeste/BIRD.

Os serviços de apoio que requereriam uma dotação próxima de 30% do total previsto, tendo com maior expressão o crédito para custeio e financiamento dos beneficiários da reforma agrária que representaram pouco mais de 14% do total. Esses dispêndios estariam amparados pelo Governo Federal por meio dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Interior e Sistema Financeiro Nacional.

Como visto já naquele Plano, a dotação de recursos para infraestrutura básica, saúde, educação e assistência técnica mostrou-se bastante limitada com menos de 50% do total dos serviços de apoio e pouco menos de 13% do total geral estimado para a consecução das metas.

A explicação para isso pode ser creditada à diluição das fontes e recursos determinada pelo governo entre os diversos Órgãos federais, no propalado ‘empenho’ de todos esses entes

⁹⁴ A primeira categoria compreenderia o custo de terra nua, de benfeitorias e ações de redistribuição das terras, os quais representariam as estimativas de dispêndios efetivos para assentar uma família, parte dos quais seria paga em TDA (indenização da terra nua) e o restante mediante desembolso efetivo (benfeitorias e redistribuição). A segunda categoria abrangeeria a organização e manutenção dos instrumentos de ação institucional de apoio aos beneficiários, incluindo: crédito rural, assistência técnica e difusão de tecnologia, pesquisas agropecuárias, infraestrutura, comercialização e abastecimento, saúde, previdência e assistência social, educação, cultura e extensão, e habitação.

governamentais e na integração de distintos programas setoriais existentes visando compatibilizá-los com o PNRA.

Os resultados já se sabem, não foram auspiciosos em virtude de vários fatores já comentados. O que chama a atenção, particularmente quanto ao atendimento dos serviços de apoio, é a aposta surreal feita pelo governo na articulação interinstitucional e intergovernamental para a conjugação de diversos programas setoriais existentes à época, principalmente aqueles contidos nos Planos de Desenvolvimento Regional, e que se relacionariam à reforma agrária.

A efetivação dos inúmeros serviços de apoio prevista no Plano tinha natureza acessória e a capacidade de articulação política do MIRAD e do INCRA para a sua consecução era muito tênu, não obstante a notoriedade dos seus dirigentes à época no trato da questão agrária, onde se destacaram nomes como Nelson Ribeiro, depois Dante de Oliveira, José Gomes da Silva e Moacir Palmeira. Ademais, os vários entes governamentais arrolados em diferentes esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal) estiveram sob forte influência de interesses dominantes contrapostos à reforma agrária, ou mais particularmente dos interesses dos ruralistas ligados à UDR.

Por isso, torna-se evidente que a efetivação dos inúmeros serviços de apoio previstos no Plano, não obstante sua imprescindibilidade encontrariam sérios óbices para a sua realização, já que estavam em jogo as questões fundamentais da estrutura do poder e do direito de propriedade, permeadas pelas concessões de natureza política em favor dos representantes das entidades patronais, as aberrações jurídicas e a subversão legal (GOMES DA SILVA, 1987).

Concomitantemente, experimentavam-se processos de transição e institucionalização democrática no Brasil, marcados por uma instabilidade permanente das instituições políticas e de questionamento da legitimidade do governo e de acordos de cúpula. No quadro econômico, eram aparentes as incertezas em relação ao comportamento da dívida externa, em franca aceleração, fortes oscilações na taxa média anual de crescimento do PIB associada com processo inflacionário e subjugação à política ditada pelo FMI.

Passado o período de imobilismo do governo Collor no que tange aos encaminhamentos da questão agrária, o Plano Emergencial de assentamentos já no governo Itamar Franco (1993/94), com a meta no primeiro ano de assentar 20 mil famílias, exigiram recursos da ordem de Cr\$ 566,775 milhões em moeda corrente da época para financiamento de obtenção de terras (em dinheiro e em TDA), a implantação e consolidação de projetos de assentamentos, e créditos para implantação. Os recursos referentes à recuperação dos assentamentos já existentes, prevendo o atendimento de 100 mil famílias somariam Cr\$ 649,093 milhões envolvendo as ações de consolidação de projetos de assentamentos, créditos para produção e assistência técnica como (ver dados sistematizados na Tabela 01, Anexo 'F').

Analisando os dados vê-se que seria necessário o aporte de recursos adicionais, para que as metas previstas no Plano de Itamar Franco fossem alcançadas, considerando o orçamento aprovado. Constatata-se que enquanto há um *superávit* nos valores alocados para os TDA, verifica-se um *déficit* na alocação de recursos para a indenização, em dinheiro, de benfeitorias para a obtenção de 821 mil hectares previstos para 1993.

Comportamento deficitário considerável se verifica entre os recursos programados emergencialmente e aqueles disponibilizados para a obtenção de terras em moeda corrente que corresponderia ao pagamento de benfeitorias, cuja diferença alcança mais de 67%. Para a implantação e consolidação de projetos de assentamento os recursos disponibilizados ficaram muito aquém daquele programado como ocorre também para os créditos iniciais de implantação indispensáveis para alavancar o desenvolvimento dos projetos de assentamento. Considerando os recursos previstos no programa (obtenção de terras, créditos e assistência

técnica) e no orçamento efetivamente aprovado constata-se uma redução em mais de 40% das necessidades reais.

Essa situação orçamentária comprometeu irremediavelmente o programa que ao final criou apenas 66 projetos de assentamentos numa área de 507.302,2712 ha, onde foram assentadas 16.802 famílias (dados extraídos do SIPRA/INCRA, relatório Rel_0228, com acesso ao sistema em 20/10/2010).

Atendo-se com mais detalhes a analise agora aos créditos orçamentários a partir da segunda metade dos anos 1990, em especial o período de 1995 a 2009, foram trabalhados os dados orçamentários referenciais capturados na Diretoria de Gestão Estratégia do INCRA no ano de 2010, com base no SIAFI GERENCIAL e SOF, e considerados neste trabalho como aceitáveis para fins deste estudo e que foram organizados na Tabela 9, e Figura 4, a seguir.

Tabela 9
Evolução do orçamento do INCRA - período 1995-2008

Ano	LOA (R\$)	Dotação autorizada (R\$)	Empenho liquidado (R\$)
1995	1.338.920.738	1.522.111.220	1.272.211.956
1996	968.168.762	1.568.223.536	1.421.140.443
1997	2.597.754.286	2.647.991.489	2.025.247.473
1998	2.242.368.978	2.216.676.201	1.945.918.515
1999	1.391.506.015	1.444.921.497	1.303.244.429
2000	3.330.193.786	1.377.371.882	1.147.026.037
2001	1.286.346.268	1.498.208.629	1.141.348.751
2002	1.410.205.522	1.332.029.818	1.249.376.716
2003	1.430.705.928	1.497.726.720	1.240.934.969
2004	1.469.312.213	2.491.467.338	2.263.605.433
2005	3.415.603.989	3.395.000.118	3.078.824.358
2006	3.209.354.247	3.777.159.390	3.533.099.273
2007	3.542.123.260	3.976.737.400	3.862.825.174
2008	4.202.791.861	4.514.098.614	3.817.620.429
Total	31.835.355.853	33.259.723.852	29.302.423.956

Fonte: INCRA/SIAFI Gerencial e SOF

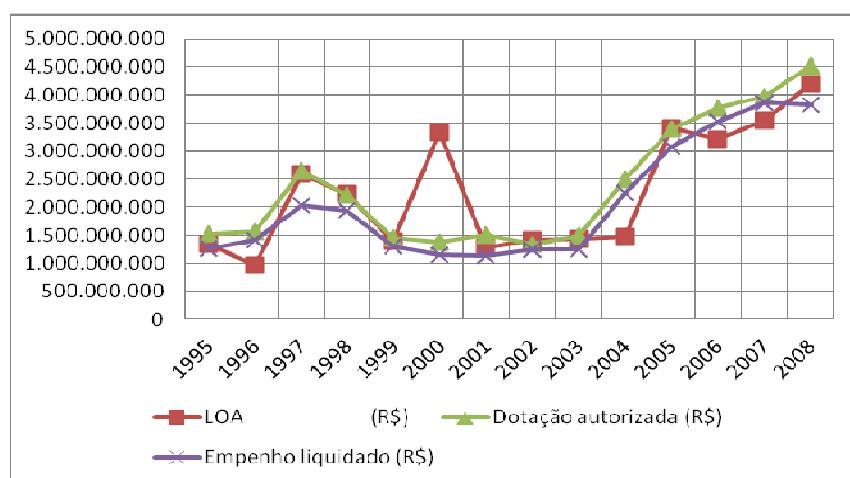


Figura 3
LOA x Dotação Autorizada x Empenho liquidado

Fonte: INCRA/SIAFI Gerencial e SOF

Numa apreciação geral do orçamento do INCRA verifica-se que a dotação orçamentária do Órgão tem um comportamento bastante irregular com ciclos de elevação e

declínios com maior representatividade dos recursos disponibilizados no período de 2005 a 2009 que acresceu significativamente em relação aos anos anteriores. As dotações autorizadas em alguns anos apresentam uma participação superior em relação às Leis Orçamentárias Anuais com pequeno declínio no último ano do período referenciado. A execução orçamentária pode ser considerada satisfatória dado que em média 88% dos recursos autorizados foram liquidados.

Ressalte-se, porém, que a participação da dotação autorizada do INCRA em relação ao orçamento da União e aquela prevista na LOA tem variações importantes com uma queda significativa da participação do orçamento do Órgão tanto num como noutro comparativo.

Consoante os dados do *Relatório do Balanço de Gestão do INCRA: variáveis para a análise de indicadores sobre eficiência econômica global do INCRA- 2002* (BRASIL, 2002), ao longo do período 1995/2002 verificaram-se distintas prioridades na composição do orçamento da União. No período de 1995/98 a participação do orçamento do INCRA no orçamento da União ficou em torno de 0,52%, com o melhor resultado em 1997 com 0,61% de participação. Entre 1999 e 2002 foi observada uma queda significativa na participação do orçamento do INCRA no orçamento da União com 0,19%, em média. O pior desempenho nesse aspecto foi verificado entre 2000 e 2002 em que a participação do orçamento do INCRA em relação ao orçamento da União foi de apenas 0,14%.

Os dados da Diretoria de Gestão Estratégica do INCRA mostram que no período de 2002-2008, a participação ficou entre 0,10% a 0,20% variando com um pequeno acréscimo no ano de 2008 com 0,30%, mesmo assim muito abaixo do nível de participação em 1997, declinando em 2009.

Para a análise mais pormenorizada a respeito especificamente do orçamento para atendimento dos programas, ações e atividades exigíveis para o assentamento de trabalhadores rurais e o desenvolvimento dos projetos de assentamentos a Diretoria de Gestão Estratégica do INCRA um recorte de três processos na forma agrupada no Quadro 1 a seguir, e cujo comportamento orçamentário interessa a análise deste trabalho. Assim, não são levados em conta no conjunto da investigação os créditos orçamentários correspondentes às ações de pagamento de pessoal, benefícios de servidores, operações especiais, outros programas que mesmo considerados pelo INCRA como finalísticos não são diretamente relacionados com as atividades de assentamento do INCRA.

Quadro 1
Agrupamento de processos, ações e atividades do INCRA.

Processo	Ação	Atividade
Processo 1	Fiscalização da Função Social e Criação de Projetos de Assentamento	Ações de vistoria, obtenção de terras, ações do Programa Paz no Campo, cadastro e seleção de beneficiários da Reforma Agrária, etc.
Processo 2	Implantação e Desenvolvimento de Projetos	Ações de Infraestrutura, assistência técnica, demarcação topográfica, ações do PRONERA, titulação, Terra Sol, etc.
Processo 3	Crédito Instalação	Ações de Concessão de Créditos iniciais para a Instalação dos projetos de assentamento

Fonte: INCRA/Diretoria de Gestão Estratégica (2010). Informações sistematizadas pelo autor.

Percebe-se logo na organização dos processos que há um destaque concernente ao provimento de recursos para concessão de créditos iniciais (Processo 3) daqueles relativos à ação de implantação dos assentamentos, que “a priori” deveriam estar conjuntamente computados em face de matriz programática do PPA e da LOA. Registre-se desde já que essa metodologia adotada por aquela Diretoria do INCRA turbinou a performance de execução orçamentária do Órgão a partir do período de 2006 a 2009, apesar da evidente queda na ação

de obtenção de terras e a implantação de assentamentos rurais, que em toda a dotação orçamentária anterior do INCRA tinha tido maior proeminência.

Não obstante, essa modelagem serviu para o propósito deste trabalho que é o de fazer uma aferição geral do comportamento da dotação orçamentária no período de 1995 a 2009, representada pela LOA, pela dotação autorizada e pela execução dos recursos alocados. Os dados orçamentários estão sistematizados na tabela 04, Anexo ‘F’ desta tese.

Na representação gráfica a seguir (Gráfico 4), vê-se que o comportamento do orçamento do INCRA correspondendo aos três processos, como de resto ocorre em análises do orçamento geral do Órgão, mostra-se bastante disforme com altos e baixos níveis de dotação e execução orçamentário-financeira no período considerado.

Note-se que em quase todo o período referenciado, também, se verifica a predominância do processo 1(obtenção de terra e criação de projeto de assentamento) sobre o total do orçamento apresentado, com recuos verificados no interregno de 1999 a 2003 e no período de 2007 a 2009.

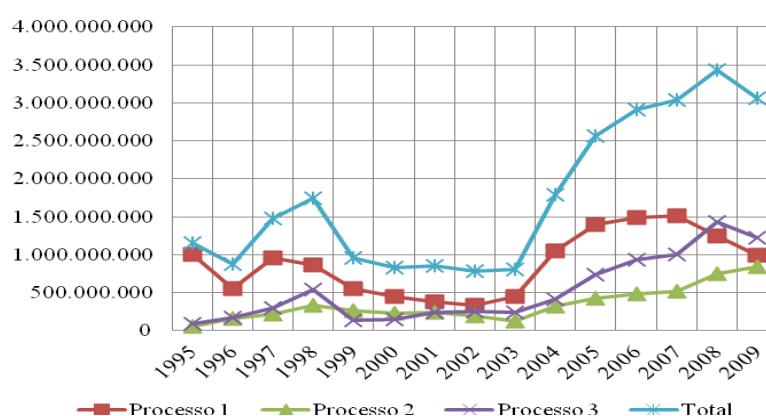


Figura 4
Evolução do orçamento dos processos do INCRA em valores correntes- consolidado de 2005-2009

Fonte: SOF: Sistematização do autor

Não obstante, os três processos seguem comportamentos quase simétricos com variações bem acima verificadas no processo 3 (Concessão de Crédito Instalação) a partir de 2003, curiosamente superando os recursos destinados ao processo 2, de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento que envolve um conjunto de ações e atividades estruturantes dos assentamentos tais como: PDA, Infraestrutura, assistência técnica, demarcação topográfica, ações do PRONERA, titulação, Terra Sol, etc.

O crescimento substancial dos recursos orçamentários a partir de 2004 seguiu essa tendência de semelhante evolução entre a dotação prevista nas LOA e a dotação autorizada para a execução dos programas, ações e atividades atinentes a política de assentamentos, havendo inclusive, um aporte superior da segunda referência em relação à primeira entre 2006 e 2008, impulsionada pelo aumento de recursos na modalidade de crédito de implantação e recuperação e da criação de outras modalidades de créditos de apoio aos assentamentos rurais implantados pelo INCRA.

Ainda quanto a esse aspecto a ex-diretora de Administração e Finanças daquele Órgão, confirma essa evolução no orçamento:

“Avançamos muito. Nós triplicamos o orçamento, notadamente no segundo período do Lula de R\$ 900 milhões para R\$ 4,0 bilhões e alguma coisa. O foco foi obtenção justamente para obter o máximo de terra e assentar o máximo possível que pudéssemos conseguir. Na contramão dessa diretriz ficou o desenvolvimento, porque ele é disputado entre si: se eu

tenho um orçamento de R\$ 4,5 bilhões, R\$ 1,0 bilhão foi para crédito de instalação, de R\$ 3,5 em tiro a folha [FOLHA DE PAGAMENTO], tiro precatório, tiro as despesas obrigatórias, vai ficar em torno de R\$ 1,0 bilhão ou R\$ 1,5 bilhão das discricionárias para fazer todo o processo. Então em determinado exercício optava-se pela obtenção, no segundo exercício optava-se para compatibilizar a obtenção com o desenvolvimento, porque se você assentou 40 mil famílias em 2010, você tem um passivo para 40 mil famílias [...] esse ano em 2011, aliás no ano passado também, nós tínhamos R\$ 650 milhões para obtenção de terras. O então presidente com a diretoria optou para fazer por fazer a infraestrutura, obter menos terra e liberar tudo que pudesse para fazer infraestrutura e tentar minimizar esse passivo nos assentamentos" (Entrevista nº 13).

Considerando os três processos (1, 2, 3) aqui vinculados à análise da política de assentamentos rurais sob a coordenação do INCRA, os dados capturados na Diretoria de Gestão Estratégica daquele Órgão e sistematizados neste trabalho indicam que o processo 1 (Obtenção de terras), entre 1995 e 2007, teve uma maior participação nos recursos orçamentários. Os recursos destinados para a obtenção de terras chegou a representar 87,41% do total do orçamento dos processos em 1995 mantendo uma média de 58% caindo até o ano de 2002 quando chegou a 42,96%, voltando a crescer no período de 2003/2004 (55,35% e 58,55%, respectivamente), mas a níveis comparáveis a 1999/2000 (58,33% e 54,50%, respectivamente), (ver Tabela 10 e Figura 05).

Tabela 10
Participação dos processos no orçamento do INCRA em valores percentuais por ano em relação ao total - consolidado de 2005-2009

Ano	Processo 1	Processo 2	Processo 3
1995	87,41	87,41	7,49
1996	62,48	17,89	19,63
1997	64,88	14,56	20,56
1998	49,64	19,42	30,94
1999	58,33	27,52	14,14
2000	54,50	27,85	17,65
2001	44,31	27,97	27,72
2002	42,96	24,5	32,54
2003	55,35	15,38	29,27
2004	58,55	18,02	23,43
2005	54,68	16,58	28,74
2006	51,19	16,57	32,24
2007	49,86	17,08	33,06
2008	36,46	21,72	41,82
2009	32,57	27,46	39,97

Fonte: SOF: Sistematização do autor

Ressalte-se que os recursos aplicados na ação de obtenção de terras são destinados, além das indenizações concernentes às desapropriações e compra de imóveis, também aos acordos judiciais em ações ajuizadas no exercício ou anteriores, bem como no atendimento a comandos judiciais decorrentes de condenações.

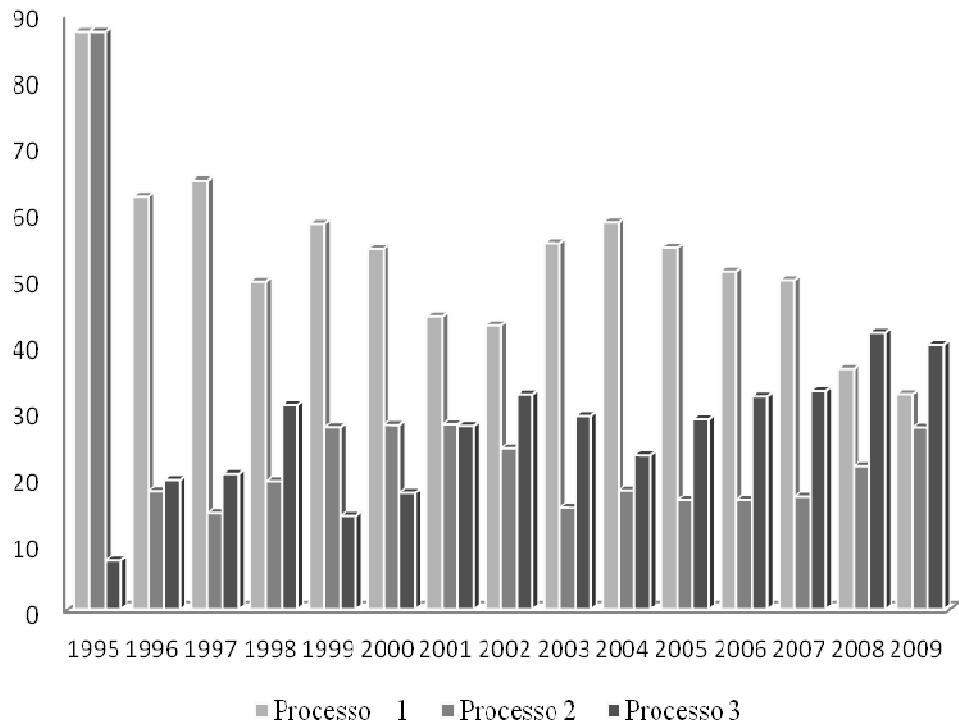


Figura 5
Participação dos processos no orçamento do INCRA em valores percentuais em relação ao total anual

Como se observa, a partir de 2005 essa participação anual dos recursos destinados para a ação em exame no orçamento total dos processos voltou a declinar e mais ainda a partir de 2007, sendo superado pelo processo 3 (Concessão de Crédito de Instalação) que teve um incremento importante, cujo montante alcança sua maior representatividade nos últimos anos do período analisado, chegando em 2008 a 41,82% e 39,97% em 2009. A evolução ali demonstrada dá uma ideia clara da baixa prioridade conferida pelo governo ao processo de obtenção fundiária de forma onerosa a partir de 2003, recuando no orçamento para as desapropriações de terras e na formação de estoque para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem terra.

Em contraponto, o orçamento avança na concessão de créditos às mais variadas categorias rurais desde extrativistas, quilombolas, populações em projetos estaduais, agricultores atingidos por barragens, populações ribeirinhas, agricultores que ocupam terras indígenas que são objeto de desintrusão, mulheres trabalhadoras rurais, todos concebidos no PNRA como beneficiários do programa de reforma agrária do governo e incluídos por força de atos normativos do INCRA nas Relações de Beneficiários (RB) e inseridos automaticamente no SIPRA.

A estratégia política de expansão de créditos, apesar de aparentemente resultar em renda real, não produziu efeitos duradouros e nem a integração com alternativas com relação às necessidades sentidas pela população assentadas e na promoção do desenvolvimento

sustentável das áreas reformadas. Como assevera Sen (2000) é sem dúvida inadequado adotar como objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza sem uma compreensão plena do processo de desenvolvimento.

Associando essa concepção ao caso estudado as famílias assentadas teriam de ser vistas pelo INCRA como ativamente envolvidas na conformação de seu próprio destino e não apenas como beneficiárias passivas de engenhosos planos e programas de governo entabulados pela tecnocracia. Assim também das mirabolantes ideias, estratégias, normas concebidas pela alta direção do Órgão Federal, sem levar em conta as múltiplas dimensões dos assentamentos e as considerações de ordem específicas regionais, e sem considerar importante a participação dos atores do “lado de fora”, principalmente das organizações dos trabalhadores rurais sem terra e assentados.

É importante também frisar que, de conforme com II PNRA, a demanda explicitada constituíam-se em cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, que se encontravam no campo em preocupantes condições econômico-social (com renda mensal inferior a 2,0 salários mínimos), agravadas pelo desemprego e dificuldade de acesso à terra, compondo o grupo considerado como “demanda emergencial da Reforma Agrária e prioridade do Plano” (BRASIL, 2003: 17). Somavam-se a este universo, outros agricultores com área insuficiente para a sustentabilidade econômica, social e ambiental da exploração agrícola e aqueles na condição de parceiros, meeiros e arrendatários.

Tem-se no Plano o compromisso expresso da realização de uma “reforma agrária massiva” com uma meta de assentar 400.000 novas famílias no período 2003-2006. Para atingir a meta de assentar 115 mil famílias em 2004, o Plano previu que 71% destas terras seriam obtidas de forma onerosa pelo Governo Federal, com a utilização dos instrumentos da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da compra e venda, e 29% corresponderão ao instrumento de destinação de terras públicas (BRASIL, 2003: 19-20).

Segundo dados do MDA/INCRA sistematizados na Tabela 11, comparando-se o investimento previsto no II PNRA e os custos de obtenção de terras realizados pelo INCRA no período (2003-2006) apenas no primeiro ano do Plano houve uma expansão dos recursos ultrapassando os investimentos programados. Nos demais anos, somente pouco mais de 80%, em média, foram aplicados.

Tabela 11
Número de famílias a serem assentadas, investimentos previstos no II PNRA (2003-2006) e gastos com obtenção de terras liquidados, em valores correntes.

Ano (a)	Nº de famílias (b)	Gastos com obtenção/ PNRA (R\$ 1,00) (c)	Nº de famílias assentada (d)	Gastos com Obtenção/Re alizado (R\$ 1,00) (e)	% (f= e/c)
2003	30.000	400.000.000	36.301	447.759.444	111,94
2004	115.000	1.461.664.845	81.254	1.045.830.200	71,55
2005	115.000	1.461.664.845	127.506	1.403.108.796	95,99
2006	140.000	1.827.81.056	136.358	1.489.471.066	81,52
Total	400.000	3.323.329.690	381.419	4.386.169.506	131,98

Fonte: II PNRA; MDA/INCRA.

