

Modelo conceitual da macroestrutura do INCRA

Marco Conceitual - Reestruturação do Incra.

Estrutura deste Documento:

I. Introdução.

II. Novo Modelo Conceitual

I. Introdução.

O presente documento tem por finalidade atender aos termos da Portaria Conjunta Nº 1, DE 21 de fevereiro de 2019, publicada no Diário Oficial da União Nº 39, segunda-feira, 25 de fevereiro de 2019, Seção 02, da lavra da Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), respectivamente, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias e João Carlos Jesus Corrêa.

Importa, desde logo, anotar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, (INCRA) foi criado por meio do Decreto Presidencial 1.110 de 09 de julho de 1970, vinculado ao Ministério de Agricultura, ocasião em que foram atribuídos os, direitos e competências dos extintos Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), consoante se lê nos assentados do artigo 2º do mencionado Decreto.

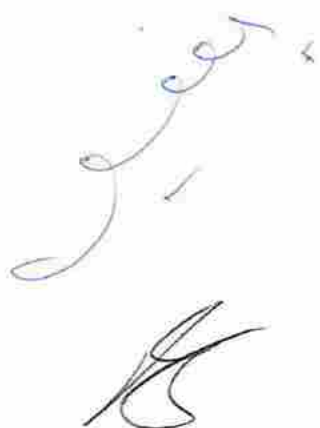
Com onze artigos, o decreto em comento deixou de dar, expressamente, a missão institucional da recém-criada autarquia embora se soubesse que sua principal atribuição seria seguir com a política pública de reforma das propriedades rurais brasileiras e da colonização de áreas remotas, sobretudo, as da Região Norte, cujo caso emblemático, ocorreu no estado de Rondônia em que, dos cinquenta e dois municípios, apenas quatro não decorreram de projetos de assentamento/colonização do INCRA, a saber, Costa Marques, Ji-Paraná, Guajará Mirim e Porto Velho.

Catorze anos antes do retro mencionado decreto, foi editada a lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, que dispôs sobre o Estatuto da Terra, marco legal que instaurou um divisor de águas nas diretrizes da política de estado voltada para o mundo rural brasileiro que, já no artigo 1º registrou:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural,



as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Como se vê, o propósito central do governo federal à época da edição do Estatuto da Terra era:

1. levar a efeito uma política pública (de estado, como se disse) de desconcentração da propriedade rural, com vistas ao desenvolvimento econômico do campo e
2. buscar integração de tal desenvolvimento rural ao já acelerado desenvolvimento industrial do país, sobretudo, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Logo, o Estatuto da Terra deu suporte à criação do INCRA e de suas duas principais diretrizes:

1. assentar unidades familiares nas propriedades rurais reformadas e
2. promover a colonização em parte da região Centro-Oeste (Mato Grosso, principalmente) e na região Norte.

O Programa Terra Legal foi instituído por meio da lei 11.952 de 25 de junho de 2009 com a seguinte disposição:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.”

A execução de suas atividades ficou sob a responsabilidade do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da coordenação da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e execução da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SRFA) que passou a integrar a estrutura Regimental do Incra que, mesmo com essa confusão administrativa, foi assim implementado.

De acordo com informações, no sítio <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/transpar%C3%Aancia>, o Programa Terra Legal emitiu 23.884 *títulos rurais* em nove anos, para os nove estados que compõem a Amazônia Brasileira, o que significa uma média de 2.665 títulos por ano para todos os estados e uma média anual de apenas 296 títulos por ano para cada um dos estados que a compõe, numa média diária de 0,82 título.

II. Novo Modelo Conceitual do Incra.

Na atual conjuntura, parece desaconselhável a alocação de recursos públicos para a criação de novos projetos de assentamentos, até que áreas excedentes sejam ocupadas pelas unidades familiares.

Outro aspecto importante a ser levado em consideração é que a *efetiva qualidade de vida nos projetos de assentamentos* tem motivado, sobretudo em regiões como Norte e Nordeste do país, o abandono e o comércio e arrendamentos irregulares/ilegais de parcelas

Tal cenário aponta ao INCRA a promoção a auditorias entre o valor das áreas rurais desapropriadas por interesse social e aquelas adquiridas por meio do Decreto 433 de 24 de janeiro de 1992, visto que terras inapropriadas para a reforma agrária podem ter sido incorporadas ao patrimônio e, eventualmente, por valores sobrestimados. É necessária, também, uma auditoria nos recursos públicos no desenvolvimento de áreas reformadas, após a criação e implantação dos projetos criados e a verdadeira condição fática em que se encontram as famílias de agricultores que ali vivem e trabalham.