É de notar também conforme demonstração na Tabela 12 a seguir, que em termos de dispêndios para a obtenção de terras, a partir do ano de 2006 até o ano de 2009 a participação dos recursos em moeda corrente para a indenização de benfeitorias fica muito aquém dos gastos previstos nas LOA anuais, com menos de 30% do total no período. Há uma predominância da utilização de Títulos da Dívida Agrária para fazer face aos investimentos da incorporação de terras para novos assentamentos rurais.

Tabela 12
Desempenho do INCRA na execução da despesa com ação de obtenção de terras com TDA e Moeda corrente- 2005/2009, em valores correntes.

Ano	Total LOA (R\$ 1,00) (a)	LOA em TDA/VTN. (R\$ 1,00) (b)	LOA em Moeda/Benf. (R\$ 1,00) (c=a-b)	% (d=c/a)
2006	1.489.471.066	1.102.000.000,00	387.471.066,00	26,01
2007	1.514.048.471	1.133.634.333,00	380.414.138,00	25,13
2008	1.251.061.959	1.606.000.000,00	0,00	0,00
2009	998.203.131	830.219.240,00	167.983.891,00	16,83
Total	5.252.784.627	4.671.853.573,00	935.869.095,00	17,82

Fonte: INCRA/Relatório de Gestão, 2009.

Essa circunstância vai rebater na incompatibilidade corrente entre as execuções orçamentária e física relativa ao processo de obtenção de terras de forma onerosa. Nos Relatórios de Gestão (2005, 2006, 2007, 2008 e 2009) o INCRA tem procurado justificar essa falta de compatibilidade na majoração havida do mercado de terras com elevações do custo do hectare acima da média nos últimos anos, nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Este fenômeno tem sido creditado basicamente à expansão do agronegócio de exportações de *commodities* agrícolas, a entrada do biodiesel, o reflorestamento, entre outros fatores. Segundo o INCRA esse cenário teria implicado diretamente na redução de área indenizada.

Outra questão relacionada de grande impacto na execução orçamentária e financeira desta ação refere-se às condenações judiciais a que o INCRA é submetido nas ações de desapropriações. Não há como precisar o montante de recurso necessário em cada exercício para o cumprimento de sentenças judiciais, transitado e julgado, referente a processos que se arrastam no judiciário há vários anos. Só no ano de 2009 foram empenhados e liquidados R\$ 509.180.863,00 para atender esta necessidade que onerou o orçamento do INCRA em até 25%.

Finalmente, em relação à implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais, com essa mesma modelagem constata-se que os recursos destinados a esta finalidade crescem vigorosamente de 2005 a 2009 (ver evolução no Figura 06).

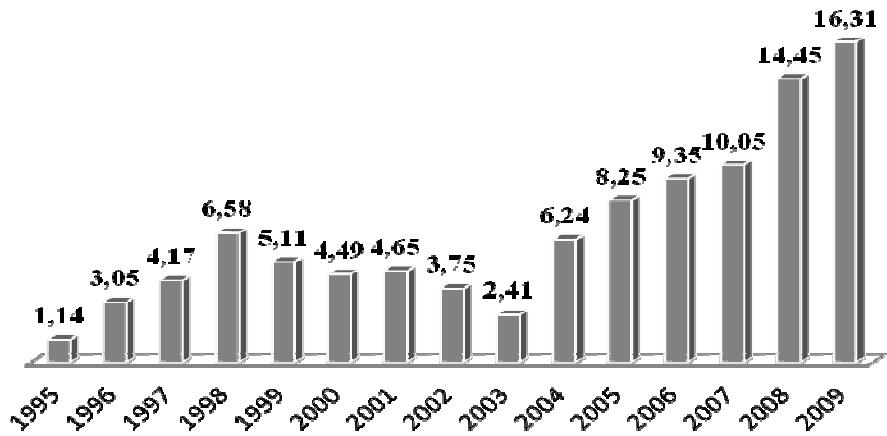


Figura 6

Participação em % dos recursos destinados à implantação e Desenvolvimento dos projetos de assentamentos em relação ao total do período (1995-2009)

Fonte: SIAFI GERENCIAL e SOF; Sistematização da Diretoria de Gestão Estratégica do INCRA – 2010.

Há um contraditório a ser examinado. Consoante observado, o custo oneroso de obtenção de terras decresce em toda aferição realizada, indicando que não seria possível creditar à criação de novos assentamentos os recursos mobilizados para implantação, mas sim, para atender parte das carências infraestruturais nos assentamentos já existentes e outras ações estruturantes.

O fato é que o governo, no período 2004 a 2009, voltou a sua atenção para a concessão de créditos de instalação que chegou em 2008 a uma participação de 18,22% dos recursos alocados, bem maior do que a participação do processo correspondente à ação de obtenção de terras. Esta escolha política tem como finalidade atender a um universo bem maior do que os beneficiários diretos da reforma agrária, aqueles cadastrados, selecionados e homologados pelo INCRA, assentados em projetos de assentamentos rurais criados por ato de autoridade do Órgão. A diversificação da modalidade de crédito, a sua abrangência para outras categorias rurais e os aumentos nos valores dos créditos podem ser considerados como fatores determinantes para a evolução crescente verificada, como se observa na figura 7.

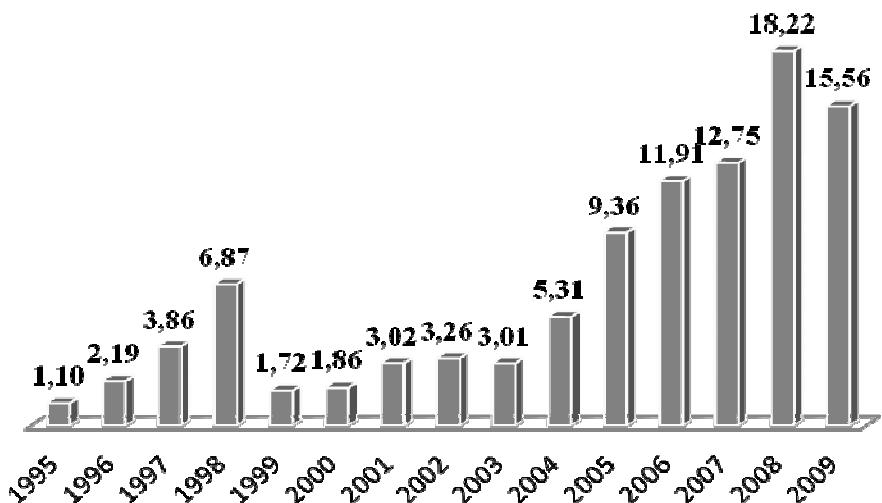


Figura 7

Participação em % dos recursos destinados à concessão de créditos instalação nos projetos de assentamentos em relação ao total do período (1995-2009)

Fonte: SIAFI GERENCIAL e SOF; Sistematização da Diretoria de Gestão Estratégica do INCRA – 2010.

É forçoso concluir que, apesar de ser considerada como instrumento prioritário de obtenção de terras para o assentamento de famílias, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária perdeu sua centralidade no processo distributivo de terras. A escolha política do governo no II PNRA foi pela “combinação” dos vários instrumentos que o poder público disporia para democratizar o acesso à terra em substituição à desapropriação, *vis-à-vis* o instrumento da aquisição via Decreto nº 433/1992, a arrecadação e destinação de terras públicas e devolutas. A utilização de outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento), o crédito fundiário e até mesmo a regularização fundiária, foram determinantes para o comportamento do orçamento dos processos em análise.

Dados sistematizados por Marques (2007) quanto especificamente aos dispêndios realizados pelo INCRA com as ações finalísticas de assentamento de famílias, ou seja, gastos com Ações Preparatórias, Obtenção de Terras, Implantação e Consolidação dos assentamentos, mostram um comportamento assimétrico no período 2000 a 2005. Há queda acentuada nos gastos de implantação e consolidação no exercício de 2003, ano de transição dos governos FHC/Lula, e uma evolução representativa do orçamento do INCRA nos dois anos de 2004 e 2005, tanto nesses programas como, principalmente, na ação de obtenção de terras que passa de 25,09% em 2000 para 49,23% em 2005, num variação positiva de 24,14%.

A alocação de recursos para essa ação de intervenção fundiária direta do INCRA (desapropriação e/ou compra e venda), como já é de consenso nas discussões sobre o tema, é crucial para a criação da oportunidade de acesso a terra e a criação dos assentamentos. Por extensão, os recursos providos na implantação e na consolidação dos assentamentos são fundamentais para a viabilização de forma sustentável dessas unidades sócioterritoriais. Pesquisas comprovam que viabilizar-se economicamente é, para os assentados, além de uma sobrevivência física familiar, também uma condição de afirmação política e social, de legitimidade frente à população e autoridades públicas locais (MEDEIROS *et al.*, 2009).

No que tange ao último processo, de regularização fundiária - ou como se prefere entender aqui como de convalidação do *status quo* da estrutura fundiária distorcida no Brasil, pois não provoca nenhuma alteração estrutural, ao contrário, amplifica-o -, readquiriu, no final do ano de 2009, um grau de importância similar àquele desenvolvido nos anos 1980, durante o regime militar e logo depois na região Nordeste por meio do Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN).

Citada opção pode ser traduzida pela criação do Programa Terra Legal⁹⁵ na Amazônia Legal e intensificação das ações de regularização fundiária nos Estados do Nordeste, que decididamente altera, novamente, a função e atribuição do INCRA de promover a reforma agrária e o ordenamento fundiário com efeitos no regime de posse e uso da terra. A partir dessa decisão política permanece intocável a propriedade privada da terra, mesmo que em situações de evidente descumprimento da função social, circunstância que continua a servir ao jogo de interesses dos ruralistas e dos negócios rurais concentradores da renda da terra como o agronegócio e à elevação dos ganhos patrimoniais dos grandes proprietários rurais.

Citadas ações de regularização fundiária na Amazônia Legal, claramente de caráter apaziguador dos conflitos latentes naquela região, concorrem ainda com o mesmo orçamento anual do INCRA, além de dispor de pessoal deslocado para cargos comissionados para um Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização Fundiária na Amazônia Legal (DPMARFAL/SERFAL), criado provisoriamente para tal.

⁹⁵ Consoante disposição do governo o Terra Legal Amazônia, programa de regularização fundiária coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), irá entregar títulos de terras a cerca de 150 mil posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas. O objetivo, com a segurança jurídica, é impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.

Valendo-se novamente do testemunho da ex-diretora da Diretoria de Administração do INCRA, fica evidenciada essa disformidade.

“O Terra Legal entrou no INCRA como uma “cunha”... a proposta seria para fazer uma agência, mas politicamente a ideia não vingou e abriram uma “cunha” e fica dentro do INCRA e executa... mas o recurso é o mesmo, o quadro de servidores... tivemos de dividir, tivemos de ceder cargos comissionados... terceirizações... é um INCRA dentro do outro, com todas as mazelas de uma gestão de uma casa que tem seis mil servidores ativos e seis mil servidores inativos...” (Entrevista nº 13).

Por extensão, o INCRA perde sua essência e o seu significado estratégico na mediação dos conflitos agrários, na fiscalização da aplicação do princípio da função social da propriedade fundiária e outras disposições da legislação agrária vigente. Sem a atuação do Órgão fiscalizador continuar-se-á, o favorecimento da apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários nos termos da “frouxidão da política fundiária” de Delgado (2010).

Também se reduz o papel do INCRA como protagonista na criação dos setores reformados, limitando, por consequência, novas oportunidades de acesso à terra e a outros tipos de direitos, oportunidades e ‘intitulamentos’ (“entitlements”) para os trabalhadores rurais sem terra, e consequente promoção do desenvolvimento das populações assentadas. Isola-se cada vez mais a instituição, dos grupos sociais do campo, passando a operar mecanicamente atividades administrativas subsidiárias ao processo de redistribuição de terras e à implantação de assentamentos rurais, como: contratualização na concessão de créditos de instalação, acompanhamento dos contratos e serviços terceirizados de assistência técnica, acompanhamento de contratos/convênios de serviços descentralizados de infraestrutura, etc.. Por final, afasta-se do Órgão a função de indutor da integração dos assentamentos rurais ao desenvolvimento territorial e a potencialização das sinergias tão necessárias ao dinamismo econômico-social das áreas reformadas.

2.3 Os sistemas de gerenciamento do INCRA e suas funções para a política de assentamentos

Para o que interessa a este estudo foram examinados três sistemas de gerenciamento que por sua natureza e função, tem correspondência com as ações e atividades preparatórias e de execução da política de assentamentos rurais, coordenada pelo INCRA.

O primeiro sistema a ser examinado corresponde ao SNCR instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Tem como finalidade o gerenciamento das informações cadastrais dos imóveis rurais, dos proprietários e detentores de imóveis rurais, de arrendatários e parceiros rurais, de terras públicas e de florestas públicas.

O mesmo ato jurídico criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) que tem informações gerenciadas conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal (SRF), produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro (§ 2º, Art. 1º da Lei nº 5.868/72). Ainda, o art. 2º desse diploma legal, obriga a fazer a declaração de cadastro, todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, como definido no item I do Art. 4º do Estatuto da Terra.

Por meio desse sistema de gerenciamento é possível dispor de informações sobre os imóveis rurais cadastrados no INCRA, sua condição dominial e titularidade e suas formas de exploração, e por meio de processos de sistematização e estratificação dessas informações, ter indicativos sobre o comportamento do regime de posse e uso das terras País. Do ponto de vista da organização agrária permite identificar os imóveis rurais classificados como ‘Grandes Propriedades’, para fins de fiscalização do cumprimento da função social da propriedade e de

caracterização daquelas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. O sistema tem como finalidade também a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e o controle da aquisição de terras por estrangeiros, além de informações que podem orientar o combate à grilagem de terras e ao trabalho escravo.

O sistema apresenta o registro de importantes informações sobre o meio rural brasileiro, que podem ser compartilhadas pelas diversas instituições públicas federais e estaduais como subsídios ao planejamento regional, e tem sua utilização imediata pelo INCRA para efeito dos atos preparatórios de análises técnico-jurídicas e instrucionais para os procedimentos de autuação destinados à seleção de áreas com indicativos de descumprimento da função social para fins de reforma agrária, a realização das vistorias rurais, exame da dominialidade dos imóveis rurais pré-selecionados e a processualidade decorrente de incorporação de terras ao programa e sua destinação para assentamentos rurais.

Não obstante, os dados e informações cadastrais inseridas no sistema eles não cobrem todos os imóveis rurais do País sendo limitado, por conseguinte, o conhecimento da malha fundiária, a ocupação dos espaços rurais e sua utilização, e outros aspectos geoeconômicos, sociais e ambientais importantes do território brasileiro. Agregue-se a essa limitação outra que se refere à condição declaratória do procedimento cadastral realizado pelo INCRA, que em virtude disso, gera informações literais imprecisas, comprometendo sua utilização para o conhecimento efetivo da malha fundiária, o controle das terras públicas e para planejamento de intervenção do poder público em ações de reordenamento fundiário.

O segundo sistema a ser destacado aqui, dentro dos objetivos do trabalho, refere-se ao ‘Sistema Integrado de Preços de Terras (SIPT)’ aprovado por meio da Portaria SRF nº 447, de 28 de março de 2002, em atendimento ao disposto no art. 14 da Lei nº 9.393, de 1996. Tem como objetivo fornecer informações relativas a valores de terras para o cálculo e lançamento do Imposto Territorial Rural (ITR).

A alimentação do SIPT pela CONFIS e pelas Superintendências Regionais da Receita Federal com os valores de terras e demais dados recebidos das Secretarias de Agricultura, do INCRA, ou entidades correlatas, e com os valores de terra nua da base de declarações do ITR, são informações importantes para efeito da homogeneização dos valores arbitrados pelo INCRA por ocasião das avaliações de imóveis rurais desapropriandos por aquele Instituto. Serve, portanto, para dar substância ao procedimento avaliatório realizado pelos peritos do INCRA em feitos expropriatórios para a obtenção de áreas destinadas à reforma agrária dentro de parâmetros aceitáveis no mercado de terras.

O terceiro sistema é aqui analisado com mais pormenores. Trata-se do SIPRA administrado pelo INCRA que tem como finalidade sistematizar as informações sobre os projetos de assentamentos criados ou reconhecidos pelo Órgão desde a criação até a sua emancipação e seus respectivos assentados e componentes familiares, a partir do cadastramento, seleção e homologação.

De acordo com informativo daquele Órgão federal (INCRA, 2000), o sistema destina-se as seguintes finalidades:

- a) permitir o acompanhamento, a monitoria e avaliação dos projetos de reforma agrária;
- b) produzir informações de planejamento;
- c) subsidiar o processo decisório;
- d) apoiar o gerenciamento dos projetos de assentamentos;
- e) otimizar os resultados alcançados; e,
- f) colocar à disposição das instituições públicas, entidade de ensino e da sociedade em geral, dados e informações consistentes sobre a reforma agrária.

O SIPRA é alimentado por um volume considerável de informações que são coletadas principalmente por meio de operação realizada em campo e abrange desde a identificação do

projeto, identificação dos assentados e componentes familiares, demais informações sobre vários aspectos geomorfológicos, geoeconômicos e infraestruturais dos assentamentos. Essas informações são complementadas por dados colhidos em setores das próprias Superintendências Regionais do INCRA, sejam nos processos respectivos de obtenção dos imóveis rurais desapropriados, nos plano de aplicação e processos de pagamentos de créditos, na documentação cartográfica, e/ou em outras áreas operacionais daquelas unidades executivas do INCRA. Uma vez processadas todas as informações sobre os assentamentos rurais e as famílias assentadas, o sistema emite Relatórios Gerenciais para efeito de avaliação, controle e subsídios para planejamento.

Entretanto, o sistema apresenta uma enorme incapacidade de interagir com outros sistemas gerenciais do INCRA, notadamente em relação àqueles antes comentados, alguns deles com módulos com informações repetitivas, revelando-se um instrumento estático sem maiores indicativos de resultados qualitativos da ação do Órgão.

Em virtude da ocorrência de sérias dificuldades técnicas desde o inicio de sua operacionalização, o SIPRA tem sido objeto de várias modelagens que absorveram custos consideráveis para o seu aperfeiçoamento sem resultados satisfatórios. Inúmeras são as fragilidades, dentre as principais, a defasagem das informações sobre os projetos de assentamentos pela inoperância do INCRA na atualização sistemática dos dados e informações, o que resulta num monitoramento extremamente deficiente e, por consequência, na produção de relatórios gerenciais inconsistentes que não resiste a uma avaliação mais criteriosa.

Usualmente o sistema serviu, em toda a trajetória do INCRA na coordenação da política de assentamentos, como ‘porta de entrada’ de contingentes de ‘beneficiários’ de todas as modalidades de inclusão criadas pelos diferentes governos e de instrumento oficial de contabilidade de metas físicas.

O SIPRA não permite, por exemplo, saber sobre o índice de evasão nos assentamentos, a quantidade de trabalhadores rurais denominados de “agregados” às famílias assentadas, situação que em muitos casos acaba produzindo a superpopulação nos assentamentos comprometendo a sua capacidade produtiva. Outras ‘informações qualitativas’ importantes que o sistema não permite caracterizar devidamente estão relacionadas à: sistemas de produção, produtividade e valor bruto da produção; unidades habitacionais efetivamente reformadas; mensuração de índices de acesso à água potável (encanada, de poço ou de cisternas) segundo o número total de famílias assentadas; acesso a estradas transitáveis; o grau de acesso aos serviços e atividades sociais; e, outros indicadores.

O acesso é muito restrito e centralizado dificultando a divulgação das informações para outros entes governamentais e não governamentais, não permitindo um aproveitamento adequado das informações do processo de reforma agrária que são múltiplas e não são atualizadas.

Por final, o SIPRA apresenta dificuldades, superáveis, diga-se de passagem, para ser utilizado como ferramenta de avaliação de indicadores indispensáveis para a análise do desempenho do Órgão na coordenação da política de assentamento.

3. As interrelações institucionais com agentes públicos e rede de atores sociais

É por demais atribulado dissertar sobre as relações institucionais do Órgão ‘para fora’ de seu ambiente operacional dado à sua cultura administrativa e a característica insulada da instituição.

É fato de que o INCRA não consegue gerenciar sozinho, a amplitude das demandas sociais no campo por desapropriação, assentamento e desenvolvimento dos assentamentos rurais, e isso ficou comprovado pela condição da ‘intervenção forçada’ a que foi submetido e

as evidências de precariedades nas áreas reformadas, criadas e implantadas pelo Órgão federal. Também é fato que as limitações operacionais (de pessoal qualificado, tecnologia, material e financeiro) demonstradas pela autarquia em sua trajetória aqui analisada, exigiriam a contribuição politicamente deliberada de outros entes governamentais e não governamentais, no tocante, particularmente, à promoção do desenvolvimento dos assentamentos, quanto: às formas de organização espacial e produtiva; ao universo da produção; a assistência técnica; a capacitação; o beneficiamento dos produtos agropecuários; ao armazenamento; à comercialização; à infraestrutura de meios de acesso e energia; ao acesso aos serviços sociais, habitação, educação, saúde, saneamento básico, lazer, cultura; outras.

Como já comentado, faltou atuação proativa do INCRA e habilidade no inter-relacionamento institucional com agentes públicos e rede de atores sociais nos sentido de estabelecer - sem perder a sua função coordenadora -, cooperações e parcerias para intercâmbios com vista à melhoria da performance institucional e o enfrentamento da complexidade e importância de que se caracteriza a reforma agrária, ou como especificamente recortado nesse estudo, a política de assentamentos rurais.

Sob a compressão dos movimentos sociais que reclamavam da incapacidade operacional do INCRA de atender satisfatoriamente a crescente demanda em relação ao processo redistributivo de terras, os sistemas decisores do Órgão agiram na definição de um quadro normativo da ação de gestão representado pelas instruções normativas, normas de execução, manuais, rotinas, etc., em detrimento do aumento da sua capacidade de governança.

Trata a literatura que esta qualidade governativa não dependeria somente da eficiência da gestão da máquina estatal calcada na obediência às regras e da capacidade operacional da burocracia na execução da política pública, neste caso a política de assentamento. Dependeria, igualmente, da criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento com outras organizações, governamentais e não governamentais, além da participação social da comunidade beneficiária na formulação, monitoramento e avaliação da política setorial sob a sua responsabilidade.

O que se viu foi o relacionamento entre o INCRA e as organizações estatais (federais, estaduais e municipais), pautado objetivamente pela necessidade de suplementação de recursos face às crises na economia, à política de austeridade fiscal restritiva de gastos, com os consequentes cortes e contingenciamentos dos recursos federais, e ainda à tentativa de deslocamento para níveis locais, da pressão exercida pelos movimentos sociais de luta pela terra. Ficaram em segundo plano, portanto, os objetivos de recomposição da capacidade organizacional/operacional do Órgão federal e do intercâmbio com outras instituições que atuam diretamente com o desenvolvimento rural, para a melhoria de desempenho da política de assentamentos rurais.

Um esforço governamental nessa direção produziu debates e pontos de vista divergentes a partir de 1999 com o tema da descentralização das ações de reforma agrária dos níveis centrais para os níveis locais, dentro da formulação teórica de que ela seria tributária das teorias normativas sobre o local, que o vêm como espaço natural de virtuosismo. Em nome de uma suposta “partilha de responsabilidades” e de aproximação das decisões para as bases territoriais, o Executivo Federal sinalizou com a transferência de recursos federais para alguns Estados e Prefeituras com vista à participação desses entes públicos na política de assentamentos em seus territórios.

Essa ação, no entanto, não obteve ganhos para uma ampla alteração do *status quo* fundiário nos territórios em que foi desenvolvida, e nem poderia, em virtude da correlação de forças e do desconforto político dos governantes locais para decidir sobre uma política reconhecidamente conflituosa. Resumiu-se, portanto, à prestação de serviços aos projetos de assentamentos do INCRA caracterizado prioritariamente pela construção e conservação de

estradas, redes de transmissão de energia e de captação de água, esta obra executada com maior peso na região Nordeste.

Esse processo de descentralização com instâncias estaduais e municipais mostrou-se de uma maneira descoordenada, sem uma negociação política mais sólida entre os pactuantes, intervenientes, trabalhadores rurais e movimentos sociais, que viam com desconfiança a possibilidade do INCRA de se desobrigar de seu dever constitucional, transferindo para os entes governamentais locais os custos políticos, operacionais e financeiros das ações de reforma agrária, e o consequente distanciamento e esvaziamento da autarquia.