O Regimento Interno do INCRA determina que as políticas de estruturação e desenvolvimento das áreas de assentamentos são de responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD):

“Art. 87. À Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) compete coordenar, supervisionar e normatizar o desenvolvimento dos projetos de assentamento; acompanhar, controlar e avaliar a aplicação dos recursos orçamentários, consignados para sua área de atuação; integrar políticas públicas e ações do INCRA para garantir o desenvolvimento sustentável, econômico e social dos projetos de assentamento e para consolidação do Programa de Reforma Agrária; propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres, relativos a sua área de competência, coordenar e acompanhar a promoção do atendimento ao público, por meio das Salas da Cidadania da Sede e das Superintendências Regionais.”

Do que foi exposto, deve-se tomar em conta que: de acordo com as informações postas no SIPRA/INCRA e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, existem no país mais de duzentas mil parcelas desocupadas ou concentradas irregularmente; a quantidade de títulos definitivos emitidos às unidades familiares assentadas não prosperou e por isso está muito aquém do número de parcelamentos das áreas reformadas, impedindo o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional; muitas atribuições (construção de estradas, educação, e outras) assumidas pelo INCRA nas últimas décadas estão muito distantes de suas metas, a despeito dos vultosos recursos da União aplicados; e que as mencionadas atribuições não fazem parte da vocação técnica e da razão de ser do INCRA na atual realidade do Brasil, qual seja, ordenamento da estrutura fundiária do país por meio de nova regulamentação ocupacional das terras brasileiras, respeitados os parâmetros impostos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Terra.

Em consequência, torna-se recomendável:

- a. rever os processos administrativos de obtenção de terras em trânsito na autarquia;
- b. limitar a criação de projetos de assentamento *somente* quando o imóvel estiver devidamente incorporado ao patrimônio da autarquia;
- c. focar as atribuições do INCRA, nos novos projetos de assentamento, em:
 - 1) criar e implantar o assentamento com aplicação das modalidades do crédito fomento;
 - 2) analisar, previamente, a adequação técnica de *cada caso concreto* para a criação de projetos de assentamentos diferenciados e emitir o CCDRU;



3) emitir o TD às famílias assentadas em, no máximo, *três meses*, contados a partir do efetivo assentamento da unidade familiar; e

d. caracterizar que a responsabilidade institucional da autarquia na política de assentamentos rurais terminará quando da **consolidação e emancipação** dos projetos de assentamentos, observando que os normativos internos vigentes terão que ser revistos e adequados à nova realidade; e

e. que a política para assentamentos rurais seja incorporada à macro diretriz do INCRA de governança fundiária, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico regional e nacional e à redução de conflitos no campo.

III. Programa Terra Legal.

1. O programa foi instituído por meio da lei 11.952 de 25 de junho de 2009 com a seguinte disposição:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis."

2. A efetivação de suas atividades ficou sob a responsabilidade do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), estava no Regimento Interno do INCRA que, mesmo confuso, foi assim implementado.

3. O Programa Terra Legal emitiu 23.884 *títulos rurais* em nove anos, para os nove estados que compõem a Amazônia Brasileira, o que significa, em média, 2.665 títulos por ano para todos os estados, isto é, cerca de 296 títulos por ano para cada um dos estados da Amazônia Legal ou 0,82 título por dia. Tudo de acordo com os dados constantes do sítio (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/transpar%C3%Aancia>).

IV. - O INCRA como Órgão Federal de Governança Fundiária.

1. Apesar dos avanços ocorridos na gestão do território nacional, é necessário admitir que muito resta por fazer no que diz respeito às incertezas que ainda pairam nas justaposições dos polígonos que compõem o mosaico das propriedades rurais, públicas e privadas do Brasil.

2. Apenas com intenção comparativa, os Estados Unidos, ainda no século XIX, tinha o completo *controle* da sua malha fundiária que decorreu de uma política de Estado no destaque das terras públicas para particulares, sempre a partir da matriz estratégica de soberania e da dinâmica econômica de desenvolvimento do país.