Igualmente há de se considerar que o peso da ‘ação política deliberada’ de parte dos governantes locais com o efetivo compromisso político para o bem coletivo, foi determinante para a partilha de responsabilidades nessa empreitada, em virtude de múltiplos fatores, dentre os quais predominou o alinhamento político com o governo. Outras variáveis que impactaram desfavoravelmente para esse processo de descentralização podem ser creditadas à natureza conflitiva da política, à pouca capacidade fiscal dos governos locais, o porte socioeconômico das localidades, e a baixa capacidade financeira e administrativa de cada unidade de governo. Sem políticas deliberadas de transferência de atribuições, a importância e o peso das variáveis acima tendem a reproduzir as condições previamente existentes.

Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Comentando a respeito do (re) desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais Arretche (1999) assegura que,

...não basta aumentar as fontes autônomas de recursos das unidades locais da Federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, não basta à existência de recursos administrativos, frequentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais (ARRETCHE, 1999: 40).

Outra tentativa com um formato de relacionamento institucional mais estruturado pode ser representada pelo lançamento pelo governo federal do programa “Áreas de Atuação Estratégia” em 2000. Citado programa tinha a intenção de concretizar as parcerias com os governos estaduais, prefeituras, ONGs, iniciativa privada, movimentos sociais e demais Órgãos federais que “possibilitasse a criação de condições para o desenvolvimento sustentado no campo e o maior aproveitamento do potencial produtivo da agricultura brasileira”. Este programa também estimularia a criação de “Gerências Especiais” nas regiões determinadas que fossem constituídas por meio da mobilização das Superintendências Regionais do INCRA e demais instituições parceiras (INCRA, 2000).

Para a sua viabilização, portanto, seria necessário o envolvimento de um número expressivo de instituições públicas, assim como de organizações não governamentais (bancos oficiais, federações dos trabalhadores rurais, estatais federais como o IBAMA, EMBRAPA e FUNASA, Órgãos e unidades técnicas estaduais, e movimentos sociais) que integrados definiriam planos de ação para a superação dos problemas das regiões “especiais” de elevado potencial de geração de conflitos sociais pela posse da terra.

Os resultados esperados pelo governo, onde se destacavam o envolvimento do maior número de instituições públicas, a identificação dos principais problemas que afetam as regiões selecionadas, particularmente os conflitos agrários com suas respectivas causas e consequências, a formulação de planos de ação para a superação de ditos problemas, não foram satisfatórios. Os objetivos principais do MDA/INCRA nessa empreitada não foram alcançados, qual seja a “reorganização fundiária”, a “consolidação dos assentamentos” ali instalados e o “desenvolvimento da agricultura familiar”. Certamente essa estratégia não

teve, novamente, uma implementação deliberada e adequada de incentivo à adesão dos governos locais (ARRETCHE, 1999).

Aliás, essa ‘ação política deliberada’ foi pouco instável no quadro institucional responsável pela condução do processo de reforma agrária, com conflitos políticos e de competências entre a instância ministerial, antes o MIRAD, mais recentemente o MDA, e o INCRA.

A criação do MDA e a sua estruturação organizacional composta pelas Secretarias de Agricultura familiar (SAF), de Desenvolvimento territorial (SDT), de Reordenamento Agrário (SRA), além da mais recente Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e as Delegacias Regionais, colocaram o INCRA em condição de rebaixamento hierárquico e de prioridades. Com a exceção da SAF que, em parte tivera a função de destinar créditos de produção para os assentamentos por meio dos bancos oficiais, aquelas outras secretarias, em especial a SRA⁹⁶ e a SERFAL⁹⁷, não se relacionaram com o INCRA, e ainda disputaram recursos humanos, financeiros e políticos.

Com o IBAMA o INCRA teve uma relação mais próxima em face das imposições da Política Nacional do Meio Ambiente dispostas na Lei nº 6.938/1981 e dispositivos complementares, particularmente aquelas de sanções penais e administrativas (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) e mais especificamente quanto às disposições da Resolução CONAMA 289, de 25 de outubro de 2001.

Vários atos administrativos entre os dois Órgãos foram instituídos conjuntamente de forma a minimizar a alteração adversa das características do meio ambiente nos assentamentos, já identificada por ocasião das desapropriações e no desenvolvimento das áreas reformadas. Nesse sentido, chama à atenção, em especial, as diretrizes contidas na Agenda Ambiental “Terra Que Te Quero Verde”, lançada em março de 1998, pelos Ministros de Estado Extraordinário de Política Fundiária e do Meio Ambiente. Esta agenda foi criada “considerando os resultados parciais das Agendas Positivas para a Amazônia Legal, discutidas nos estados de Mato Grosso, Acre, Rondônia e Amapá, sob a coordenação da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente”, com a “participação” do INCRA, e que resultou na edição da Portaria MEPF/ Nº 88/89, de 06 de outubro de 1999.

Citado ato ordinário proibiu a desapropriação, a aquisição e outras formas de obtenção de terras rurais em áreas com cobertura florestal primária incidente nos Ecossistemas da Floresta Amazônica, da Mata Atlântica e do Pantanal Mato-Grossense e de outras áreas protegidas. Por essa imposição ficou ainda proibido o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que necessitem de corte raso em florestas primárias, só assim admitido em áreas antropizadas.

Outros procedimentos e mecanismos foram conjuntamente concebidos visando efetivar a compensação de áreas de reserva legal nos projetos de assentamentos e reforma agrária do INCRA, relativamente aos imóveis transferidos para o IBAMA objetivando a criação de unidades de conservação (Portaria Conjunta INCRA/IBAMA Nº 155, de 27 de março de 2002). Além disso, essa ação conjunta permitiu o reconhecimento das populações extrativistas tradicionais das Reservas Extrativistas (RESEX) como beneficiárias do programa nacional de reforma agrária (Portaria Interministerial MDA/MMA Nº 13, de 19 de setembro de 2002).

⁹⁶ A SRA atua na implementação de políticas públicas nacionais para o meio rural por meio de ações complementares à reforma agrária, como garantia de acesso a terra pelo Crédito Fundiário (www.mda.gov.br/portal/institucional/secretarias, consulta em 03/12/2012).

⁹⁷ A SERFAL coordena, avalia e monitora as ações do Programa Terra Legal Amazônia, além de atuar conjuntamente com outros órgãos na formulação de políticas fundiárias para a região (www.mda.gov.br/portal/institucional/secretarias, consulta em 03/12/2012).

Nessa direção de sujeição às normas dos Órgãos ambientais o INCRA passou a criar e implantar, a partir de 1999, projetos de assentamentos rurais de interesse social e ecológico destinado às populações que já desenvolvem ou que se dispunha a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, de acordo com a aptidão da área, e para aquelas comunidades que se destinavam à produção florestal familiar comunitária sustentável, que não interferissem negativamente nos ecossistemas regionais. Os projetos de assentamentos concebidos para tais objetivos foram definidos pelas modalidades de: Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); e, Projeto de Assentamento Florestal (PAF).

Esses projetos foram criados predominantemente na região Amazônica com a participação do IBAMA, Órgão ambiental estadual ou municipal e organização não governamental, por força das recomendações da Comissão Interinstitucional instituída pela Portaria Interinstitucional/P/nº 01, de 16 de dezembro de 1999, entre o MEPF e o MMA.

Com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) o INCRA contratou os serviços de emissão e distribuição dos formulários de pré-cadastramento de candidatos ao programa de reforma agrária e recebimento das inscrições dos interessados, emissão, coleta, transporte e distribuição de correspondências confirmatórias de pré-cadastramento e de habilitação do candidato à entrevista de cadastramento, entrega e cobrança dos títulos de propriedade aos beneficiários.

Esta parceria foi objeto de controvérsias na medida em que criava um mecanismo de relação institucional direta dos candidatos com o governo, sem a interveniência dos movimentos sociais e serviria para desmobilizar os trabalhadores rurais e arrefecer as pressões e a demanda social pela realização da reforma agrária no Brasil.

Com os bancos oficiais, Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, o INCRA celebrou parcerias para a expansão dos serviços de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos rurais criados pelo Órgão federal. Na pactuação com o Banco do Brasil o objetivo foi aproveitar a especialidade daquela agência na liberação e administração dos créditos de instalação (alimentação, fomento e habitação) aos assentados.

Na parceria com a Caixa Econômica Federal foram transferidos para aquela agência, via a celebração de convênio, os encargos de contratação e fiscalização das obras de infraestrutura para os projetos de assentamento (estradas, sistema de abastecimento de água e energia elétrica), junto aos governos estaduais, municipais e outras entidades. A necessidade dessa colaboração da Caixa Econômica Federal estaria ligada à carência no INCRA de técnicos da área de engenharia civil, conjecturando-se que essa deficiência poderia ser suprida pela estrutura e experiência da conveniada na prestação desse tipo de serviço, particularmente na construção de habitações.

Nesta parceria houve dificuldades burocráticas, tanto do ponto de vista da agilidade na contratação dos serviços como na entrega e recebimento das obras que impactaram negativamente no provimento dos serviços aos assentamentos, não proporcionando a condição primordial para citada parceria que era a fiscalização eficiente.

Por outro lado, a liberação de créditos via o Banco do Brasil revelou maior regularidade e confirmou a importância da descentralização dos recursos para as entidades representativas dos assentados, quais sejam as associações e cooperativas.

Para o provimento de energia elétrica nos assentamentos de reforma agrária em 2003 as interrelações do INCRA se deram no âmbito do ‘Programa Luz para Todos’ que integrou as suas ações com o Ministério de Minas e Energia (MME), com a instalação da energia nos domicílios com gratuidade e incluindo três pontos de luz e duas tomadas em cada residência. O INCRA esperava, com essa parceria, obter no seu orçamento uma economia de aproximadamente R\$ 160 milhões em obras de eletrificação, permitindo o aproveitamento dos recursos remanescentes em outras obras de infraestrutura como estradas e abastecimento de água para as famílias assentadas.

Com a FUNAI a relação institucional do INCRA teve por finalidade apoiar as providências daquele Órgão na desintrusão dos ocupantes não índios das reservas indígenas. As ações entre os dois Órgãos federais (levantamento socioeconômico dos pequenos proprietários, vistorias, avaliações, etc.) foram marcadas pela maneira desarmônica como foram realizadas em virtude dos descompassos entre as operações realizadas pela FUNAI com procedimentos técnicos e legais e normativos específicos para esse tipo de ação, e aquelas sob a responsabilidade do INCRA que tinham como finalidade o assentamento de pequenos produtores rurais retirados da reserva indígena, com perfil adequado ao atendimento dos critérios de seleção para o programa de reforma agrária federal.

Para esta ação de alta complexidade e de excepcionalidade de atuação o INCRA não foi devidamente garantido de recursos humanos especializados, recursos financeiros, etc., necessários para o cumprimento de suas obrigações. Este aspecto comprometeu o desempenho da instituição que se viu assobradada de atividades extraordinárias, impactando no desempenho da política de assentamentos e seus resultados.

A interação com as universidades e a celebração de convênios com aquelas entidades federais foi um marco importante para o desenvolvimento do PRONERA que tem levado a educação e a formação profissional de jovens e adultos nos assentamentos. Foi e está sendo um investimento que proporciona resultados de custo/benefício muito favoráveis ao INCRA, uma vez que citado programa tem um alto índice de credibilidade junto aos seus beneficiários e parceiros.

A partir do compromisso firmado com o INCRA, as instituições de ensino superior passaram a envolver-se com as questões do campo e, principalmente, com a especificidade da educação do campo, atuação que contribuiu para elevar o índice de desenvolvimento humano (IDH) nas áreas de assentamento. O desempenho do PRONERA também favoreceu o alcance de resultados significativos na área orçamentário-financeira, quando comparados os recursos aplicados no programa em relação ao total de recursos aplicados em outras ações destinadas à melhoria de condições de vida dos assentados.

Destaque-se, a partir de 1999, a intensificação das parcerias do INCRA com organizações não governamentais para a prestação de serviços de assistência técnica nos assentamentos com peso razoável no orçamento do INCRA, inicialmente com a execução do Projeto Lumiar e, logo após, por intermédio do conveniamento com diversas assessorias privadas, fundações, institutos de ensino e outras de representação dos trabalhadores rurais, como sindicatos de trabalhadores rurais, associações e cooperativas.

Registre-se, nesse caso, que alguns convênios foram realizados pelo INCRA com entidades que não apresentavam as formalidades jurídicas e nem demonstravam habilitações técnicas e legais, necessárias aos objetivos e resultados esperados nesse tipo de prestação de serviços. Exemplos são os convênios do Órgão federal com os sindicatos de trabalhadores rurais e federações, dentre outras organizações, que não tinham a devida competência regimental para atuar em questões eminentemente técnicas, desde a ‘elaboração de PDA’, ‘medição e demarcação de parcelas abrangendo a confecção e elaboração de plantas e memoriais descritivos’ e assistência técnica, propriamente dita.

Neste aspecto, inúmeros entraves burocráticos foram assinalados, desde aqueles relacionados aos questionamentos das Procuradorias Regionais do INCRA concernentes à legitimidade jurídica dos convenentes para a assinatura dos convênios, assim também na comprovação das suas habilitações para a execução do objeto conveniado.

No entanto, a pressão política das organizações sociais (CONTAG, MST, associações de assentados e outras organizações) exercida sobre os gestores regionais do INCRA para o atendimento desse serviço às famílias assentadas acabou por sobrepujar formalidades, criando nessas parcerias deformidades inconciliáveis com a correição de medidas técnicas,

administrativas, financeiras e contábeis, exigidas pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Conforme relatórios de avaliação de gestão da Controladoria Geral da União (CGU), citado pela Auditoria Interna (AUD) do INCRA em relatório do mês de dezembro de 2006, relativos aos exercícios de 2003, 2004 e 2005, foram apontadas reincidências nas ocorrências de imperfeições nos convênios firmados pelo INCRA, nesse processo de interrelação com outras entidades e atendentes aos propósitos da política de descentralização das ações de assentamentos rurais, das quais se pode destacar:

a) formalização de convênios em desacordo com a Instrução Normativa/ STN/ nº 01/97;

b) convênios e contratos de repasse com vigência expirada, sem a apresentação da prestação de contas e sem o devido registro da situação no Sistema SIAFI; e,

c) irregularidades e impropriedades na formalização, execução, acompanhamento e fiscalização dos convênios.

Em vista disso, os gestores do INCRA enfrentaram dificuldades para a convalidação de suas ações técnico-administrativas junto à auditoria interna do Órgão, como também da aprovação no Tribunal de Conta da União (TCU), das prestações de contas dos recursos conveniados. Alguns até hoje respondem judicialmente por essas desventuras.

Os acordos e contratos com os organismos internacionais BIRD, BID, FIDA, tendo como gestor financeiro o INCRA, foram celebrados entre os anos de 1995 e 2002. Com o BIRD tinha como objeto o financiamento do Programa Cédula da Terra, com recursos da ordem de U\$ 90 milhões. Com o BID, tinha a finalidade de acelerar a consolidação dos assentamentos com recursos previstos de U\$ 51 milhões. Com o FIDA o acordo previa o aporte de U\$ 25 milhões para o desenvolvimento sustentável no semiárido do Nordeste (INCRA, 2002).

Um balanço dessas parcerias permite concluir que a ausência de instrumentos de monitoramento e avaliação não possibilitou aferir os impactos que os projetos patrocinados pelos organismos internacionais provocaram no desenvolvimento da política de assentamento, ou seja, nos processos de obtenção de terras, instalação e desenvolvimento dos assentamentos. Estas composições também não conseguiram internalizar novos conteúdos e metodologias que gerassem o aperfeiçoamento gerencial do INCRA na coordenação da política de assentamentos rurais. Alguns conflitos foram identificados e não superados em relação à forma de atuação dos consultores nos processos de transmissão de conhecimentos novos, pautada no estilo *top-down*, e em razão da diferença exponencial da remuneração dos consultores em relação aos servidores da autarquia.

Em relação à participação da cooperação interinstitucional no orçamento do INCRA esta foi de um patamar de 2% em 1995 para mais de 10% em 2002. Considerando esse impacto no orçamento dos programas finalísticos do INCRA (assentamento, consolidação e emancipação) ele foi de mais de 17% de participação no mesmo período.

Com os movimentos sociais de luta pela terra o INCRA esteve sob um período de maior pressão e requerimento operacional, em face da intensificação dos conflitos fundiários, da mobilização dos trabalhadores rurais sem terra e da emergência das ocupações de terras.

As interrelações entre os agentes públicos do INCRA e os atores sociais demandantes das questões da terra foram marcadas por inúmeras dificuldades no diálogo e na mediação dos interesses e das pautas de reivindicações apresentadas, especialmente entre os anos de 1995 e 2002. No período referenciado, as disputas ideológicas, o jogo político-partidário e a correlação de forças entre apoiadores e opositores do processo, concorreram para que se criasse um ambiente permanentemente tenso e de incompreensões dos atores do “lado de dentro” e do “lado de fora”.

De um lado, essa instabilidade era criada pela posição reativa do INCRA em razão da capacidade dos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra de mobilizar milhares de ativistas, notadamente do MST, e criar desconforto político para o governo à época junto às forças políticas conservadores, por meio da tática das ocupações de terras e de prédios públicos, particularmente o próprio INCRA⁹⁸. De outro, o convencimento que havia no interior dos movimentos sociais, de que era possível o governo fazer o que eles queriam, caso exercessem pressão suficiente.

Num segundo momento, a partir de 2003, onde os trabalhadores rurais sem terra e seus apoiadores acreditavam na realização de um amplo programa de reforma agrária, e a governança da política redistributiva e a direção do INCRA foram colocadas sob o controle de líderes dos próprios movimentos (MST) e das organizações sindicais (CONTAG), as mediações das demandas sociais do campo foram mais concertadas, em razão da convergência de visões de mundo entre a classe trabalhadora rural e o mandatário da república.

4. Um balanço dos resultados da política de assentamentos rurais do INCRA

As diversas publicações oficiais (Balanços Globais de Governos, Relatórios Anuais do INCRA, Relatórios de Auditoria Interna do Órgão, Relatórios do MDA, etc.) e outros documentos sobre a questão agrária brasileira, dispõem, invariavelmente, sobre dados quantitativos da política de assentamentos rurais quem aprioristicamente, avaliam a desempenho do Órgão na coordenação dessa política redistributiva no âmbito do governo federal, quais sejam: o número de projetos de assentamentos criados; a área incorporada e destinada, e famílias assentadas; para enfim, fazer comparações com a demanda existente. São sobre esses parâmetros, por enquanto, que se limitará aqui a análise dos resultados quantitativos da ação do INCRA nos contextos delineados.

Para a apresentação desses dados e sua correspondente interpretação, optou-se em aferir os resultados quantitativos da política de assentamentos rurais tomando-se por base os registros administrativos do INCRA no SIPRA, que como já comentado, é a ferramenta regimental de gerenciamento das informações referentes aos projetos de assentamentos e da contratualidade do INCRA com os beneficiários e de suas informações individuais e demandas.

Também, como comentado anteriormente, somente foram considerados os resultados oriundos de intervenção fundiária representada pelas modalidades de obtenção de terras via o instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a modalidade da compra e venda e a arrecadação de terras, com projetos criados por ato da autoridade gestora do INCRA.

Fica, por extensão à margem da averiguação, todo o tipo de situações inseridas no sistema, engendradas pelos governos federais nos vários ciclos da política de assentamentos concernentes ao período recortado para o estudo, e que decisivamente não impactaram numa alteração da estrutura fundiária⁹⁹.

⁹⁸ Branford (2010) informa que, após uma onda de ocupações de terra em abril do ano de 2000, cerca de 5.000 sem terra ocuparam prédios públicos em 14 capitais estaduais, e outros 25.000 participaram de demonstrações em todo o País. Essas ações foram realizadas simultaneamente no que foi, até então, o mais abrangente e mais bem coordenado dia de ação jamais organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

⁹⁹ A esse critério relacionam-se: o reconhecimento de “Assentamentos Estaduais”, reconhecimento de “Assentamentos Casulo”; o reconhecimento em “Assentamentos Agroextrativistas duráveis”, o reconhecimento em “Áreas de Fundo de Pasto”; o reconhecimento em “Assentamentos municipais”; o reconhecimento em “Florestas Estaduais”, em “Florestas Nacionais”, em Assentamentos “Reserva de Desenvolvimento Sustentável” e outras modalidades.

4.1 Aspectos quantitativos da política de assentamentos rurais coordenada pelo INCRA

O balanço sobre os dados quantitativos da política de assentamentos rurais desenvolvida pelo INCRA está sendo ora apresentado a partir do relacionamento com cada período presidencial, abstraída de qualquer pretensão de mérito quanto a contumaz “batalha dos números” tão em voga em períodos recentes, e de comparações de desempenhos. Ao contrário, objetiva identificar elementos que possibilitem análises de natureza processual, consentâneos com os objetivos que se propõe este trabalho de investigação. Assim, com essa escolha admitida de contabilizar exclusivamente assentamentos federais criados pelo INCRA, temos o seguinte panorama caracterizado na Tabela 13, s seguir.

Nesse modo de configuração, verifica-se que foi criado um total de 6.525 projetos de assentamentos, numa área total de 28.481.555,4368 há, até a data de consulta no SIPRA/INCRA (20/10/2010) onde deverão estar vivendo 807.734 famílias de trabalhadores rurais assentadas.

Tabela 13
Assentamentos rurais no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando os assentamentos federais (*)

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área distribuída	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	489	7,49	95.412	11,81	3.542.167,7647	12,44
Collor	1990-1992	221	3,39	44.469	5,51	2.092.328,6616	7,35
Itamar	1993-1994	66	1,01	16.802	2,08	567.302,2712	1,99
Cardoso 1	1995-1998	2.059	31,56	360.668	44,65	10.863.988,3986	38,14
Cardoso 2	1999-2002	1.479	22,67	115.043	14,24	5.013.152,3005	17,60
Lula 1	2003-2006	1.451	22,24	129.306	16,01	4.867.302,0970	17,09
Lula 2	2007-2010	760	11,65	46.034	5,70	1.535.313,9432	5,39
Total	1985-2010	6.525	100,00	807.734	100,00	28.481.555,4368	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010.

(*) Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de assentamentos federais, objeto de intervenção fundiária direta e sua criação por portaria da autoridade gestora do INCRA.

Observa-se que os períodos de maior expressão em termos de execução quantitativa da política de assentamentos, no recorte escolhido e nas modalidades selecionadas, compreenderam intervalo dos anos de 1995 a 2006, correspondente aos mandatos dos Presidentes da República Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Foram incorporados nesse horizonte temporal, por conseguinte, 20.744.442,7961 ha, ou 72,83%, do total de hectares e, respectivamente, 76,46% dos projetos de assentamentos e 74,90% das famílias atendidas com o acesso a terra.

Com fins de estabelecer uma cronologia a respeito de resultados quantitativos de assentamentos, é importante considerar que antes da edição do I PNRA em 1985 os dados oficiais do INCRA contabilizavam 67 (sessenta e sete) projetos de assentamentos de diversas modalidades (Projetos Integrados de Colonização - PIC, Projetos de Assentamento Dirigido - PAD, Projeto de Assentamento Rápido – PAR outros) localizados em 61 municípios, numa área de 9,8 milhões de hectares, ali vivendo 117,8 mil famílias de trabalhadores rurais com maior incidência, na região amazônica.

Como já comentado no período do I PNRA que correspondeu ao mandato do Presidente José Sarney, os resultados da ação governamental em relação às metas fixadas naquele plano foram insatisfatórios, e considerando o cômputo aqui realizado foram assentadas, proporcionalmente ao total de famílias no período de 1985 a 2010, 11,81% das famílias em, respectivamente, 12,44% da área total incorporada.

Após a vigência do I PNRA veio o período correspondente aos três anos de governos do Presidente Fernando Collor de Melo que se caracterizou por um contexto totalmente desfavorável para a reforma agrária e assentamentos rurais em razão, dentre outras implicações de ordem econômica e político-administrativa, do desmonte do aparelho do Estado que afetou decisivamente a atuação do INCRA em face de desastrada política de disponibilidade¹⁰⁰ de servidores federais objeto da reforma administrativa.

Considerando o Plano Plurianual (PPA) 1991-1995 (Lei nº 8.173/91) que estabelecerá a meta de 227.000 famílias a serem atendidas em quatro anos (1991-1994), conforme “Relatório de Atividades INCRA 30 Anos” (Brasil, 2000) o governo atendeu somente 44.469 famílias, correspondente a 19,59% do total previsto no PPA.

Levando em conta o total de famílias assentadas no período considerado para este estudo, o governo Collor somente assentou 5,51% do total de famílias. Em termos de projetos criados 3,39% e em área apenas 7,35%, o que demonstra cabalmente a posição de absoluto descompromisso com a questão da terra no País e da luta dos trabalhadores rurais e uma estreita ligação com setores da oligarquia agrária.

No bojo do “Programa Emergencial”¹⁰¹ do governo do Presidente Itamar Franco, que contou com o novo marco jurídico¹⁰² promulgação da Lei Agrária (Lei nº 8.629/93) e a Lei do Rito Sumário (Lei Complementar nº 76/93), do total de 80 mil famílias a serem atendidas apenas 16.802 famílias foram atendidas em menos de 600 mil hectares de terras obtidas¹⁰³, correspondendo a apenas 2,08% do total de famílias no período considerado.

No período compreendido entre 1995-2002 correspondente aos mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso as ocupações de terra encetadas pelos movimentos sociais estabeleceram um quadro diferente no número de projetos de assentamentos criados. Nesse tempo foram implantados mais de 3,5 mil projetos de assentamentos rurais em mais de 15,877 milhões de hectares para o assentamento de pouco mais de 151 mil famílias.

Nesse movimento de ocupações de terras *versus* criação de assentamentos Fernandes (2002) observa que a cada assentamento criado, multiplicava-se o número de trabalhadores rurais sem terra realizando trabalho de base, criando espaços de socialização política e especializando a luta pela terra. Fica, portanto evidente, que as ações dos movimentos sociais determinam a modificação de comportamentos e de regras por parte do sistema político.

Essa nova realidade no entendimento de Fernandes (2010) desencadeia também um processo de “territorialização” da luta camponesa.

¹⁰⁰ Por força do Decreto Nº 99.334/90 e da Portaria do Ministério da Agricultura Nº 227/90, são colocados na condição de disponibilidade 2.605 servidores do INCRA e outros 550 são demitidos, o que forçou uma redução de 40% da força de trabalho da instituição.

¹⁰¹ O “Programa Emergencial” do governo do Presidente Itamar Franco estipulava como diretriz básica a sua vinculação na construção de um novo modelo de desenvolvimento, com o objetivo de conjunturalmente combater a fome, a miséria, a seca no Nordeste, o desemprego, a violência e a desigualdade social. O citado programa previa o assentamento de 80 mil famílias.

¹⁰² A Lei Nº 8.629/93 regulamenta e disciplina disposições relativas à reforma agrária, previstas no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal de 1988; a Lei Complementar Nº 76, dispõe sobre o procedimento do contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural.

¹⁰³ No período, o processo de obtenção de terras caracterizava-se pela utilização dos seguintes instrumentos: a) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; b) discriminação administrativa de terras e arrecadação de terras devolutas da União; c) compra e venda; e, d) doação.

A conquista de um latifúndio e sua transformação em assentamento promove mudanças na estrutura fundiária, alterando as formas de organização do espaço e do trabalho e, por conseguinte, as relações sociais e políticas. O acesso à terra é condição essencial para o campesinato, pois é nesta que os camponeses asseguram seu meio de existência, constroem sua identidade e reproduzem seu trabalho familiar (Fernandes, 2010: 173-74).

Entretanto, a partir de uma averiguação mais atenta dos dados oficiais divulgados e uma incursão no sistema de gerenciamento do INCRA, constata-se que famílias foram assentadas em lotes vagos de projetos de assentamentos antigos, e incluídas na Relação de Beneficiários (RB) e no SIPRA do INCRA. Igualmente, o público relacionado em RB foi contabilizado sem, no entanto, estar com as áreas devidamente incorporadas ao programa (áreas decretadas sem imissão de posse, áreas sem criação dos projetos de assentamentos, famílias cadastradas sem a devida seleção e homologação).

Outra informação que merece destaque é que o INCRA insere no seu Sistema de Gerenciamento, e contabiliza para efeito do atendimento das metas fixadas, o número de famílias nos “assentamentos estaduais”, nas áreas de “fundo de pasto”, nas áreas adquiridas pelo “crédito fundiário”, populações tradicionais em “reservas extrativistas” e “floresta nacional” (FLONA), estas últimas unidades ambientais, por sinal, com forte incremento em termos de quantidade de área incorporada ao programa. Essa operação “infla” os números oficiais que são depois propagandeados para justificar o atendimento das metas físicas, constituindo um hábito na esfera governamental.

No tocante ainda às famílias assentadas, recorrendo-se aos estudos de Girardi (2008), constata um movimento inverso e mais forte à incidência das ocupações, com predomínio de projetos criados em direção à região Norte com grande ocorrência na área de transição situada no extremo Oeste do Maranhão, e movimentação para os Estados do Amazonas com grandes áreas, certamente aquelas unidades de conservação dantes mencionadas, o Mato Grosso, Rondônia e o Estado do Acre.

Essa constatação permite asseverar que o Poder público tem priorizado a implantação de projetos de assentamentos nas regiões Norte e Nordeste, enquanto as ações dos movimentos camponeses na realização das ocupações de terra acontecem nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

Dados mais recentes divulgados pelo INCRA em março de 2010, por meio de publicação oficial (BRASIL, 2010), vêm comprovar esse movimento de criação de projetos de assentamento para a região Norte. Conforme o informativo oficial, no Brasil, dos 84,3 milhões de hectares beneficiando mais de 906,8 famílias rurais em 8,5 mil projetos de assentamentos, 46,7 milhões de hectares foram incorporados pelo INCRA entre 2003 e 2009. Desse total de área referido a esse período, 36,9 milhões foram transformados em 486 projetos definidos pelo Governo Federal como “projetos ambientalmente diferenciados, que se caracterizam pelo uso racional e sustentável dos recursos naturais”, onde vivem pouco mais de 176 mil famílias.

O total dessa área dos “assentamentos diferenciados” corresponde a 79% da área incorporada à política de assentamentos em todo o País no período, e 43,77% em relação ao total mencionado de área incorporada pelo INCRA no processo até a data de divulgação da publicação em comento.

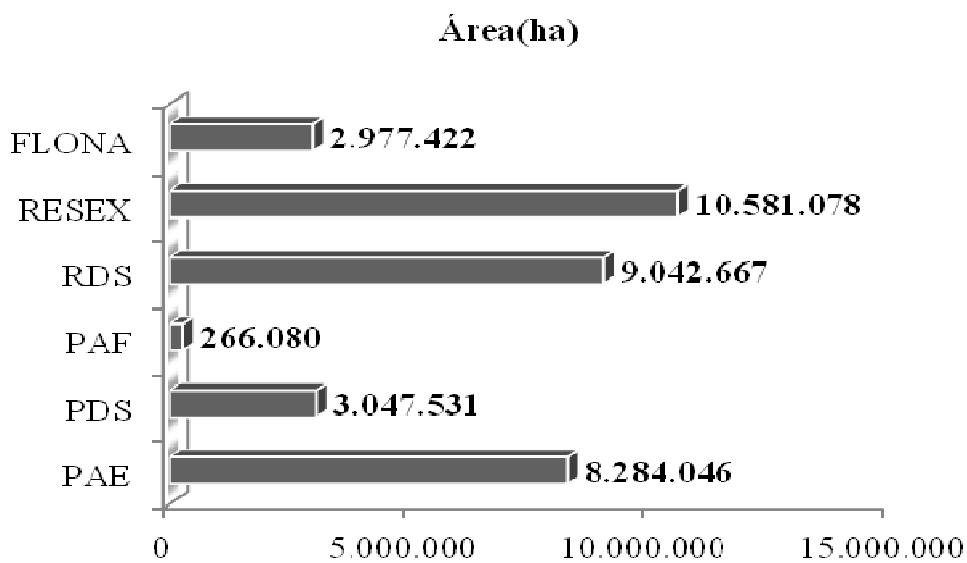


Figura 8
Áreas destinadas a projetos diferenciados e incorporadas à reforma agrária (em ha), entre 2003 e 2009

Fonte: Jornal INCRA, março, 2010.

Reconhece o governo de Lula da Silva que a contabilidade “inclui populações tradicionais que vivem em áreas de Reservas Extrativistas (RESEX), Florestas Nacionais (FLONA) e Reservas de Desenvolvimento sustentável (RDS), que passaram a ser atendidas por políticas públicas do INCRA” (INCRA, 2010: 02).

Todos esses dados oficiais apresentados sobre a distribuição fundiária no Brasil têm gerado muita controvérsia em relação às informações quantitativas dos projetos de assentamentos federais no País. O que se tornou público é que muitas “famílias beneficiárias”, cujo acesso à terra não é promovido diretamente pela intervenção do INCRA são inseridas no sistema e passando a ser atendidas pelos programas e ações sob o encargo daquele Órgão, sem verdadeiramente enquadrar-se, em sentido estrito, no conceito da política oficial de assentamento e nem mesmo resultarem da transformação do sistema de propriedade da terra e das suas relações de poder.

Nessa “prática de gerenciamento” das informações ora o INCRA inclui os trabalhadores rurais “assentados” pelo Crédito Fundiário, e que são em grande proporção, ora faz a inserção (substituição) de beneficiários em lotes vagos por evasão de ex-assentado, mas não o excluem do sistema de gerenciamento, importando em duplicidade, ora incluindo a população que vive há anos em reservas florestais, extrativistas, “fundo de pastos”, como também populações ribeirinhas da Amazônia, e casos mais extremos de inclusão de posseiros em processos de regularização fundiária.

Carter (2010) em análise dos dados da reforma agrária da era Fernando Henrique Cardoso registra que muitos assentamentos foram computados duas vezes e outros foram incluídos na contabilidade sem ter nenhuma família assentada.

[...] os dados apresentados por Cardoso incluem beneficiários de duas iniciativas do governo federal que não poderiam ser considerados programas de “redistribuição de terras”. Um deles facilitou títulos de propriedade a posseiros que já estavam instalados há tempo na terra. O outro ofereceu uma linha de crédito especial para camponeses interessados em adquirir terras, em geral de outros pequenos agricultores. [...] O governo Lula apresentou dados indicando ter assentado 381.419 famílias entre 2003 e 2006 (cf. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006, p. 62). Esses dados, contudo, incluem também os

beneficiários dos programas de regularização de terras e crédito fundiário (CARTER, 2010: 59).

Por seu lado, Fernandes (2010) analisando o II PNRA no governo Lula, correspondente ao seu primeiro mandato, identificou que a ênfase do Plano esteve no “número de famílias que seriam assentadas, e não nas áreas que seriam desapropriadas, nem nos lugares onde aquelas seriam assentadas” (p. 191).

Acrescenta ainda,

... esses números, mais do que um bom resultado, revelam importante limitação da reforma agrária sob o governo Lula. Parte considerável da área incorporada à reforma agrária são terras de florestas nacionais e reservas extrativistas localizadas na Amazônia. Para tentar atender as metas do II PNRA, o INCRA, sob o governo Lula, passou a incorporar áreas públicas à reforma agrária. Uma parte importante das famílias beneficiadas nesse governo foi assentada em assentamentos já existentes ou em assentamentos implantados em terras públicas. Em outras palavras, a reforma agrária do governo Lula tem ocorrido predominantemente em terras do próprio governo (FERNANDES, 2010: 191).

De fato, considerando dados capturados do SIPRA/INCRA e sistematizados na Tabela 03 a seguir, verifica-se que do total de área incorporada e famílias assentadas desde o I PNRA, a região Norte supera a soma das áreas de todas as outras regiões (10.632.547,1302 ha) destinadas à criação de assentamentos rurais federais e corresponde a 45,94% do total das famílias assistidas pela política de assentamentos.

Como se constata a região Nordeste apresenta um quantitativo de famílias assentadas próximo do número verificado para a região Norte, porém, como evidente dada a extensão territorial daquela região, com participação no quantitativo de área de menos da metade (ver Tabela 14).

Tabela 14
Assentamentos rurais no Brasil, por regiões, período de 1985 - 2010 (*)

Regiões	Projetos de assentamento	Área destinada (ha)	Famílias Assentadas	% Em relação a famílias
Norte	1.720	17.849.008,3064	371.071	45,94
Nordeste	3.132	7.282.442,6292	288.951	35,77
Sul	582	643.684,4839	39.263	4,86
Sudeste	468	921.826,3809	36.401	4,51
Centro-Oeste	623	1.784.593,6362	72.048	8,92
Total	6.525	28.481.555,4366	807.734	100,00

Fonte: tipos de projetos criados e número de famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010.

(*) Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de assentamentos federais, objeto de intervenção fundiária direta e criação por portaria do Presidente do INCRA.

Mesmo com essa constatação da distorção dos números da política de assentamentos do governo federal e notória dispersão dessa redistribuição fundiária cuja ação governamental levou Carter & Carvalho (2010) a designá-la como “distribuição residual de terras”, associada a incapacidade do INCRA na gestão dos estoques fundiários no território nacional, a ação do INCRA na implantação dos assentamentos rurais de forma territorializada e concentrada em “manchas”, como na acepção de Leite *et alii.* (2004), desencadeou uma nova configuração

agrária nas regiões onde se encontram instalados, com efeitos visíveis nos municípios de localização, notadamente quanto a dinamização das economias locais.

Um aspecto que merece atenção e que versa em grande número de estudos realizados particularmente a partir da segunda metade da década de 1990 sobre os assentamentos federais, se refere à obtenção de terras e às ações estruturantes que se seguiram a intervenção fundiária (infraestrutura básica, produtiva e social, assistência técnica, créditos de implantação/installação, de recuperação habitacional, de produção, recuperação ambiental, e ações sociais ligados à educação, saúde, lazer, etc.) e os investimentos realizados até o presente momento, que correspondem a um volume considerável de dispêndios financeiros locados a partir do orçamento da União e geridos sob a responsabilidade legal do INCRA.

No entanto, é de se ressaltar que ainda hoje o apoio do Estado a essa política pública não tem se dado com a atenção adequada às suas reais possibilidades de indução do desenvolvimento sustentável no meio rural, ofuscada por outra concepção de padrão de desenvolvimento no campo baseado, sobretudo, na produção de “feed-grains” para exportação e geração de saldos comerciais.

O balanço da reforma agrária em 2010, que faz a Comissão Pastoral da Terra (CPT) vai nessa direção concluindo que, no ano referenciado, foi desfavorável para a reforma agrária, haja vista que os impasses históricos da reforma agrária ainda se perpetuam no Brasil. Pelos cálculos daquela entidade, em 2010, houve a redução na evolução do número de famílias assentadas da ordem de 44% em relação ao ano de 2009, além da redução de 72% no número de hectares destinados à reforma agrária. Um fator importante apontado pela CPT para a queda nos números foi a ineficiência do INCRA devido, principalmente, à redução de seu orçamento em quase a metade em relação a 2009.

Esse panorama atual leva à especulação de que no governo Lula da Silva a reforma agrária, mais uma vez, não teve sua ação priorizada pelo Governo Federal. A reforma agrária que deveria ser entendida enquanto um projeto de nação e de desenvolvimento sustentável se transformou num precário programa de assentamentos, em nível muito aquém das reais demandas dos homens e mulheres do campo (CPT, 2011).

Carter *et al.* (2010) comentando a esse respeito e, particularmente, ao apoio aos assentamentos, ressaltam o descompasso entre as normas vigentes e a realidade nos assentamentos, particularmente nas primeiras duas décadas da reforma agrária iniciada no governo Sarney. Assinalam aqueles pesquisadores que “a omissão do Estado na destinação de créditos e recursos para a habitação, educação, saúde, saneamento, energia elétrica, estradas, aquisição de máquinas e outros equipamentos agrícolas forçou o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e outros movimentos sociais a pressionar o governo federal para concretizar a execução dessas políticas públicas” (p. 295).

Ao que denominaram de “reforma agrária conservadora” os autores destacam cinco traços distintivos para essa tipologia por eles criada: a primeira, se refere à repartição de terras sob pressão social; a segunda está vinculada aos processos administrativos lentos e complicados; a terceira, às violações frequentes de direitos humanos com ampla impunidade; a quarta, à distribuição residual de terras; e, por último, a quinta corresponde ao escasso apoio aos assentamentos. Na visão dos autores essas características persistiram na política de assentamento dos governos ao longo de 1985 até 2006, com algumas diferenças perceptíveis entre essas administrações.

4.2 Referências de análises qualitativas dos assentamentos rurais implantados no Brasil

Para atender os objetivos desta parte do trabalho foi explorado na bibliografia um conjunto de estudos e pesquisas que trata sobre assentamentos rurais implantados pelo INCRA, que, apesar de ali conterem posições divergentes do ponto de vista do

encaminhamento teórico-metodológico das pesquisas e polêmicas em relação à interpretação de seus resultados, serviram de referências para subsidiar a análise da ação institucional pretendida (ver Quadro 2).

Quadro 2
Principais estudos e pesquisas desenvolvidos sobre os assentamentos rurais

Especificação	Autor (es)
<i>I Censo da Reforma Agrária do Brasil</i>	INCRA (1996)
<i>Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.</i>	Bittencourt, G. A., Castilhos, D. S. B, Bianchini, V., Silva, H. B. C. Guanziroli, Carlos (coord.). (1999)
<i>Os impactos socioeconômicos dos assentamentos rurais em Mato Grosso.</i>	Fernandes, Antônio João Castrillon, Ferreira, Edson de Castro. (1999)
<i>Impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, política e sociais (1997 – 2002)</i>	Medeiros e leite (2002)
<i>A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo</i>	Bergamasco <i>et alii.</i> , (2004)
<i>Os impactos dos assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro</i>	Medeiros <i>et. alii.</i> , (2004)
<i>Organização produtiva e impactos dos assentamentos rurais do estado de Sergipe</i>	Lopes <i>et. alii</i> (2004)
<i>Assentamentos rurais no Acre: nos labirintos da modernização capitalista</i>	Paula <i>et alii</i> (2004)
<i>A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária</i>	Sparoveck (2003)
<i>Os impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro</i>	Leite, Herédia, Medeiros, Palmeira e Cintrão (2004)
<i>Avaliação da qualidade dos assentamentos, produção e renda</i>	INCRA (2010)

A identificação das inúmeras características da organização produtiva, econômica, social, ambiental, de infraestrutura e de política de crédito e outras dimensões dos assentamentos e seu entorno, constitui-se como fator indispensável para a análise dos impactos dos assentamentos sobre as localidades regiões em que se situam e, por extensão, para a investigação que se pretende, relacionada à eficácia da atuação governamental e da gestão da política de assentamentos rurais pelo INCRA.

O balanço dos principais resultados encontrados nas pesquisas e estudos sobre os assentamentos de um modo geral mostram uma predominância dos efeitos positivos (econômico, social, político e ambiental) produzidos pela instalação dos projetos de assentamentos rurais em diversas regiões do País. Os casos analisados mostram que a presença dos assentamentos rurais promove uma desaceleração no histórico processo migratório campo/cidade, apontando até mesmo para a possibilidade de criação de formas de junção entre atividades agrícolas e não agrícolas entre o rural e o urbano e, como Medeiros & Leite (2004) asseveraram, de “estratégias de inserção no mercado de produtos e trabalho que diferenciam de uma série de idealizações correntes sobre o significado dos assentamentos rurais, colocando novos desafios tanto em relação a muitas das propostas das suas organizações de representações quanto à formulação de políticas públicas” (P. 179).

Os assentamentos, nesses casos, passam a constituir-se, verdadeiramente, como uma das bases do desenvolvimento regional e local, mobilizam e organizam os atores locais, demandam articulação das diversas esferas de governo – federal, estadual e municipal – e destas como a sociedade civil.

Não obstante, esses pesquisadores citados e diversos outros autores compreendem que o desenvolvimento da ‘política de assentamento’ com a consequente implantação dos projetos de assentamento - e não a execução de uma verdadeira reforma agrária -, não provoca uma

suficiente intervenção do Estado no processo de transformação fundiária, em nada alterando o quadro geral de concentração da propriedade da terra no Brasil, revelando-se algumas alterações onde os assentamentos rurais são instalados em municípios de forma adensada, constituindo verdadeiras ‘áreas reformadas’ (Ferreira, 1994; Alentejano, 1996; Bittencourt *et alii.*, 1999; Bergamasco & Noder, 2003; Bergamasco & Ferrante, 2005; Leite, *et. alii.*, 2004; Medeiros *et al.*, 2004; Carter, 2010; Fernandes, 2010).

As pesquisas detectam também fortes continuidades em relação à precariedade material nos assentamentos desde a fase de implantação, durante o processo de desenvolvimento até a fase de consolidação dessas unidades produtivas, caracterizadoras das disfunções na coordenação dessa política pública setorial do Governo Federal. O passivo relativo à infraestrutura de estradas mostra-se sempre persistente e se revela, desde a pesquisa do I Censo da reforma agrária e em todas as demais pesquisas e estudos produzidos sobre os projetos criados pelo INCRA, como grande obstáculo à sustentabilidade das áreas reformadas.

Aspectos precondicionantes¹⁰⁴ que são referenciados nesses estudos acadêmicos e até em outros encomendados pelo governo (INCRA, 2010), podem a vir interferir decisivamente no desenvolvimento e consolidação dos assentamentos, associados a outros aspectos político-institucionais da coordenação da política de assentamento sob o encargo do INCRA.

Não se pode olvidar, por outro ângulo de análise, de que a construção quantitativa da pesquisa de responsabilidade do governo federal, embora sem negar sua importância, embute uma finalidade técnico-gerencial e midiática. Há um tratamento subjetivista da pesquisa oficial quando trata da melhoria da qualidade de vida dos assentados. O exame dessas condições extrapola a simples leitura dos números. Há que pensar que o levantamento exclusivamente censitário em que se privilegia o caráter quantitativo (absoluto e/ou relativo), não expressa a realidade dos assentamentos em suas múltiplas dimensões, econômicas, sociais, políticas, ambientais, questões de gênero, assim como a gênese de seus problemas, suas dificuldades, suas estratégias de manutenção na terra, enfim, seu entendimento quanto “espaço social produzido”. (BERGAMASCO, 1997).

Esse “novo modo de vida” das famílias assentadas, a ser examinado, envolve a identificação do conjunto de relações, desde as de vizinhança e com a comunidade inclusiva até as relações com o poder local e com a agricultura regional (BERGAMASCO & FERRANTE, 2005).

Seguindo a percepção de Bergamasco & Ferrante (2005) acolhe-se aqui que a investigação da qualidade dos assentamentos não pode se transformar em avaliação, diagnóstico ou prognóstico. Deve retratar as diferenciações que se fazem presentes nesse espaço social e em seu modo de vida, e isso se concretiza no exame das mediações que os assentamentos fazem com a dinâmica regional, observada sua diferenciação constitutiva, a desconstrução/reconstrução de estratégias, os conflitos internos, os laços de reconhecimento social que passam pela ‘reapropriação’ de códigos nesse modo de vida.

Numa aproximação avaliativa da execução das políticas públicas pode-se inferir que há uma predominância nos setores governamentais de sobrepor os resultados quantitativos da intervenção pública aos resultados qualitativos, sobressaindo-se a desvinculação da avaliação

¹⁰⁴ Como evidências detectadas nas pesquisas, podem ser citadas, no geral: o quadro de aptidão agroeconômica (tipos de solos, capacidade de uso, adaptabilidade às culturas, deficiência hídrica etc.) em razão da falta de um diagnóstico das áreas identificadas; a localização dos imóveis rurais incorporados ao processo redistributivo em áreas de baixo dinamismo econômico; falta de planejamento na organização espacial e produtiva; a distribuição de lotes; falta de provimento integral e integrado de medidas estruturantes (infraestrutura de estradas, energia, créditos oportunos, universalização de assistência técnica e capacitação de técnicos, equipamento e serviços de educação e saúde etc.); falta de acompanhamento sistemático e assessoramento adequado pelo INCRA e deficiente integração dessa instituição com outros entes de desenvolvimento rural, governamental e não governamental.

quantitativa com as questões de eficiência, eficácia e efetividade da atuação do governo. Assim, o foco de decisão para a consecução das demandas sociais está adstrito a compromissos mensuráveis que dão ideia de cumprimento de metas físicas o que acaba negligenciando, por completo, considerações qualitativas que impliquem numa compreensão holística do ambiente onde a política setorial está sendo desenvolvida.

Nesse sentido, os termos deste trabalho da discussão da execução da política de assentamento rural desenvolvida pelo governo federal por meio do INCRA, notadamente quanto à problemática do desenvolvimento dos assentamentos rurais, identificam-se com a questão levantada por Abramovay (2005: 04) que considera que “Se, em princípio, unidades familiares de produção podem ser economicamente viáveis, de onde vêm os atuais problemas enfrentados pelos assentamentos que se instalaram no Brasil nos últimos anos? Por que a política de assentamentos apresenta resultados tão problemáticos?”.

Na busca de explicações para essas questões o autor explicita algumas razões institucionais, que na sua visão, está levando a política de assentamentos a impasses dos quais não poderá sair sem um novo contrato entre todos os seus protagonistas, e assevera,

Problemas de natureza político-institucional se originam na maneira como os atores envolvidos no processo concebem e executam as condições em que são ou deveriam ser atribuídos recursos às populações beneficiárias. As instituições – normas, valores, expectativas, modelos mentais e, sobretudo, as configurações de interesses e relações desta área acabaram adquirindo certo formato organizacional que joga sistematicamente os governos e os movimentos em impasses dos quais não têm como sair e cujo resultado social é profundamente destrutivo. São dinâmicas que polarizam os atores em posições antagônicas e que não conduzem a resultados capazes de representar um caminho consistente de luta contra a pobreza (ABRAMOVAY, 2005: 04-05).

Aquele autor faz uma crítica ao processo de avaliação que se submete, no presente, os assentamentos rurais no País, marcado pela lógica dos “números”, ou, do volume de famílias assentadas, áreas incorporadas etc., que ele considera a mais destrutiva. Nesse entendimento tudo se passa como se o sucesso do sistema dependesse da quantidade de trabalhadores assentados e não da qualidade dos assentamentos realizados.

Para concluir esta parte, faz-se importante enfatizar o que preconiza EVANS (1993) quando destaca que para uma excelência de intervenção estatal nesse campo da política pública há a necessidade de uma combinação extremamente rara entre, de um lado, características estruturais da máquina pública e perfis das carreiras burocráticas, e, de outro, um nível “ótimo” de permeabilidade do Estado aos interesses sociais organizados. O sucesso de um empreendimento como esse, liderado pelo Estado decorreria da existência de canais institucionalizados de articulação com a base social, mais até do que da coerência corporativa da burocracia e da concentração de *expertise* administrativa e política no âmbito do aparelho do Estado.

Também as relações intragovernamentais foram questões que marcaram a trajetória do INCRA na coordenação da política de assentamentos. Um exame atento mostra que, com frequência, os conflitos gerados por essas relações foram resultantes dos objetivos distintos e das disputas de jurisdição e de atribuição de créditos orçamentários que nortearam as ações de cada agência governamental. Nesse aspecto, podem ser destacados em primeiro plano, os objetivos contrapostos do Ministério ligado aos interesses do setor patronal da agricultura e de fortalecimento do setor agroexportador, como o Ministério da Agricultura, e os objetivos das agências regimentalmente comprometidas com o fortalecimento da agricultura familiar e com a reforma agrária, como o MDA e o INCRA.

Por outro lado, a política de estabilidade monetária constituiu-se no grande trunfo dos controladores dos instrumentos de política econômica e do orçamento federal, a exemplo dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, autoridades econômicas que subordinaram as

políticas sociais, em especial a política de assentamentos, aos imperativos das políticas de estabilização de curto prazo.

Por extensão, as negociações de pautas e as decisões sobre a política foram, após, modeladas pelos atos administrativos ordinários normativos do INCRA em função da conveniência da política econômica e das adequações administrativas a ela diretamente associadas. Como visto, não só os atores sociais do “lado de dentro” e do “lado de fora” influenciaram na formatação, implementação da política de assentamentos e seus resultados, mas também tem força relevante o ‘núcleo duro’ do governo federal, controlador dos instrumentos de política orçamentária representados pelo PPA, LDO e LOA.

Sob rígidas diretrizes de austeridade fiscal e metas de controle dos gastos os orçamentos públicos ficaram engessados, restritos a uma capacidade mínima de atendimento das reivindicações dos movimentos sociais apresentadas ano a ano. O não atendimento das necessidades de estruturação dos assentamentos na amplitude requerida (créditos, assistência técnica, agroindustrialização, armazenamento, estrutura de comercialização, manejo do meio ambiente, infraestrutura de estradas e energia, escolas, postos de saúde, saneamento, transporte, etc.) teve como consequência o acúmulo de passivos e um quadro de precariedade infraestrutural incompatível com os objetivos da política de assentamentos.

De certo é que, nessas condições institucionais, a estrutura dos sistemas decisórios, as estratégias e os aparatos e arranjos institucionais criados no âmbito do Executivo Federal confinou o INCRA a atender apenas demandas pontuais e apaziguar os conflitos agrários localizados, mantendo-os sob controle, apesar do quantitativo de assentamentos rurais criados e implantados e das famílias atendidas pelo acesso à terra, considerado neste trabalho como situação auspíciosa em razão da correlação de forças manifesta.

Não obstante, numa ótica mais positiva e qualitativa, como foi relatado nos estudos que trataram sobre os assentamentos rurais no País, a implantação dessas áreas reformadas no âmbito de um município ou mesmo de forma adensada¹⁰⁵ num território composto de dois ou mais municípios, tem resultado na mudança da feição agrária daquelas regiões rurais.

Aspectos como a demografia também são evidenciados pelos dados de diversas pesquisas que mostram que nos assentamentos rurais implantados estão uma parcela não desprezível da população rural dos municípios e cujo acesso aos serviços públicos e atendimento de suas necessidades, apesar de todas as restrições, têm favorecido a expansão de suas capacidades.

Apesar das limitações de ordem infraestruturais ainda vigentes em grande parte dos assentamentos rurais implantados sob a responsabilidade do INCRA, essas unidades têm possibilitado, de um modo geral, uma melhoria na alimentação, nas condições de moradia, no incremento da renda familiar, no acesso aos bens de consumo duráveis e, principalmente, na alteração das relações de poder local.

A presença dos projetos de assentamento força também uma maior interlocução intragovernamental, a introdução de novos agentes públicos, a realocação de trabalhadores no entorno, como também a geração de novas oportunidades para profissionais de variadas formações (engenheiros agrônomos, economistas, sociólogos, antropólogos, técnicos agrícolas, outros) a partir da sua inserção nos serviços de assessoramento direto aos projetos de assentamentos.

Esses efeitos produziram, inclusive, e até de forma inesperada a aproximação e reivindicação junto ao INCRA de prefeitos, outrora receosos em relação à luta ativada pelos

¹⁰⁵ Como exemplo pode-se destacar os projetos de assentamentos implantados pelo INCRA nos municípios de Canindé, Santa Quitéria e Independência no sertão do Ceará (MONTE, 2006).

movimentos sociais, para que se intensificasse o processo de desapropriação de imóveis rurais inexplorados em seus municípios e o consequente assentamento de famílias¹⁰⁶.

O fato é que a constatação dos impactos dos assentamentos rurais em determinadas regiões do País, chama a atenção para a urgência do Estado em recuperar seu papel indutor no processo de reforma agrária e de desenvolvimento sustentável no campo. A precarização da organização interna dos assentamentos e da estruturação dessas unidades - especialmente no que se refere à infraestrutura, à oportunidade do crédito agrícola, a assistência técnica adequada a um novo modelo de produção, a agroindustrialização e a comercialização -, é uma realidade que não corresponde ao papel do Estado e não representa o cumprimento dos compromissos dos governos que tão alardearam a importância do desenvolvimento dos assentamentos com sustentabilidade e para a sua consolidação.

Por isso, não é o bastante o INCRA atuar com a implantação dos assentamentos com a finalidade de conter conflitos fundiários localizados, mas, de atuar proativamente na constituição de ‘áreas reformadas’ que, por um lado, incidam decisivamente sobre os níveis de concentração da terra e, por outro lado, amplifique a capacidade produtiva dos assentamentos gerando a eficácia social, econômica e ambiental e a inclusão das famílias assentadas.

Assim, considerando esses aspectos a tão debatida necessidade da “qualidade da política de assentamento” parece requerer a compreensão do processo de desenvolvimento nos assentamentos em função de uma combinação de distintos processos sociais, econômicos, políticos e culturais, endógenos e exógenos, ao invés de concebê-lo com a expansão de uma magnitude aparentemente homogênea, tal como a renda real ou a utilidade. Por final, voltar à atenção para as interrelações entre os direitos, oportunidades e entitulamentos (“entitlement”) das famílias assentadas, a expansão das capacidades¹⁰⁷ e uma visão integrada das liberdades substantivas¹⁰⁸, como na percepção de Sen (2000).

¹⁰⁶ Pode-se citar como exemplo, o município de Boa Vista do Tupim, localizado na região da Chapada Diamantina, no estado da Bahia, onde na década de 1990 o representante da municipalidade mostrava-se entusiasmado com a evolução da instalação de projetos de assentamentos do INCRA e seus efeitos na economia do município e na redução dos níveis de desemprego, fato constatado pelo autor deste trabalho, quando no exercício da função de superintendente regional do INCRA naquele estado.

¹⁰⁷ A expansão das capacidades pode ser aumentada pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo

¹⁰⁸ As liberdades substantivas são consideradas por Sen (2000) com a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, as quais estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento. Para Sen quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (SEN, 1993: 113).

CONCLUSÕES

Por tratar-se de um estudo sobre a ação pública e a desempenho governamental este trabalho buscou aprofundar, inicialmente, o entendimento sobre as funções e o papel do Estado e das instituições, baseado nas diversas formulações teóricas, em especial aquelas voltadas para as percepções sociológicas do Estado moderno, onde a burocracia é o instrumento de dominação legal e expressão da racionalidade administrativa. Nessa representação o Estado atenderia aos grandes objetivos políticos das sociedades modernas, representados pela liberdade dos cidadãos, o bem-estar econômico, a justiça social com uma maior igualdade, e a proteção do meio ambiente.

Nessa perspectiva, foi identificado o conjunto de elementos estruturais, conjunturais e político-institucionais relacionados ao funcionamento do Estado e à natureza das suas instituições, apropriando-se das análises mais contemporâneas que associam o seu papel à maior ou menor intervenção na dinâmica da economia. As funções do Estado foram objeto de um longo processo de crítica, mais contundentes de parte dos defensores do neoliberalismo que propagavam a ineficiência do Estado diante das “irreversíveis mudanças globais e sua adaptação a um universo em permanente transformação”. Mesmo os pensadores à esquerda tornaram hegemônica a ideia que o Estado e seus agentes insulados perderam a capacidade de responder às necessidades dos cidadãos.

Esse debate surgiria com mais força com a propagação do ideário neoliberal a partir da década de 1990 pregando a reorganização do aparelho do Estado em virtude de uma crise da sua dimensão social. Essa proposta se sustentaria na estratégia de redução do Estado ao mínimo e na substituição do modelo burocrático pelos mecanismos de mercado e por relações contratuais. Decorria na prática, de reformas gerenciais estimuladas pelas elites políticas como estratégia para a criação de ambiente institucional que facilitasse a viabilização de suas escolhas e oferecessem sustentabilidade às orientações para a economia globalizada e para as funções do Estado voltada para o desempenho e resultados.

Para os analistas que consideram o Estado como provedor das políticas públicas indispensáveis para um desenvolvimento menos desigual, mais equilibrado e sustentável, a correção das externalidades negativas e os efeitos produzidos pelo modelo burocrático proposto exigiria das suas organizações estatais maiores responsabilidades quanto à defesa do interesse da sociedade e uma maior capacidade de gerar resultados por meio da agilidade na tomada de decisões na administração pública.

As “reformas de segunda geração” prospectadas na segunda metade da década de 1990 por Bresser Pereira (1996) foram apresentadas como possibilidades de revalorização do Estado, desta feita com um papel mais regulador, exigindo profundas mudanças no ciclo de gestão do governo e reformando o processo alocativo dos recursos públicos nos orçamentos. Para tanto, exigia-se uma mudança no quadro constitucional-legal, a criação de agências executivas e organizações sociais, a mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial, e novos instrumentos de gestão pública.

Porém, em face da dinâmica do sistema político-institucional brasileiro baseado no presidencialismo de coalizão e nas alianças, as reformas administrativas intentadas ao longo do século XX, como contraposição à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional - instrumento de dominação legal e expressão da racionalidade administrativa -, não favoreceram objetivamente as relações do Estado com a sociedade. O jogo político na cúpula é disputado para que as organizações do Estado atendam os interesses econômicos e de

poder, privilegiando grupos privados nacionais e internacionais, e redefinindo a força relativa dos diversos grupos econômicos.

Este sistema político de aparelhamento do Estado determinou a natureza da burocracia e o modo de organização da administração pública no Brasil. Nesta burocracia que se impregnou pelo clientelismo, o corporativismo, o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático com suas características e variações, não existe uma clara separação entre funções políticas e funções administrativas como reportada em Cardoso (1979). É uma lógica que cria obstáculos para a formulação e execução de políticas públicas atendentes aos interesses da coletividade, pois está baseada nos poderes inerentes a certos interesses dominantes.

No campo agrário, como dissertado, esse legado de longa tradição histórica tem também gestado, a partir de correlação de forças políticas favoráveis aos interesses oligárquicos no campo, uma legislação agrária restritiva e uma conformação institucional incompatível com os desafios de um desenvolvimento do mundo rural mais equânime.

Nessas últimas duas décadas e meia, desde o I PNRA, essas institucionalidades têm caracterizado a inconstância do processo redistributivo de ativos fundiários no País. Especificamente em relação à política de reforma agrária desenvolvida pelos governos desde então, esta ficou limitada a uma política de ‘reforma agrária possível’, ou de uma ‘política de assentamentos’ sem transformação mais profunda da concentração fundiária e das relações de poder no campo.

Das várias compressões revisitadas neste trabalho a respeito da problemática da terra, da natureza e do significado político, econômico e social da reforma agrária, todas marcaram o padrão do desenvolvimento econômico brasileiro caracterizado pela dualidade no campo - agricultura modernizada recriada na figura do ‘agronegócio’ *versus* produção familiar de subsistência, pauperizada e dependente -, como fator principal para a continuidade da discussão e sua importância. Os efeitos desse modelo são mais do que conhecidos: o aumento da concentração fundiária; a disparidade de renda, o êxodo de jovens trabalhadores para o setor urbano; o agravamento da qualidade de vida no campo; e, a deterioração das condições ambientais, cujo impacto nos agrossistemas é de extrema gravidade.

As experiências no campo da reforma agrária indicaram que a orientação diretiva e política do Estado brasileiro e dos sucessivos governos para responder à intensificação da luta pela terra, particularmente nas décadas de 1980 e 1990, foi na direção de atender parcialmente a demanda dos trabalhadores rurais sem terra, realizando desapropriação aqui e ali onde o conflito era deflagrado, numa intervenção pontual e dispersa.

Nesses termos, a reforma agrária, nas proposições do chamado “campo de esquerda”, apareceu como “política compensatória” ao lado de outros “programas sociais” a serem aplicados em favor daqueles que não tiveram, e nem têm condições de se integrar ao modelo de desenvolvimento capitalista. No campo conservador, representada pelas elites agrárias e por setores da mídia, foi e continua sendo avocada como uma ameaça potencial, desestabilizadora da vida nacional.

Todavia, na compreensão dos trabalhadores rurais sem terra, a reforma agrária é vista como um processo de luta política e uma conquista ao acesso à terra, à moradia, a uma melhor condição alimentar, e outras várias combinações de efetivações (“functionings”) que impliquem em alteração da qualidade de vida das pessoas no agro brasileiro.

Não obstante a reconhecida feição conservadora de sua execução, os resultados dessa política redistributiva, identificados nos estudos produzidos sobre os assentamentos rurais e explorados neste trabalho, têm demonstrado que o processo de criação e implantação de assentamentos rurais em distintas regiões do País tem consequências positivas no desenvolvimento organizacional e na melhoria do nível de vida dos trabalhadores (as) rurais assentados (as), e na dinâmica de transformação e de reforma social no meio rural, aquecendo

a economia local e sinalizando para a necessidade de uma maior atenção do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal).

No entanto, vários impedimentos e resistências à realização de um amplo processo de reforma agrária no Brasil foram identificados neste trabalho. Além do modelo de desenvolvimento nacional que foi objeto dos debates já perscrutados, outros entraves foram observados como: a arqueologia do Estado com sua estruturação jurídico-administrativa (marcos legais, competências, atribuições, capacidades, descontinuidades administrativas, composições, aparelhamento político-partidário da máquina pública, etc.); as representações políticas; e, a orientação de política econômica de governo, aqui considerada contracionista para as políticas públicas sociais, notadamente a política de assentamentos rurais.

Os imbróglions que limitaram a utilização dos instrumentos legais, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a extensão de seus efeitos na Lei Agrária (Lei nº 8.629/93), forjados no acirramento do jogo de correlações de forças políticas pró e contra as conquistas sociais, consagrando a isenção para a desapropriação por interesse social de ‘terras produtivas’, jogou por terra a esperança de construção de um marco legal para a efetivação de uma reforma agrária, mesmo que limitada. A lei agrária de 1993 veio confirmar esse privilégio para a propriedade privada da terra, mesmo em situações de descumprimento simultâneo dos preceitos relativos à preservação dos recursos naturais e das relações sociais no seu interior. Associado a isso, ainda mantém-se insolúvel a revisão dos índices de produtividade, obstáculo que impede a progressão de novos processos expropriatórios.

Outros dilemas evidenciados se referiram à desarticulação institucional intra e inter as esferas governamentais, aos conflitos de concepções e objetivos do Executivo com o Legislativo e ambos com o Judiciário, o perfil dos governantes e o alinhamento político-partidário dos gestores públicos e a descaracterização conceitual da reforma agrária. Estes obstáculos funcionaram de forma sistêmica e em interconexão.

Ficou claro, pelos elementos trazidos à análise, que os impasses político-institucionais e legais para a realização da reforma agrária estiveram nesses últimos tempos, em grande medida, ligados às alianças e as coalizões eleitorais que sustentaram politicamente os governos até então e a tão decantada “governabilidade”, com a participação expressiva de correntes políticas tradicionalmente conservadoras e contrarreformistas. Estas, foram sempre o fiel da balança na efetiva viabilização dos programas governamentais que, diga-se de passagem, não cumpriram com seus objetivos e finalidades coletivas.

Há efetivamente um grande ‘acordo’ ou ‘pacto político’ (grandes proprietários de terras, agroindustriais, representantes da bancada ruralista no Congresso e setores do governo) como disse Delgado (2010), que já atravessa os governos instalados desde o advento do I PNRA em 1985, ao II PNRA apresentado em novembro de 2003, e que se traduz pelo aprofundamento do modelo de desenvolvimento rural do País fundado na promoção do agronegócio e na proteção dos grandes propriedades de terras com acumulação do capital no setor primário da economia voltado à exportação de “commodities”.

Esse modelo provocou um profundo impacto na política agrária nos últimos anos. Vigorosamente financiada pelos governos desde a década de 1990, sua capacidade de concentração e reconcentração fundiária aumentou, a partir da fragilização dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária.

Por seu lado, setores conservadores do Judiciário, invariavelmente, atuaram no sentido de embarasar a processualidade das desapropriações de terras. Exemplo é a tradicional condescendência do Judiciário no deferimento às petições dos grandes proprietários rurais obstaculizando a continuidade dos processos administrativos principalmente nos questionamentos relacionados à classificação dos grandes imóveis rurais e à prática de inflacionar os valores pagos pelo INCRA nas ações judiciais impetradas contra os valores indenizáveis que têm seus preços bem acima daqueles praticados no mercado.

No âmbito do INCRA, no interregno referido, ficaram evidenciadas instabilidades técnico-administrativas e desarranjos organizacionais provocados, na sua maioria, pelas várias ‘reestruturações’ realizadas ‘a toque de caixa’ e ao sabor das conveniências de cada política de governo que concorreram para o comprometimento das finalidades da Autarquia. Muito dessas reformulações sob o enfoque discursivo de fortalecimento e estruturação do INCRA foram encaminhadas para acomodação de forças políticas, muito mais do que para atender objetivos manifestos em todas as propostas, como: promover “as adequações institucionais necessárias para contar com uma estrutura ágil, eficiente e coerente com os objetivos de transformação da estrutura agrária brasileira”; “fortalecimento do INCRA”; de sua “reorientação...”; “de melhor adequação estrutural”; promover “a melhoria na operacionalização”, a “modernização dos sistemas técnico-administrativos”; promover “a participação democrática e a interação interna dos servidores...”, etc., etc.

Resumiram-se essas providências a mudanças regimentais, a inventivos arranjos organizacionais e a disfunções do papel prioritário do INCRA de executor da política de reforma agrária. Contudo, o processo histórico dessas mudanças, de caráter intermitente, revela inconteste, a ocorrência de desajustes das mais variadas ordens que provocaram a obstrução nas ações e atividades específicas da Autarquia, desassossego no seio dos servidores e descrédito das organizações sociais de luta pela terra com relação à missão institucional do Órgão.

Dentre as anomalias político-administrativas identificadas neste trabalho ficou destacado o paradigma tecnocrático do INCRA, marcado pelo viés francamente normativo, hierarquizado do tipo “comando e controle” no que Massadier (2009) convencionou chamar de “esquema top-down”, com uma prevalência centralizadora e “tecnicista” da política de assentamento, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial, que levou o Órgão ao ‘insulamento burocrático’ nos termos preconizados por Nunes (1997). O alto grau de insulamento da organização estudada impossibilitou a sua penetração pelo mundo político e social com implicações na sua capacidade de respostas e responsabilidades, e afinal, nos resultados materiais da política. A antidemocraticidade desse modelo limitou a capacidade de iniciativa e de integração dos membros das instâncias executivas do INCRA, concorrendo para a distorção das informações e tornando mais embaraçosa a tomada de decisões.

Os acirramentos burocráticos e receios de membros da organização instalados nos níveis superiores pela possibilidade da perda de poder e de influência têm direta implicação na limitação da capacidade de iniciativa e de integração daqueles em exercício nas instâncias executivas refletindo no desenvolvimento da política de assentamentos e seus resultados. As funções são impactadas pelas disputas internas relativas à definição dos interesses prioritários e do escopo da ação do INCRA, ao controle das interações intergovernamentais e à busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático.

Outras implicações estiveram associadas às descontinuidades administrativas do Órgão, à falta de sustentabilidade financeira da política, à inoportunidade no provimento de recursos humanos, materiais e tecnológicos, à rigidez do arcabouço normativo e à falta de cultura administrativa para gestionar a política de redistribuição de terras no País. Estas disfunções certamente geraram sérias consequências para um regular desempenho institucional.

Os formuladores da política de assentamentos rurais, por seu lado, integraram um desenvolvimento linear onde a competição entre as “razões” para agir é limitada, o que fez com que os membros do Conselho Diretor (Presidente e Diretores), Coordenadores, Superintendentes, etc., fossem tributários de uma racionalidade presa a uma coleira decisória técnico-burocrática, levando à tendência monopolista - apropriando-se da expressão de Massadier (2009). Assim, aqueles tomadores de decisão do INCRA estiveram com sua atenção voltada permanentemente para o alcance de metas físicas e resultados materiais, em

detrimento da indispensável qualificação do processo e da efetividade da atuação do Órgão que promovesse o desenvolvimento sustentável dos assentamentos e a ‘expansão das capacidades’ das famílias assentadas, como na perspectiva das liberdades substantivas de Amartya Sen (2000).

Por outro lado, a exacerbação da burocracia do INCRA associada a princípios, ideias e tradições rígidas ligadas à obediência passiva, a mecanismo de atividade formal fixa, e ao endeusamento da autoridade, esteve sempre presente na trajetória da instituição ora estudada, herdada que foi do período militar e que nunca esmaeceu. A cultura administrativa do Órgão foi forjada na concentração e centralização das decisões, na inflexibilidade do seu formato normativo quanto à formulação da política de assentamentos, programas, ações e atividades gestionadas com ênfase no ‘tecnicismo perdulário’ e na ‘burocracia paralisante’, como encontramos na lista produzida por Gomes da Silva (1989) em relação às dezenas de medidas e expedientes de “como não fazer a Reforma Agrária no Brasil”. Isso se constituiu num obstáculo na aproximação do INCRA com os sujeitos do processo e da interação social e institucional.

As famílias assentadas sempre foram compreendidas no aparato tecnoburocrático do INCRA como beneficiários passivos da sua ação normativa. Perdeu-se a oportunidade de ver, os assentados e assentadas, como atores ativamente envolvidos na conformação de seu próprio destino. Não houve, por parte do quadro técnico-administrativo do Órgão, uma compreensão sobre a mudança social operada nos assentamentos que pudesse potencializar as famílias assentadas na conquista dos seus intitulamentos.

No campo do regramento da política de assentamentos e seus programas finalísticos uma apreciação crítica da sua estruturação realizada neste trabalho deixou patenteado a preocupação dos membros da direção do INCRA de ampliar os critérios de racionalidade para a “dominação burocrática”, apropriando-se da expressão cunhada por Offe (1984). Com sua rigidez, disciplina e constância na calculabilidade dos dirigentes, o arcabouço normativo do INCRA esteve vinculado a “inputs” que não podem ser nem ampliados, nem modificados, nem diluídos. Segue o princípio da “adequação ao texto” (um dos critérios para a dominação burocrática), ou seja, para o funcionário público do INCRA, acompanhando a assertiva de Offe (1984: 216) só tem relevância o que está escrito podendo, portanto, ser visto por qualquer um. “Não tem valor o que ele sabe por ouvir dizer, por informação confidencial, por presunção, ou por investigação própria”.

Essa atitude adotada pelos normatizadores parece sugerir eficiência na organização Estatal por meio da subordinação e ao respeito irrestrito às regras, e não pela realização de ‘funções’ que provoquem os efeitos esperados pela promoção da política de assentamentos. Os “inputs” (entradas) da ação administrativa pré-definem e orientam os “outputs” (saídas, ou resultados) que passam a ser reflexo calculável por todos os participantes das normas jurídicas, dos programas organizacionais, das regras codificadas de procedimento e das rotinas.

Os ostensivos esquemas normativos concebidos pelo INCRA, em geral, não estiveram de conformidade com as construções sociais da realidade dos assentamentos criados pela instituição e das necessidades sentidas da população assentada. O Órgão padeceu em toda a sua trajetória de “patologias burocráticas” (OFFE, 1984), isto é, da não correspondência entre a estrutura interna e o meio externo, ou simplesmente entre estrutura e função.

Esse desnível entre o esquema normativo da administração do INCRA e as exigências funcionais externas, ou “patologia burocrática”, leva a instituição para uma condição deficitária e que precisa ser curada por reformas. Mas não por meio das tão decantadas “reestruturações” por que passou o INCRA nos vários ciclos da sua trajetória, as quais efetivamente não chegaram a termo para a solução desse desvio. Tais “reestruturações” se caracterizaram por uma concepção de mudança fundada na tecnocracia, insulada e

exclusivamente totalizadora de reforma, que supõe a necessidade de uma alteração total do *status quo* e a um só tempo, como o foi na trajetória do INCRA aqui estudada.

Ao contrário, ditas reestruturações poderiam seguir, na forma sugerida por Loureiro & Abrúcio (2002), numa contraposição analítica e normativa em relação à visão totalizadora de mudança. Ou seja, poderia ser possibilitada por meio da noção do “incrementalismo”, em que alterações importantes se dão gradualmente e que cada medida tomada e/ou aprovada influência, em maior ou menor medida, o caminho percorrido, ou “path dependence” (MAHONEY, 2001).

Um processo de transformação “incrementalista” do INCRA, seria aqui uma abordagem mais apropriada de mudança que incluiria mais atores, se estenderia no tempo, abriria mais espaços de discussão e faria as alterações de forma gradual, possibilitando-se apreender mais com os possíveis erros de implementação “tornando as decisões mais responsivas e responsáveis” como viria asseverar convincentemente Loureiro & Abrúcio (2002: 60).

Todavia, o processo requereria, por um lado, grande capacidade de governança (“governance”), ou seja, liderança política, legitimidade, forte competência técnica e articulação gerencial da burocracia do INCRA, capaz de implementar de forma efetiva a agenda de governo. Envolveria, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e execução de políticas públicas, neste caso, da política de assentamentos rurais. Esse processo como expressão de um arranjo institucional forçaria a alta direção do INCRA a levar em conta e a negociar continuamente com outros atores políticos, no legislativo, no judiciário, nos governos subnacionais, e neste particular, com os movimentos sociais representantes dos trabalhadores rurais sem terra, assentados e outras categorias rurais que demandassem atendimento pela Autarquia.

Tem-se assumindo neste trabalho, acompanhando o desenvolvimento de Offe (1984) a respeito da “patologia burocrática”, que as premissas da ação administrativa não poderiam ser mais as ‘regras que precisam se seguidas sem restrições’, e sim, a maneira ou ‘como’ os recursos são combinados e avaliados do ponto de vista de sua adequação para certas tarefas.

Outra variável de forte imposição na gestão da política pública sob a égide do INCRA relaciona-se às influências externas que tem permeado a instituição em toda a sua trajetória. A obsessão de parlamentares abrigados na base de sustentação dos governos preocupados em ocupar espaços de direção na instituição e promover seu aparelhamento político constituiu-se numa atitude corriqueira. Longe de qualquer fim altruísta houve uma intensa corrida e disputa de membros da política partidária para a busca de emprego em altas funções públicas, cujo ingresso, na maioria das vezes se deu sem se considerar o caráter meritocrático, mas, principalmente, a afiliação político-partidária.

Essas ‘zonas de influência’ assim consideradas aqui e constituídas no interior da instituição são submetidas às interferências internas e externas, predominantemente contrárias à realização de qualquer alteração fundiária, apesar de alguns focos de resistências. Reproduziram-se também em ‘pequenos espaços de poder’, dada a sua natureza e finalidade. Regimentalmente, por exemplo: têm arbítrio na atualização cadastral de imóveis rurais e na ponderação dos critérios (GUT e GEE) para a classificação das grandes propriedades em ‘produtivas’ ou ‘improdutivas’, mesmo que baseada em dados e informações declaratórias; na medição e demarcação de limites de grandes propriedades; no processamento e na agilidade do trâmite das desapropriações, ‘ou não’; dentre outros ‘poderes’.

Essas implicações político-administrativas têm concorrido para uma baixa governança do INCRA em toda a sua trajetória, no desenvolvimento da política de assentamentos rurais. A precariedade dos assentamentos é, particularmente, uma questão recorrente e

exaustivamente comentada nos diversos estudos e pesquisas realizados sobre essas unidades sócio territoriais. O Órgão não garantiu: a participação dos assentados nas discussões sobre as suas necessidades sentidas, as possibilidades de atendimento via alternativas de planejamento e execução das ações relativas ao desenvolvimento territorial; a efetividade dos recursos orçamentários e financeiros de forma global, mas de maneira fragmentada; a assistência técnica desde o início da implantação dos assentamentos, de forma a definir a organização espacial, o modelo de exploração da área, a infraestrutura básica; o licenciamento ambiental e serviços sociais.

Ainda, o INCRA não qualificou os PDA e os PRA dos assentamentos e nem as normas ambientais, como ação necessária à resolução dos graves passivos de meio ambiente nas áreas reformadas e como condição para a exploração racional e sustentável destas unidades sócio organizacionais.

Nesse aspecto, conforme manifestações do TCU, o INCRA se mostrou omisso em três pontos ambientalmente relevantes: na conferência da efetividade ao dispositivo legal que autoriza a desapropriação dos imóveis rurais em que o meio ambiente não é protegido; na regulamentação interna dos procedimentos a serem adotados para regularização ambiental dos projetos de assentamentos, com a atribuição de responsabilidades e definição dos fluxos de informação; e, normatização de um procedimento de fiscalização que assegure o cumprimento, pelos assentados, dos condicionantes ambientais, a fim de garantir tanto a preservação das reservas ambientais legais e permanentes como o respeito a outros requisitos estabelecidos pelos Órgãos ambientais para o licenciamento dos assentamentos.

Portanto, a problemática central apresentada neste trabalho é a de que o INCRA não promoveu as medidas essenciais de estruturação dos assentamentos, consentâneo com uma abordagem ampla de desenvolvimento, ou seja: que permitissem uma visão integrada de expansão das liberdades substantivas interligadas com considerações de ordem econômica, social e política; que favorecessem a expansão das capacidades das famílias assentadas com consequências na eliminação das privações econômico-sociais, que limitam, sobremaneira, as escolhas e as oportunidades da população de exercer ponderadamente sua condição de agente importante no desenvolvimento rural; e, que potencializassem essas unidades de reconversão econômico-social para serem efetivamente indutoras do desenvolvimento territorial.

É certo de que esta insuficiência da gestão institucional com relação aos objetivos e resultados materiais da política de assentamentos rurais esteve sempre referida às diretrizes econômicas contracionistas do Executivo Federal desde a vigência do I PNRA, que em nome da responsabilidade fiscal e da necessidade de sustentação de superávits primários elevados, restringiu o investimento público e subjugou diretamente as políticas sociais onde se insere a política de assentamentos. Essa política econômica limitou o atendimento satisfatório das demandas sociais resultando na coexistência de problemas novos com problemas antigos. Mais recentemente, a partir de 2003, com o anúncio do II PNRA, percebeu-se que o anúncio da garantia do Governo Federal de manter o modelo fiscal com forte restrição orçamentária inviabilizaria o plano de reforma agrária apresentado.

Naquela oportunidade o governo afirmava - sem nenhuma novidade em relação aos discursos de reestruturação do INCRA no início dos governos anteriores, -, que se fazia necessária à recuperação e o fortalecimento institucional do INCRA, “o principal Órgão executor do PNRA” representadas por medidas que envolveriam ações de valorização, reestruturação e revisão de normas. Assim, uma nova estrutura organizacional seria entabulada para o Órgão e deveria prever a recomposição gradual de sua força de trabalho por meio de concurso público, a instituição de um “Plano de Carreira”, a sua modernização tecnológica, e, um amplo “Plano de Capacitação” visando qualificar e motivar seus funcionários.

A tônica, no entanto, foi o aparelhamento político-partidário do INCRA e o abandono do plano de capacitação e qualificação dos seus servidores, e a quebra do compromisso de realizar melhorias salariais, que resultou como já comentado neste trabalho, em expressiva evasão de técnicos para outras oportunidades do mercado de trabalho, ressurgindo o mesmo impasse de compatibilização entre demandas e capacidade de pessoal para atendê-las.

Por outro lado, o conjunto de modificações infraconstitucionais e de normas que foram anunciadas, mais uma vez ficaram sobrestadas. Dentre as mais importantes, pode-se destacar a revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal. Outra medida seria a atualização dos índices de produtividade das terras passíveis de desapropriação para fim de reforma agrária. Todas as organizações do campo esperavam mais da recuperação institucional do INCRA, da atualização dos índices de produtividade e da derrogada da MP nº 2.109-53, de 2001. Certamente essas decisões agilizariam o processo de obtenção de terras, de implantação de assentamentos e o cumprimento constitucional da função social da propriedade.

A euforia dos primeiros momentos pós-lançamento do II PNRA quanto às possibilidades de massificação do processo de reforma agrária no Brasil foi se esvaindo com a evolução dos discursos conciliatórios de parte do Executivo Federal, bem ao gosto das elites agrárias e representantes do agronegócio. O novo discurso incluiu dentre outros mecanismos: o apoio às políticas de “reforma agrária de mercado” (a obtenção de terras via aquisição por compra e venda, o crédito fundiário); o deslocamento espacial da ação do INCRA para a constituição de assentamentos em terras públicas, em especial na região amazônica, adiando mais uma vez a realização da reforma agrária; a blindagem das grandes propriedades fundiárias em face de continuidade dos efeitos da Medida Provisória nº 2.109-53, de 2001, impedindo a identificação fundiária a ser realizada pelo INCRA para comprovação do cumprimento da função social, e à eventuais desapropriações encaminhadas pelo Órgão.

Ficou patenteado no ‘balanço dos resultados da política de assentamentos rurais do INCRA’ que partes da área ‘incorporada’ na contabilidade nacional da ‘reforma agrária’ são terras públicas e outras são as terras de florestas nacionais e reservas extrativistas, localizadas especialmente na Amazônia. As formas de contabilização de ‘famílias assentadas’ para a justificação do cumprimento de metas físicas estiveram representadas, ora na inserção de famílias instaladas em projetos estaduais, outras vezes na substituição de trabalhadores assentados em lotes vagos, no reconhecimento da situação fundiária das famílias em ‘fundo de pasto’, no reconhecimento da situação fundiária das famílias ribeirinhas, tradicionalmente já ocupantes de terras públicas, de populações extrativistas, de remanescentes quilombolas, de atingidos por barragens, de agricultores que fora objeto de desintrusão de terras indígenas, todas inseridas na ‘Relação de Beneficiários’ como justificativa “para ter direito à concessão de créditos subsidiados”.

Essa tomada de posição política de retrocesso à realização da reforma agrária, ou mais especificamente de diminuição das desapropriações e redução na implantação dos assentamentos rurais, esmaeceu o ativismo público dos movimentos sociais, notadamente do MST, que recuou na luta pela reforma agrária e na sua tática de ação política (ocupações de terras, marchas e manifestos), colocando em cheque a sua legitimidade. O desalento e o ceticismo tomaram conta daqueles que lutaram historicamente pela democratização do acesso à terra, diante dos rumos políticos que o processo tomou a partir da segunda metade dos anos 1990 e, principalmente, no interregno de 2003 a 2010, período de grandes expectativas de transformações no campo em favor dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar.

No que se refere em particular ao arrefecimento da mobilização dos trabalhadores rurais sem terra pela realização da reforma agrária e a diminuição das ocupações de terras, as explicações dadas para o fato, colhidas por ocasião das entrevistas qualificadas concedidas

para este trabalho são de várias ordens. Surpreendentemente, poucos entrevistados creditaram esse fato à edição da MP nº 2.109-53, particularmente aqueles que a referiram ao último recorte analítico do trabalho (2003-2010). O crescimento da economia foi o fator preponderante na opinião da maioria dos entrevistados associado à política de transferência de renda, vinculada ao programa bolsa-família.

Não obstante alguns esforços no encaminhamento da situação da precarização da organização interna dos assentamentos e da estruturação dessas unidades (expansão das modalidades de crédito, a incorporação das questões de gênero e o volume expressivo de recursos), as dificuldades no desenvolvimento dos assentamentos ainda é uma realidade. Esta condição não corresponde ao papel do Estado e não representa o cumprimento dos compromissos do Governo Federal por meio do INCRA, com uma situação favorável duradoura para os assentamentos.

Até o presente a avaliação que se submeteu a política de assentamentos rurais no País obedeceu a uma lógica dos “números”. O quantitativo de área incorporada, número de famílias assentadas, volume de crédito, quantidade de infraestrutura etc., cuja mensuração foi permanentemente tratada pelos governos como indicadores de sucesso. Foram metas exaltadas em detrimento dos cuidados com o aspecto qualitativo dos assentamentos realizados.

É surpreendente verificar que, do ponto de vista da concepção de desenvolvimento dos assentamentos, o INCRA atualiza experiências do passado e não potencializa outras ligadas à melhor organização espacial e produtiva dos assentamentos, quando atualmente orienta normativamente de ‘cima para baixo’ a divisão dos assentamentos em ‘lotes’ ou ‘parcelas’, ou mais precisamente o “parcelamento” das áreas reformadas, sem um processo de consulta às famílias assentadas e tampouco considerando as especificidades de cada assentamento, suas ofertas agroecológicas, bem como as particularidades regionais.

Esse procedimento tecnoburocrático orientado normativamente pelas instâncias de coordenação do INCRA tende a provocar a desintegração física e produtiva dos assentamentos, desagregando a organização interna dos assentados e desestabilizando as formas de convivência comunitária e produção associativas e cooperadas, ou em cooperativas. Ademais, acaba inviabilizando outras formas que associavam explorações individuais e comunitárias, conhecida como “mistas”, que já faziam parte da consciência coletiva de um número expressivo de assentados, particularmente no Nordeste.

A criação de “parcelas” torna deveras desafiadora a possibilidade de estruturação produtiva e de sustentabilidade dos empreendimentos levando-o a altos riscos de insucesso econômico-social, resultando, nesse caso, em pequenas unidades (parcelas) improdutivas, promovendo a minifundização e atingindo de morte um dos princípios do Estatuto da Terra e da reforma agrária que é eliminação de minifúndios. Os exemplos mais marcantes são os ‘projetos’ parcelados na região Nordeste, implantados em sua maioria na região semiárida e com expressiva ocorrência no bioma caatinga, que se encontram com sérios problemas, inclusive de processos acelerados de desertificação.

Gomes da Silva (1996: 211) já denunciava que “parcelar é também uma maneira de bloquear a Reforma [...] essa estratégia propicia um sério argumento de debate: o de que a Reforma não é pulverização fundiária nem tampouco loteamento rural”.

Esta prática está entranhada na cultura administrativa do INCRA desde os primórdios da sua atuação na região amazônica, lá pelos anos de 1970 e 1980. Está também contaminada pela exacerbação individualista que obstaculiza a promoção do desenvolvimento dos assentamentos em bases que promovam o melhor aproveitamento agronômico e solidário entre as famílias de trabalhadores rurais ali assentadas. Entende-se que ela não pode estar atrelada apenas à “expertise” dos técnicos e aos formuladores de normas técnicas

padronizadas, mas também, nas escolhas das famílias assentadas, para levar o tipo de vida que ela tem razão de valorizar.

Mesmo assim, apesar dos avanços e recuos do processo redistributivo fundiário e da persistência nas limitações infraestruturais ainda vigentes, há de se considerar os efeitos que os assentamentos rurais criados e implantados pelo INCRA produziram em vários territórios rurais. Onde se conseguiu uma configuração adensada dos assentamentos rurais constituindo verdadeiras ‘áreas reformadas’, tem resultado em impactos positivos na geoconomia desses territórios, condição comprovada pelos estudos trazidos à análise neste trabalho.

Essa constatação dos impactos dos assentamentos rurais em determinadas regiões do País, chama a atenção para a urgência do Órgão federal em recuperar sua competência, atribuições, responsabilidades e (re) significação de seu papel na articulação com outros entes governamentais e até não governamentais no sentido da promoção e execução do reordenamento do espaço agrário por meio da reforma agrária, e como agente indutor no desenvolvimento sustentável no campo, revalorizando a sua missão. Seus atributos foram mais recentemente objeto de uma extensão exagerada, pela multiplicação excessiva de ‘atribuições novas’ e de ‘novos encargos’ com reconhecida complexidade de atividades, além dos atuais assentados e do público potencial de novos assentamentos, como o atendimento de amplos segmentos da população rural que requerem abordagens próprias e específicas (quilombolas, populações ribeirinhas, os extrativistas, ocupantes de terras indígenas, agricultores atingidos por barragens, a juventude rural, a mulher trabalhadora, entre outros pobres do campo).

Essa determinação de alargamento do campo de ação do INCRA exigiu muito além da capacidade da instituição, que premido por essa circunstância não atendeu, ou atendeu de forma ineficiente e ineficaz, as comunidades rurais representados nessas demandas sociais. Os encargos ampliados do INCRA sem a correspondência com preparo intelectual de seus recursos humanos, com adequados sistemas de gerenciamento, com material/equipamento e compatibilização orçamentária e financeira, também aumentou o risco da asfixia total e de implodir na crise institucional que ora se debate.

Isso faz crer, que seria necessário um reposicionamento institucional do INCRA num quadro de referência de um novo sistema de ação pública que se fundamente na percepção estratégica, no desenvolvimento, na valorização das pessoas, na participação e no controle social, e ainda:

- Que tenha como essencial a função cognitiva da ação pública em que todo o esquema de ação é uma ‘ideia’ que permite desnaturalizar os três monopólios: da burocracia; da técnica; do mercado; e,

- Que tenha como referencial para a formação de um quadro de ação pública, além das normas, os valores e as representações que permitam a passagem de um esquema “top-down” ao estilo “bottom-up”, policêntrico, considerando: a pluralização dos atores e das lógicas de ação; a governança; a multiplicação dos espaços de concertação; os procedimentos da interdependência das relações; os processos de simplificações das relações Estado/Sociedade; e, a transversalidade da ação pública.

E o porquê dessa assertiva?

Pela necessidade da retomada da política redistributiva de terras que incidam decisivamente sobre os níveis de concentração da terra e, por outro lado, amplifique a capacidade produtiva dos assentamentos gerando a eficácia social, econômica e ambiental, e propicie oportunidades de conquista das efetivações pelos trabalhadores rurais assentados e de outros agricultores familiares. E, considerando que a tão debatida necessidade da “qualidade da política de assentamento” não foi ainda superada e deve levar em conta outra compreensão do processo de desenvolvimento nos assentamentos que combine distintos processos sociais,

econômicos, políticos e culturais, endógenos e exógenos, ao invés de concebê-lo com a expansão de uma magnitude aparentemente homogênea, tal como a renda real ou a utilidade.

E por que justificaria replicar nesses tempos de globalização, da internacionalização dos mercados, de exportação de “commodities”, de necessidade de crescimento a qualquer custo, a necessidade da evolução de uma política redistributiva de ativos fundiários e a expansão das áreas reformadas?

O conflito agrário continua latente e surge da diferença de interesses, do campesinato e do latifúndio agora atualizado na figura do agronegócio. As exigências são muitas, mas indispensáveis: a reestruturação das fontes de financiamento; mudanças institucionais graduais e responsáveis que promovam a cooperação entre os diferentes níveis governamentais; responsabilização das instituições públicas com suas ações; e, parcerias do poder público e das organizações da sociedade civil que sejam responsivas para as demandas sociais. Estas mediações requerem a forte intervenção do Estado e a interação com outros organismos.

Em outros termos, a aceitação da forma de gestão da política de assentamentos rurais exercitada pelo INCRA no período analisado, com todas as suas deformidades já comentadas, representa simplesmente anuir a um mecanismo de composição com a ordem política conservadora, que tem se posicionado reativamente na direção de obstaculizar qualquer ação de transformação no campo.

Em vista da expansão do capitalismo agroindustrial no rural brasileiro em associação com a grande propriedade privada, em prejuízo das áreas reformadas e do sistema da agricultura familiar, os efeitos e as consequências verificáveis num modelo de desenvolvimento desse porte, certamente reativarão as disputas em torno da questão fundiária e agrária no País exigindo do INCRA um papel cada vez mais complexo na mediação de conflitos ampliados pela insurgência de novos atores contra o recorrente padrão de desenvolvimento do mundo rural. Talvez esse fenômeno reascenda os movimentos de massa no campo, única força capaz de reinscrever uma nova história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Um novo contrato para a política de assentamentos. In: Oliva, Pedro M., (org.). *Economia Brasileira – Perspectivas do Desenvolvimento*. São Paulo: Ed. CAVC, 2005. pp. 355-375.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto. *Reforma agrária e pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbana nos assentamentos rurais*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. Os conflitos pela terra no Brasil: uma breve análise a partir dos dados sobre ocupações e acampamentos. In: *Conflitos no campo no Brasil*. Goiânia: CPT, 2004.
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado*: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ARAUJO, Tânia Bacelar de, BUARQUE, Sérgio Cavalcanti. *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*. Recife, PE: IICA/INCRA, 1998.
- ARRETCHÉ, T. S. Marta. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 31 de junho de 1996.
- ARRETCHÉ, T. S. Marta. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.14, n. 40 jun. 1999.
- ARRETCHÉ, Marta. O Mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: VIANNA, Maria Lúcia Werneck e GERSCHMAN, Silvia (org.). *A Miragem da Pós-Modernidade – Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: editora Fiocruz, 2003.
- BARROS, Elizabeth, FERREIRA, Brancolina. *Descentralização e novos arranjos institucionais para agilizar o processo de reforma agrária. Novos?* Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.14,n.2, p. 299-319, 1997.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa. *A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números*. Estudos Avançados, São Paulo, v. 11, n. 31, Set./Dez., 1997.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa, NODER, Luís Antônio Cabello. *A alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política*. São Paulo: Terceira Margem, 2003.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa, NORDER, Luiz Antônio. Assentamentos rurais e o MST em São Paulo: do conflito social à diversidade dos impactos locais. In: *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. CARTER, M. (org.). São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa, NODER, Luís Antônio Cabello, OLIVEIRA, Rosangela A. Pereira de. A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de, LEITE, Sérgio Pereira (orgs.). *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- BERGAMASCO, Sônia Maria Pessoa, FERRANTE, Vera Lúcia Silveira Botta. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária: a polêmica que nunca saiu de cena. In: FRANÇA, Caio Galvão de, SPAROVECK, Gerd. (Coord.) *Assentamentos em debate*. Brasília: NEAD/MDA, 2005.

- BITTENCOURT, G. A., CASTILHOS, D. S. B., BIANCHINI, V., SILVA, H. B. C. GUANZIROLI, Carlos . (coord.). *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1999.
- BRANFORD, Sue. Lidando com governos: o MST e as administrações de Cardoso e Lula. In: CARTER, Miguel (org.) *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 564 p.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Agências Executivas*. Cadernos MARE da reforma do Estado, Brasília, c. 9, 1997. 54 p.
- BRASIL Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Iº Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MIRAD/INCRA, 1985.
- BRASIL. Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *A nova Reforma Agrária*, impresso, Brasília, MEPF/INCRA, 1999.
- BRASIL. Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural*: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. Impresso, Brasília, MEPF/INCRA, 1999.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília: MDA/INCRA, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de 2004/2007*. Brasília: MPOG, 2005.
- BRUNO, Regina Ângela Landim, CARVALHO, Abdias Vilar de. Processos históricos: atores sociais no debate do I PNRA. In: Bruno, Regina... [et al.]. *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.
- BUGARIN, Maurício Soares, VIEIRA, Laércio Mendes, GARCIA, Leice Maria. *Controle dos gastos públicos no Brasil*: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. 4ª edição. São Paulo – Rio de Janeiro, Difusão Editora S.A, 1979.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos*. Brasília: s.ed., 1998.
- CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: CARTER, M. (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- CARTER, Miguel, CARVALHO, Horácio Martins. A luta na terra: Fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST. CARTER, M. (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- CARVALHO, Abdias Vilar de, BRUNO, Regina A. Landim (coord.). Relatório final do estudo sobre o processo de elaboração e debate do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). Rio de Janeiro: Rede de Desenvolvimento, Ensino e Sociedade (REDES); Projeto de Cooperação Técnica BRA /IICA/03/05 – “*Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável*” – PCT IICA/NEAD, 2009.
- CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política agrária no governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sergio Pereira (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, 2001.
- CASTRO, Ana Célia. O catching-up do sistema agroalimentar Brasileiro: estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e empresas. In: LIMA, E. N., DELGADO,

- N.G., MOREIRA, R.J. (orgs.) *Mundo Rural IV – configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: EDUR/Mauad, 2007.
- CASTRO, Guillermo Williamson. *Guia para capacitadores em apoio à organização de pequenos produtores rurais*. Brasília: Programa Nacional de Capacitação Técnica – INCRA/PNUD, 1992.
- CNASI. Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA. *45 anos do Estatuto da Terra*. Brasília: CNASI- Boletim Informativo, edição especial, ano 23, nº 1728, nov. de 2010.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra. CANUTO, Antônio, LUZ, Cássia Regina da Silva. *Conflitos no campo Brasil*. Goiânia: CPT, 2003.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra. CANUTO, Antônio, LUZ, Cássia Regina da Silva, WICHINIESKI, Isolete. *Conflitos no campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011.
- DAGNINO, E. ; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Evelina Dagnino, Alberto J. Olivera e Aldo Panfichi (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas SP: Unicamp, 2006.
- DAHL, Robert Alan. *Sobre democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DELGADO, Guilherme C A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, M. (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil..* São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência Brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P. LEITE, S.P. (orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009. (no prelo).
- DELGADO, Nelson Giordano. *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*. Texto mimeografado. Rio de Janeiro: CADA/UFRJ, 2009.
- D'INCAO, Maria Conceição. *Governo de transição: entre o velho e o novo projeto político de reforma agrária*. Lua Nova, nº 20, maio /90, pp. 89-120.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985- 1995*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 175-202.
- DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 1.210 p.
- DI SABBATO, Alberto. *A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002*. 2008. 148p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.
- DOUGLAS, Mary. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2007.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. Singularidades mediadas pelos agentes da reforma agrária. In: SALES, Celina de Maria Veras, AMARAL, Célia Chaves Gurgel do., BARQUETE, Paulo Roberto (orgs.). *Terra, sujeitos e condição agrária*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2007.
- EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, p. 107-156, 1993.
- EVANS, P.: CHANG, H.J. *The role of institutions in economic change*, versão revista apresentada em The Other Canon Meeting. Oslo, agosto de 2000, texto mimeografado. A

- versão final foi publicada em DYMSKI, G.: S. DE PAULA, S.G. Re-imaginig Growth. New York: Zed books, 2005.
- FARIA, Carlos A. Pimenta de. *A política de avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n° 59, out., 2005.
- FARIAS, Valdez Adriani, PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.
- FERNANDES, Bernardo M. *Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo Brasileiro*. São Paulo: NERA/UNESP, 2002.
- FERNANDES, Bernardo 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.
- FERNANDES, Antônio João Castrillon, FERREIRA, Edson de Castro. Os impactos socioeconômicos dos assentamentos rurais em Mato Grosso. In: MEDEIROS, L. Sérvolo de. LEITE, S. Pereira (orgs.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.
- FERREIRA, Brancolina. Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do Governo Federal. In: Leonilde Medeiros *et alii* (orgs.). *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994 (p.29/47).
- FIORI, José Luís. *Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal*. Revista de Economia Política, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março, 1992.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexos referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, n. 21, jun., 2000.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação*. Texto para Discussão nº 938. Brasília: IPEA/MPOG, 2003.
- GIRARDI, Eduardo P. *Atlas da Questão Agrária Brasileira*. São Paulo: UNESP, 2008.
- GOMES DA SILVA, José. *Caindo por terra: crises da Reforma Agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- GOMES DA SILVA, José. *Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GOMES DA SILVA, José. *Reforma Agrária*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, n. 1, 2, 3, vol. 26, jan.-dez., 1996.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 2^a ed., 1976.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. , 1996.
- GUANZIROLI, Carlos E. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília: FAO/INCRA, Relatório final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão, 1995.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*. Brasília: IBGE, 2000.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Estrutura organizacional – estrutura básica (Decreto nº 966/93) – Regimento Interno (Portaria MAARA nº 812/93) – (Decreto nº 769/93)*. Brasília, impresso, dez., 1993.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Relatório de atividades INCRA 30 anos*. Brasília: INCRA, 2000.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Manual de Obtenção de Terras*. Brasília: DT/INCRA, 2006.

- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Reforma agrária: terra, qualidade de vida e cidadania no meio rural*. Brasília: INCRA, Jornal, Publicação especial, março de 2010.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Avaliação da qualidade dos assentamentos, produção e renda*. Brasília: INCRA, 2010.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais*: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA/ Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, 2011. 360 pg.
- INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Reforma agrária no governo Lula*: periférica e residual, Nota Técnica Nº 105, Inesc, março, 2006.
- INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. *PLOA 2007: Hora de intervir. Reforma agrária*. Nota Técnica Nº 116, Inesc, outubro, 2006.
- JARA, C. J. A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1998.
- JESSOP, Bob. *The Capitalist State: Marxist theories and methods*. Oxford: Martin Robertson, 1982.
- JESSOP, Bob. *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994.
- LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: *Os anos de Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- LEITE, Sérgio Pereira. *A face econômica da reforma agrária*: Estado e assentamentos rurais em São Paulo. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Agricultura – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- LEITE, Sérgio Pereira. *Questão agrária. Políticas Públicas e Processos Sociais no Brasil*. Observatório da cidadania. Rio de Janeiro, 1999 (no prelo).
- LEITE, Sérgio Pereira. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente, In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: balanço do Governo FHC*. Petrópolis - Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1999.
- LEITE, Sérgio Pereira, NOVICK, Vitor. *Reforma do Estado, modernização institucional e questão agrária*: observações sobre o processo de descentralização da política de assentamentos rurais. Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 14, n. 03, p. 473-511, 1997.
- LEITE, Sérgio Pereira, MEDEIROS, L. Sérvolo de. Marchas e contra-marchas na política agrária. In: ROCHA, D., Bernardo, M. (orgs.) *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004.
- LEITE, Sérgio Pereira, HEREDIA, Beatriz, MEDEIROS, L. Sérvolo de ...[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.
- LEVY, Margareth. *Uma lógica de mudança institucional*. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.
- LOPES, Eliano Sérgio Azevedo, MATOS, Elmer Nascimento, ALVES, Marlene dos Santos, SILVA, Tânia Elias Magno da. Organização produtiva e impactos dos assentamentos rurais do estado de Sergipe. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo., LEITE, Sérgio Pereira. *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

- LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil. In: Abrúcio F. L., Abrúcio, M. R. *Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 1972, p. 298-310.
- MAHONEY, J. *Path-dependent explanations of regime change*: Central American in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, V. 36, n. 1, 2001.
- MARCH, James G., OLSEN, Johan P. *Neo-institucionalismo*: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, nº 31, p. 121-142, nov., 2008.
- MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. *Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil 2000-2005*. Brasília: MDA/ INCRA, 2007. 104 p.
- MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o Impossível diálogo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples*: cotidiano e história na modernidade anômala. São Paulo: Editora Hucitc, 2000.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 2010. – (Coleção Marx-Engels)
- MASSADIER, Guilles. Cognição, políticas e ações públicas. Entre a coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P. LEITE, Sérgio P. (ogs.). *Análise comparada de políticas agrícolas*: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2009 (no prelo).
- MEDEIROS, L. Sérvalo de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.
- MEDEIROS, L. Sérvalo de. *Reforma agrária*: concepções, controvérsias e questões. IBASE set, 1993. 62pp
- MEDEIROS, L. Sérvalo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. In: *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- MEDEIROS, L. Sérvalo de. LEITE, S. Pereira. *Assentamentos rurais*: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- MONTE, Francisco Clesson Dias Monte. *A Política de Assentamentos Rurais do INCRA no Contexto do Semiárido Nordestino (1995-2002)*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2006. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA - Instituto de Ciências Humanas e Sociais - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- MULLER, Pierre, SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. 2ª Ed. Pelotas: Educat, 2004.
- NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- NOVICKI, Vitor. *Política fundiária e cultura administrativa nos anos 80: Governos Federal, Fluminense e Paulista*. Tese apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof.ª Drª Elide Rugai Bastos. São Paulo: Unicamp, 1998.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1997.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus. Notas sobre el futuro del socialismo europeo y el Estado. In: CLARKE, Simón, ESPING-ANDERSEN, Gosta... [et alii]. *Capitalismo y Estado*. Madrid: Editorial Revolucion, p. 05-48, 1985.

- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: *Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163*. TORRES, Mauricio (org.). Brasília: CNPq, 2005.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. In: *Os anos de Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- OLIVEIRA, Augusto de Andrade. *Critérios de avaliação da qualidade e a consolidação de assentamentos de reforma agrária no Brasil*: A experiência do “Programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) de assentamentos resultantes de reforma agrária – PAC”. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2010.
- PALIER, B., SUREL, Y. *Les ‘trois i’ et l’analyse de l’État en action*. Revue Française de Science Politique. Paris, v.55, nº1, 2005.
- PALMEIRA, Moacir. Burocracia, política e reforma agrária. In: Leonilde Medeiros *et alii* (orgs.). *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994 (p.49/65).
- PAULA, Elder Andrade de, SILVA, Francisco Bento da., SILVA, José Porfiro da., MAIA, Marineide da Silva., SILVA, Mauro César Rocha da. Assentamentos rurais no Acre: nos labirintos da modernização capitalista In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo., LEITE, Sérgio Pereira. *Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.
- PEREIRA, J. M. M. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2004 (Dissertação de Mestrado – formato eletrônico).
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*: Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *É o Estado capaz de se auto-reformar?* In: Seminário “Formação de governos de esquerda, sociedade civil e recrutamento de dirigentes públicos”. Rio de Janeiro: PUC, 2011.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- RAMIREZ, Júlio Lizarraga. Lembrando casos do Incra. In: MARQUES, Alberto, FRACUTTI, Antônio... [et al.]. *Memória Incra 35 anos*. Brasília: MDA/INCRA, 2006.
- ROMANO, Jorge O. *Política nas políticas*: um olhar sobre a agricultura Brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.
- SABATIER, Paul. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999.
- SAUER, Sérgio. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Texto para discussão 30, Brasília, Embrapa Informação Tecnológica, 2008.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento com liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas*: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.
- SPAROVECK, Gerd. *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária Brasileira*. São Paulo: Paginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.
- SUPILCY, Eduardo Matarazzo, MARGARIDO NETO, Balizeu Alves. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, jun./dez., 1995. (<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-temática1> text.; acesso em 16 de dezembro de 2011)

- TAYLOR, P., HALL, R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Lua Nova, São Paulo, nº 58, 2003.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade* v2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

ANEXOS

ANEXO A - Dados institucionais

Quadro 01	Presidentes do INCRA a partir do I PNRA	214
Quadro 02	Quantitativo de nomeações para a Presidência do INCRA a partir do I PNRA (1985-2010)	215
Tabela 01	Distribuição dos servidores de nível superior e nível intermediário do INCRA, por região	215
Tabela 02	Demonstrativo entre ativos e aposentados do INCRA.	215
Tabela 03	Correspondência entre as vagas ofertadas em concurso público do INCRA e a relação aos ingressos, egressos e servidores mantidos no quadro de pessoal do Órgão.	216

ANEXO B - Legislação agrária

Quadro 01	Dispositivos legais que regularam as ações do INCRA no pós CF/88	217
-----------	--	-----

ANEXO C - Modalidades de assentamento do INCRA e outras formas reconhecidas pelo Órgão

Quadro 01	Demonstrativo das modalidades de assentamento.	218
-----------	--	-----

ANEXO D - Quantitativo de famílias, programadas e assentadas

Tabela 01	Política de Assentamentos no Brasil, 1985-2010, por período presidencial considerando todas as modalidades de assentamentos	219
Tabela 02	Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando o reconhecimento de Assentamentos Estaduais	219
Tabela 03	Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando os assentamentos Casulo	219
Tabela 04	Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando Assentamentos Florestais	220
Tabela 05	Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando o reconhecimento de famílias em Floresta Nacional	220
Tabela 06	Famílias beneficiadas por modalidade de Projeto - Assentamento Sustentável	220
Tabela 07	Famílias beneficiadas por Projeto - Reserva Extrativista nos Estados	221
Tabela 08	Assentamentos, área e famílias assentadas por regiões e Superintendências Regionais do INCRA - período 1985 a 2010	222

ANEXO E - Modalidades de créditos e valores respectivos

Quadro 01	Sistemática de classificação - Critérios Básicos, onde pontua candidatos que desenvolvem atividades rurais, com pontuação máxima de 60 pontos	223
Tabela 01	Modalidades de créditos de Implantação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1995-1998, em R\$ 1,00	223
Tabela 02	Modalidades de créditos de instalação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1999-2002, em R\$ 1,00	223
Tabela 03	Modalidades de créditos estruturantes destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1999-2002, em R\$ 1,00	224
Tabela 04	Modalidades de Créditos de Instalação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família, no período 2003-2010, em R\$ 1,00	225
Tabela 05	Assistência técnica aos assentados	226
Tabela 06	Participação dos recursos de ATES nas modalidades Implantação e Recuperação, em relação ao total dos dispêndios anuais	226

ANEXO F - Recursos Orçamentários e Financeiros

Tabela 01	Limite de dotação para a meta prevista no I PNRA - 1.400.00 famílias. Em Cr\$ bilhões de maio de 1985 e proporcionalidades.	227
Tabela 02	Necessidade de recursos para a execução da reforma agrária no Programa Emergencial para 1993 - Abril de 1993	227
Tabela 03	Evolução do Orçamento do INCRA 1995/2009	228
Tabela 04	Orçamento dos processos do INCRA - consolidado de 2005-2009.	228
Tabela 4.1	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1995	229
Tabela 4.2	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1996	229
Tabela 4.3	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1997	229
Tabela 4.4	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1998	230
Tabela 4.5	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1999	230
Tabela 4.6	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2000	230
Tabela 4.7	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2001	231
Tabela 4.8	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2002	231

Continuação do Anexo F

Tabela 4.9	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2003	231
Tabela 4.10	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2004	232
Tabela 4.11	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2005	232
Tabela 4.12	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2006	232
Tabela 4.13	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2007	233
Tabela 4.14	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2008	233
Tabela 4.15	Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2009	233

ANEXO G – Quadro 1	Relação dos entrevistados por ordem de citação na tese	234
-----------------------	--	-----

ANEXO A

Quadro 01
Presidentes do INCRA a partir do I PNRA

Governo	Nomeado	Data nomeação	Data exoneração	Tempo no cargo (aprox.)
Sarney	José Gomes de Silva	10/04/1985	21/10/1985	06 meses
	Nelson de Figueiredo Ribeiro	21/10/1985	29/05/1986	08 meses
	Pedro do Carmo Dantas	05/05/1986	29/05/1986	03 semanas
	Guilherme Federico Moura Muller	03/06/1986	27/06/1986	03 semanas
	Rubens Ilgenfritz da Silva	27/06/1986	11/06/1987	11 meses de 02 semanas
	José Eduardo Vieira Raduan	11/06/1987	10/09/1987	03 meses
	Airton Luiz Empinotti	14/09/1987	24/09/1987	01 semana
	Jader Fontenele Barbalho	25/09/1987	22/10/1987	01 mês e dias
	Iris Rezende Machado	19/05/1989	19/07/1989	02 meses
Collor de Melo	Mario Luiz Pegoraro	19/09/1989	16/05/1990	10 meses
	José Reynaldo da C. S. A Vieira da Silva	19/05/1990	11/03/1991	10 meses
	João Mendonça de Amorim Filho	11/03/1991	18/12/1991	09 meses e 01 semana
Itamar Franco	Renato Simplício Lopes	18/12/1991	11/02/1993	01 ano e 02 meses
	Osvaldo Russo de Azevedo	11/02/1993	18/03/1994	01 ano e 01 mês
Fernando Henrique Cardoso	Marcos Correia Lins	18/04/1994	12/05/1995	01 ano e 02 meses
	Brazilio de Araujo Neto	12/05/1995	28/09/1995	04 meses e 02 semanas
	Francisco Graziano Neto	28/09/1995	28/11/1995	02 meses
	Raul David do Valle Junior	28/11/1995	10/05/1996	05 meses e 02 semanas
	Raul Belens Jungmann Pinto	01/02/1996	07/11/1996	06 meses
	Nestor Fetter	07/11/1996	09/06/1997	07 meses
Fernando Henrique Cardoso	Milton Seligman	09/06/1997	01/02/1999	01 ano e 08 meses
	Raul Belens Jungmann Pinto	01/02/1999	29/03/2000	01 ano e 01 mês
	Nelson Borges Gonçalves (Substituto)	01/03/1999	16/11/1999	08 mês e 02 semanas
	Francisco Orlando Costa Muniz	16/11/1999	02/03/2001	01 ano e 03 meses
	Sebastião Azevedo	02/03/2001	01/01/2003	01 ano e 10 meses
Lula da Silva	Eduardo Henrique Freire (Substituto)	01/01/2003	19/01/2003	03 semanas
	Marcelo Rezende de Souza	20/01/2003	03/09/2003	07 meses e 02 semanas
	Rolf Hackbart	03/09/2003	07 anos

ANEXO A (Continuação)

Quadro 02
Quantitativo de nomeações para a Presidência do INCRA a partir do I PNRA (1985-2010)

Governo	Período	Nomeações
Sarney	1985-1989	11 presidentes em quatro anos; uma média de quase 3 presidentes por ano
Collor de Melo	1990	03 presidentes
Itamar Franco	1992/1993	02 presidentes
	1994	01 presidente
Fernando Henrique Cardoso	1995	03 presidentes
	1995/1996	01 presidente
	1996	01 presidente
	1997	01 presidente
Fernando Henrique Cardoso	1997/1998	01 presidente
	1999	01 presidente
	2001/2002	02 presidentes
Lula da Silva	2003	01 presidente
	2004/2010	01 presidente

Fonte: INCRA/DA - Portarias de nomeações. Dados sistematizados pelo autor.

Tabela 01
Distribuição dos servidores de nível superior e nível intermediário do INCRA, por região

Região	Total servidores/ Região	% de cada região em relação ao total de servidores	Total - Nível Superior / Região	Total - Nível Intermediário/ Região	% NS em relação ao total de servidores	%NI em relação ao total de servidores	% NS em relação a cada Região	% NI em relação a cada Região
Distrito Federal	864	14,60	379	485	6,41	8,20	43,87	56,13
Norte	1.765	29,83	443	1322	22,34	22,34	25,10	74,90
Nordeste	1.671	28,24	681	990	11,51	16,73	40,75	59,25
Centro-Oeste	756	12,78	260	496	4,39	8,38	34,39	65,61
Sudeste	483	8,16	260	223	4,39	3,77	53,83	46,17
Sul	378	6,39	186	192	3,14	3,24	49,21	50,79
Total	5.917	100,00	2.209	3.708	37,33	62,67		

Fonte: INCRA, novembro de 2010. Sistematização do autor.

Tabela 02
Demonstrativo entre ativos e aposentados do INCRA

Referência	Ativo	%	Aposentado	%	Total
Jan./02	5.357	55,52	4.292	44,5	9.649
Jan./03	5.311	55,44	4.269	44,6	9.580
Jan./04	4.837	52,88	4.310	47,1	9.147
Jan./05	5.084	54,42	4.259	45,6	9.343
Jan./06	5.156	55,14	4.194	44,9	9.350
Jan./07	6.122	59,75	4.124	40,2	10.246
Jan./08	6.113	60,27	4.029	39,7	10.142
Jan./09	6.226	61,19	3.949	38,8	10.175
Jan./10	6.065	60,78	3.913	39,2	9.978
Nov./10	5.739	58,52	4.068	41,5	9.807

Fonte: INCRA, 2010.

ANEXO A (Continuação)

Tabela 03

Correspondência entre as vagas ofertadas em concurso público do INCRA e a relação aos ingressos, egressos e servidores mantidos no quadro de pessoal do Órgão

Cargo	Vagas	Ingressos	Egressos	Mantidos	Egressos/ Ingressos
ARDA- Engenharia Civil	37	33	22	11	66,67
Analista					
Administrativo - Análise de sistemas	47	37	22	15	59,46
Contador	66	51	24	27	47,06
Analista					
Administrativo	132	123	52	71	42,28
Engenheiro	28	28	11	17	39,29
Técnico					
Administrativo	125	108	37	71	34,26
Administrador	45	44	15	29	34,09
ARDA - Arquitetura	8	6	2	4	33,33
Estatístico	9	6	2	4	33,33
ARDA - Antropologia	42	38	11	27	28,95
Analista					
Administrativo - Jornalismo	45	42	12	30	28,57
Economista	34	33	9	24	27,27
Fiscal de Cadastro e Tributação Rural	46	46	10	36	21,74
ARDA – Engenharia Florestal	53	47	10	37	21,28
Técnico em Comunicação Social	31	29	6	23	20,69
Técnico em Reforma de Desenvolvimento Agrário	237	182	36	146	19,78
Analista de Reforma em Desenvolvimento Agrário (ARDA)	475	469	88	381	18,76
Orientador de Projetos de Assentamento	30	29	5	24	17,24
Assistente Social	30	30	4	26	13,33
ARDA - Engenharia Agrimensura	39	23	3	20	13,04
Engenheiro Agrônomo	602	597	77	520	12,90
Geógrafo	25	26	3	23	11,54
Total	2.186	2.027	461	1.566	22,74

Fonte: INCRA, novembro de 2010.

ANEXO B
Quadro 01
Dispositivos legais que regularam as ações do INCRA no pós CF/88

Especificação	Finalidade
Lei nº 8.257/91	Editada no governo Collor de Melo, previa a expropriação de imóveis rurais onde fosse identificado o cultivo de plantas psicotrópicas. Estas áreas seriam destinadas ao assentamento de trabalhadores rurais, sem qualquer indenização ao detentor do imóvel sob intervenção. Por sua característica pontual, localizada e especial, a aplicação desse dispositivo surtiu pouco efeito na necessidade de atendimento da demanda social.
Decreto nº 433/92	Trata de aquisição de terras por compra e venda para reforma agrária. Este instrumento jurídico seria aplicado, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social, definidas e selecionadas pelo INCRA. A sua utilização permitiria, na visão do legislador e dos membros do executivo federal, maior agilidade na incorporação das terras para o assentamento das famílias demandantes por terra e o rebaixamento dos custos de obtenção fundiária exigido incessantemente pela área econômica, e também menor desconforto político, em razão de basear-se precipuamente na oferta de imóveis rurais por grandes proprietários.
Lei nº 8.629/93	Estabeleceu os objetivos da desapropriação por interesse social em seu art. 18, para o imóvel rural que não atende simultaneamente, os requisitos do aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
Lei Complementar nº 76/93	Foi editada com o objetivo de agilizar os procedimentos processuais relativos à ação judicial da desapropriação. Trata do procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Esse dispositivo determina o despacho pelo juiz da petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas, mandando o INCRA se imitir na posse do imóvel e, concomitante, determinando a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser (Redação dada pela Lei Complementar nº 88, de 1996). Providência subsequente, o juiz expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.
Lei Complementar nº 88/96	Incluiu, no curso da ação de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária a possibilidade, de realização de audiências de conciliação, efetivada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual o juiz ouvirá as partes (o autor e o réu) com a presença do Ministério Público.
Decreto nº 2.614/98	Altera a redação do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Institui o procedimento editalício de chamamento de proprietários rurais interessados na alienação de suas terras. Flexibiliza os procedimentos técnico-jurídicos antes restritos ao INCRA.

ANEXO C
Quadro 01
Demonstrativo das modalidades de assentamento

Nº de ordem	Modalidade/caracterização	Sigla
01	Projeto de Colonização Oficial	PC
02	Projeto Integrado de Colonização	PIC
03	Projeto Especial de Colonização	PEC
04	Projeto Assentamento Dirigido	PAD
05	Projeto Assentamento Rápido	PAR
06	Projeto Assentamento Federal	PA
07	Projeto Assentamento Agroextrativista Federal	PAE
08	Projeto Assentamento Sustentável	PDS
09	Projeto Assentamento Florestal	PAF
10	Projeto Especial de Assentamento	PEA
11	Projeto de Assentamento Agroindustrial	PAG
12	Reconhecimento Assentamento Estadual	PE
13	Reconhecimento Assentamento Municipal	PAM
14	Reconhecimento Assentamento Casulo	PCA
15	Reconhecimento Assentamento Programa Cédula da Terra	PCT
16	Reconhecimento Comunidades Remanescentes Quilombolas	PAQ
17	Reconhecimento Reserva Extrativista	RESEX
18	Reconhecimento Floresta Nacional	FLONA
19	Reconhecimento Floresta Estadual	FLOE
20	Reconhecimento Reserva de Desenvolvimento Sustentável	RDS
21	Reconhecimento Projeto Piloto de Irrigação	RPI
22	Reconhecimento de atingidos por Barragens	PRB
23	Reconhecimento Fundo de Pasto	PFP
24	Reconhecimento desintrusão de Terra Indígena	TI
25	Reconhecimento de Área de Regularização Fundiária	PF

ANEXO D

Tabela 01

Política de Assentamentos no Brasil, 1985-2010, por período presidencial considerando todas as modalidades de assentamentos

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área distribuída	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	500	5,83	97.505,00	8,58	4.123.957,7986	5,50
Collor	1990-1992	259	3,02	45.769,00	4,03	2.166.551,1977	2,89
Itamar	1993-1994	104	1,21	17.953,00	1,58	612.062,7445	0,82
Cardoso 1	1995-1998	2.330	27,18	399.249,00	35,12	12.438.244,3495	16,60
Cardoso 2	1999-2002	1.953	22,78	199.343,00	17,54	8.707.239,8021	11,62
Lula 1	2003-2006	2.332	27,20	290.876,00	25,59	32.037.879,7384	42,76
Lula 2	2007-2010	1.094	12,76	86.076,00	7,57	14.840.828,1087	19,81
Total	1985-2010	8.572	100,00	1.136.771,00	100,00	74.926.763,7395	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

Tabela 02

Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando o reconhecimento de Assentamentos Estaduais

Mandatos	Período	Projetos reconhecidos		Famílias assentadas		Área correspondente	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	3	0,27	163	0,19	8.371.8463	0,23
Collor	1990-1992	35	3,16	933	1,08	40.779.1194	1,11
Itamar	1993-1994	35	3,16	958	1,11	32.409.5054	0,88
Cardoso 1	1995-1998	233	21,01	32.028	36,95	739.071.9858	20,16
Cardoso 2	1999-2002	367	33,09	25.097	28,95	1.320.363.7451	36,02
Lula 1	2003-2006	344	31,02	24.175	27,89	1.188.820.5982	32,44
Lula 2	2007-2010	92	8,30	3.330	3,84	335.315.1432	9,15
Total	1985-2010	1.109	100	86.684	100,00	3.665.131.9434	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Assentamentos - Sistema: SIPRA/ INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

Tabela 03

Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando os assentamentos Casulo

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área correspondente	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Collor	1990-1992	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Itamar	1993-1994	27	23,68	1.395	20,73	4.224.2498	15,95
Cardoso 1	1995-1998	16	14,04	741	11,01	2.720.2664	10,27
Cardoso 2	1999-2002	50	43,86	3.329	49,47	13.431.0882	50,72
Lula 1	2003-2006	14	12,28	778	11,56	2.396.0091	9,05
Lula 2	2007-2010	7	6,14	486	7,22	3.710.9610	14,01
Total	1985-2010	114	100,00	6.729	100,00	26.482.5745	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Assentamentos - Sistema: SIPRA/ INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

ANEXO D (Continuação)

Tabela 04
Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando Assentamentos Florestais

Mandatos	Período	Projetos criados		Famílias assentadas		Área correspondente	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Collor	1990-1992	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Itamar	1993-1994	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Cardoso 1	1995-1998	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Cardoso 2	1999-2002	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Lula 1	2003-2006	4	66,67	492	39,02	101.353,0000	35,43
Lula 2	2007-2010	2	33,33	769	60,98	184.727,1607	64,57
Total	1985-2010	6	100,00	1.261	100,00	286.080,1607	100,00

Fonte: projetos e o número de famílias e área correspondente - Sistema: SIPRA/ INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

Tabela 05
Política de assentamento no Brasil, 1985-2010, por período presidencial, considerando o reconhecimento de famílias em Floresta Nacional

Mandatos	Período	Projetos reconhecidos		Famílias reconhecidas		Área correspondente	
		Total	%	Total	%	Total	%
Sarney	1985-1989	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Collor	1990-1992	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Itamar	1993-1994	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Cardoso 1	1995-1998	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00
Cardoso 2	1999-2002	1	10,00	600	29,91	1.020.000,0000	21,14
Lula 1	2003-2006	7	70,00	1.176	58,62	1.899.562,6689	39,37
Lula 2	2007-2010	2	20,00	230	11,47	1.905.736,0000	39,49
Total	1985-2010	10	100,00	2.006	100,00	4.825.298,6689	100,00

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Assentamentos - Sistema: SIPRA/ INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

Tabela 06
Famílias beneficiadas por modalidade de Projeto - Assentamento Sustentável

Estado	Nº projetos	Área (ha)	Nº famílias	Período
AC	11	103.380,0521	1.201	2005/5006/2007/2009
AP	1	10.681,2834	176	2005
AM	1	20.733,0000	224	2005
BA	1	1.042,7206	29	2009
PI	1	9.854,3349	65	2009
RO	1	31.644,0000	80	2009
RR	6	84.897,1274	892	1996/2006/2007
PA-Santarém	38	1.908.334,7778	11.033	2006
SP	18	17.683,0280	1.241	2004/2005/2006/2007/2008
Total	78	2.188.250,3242	14.941	

Fonte: projetos, número de famílias assentadas e áreas correspondentes - Sistema: SIPRA/ INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

ANEXO D (Continuação)

Tabela 07
Famílias beneficiadas por Projeto - Reserva Extrativista nos Estados

Estado	Nº projetos	Área (ha)	Nº famílias	Período
AC	5	839.521,6770	849	2005
AM	4	1.769.184,9903	1.462	2006-2009
BA	1	100.645,8500	1.086	2009
CE	1	610,7734	235	2009
MA	2	21.513,2400	402	2005-2008
PA-Belém	13	789.562,5595	19.493	2005-2008
PE	1	6.678,3000	1.493	2009
PA-Santarém	3	1.991.496,2090	1.916	2005-2009
PI	1	27.021,3800	2.499	2005
RO	1	73.817,4975	14	2005
Total	32	5.620.052,4767	29.449	

Fonte: projetos, número de famílias assentadas e áreas correspondentes - Sistema: SIPRA/
INCRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010

ANEXO D (Continuação)

Tabela 08 - Continua

Assentamentos, área e famílias assentadas por regiões e Superintendências Regionais do INCRA - período 1985 a 2010

Regiões	SR'S por Estado	No. de Projetos de assentamento	Área destinada (ha)	Famílias Assentadas (A)	% Em relação a famílias
Nordeste	2 CE	380	824.742,7664	31.298	10,83
	3 PE	281	194.110,1101	17.048	5,90
	5 BA	471	1.356.489,5698	45.104	15,61
	12 MA	628	2.836.124,4344	92.600	32,05
	18 PB	247	255.946,5307	15.491	5,36
	19 RN	279	508.648,9874	26.931	9,32
	22 AL	150	92.621,6930	11.302	3,91
	23 SE	172	143.887,5130	9.843	8,24
	24 PI	282	762.919,0812	23.822	8,24
	29 Médio S.Fº	242	306.951,9432	15.512	5,37
Total		3.132	7.282.442,6292	288.951	
Norte	1 PA	83	910.567,3831	22.727	8,31
	14 AC	71	625.528,4059	17.876	6,53
	15 AM	34	700.604,6934	16.581	6,06
	17 RO	152	1.456.519,2603	35.938	13,14
	21 AP	26	949.120,2857	9.134	58,31
	25 RR	58	984.882,4397	16.556	6,05
	26 TO	338	1.166.832,8873	39.111	14,30
	27 PA/MBA	481	4.541.795,4421	86.612	31,66
	30 PA/STM	90	2.378.962,3840	29.027	10,61
	Total	1.333	13.714.813,1815	273.562	
Centro-Oeste	4 GO	281	663.641,4056	15.665	9,24
	13 MT	387	4.134.195,1249	97.509	57,51
	28 DF	156	469.090,5800	16.717	9,86
	16 MS	186	651.861,6506	39.666	23,39
Total		1.010	5.918.788,7611	169.557	
Sudeste	6 MG	258	665.414,1497	16.035	44,05
	7 RJ	50	60.791,2554	5.229	14,36
	8 SP	94	151.378,9671	9.820	26,98
	20 ES	66	44.242,0087	5.317	14,61
Total		468	921.826,3809	36.401	
Sul	9 PR	290	379.112,5285	21.420	54,56
	10 SC	136	91.304,8352	8.105	20,64
	11 RS	156	173.267,1202	9.738	24,80
Total		582	643.684,4839	39.263	
Total Geral		6.525	28.481.555,4366	807.734	

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/ SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 22/09/2010. (*) Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de assentamentos federais, objeto de intervenção fundiária direta e criação por portaria da autoridade gestora do INCRA.

ANEXO E

Quadro 01

Sistemática de classificação - Critérios Básicos, onde pontua candidatos que desenvolvem atividades rurais, com pontuação máxima de 60 pontos

Critérios	Nota	Peso	Total
Proprietário do imóvel desapropriado que queira explorar diretamente a parcela.	10	06	60
Trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que residem ou trabalhe no imóvel desapropriado.	09	06	54
Trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel.	08	06	48
Trabalhador rural sem terra.	08	06	48
Agricultor cujo imóvel não alcance a dimensão do módulo rural regional, ou seja, comprovadamente insuficiente para o sustento próprio e o da sua família.	08	06	48

Fonte INCRA – NE Nº 45, de 25 de agosto de 2005. Sistematização realizada pelo autor

Tabela 01

Modalidades de créditos de Implantação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1995-1998, em R\$ 1,00

Modalidades	Anos				Total
	1995	1996	1997	1998	
a) Alimentação	240,00	340,00	340,00	400,00	1.320,00
b) Crédito fomento	600,00	740,00	740,00	1.025,00	3.105,00
c) Crédito habitação	1.800,00	2.000,00	2.000,00	2.500,00	8.300,00
d) Crédito emergencial	0,00	0,00	0,00	1.000,00	1.000,00
Total	2.640,00	3.080,00	3.080,00	4.925,00	13.725,00

Fonte: Sistematização dos dados pelo autor - INCRA.

Tabela 02

Modalidades de créditos de instalação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1999-2002, em R\$ 1,00

Modalidades	Anos				Total
	1999	2000	2001	2002	
a) Apoio à instalação	700,00	1.400,00	1.400,00	1.500,00	5.000,00
b) Aquisição de material de construção	1.800,00	2.500,00	2.500,00	3.000,00	9.800,00
c) Complemento - Apoio à instalação	700,00	0,00	0,00	0,00	700,00
d) Complemento - Aquisição de material de construção	700,00	0,00	0,00	0,00	700,00
Total	3.900,00	3.900,00	3.900,00	4.500,00	16.200,00

Fonte: INCRA. Sistematização dos dados pelo autor.

ANEXO E (Continuação)

Tabela 03

Modalidades de créditos estruturantes destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família no período 1999-2002, em R\$ 1,00.

Modalidades	Anos				Total
	1999	2000	2001	2002	
I – Infraestrutura (estrada, energia e água)					
a) Para PA criados antes de 1999.	0,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	3.000,00
b) Para PA criados a partir de 1999.	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	8.000,00
II - Plano de Desen. (PDA)	100,00	100,00	100,00	100,00	400,00
III - Medição e demarcação	0,00	400,00	400,00	400,00	1.200,00
IV – Assist. Técnica (ATES)	100,00	100,00	100,00	300,00	600,00
Total	2.200,00	3.600,00	3.600,00	3.800,00	13.200,00

Fonte: INCRA. Sistematização do autor.

ANEXO E (Continuação)

Tabela 04
**Modalidades de Créditos de Instalação destinados aos assentamentos rurais, por ano, valores por família,
no período 2003-2010, em R\$ 1,00.**

Modalidades	Anos							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
a) Apoio à instalação	1.500,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	3.200,00	3.200,00	3.200,00
b) Aquisição de material de construção	3.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	7.500,00	10.000,00	15.000,00	15.000,00
c) Fomento	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00	3.200,00	3.200,00	3.200,00
d) Recuperação e conservação de recursos naturais	1.000,00	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
e) Adicional Semiárido	0,00	0,00	1.000,00	1.500,00	1.500,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
f) Recuperação de material de construção	0,00	0,00	0,00	3.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	8.000,00
g) Reabilitação Crédito Produção	0,00	0,00	0,00	0,00	3.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00
h) Apoio Mulher	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00
i) Adicional Fomento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.200,00	3.200,00	3.200,00
j) Crédito Ambiental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.400,00	2.400,00	2.400,00
Total	7.900,00	10.800,00	11.800,00	14.300,00	21.800,00	37.400,00	42.400,00	45.400,00

Fonte: Sistematização do autor a partir dos dados dos atos normativos do INCRA..

ANEXO E (Continuação)

Tabela 05
Assistência técnica aos assentados

Anos	Família assistida	Recursos liquidados
2003	95.565	20.102.370,00
2004	305.126	54.838.204,00
2005	314.283	122.344.389,00
Total	714.974	197.284.963,00

Fonte: MDA/INCRA Balanço 2005; elaboração do autor.

Tabela 06
Participação dos recursos de ATES nas modalidades Implantação e Recuperação, em relação ao total dos dispêndios anuais

Anos	Total (R\$ 1,00)	ATES Implantação		ATES Recuperação	
		Recursos liquidados	%	Recursos liquidados	%
2003	20.102.370,00	10.585.951,00	52,66	9.516.419,00	47,34
2004	54.838.204,00	23.548.933,00	42,94	31.289.271,00	57,06
2005	122.344.662,00	43.673.525,00	35,7	78.671.137,00	64,3
Total	197.285.236,00	77.808.409,00	39,44	119.476.827,00	60,56

Fonte: MDA/INCRA Balanço 2005; Elaboração do autor.

ANEXO F

Tabela 01

**Limite de dotação para a meta prevista no I PNRA - 1.400.00 famílias.
Em Cr\$ bilhões de maio de 1985 e proporcionaisidades**

Especificação	Valores absolutos	Valores relativos (%)
1. Implantação		
Terra Nua	3.420,4	53,40
Benefícios e custos adicionais	1.203,3	18,79
Total I	4.623,7	72,19
2. Serviços de Apoio		
Infraestrutura básica	600,7	9,38
Saúde	120,3	1,88
Educação	73,0	1,14
Assistência Técnica	61,1	0,95
Crédito Rural	926,5	14,46
Total II	1.781,6	27,81
Total I + II	6.405,3	100,00

Fonte: Dados estimativos do I PNRA, 1995- Sistematização do autor

Tabela 02

Necessidade de recursos para a execução da reforma agrária no Programa Emergencial para 1993 - Abril de 1993

Especificação	Programa emergencial			Projeto de Lei nº 44/92-C.N (B)	Dif. (A-B)		
	Novos Assent. 20 mil famílias	Assent. Atuais 100 mil famílias	Total (A)				
EM MOEDA							
1. Assentamento de Trabalhadores rurais							
1.1 Obtenção de Terras (em moeda)	49.959.868,00	-	49.959.868,00	16.034.116,00	33.925.752,00		
1.2 Implantação e consolidação de Proj. de Assent.	69.272.552,65	356.638.489,00	425.911.041,65	372.003.692,00	53.907.349,65		
2. Crédito para reforma agrária							
2.1 Crédito de Implantação	32.762.400,00	60.699.130,00	93.461.530,00	5.113.057,00	88.348.473,00		
2.2 Crédito de Produção		202.004.672,00	202.004.672,00	49.023.131,00	152.981.541,00		
3. Cooperação Interinstitucional (Assit. Técnica)		29.750.714,00	29.750.714,00	27.000.000,00	2.750.714,00		
Subtotal I	151.994.820,65	649.093.005,00	801.087.825,65	469.173.996,00	331.913.829,65		
EM TDA							
4. Obtenção de Terras							
4.1 Desapropriação de Imóveis rurais	414.780.630,00		414.780.630,00	3.912.467.797,00	3.497.687.167,00		
Subtotal II	414.780.630,00		414.780.630,00	3.912.467.797,00	3.497.687.167,00		
Total Geral	566.775.450,65	649.093.005,00	1.215.868.455,65	4.381.641.793,00	3.165.773.337,35		

Fonte: INCRA, 1993 - Elaboração do autor, 2010.

ANEXO F (Continuação)

Tabela 03
Evolução do Orçamento do INCRA 1995/2009

Ano	LOA (a)	Dotação Autorizada (b)	% (c=b/a)
1995	1.338.920.738	1.522.111.220	113,68
1996	968.168.762	1.568.223.536	161,98
1997	2.597.754.286	2.647.991.489	101,93
1998	2.242.368.978	2.216.676.201	98,85
1999	1.391.506.015	1.444.921.497	103,84
2000	1.330.193.786	1.377.371.882	103,55
2001	1.286.346.268	1.498.208.629	116,47
2002	1.410.205.522	1.332.029.818	94,46
2003	1.430.705.928	1.497.726.720	104,68
2004	1.469.312.213	2.491.467.338	169,57
2005	3.415.603.989	3.395.000.118	99,40
2006	3.209.354.247	3.777.159.390	117,69
2007	3.542.123.260	3.976.737.400	112,27
2008	4.202.791.861	4.514.098.614	107,41
2009	4.601.750.047	4.054.289.176	88,10
Total	34.437.105.900	37.314.013.028	108,35

Fonte: SIAFI GERENCIAL e SOF. Dados sistematizados pelo autor.

Tabela 04
Orçamento dos processos do INCRA em valores absolutos e relativos correspondentes por ano em relação ao total - consolidado de 1955-2009

Ano	Processo 1	%	Processo 2	%	Processo 3	%	Total
1995	1.008.384.159	87,41	58.794.262	87,41	86.440.542	7,49	1.153.618.963
1996	550.187.902	62,48	157.554.338	17,89	172.826.206	19,63	880.568.446
1997	957.883.444	64,88	214.954.653	14,56	303.617.041	20,56	1.476.455.138
1998	867.426.099	49,64	339.456.234	19,42	540.670.000	30,94	1.747.552.333
1999	558.552.871	58,33	263.549.528	27,52	135.411.964	14,14	957.514.363
2000	453.036.285	54,50	231.497.601	27,85	146.691.581	17,65	831.225.467
2001	379.788.764	44,31	239.746.338	27,97	237.589.999	27,72	857.125.101
2002	339.031.000	42,96	193.346.862	24,50	256.800.000	32,54	789.177.862
2003	447.759.444	55,35	124.453.771	15,38	236.800.000	29,27	809.013.215
2004	1.045.830.200	58,55	321.957.612	18,02	418.439.000	23,43	1.786.226.812
2005	1.403.108.796	54,68	425.591.884	16,58	737.482.000	28,74	2.566.182.680
2006	1.489.471.066	51,19	482.224.191	16,57	938.096.000	32,24	2.909.791.257
2007	1.514.048.471	49,86	518.647.962	17,08	1.004.098.000	33,06	3.036.794.433
2008	1.251.061.959	36,46	745.234.287	21,72	1.434.938.000	41,82	3.431.234.246
2009	998.203.131	32,57	841.622.983	27,46	1.225.000.000	39,97	3.064.826.114
Total	13.263.773.591		5.158.632.506		7.874.900.333		26.297.306.430

Fonte: SOF: Sistematização do autor

* Dotação Autorizada 2009: LOA

Processo 1 Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento

Processo 2 Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento

Processo 3 Crédito instalação

ANEXO F (Continuação)

**Tabela 4.1
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1995**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.008.384.159,00	82,04
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	145.234.804,00	11,82
Total I	1.153.618.963,00	93,85
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	10.524.609,00	0,86
Ações administrativas	65.045.216,00	5,29
Total II	75.569.825,00	6,15
Total I + II	1.229.188.788,00	

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.2
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1996**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	550.187.902	65,66
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	172.826.206	20,63
Total I	723.014.108	86,29
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	14.778.128	1,76
Ações administrativas	100.084.987	11,95
Total II	114.863.115	13,71
Total I + II	837.877.223	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.3
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1997**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	957.883.444	61,21
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	518.571.694	33,14
Total I	1.476.455.138	94,34
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	25.317.965	1,62
Ações administrativas	63.205.304	4,04
Total II	88.523.269	5,66
Total I + II	1.564.978.407	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

ANEXO F (Continuação)

**Tabela 4.4
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1998**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	867.426.099	47,11
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	880.126.234	47,80
Total I	1.747.552.333	94,92
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	40.158.950	2,18
Ações administrativas	53.432.888	2,90
Total II	93.591.838	5,08
Total I + II	1.841.144.171	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.5
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –1999**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	558.552.871	53,44
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	398.961.492	38,17
Total I	957.514.363	91,61
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	28.030.234	2,68
Ações administrativas	59.682.218	5,71
Total II	87.712.452	8,39
Total I + II	1.045.226.815	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.6
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2000**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	453.036.285	50,06
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	378.189.182	41,79
Total I	831.225.467	91,85
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	19.713.207	2,18
Ações administrativas	54.063.090	5,97
Total II	73.776.297	8,15
Total I + II	905.001.764	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

ANEXO F (Continuação)

**Tabela 4.7
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2001**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	379.788.764	40,05
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	477.336.337	50,33
Total I	857.125.101	90,38
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	17.491.997	1,84
Ações administrativas	73.757.728	7,78
Total II	91.249.725	9,62
Total I + II	948.374.826	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.8
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2002**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	339.031.000	37,95
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	450.146.862	50,39
Total I	789.177.862	88,34
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	22.750.000	2,55
Ações administrativas	81.353.167	9,11
Total II	104.103.167	11,66
Total I + II	893.281.029	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.9
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2003**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	447.759.444	50,36
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	361.253.771	40,63
Total I	809.013.215	90,99
2,2360		
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	19.882.051	8
Ações administrativas	60.253.618	6,78
Total II	80.135.669	9,02
Total I + II	889.148.884	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

ANEXO F (Continuação)

**Tabela 4.10
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2004**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.045.830.200	46,20
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	740.396.612	32,71
Total I	1.786.226.812	78,91
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	59.003.818	2,61
Ações administrativas	418.439.000	18,48
Total II	477.442.818	21,09
Total I + II	2.263.669.630	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.11
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2005**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.403.108.796	51,92
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	1.163.073.884	43,04
Total I	2.566.182.680	94,96
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	62.369.492	2,31
Ações administrativas	73.659.397	2,73
Total II	136.028.889	5,04
Total I + II	2.702.211.569	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

**Tabela 4.12
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2006**

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.489.471.066	48,21
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	1.420.320.191	45,97
Total I	2.909.791.257	94,18
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	95.814.624	3,10
Ações administrativas	83.738.038	2,71
Total II	179.552.662	5,81
Total I + II	3.089.343.919	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

ANEXO F (Continuação)

Tabela 4.13
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2007

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.514.048.471	47,20
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	1.522.745.962	47,47
Total I	3.036.794.433	94,66
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	81.857.644	2,55
Ações administrativas	89.401.080	2,79
Total II	171.258.724	5,34
Total I + II	3.208.053.157	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

Tabela 4.14
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2008

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	1.251.061.959	34,58
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	2.180.172.287	60,26
Total I	3.431.234.246	94,84
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	99.655.543	2,76
Ações administrativas	86.969.368	2,4
Total II	186.624.911	5,16
Total I + II	3.617.859.157	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

Tabela 4.15
Orçamento dos processos do INCRA, Processos, valores e proporcionalidades –2009

Processos	Valor (R\$ 1,00)	%
Obtenção de terra e criação de projeto de assentamento	998.203.131	29,00
Implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento	2.066.622.983	60,04
Total I	3.064.826.114	89,05
Gerenciamento da estrutura fundiária e regularização	247.948.803	7,20
Ações administrativas	129.025.954	3,75
Total II	376.974.757	10,95
Total I + II	3.441.800.871	100,00

Fonte: SOF. Dados sistematizados pelo autor.

ANEXO G

Quadro 1 - Relação das entrevistas por ordem de citação na tese

Ordem das entrevistas	Qualificação	Local/data
Entrevista 1	Ex-Chefe da Procuradoria Geral do INCRA e ex-Presidente da Autarquia no governo Fernando Henrique Cardoso.	Brasília- 06/12/2011
Entrevista 2	Ex-Diretor de Obtenção de Terras no INCRA no mandato de Fernando H. Cardoso	Goiânia- 14/12/2011
Entrevista 3	Ex-Presidente do INCRA no governo Lula	Brasília- 02/12/2011 s
Entrevista 4	Ex-Presidente do Órgão no governo Itamar Franco.	Brasília- 29/11/2011
Entrevista 5	Diretor de Obtenção de Terras no governo Dilma Rousseff.	Brasília - 25/11/2011
Entrevista 6	Ex-presidente do INCRA no mandato de Fernando H. Cardoso,	08/12/2011
Entrevista 7	Superintendente Regional do INCRA no Ceará no mandato de Dilma Rousseff.	Fortaleza – 25/11/2011.
Entrevista 8	Membros da diretoria colegiada da Confederação das Associações de Servidores do INCRA (CNASI)	Brasília - 07/12/2011
Entrevista 9	Ex-Coordenador de Recursos Humanos (RH) no governo Lula da Silva.	Brasília - 12/12/2011
Entrevista 10	Ex-Coordenadora do INCRA/RH no governo FHC e Lula da Silva.	30/11/2011
Entrevista 11	Diretor de Desenvolvimento do INCRA no governo Dilma.	Brasília - 01/12/2011
Entrevista 12	Ex-Diretor da Diretoria de Assentamento do INCRA em 1966.	Recife - 02/03/2011
Entrevista 13	Ex-Diretora de Administração e Finanças do INCRA nos mandatos de Fernando H. Cardoso e Lula da Silva	Brasília – 12/12/2011