"Um dos aspectos mais importantes de uma política de terras que objetiva a transferência de domínio público para o privado é a identificação e demarcação da

área de propriedade do Estado. Nesse sentido, a Northwest Ordinance (Ordenação do Noroeste) é fundamental, pois instituiu o método pelo qual as terras públicas seriam demarcadas e divididas para que pudessem ser transferidas a proprietários privados, assegurando-lhes direitos legais claros sobre os lotes de terra. Na verdade a Northwest Ordinance fez mais do que isso: ela também eliminou da legislação os resquícios de formas de propriedade não tipicamente capitalistas, ao pôr fim ao sistema de primogenitura, que transmitia a terra apenas ao filho primogênito, e dar cabo de uma série de leis que restringiam a compra e venda de terra, herança do sistema feudal da ex-metrópole inglesa (Krall 2002). **Instituir a propriedade privada plena da terra foi um ato ao mesmo tempo de afirmação da autoridade do Estado (contra as formas antigas de propriedade sobre as terras dos indígenas e das relações feudais) e de viabilização de condições institucionais para a expansão das relações mercantis (a definição dos direitos de propriedade para que ela possa ter status de mercadoria). Aprovada em 1785, a Northwest Ordinance estabeleceu o alicerce de todas as políticas de terra dos EUA ao oferecer-lhes um instrumento efetivo para extirpar as terras públicas das particulares (...)** Essas terras demarcadas não só foram as bases sobre as quais títulos originais passaram do governo federal para pessoas e empresas privadas, mas têm sido, ainda hoje, a base também para a maioria das transferências de títulos de terra que aconteceram desde então. A Northwest Ordinance instituiu a propriedade privada plena da terra nos EUA ao delimitar com relativa clareza e precisão os direitos de propriedade, primeiro do Estado e, depois, através das vendas de terra pública, dos particulares. Para que fosse eficaz, no entanto, a lei necessitou ser aplicada, gerenciada e aceita. A forma histórica como isso se deu foi através da criação de uma organização adequada para essa tarefa. (negritos nossos) – in Guedes, Sebastião Neto Ribeiro - "Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista" - Revista de Economia: Universidade Federal do Paraná - V. 42, nº 3 (2016), Editora UFPR

3. A passagem acima mostra como os Estados Unidos enfrentaram o assunto da regularização fundiária de seu território desde de o século XVIII, logo após a sua independência do Império Britânico (ocorrida em 1776), a partir das seguintes diretrizes:

- a. controle dos procedimentos de demarcações das áreas pela União.
- b. controle da União nos destaques de terras públicas para o particular.
- c. alterações nos marcos regulatórios que sustentavam a transferências de terras a partir de relações de parentescos.
- d. tratamento do ordenamento fundiário considerando as terras públicas destacadas como bens de mercado.

4. Assim, com o território devidamente regularizado, o Estado pôde estabelecer outras regularizações (ambientais, áreas imprescindíveis à segurança nacional, regramentos fiscais para o campo, e outras) com vistas ao desenvolvimento econômico do país.

5. O Brasil, como se sabe, tomou outro caminho em seu longo processo de ocupação territorial que foi sustentado pelo descontrole do Estado dos destaques de terras públicas e o resultado disso

foi a ampla incerteza sobre domínios de propriedades (públicas e privadas), o elevado grau de conflitos no campo e o relevante atraso do processo de desenvolvimento socioeconômico rural e da sua cadeia produtiva.

V. Conclusão.

Diante do apresentado algumas linhas deverão fazer parte do dia a dia dessa nova fase do Incra, uma autarquia que vai cada vez mais se configurar como gestora fundiária do País.

Regularização Fundiária; assumir o seu importante papel com órgão Federal de Governança Fundiária, retomando a regularização fundiária de glebas federais por todo território brasileiro, realizando sua missão constitucional de fiscalização e gestão fundiária, sendo na faixa de fronteira, apoio aos estados fazendo uma via de mão dupla nas informações junto aos órgãos estaduais de terras, e retomando diretamente a coordenação da regularização fundiária nos nove estados da amazônia legal. A regularização fundiária é questão de cidadania trazendo segurança jurídica a seu povo, trata-se de uma ação fundamental de governo esquecida principalmente fora da amazônia legal a mais de vinte anos.

Regularização Territorial Indígena e Quilombola; trazer para o nível técnico as demandas de comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, mantendo o respeito a cultura e xxxx das referidas comunidades, porem procurando trazer segurança jurídica as partes, agilidade e comprometimento técnico nas análises de forma a que as comunidades, produtores rurais e empreendimentos tenham os seus processos de identificação, delimitação, demarcação e parecer em processos de licenças ambientais em um espaço de tempo compatível às necessidades de crescimento do nosso País.

Assentamentos Rurais; trazer viabilidade aos assentamentos rurais, muitos deles descaracterizados com o tempo, por inúmeras razões neste já explicitadas, utilizar-se do arcabouço jurídico necessário para cumprimento do papel de disseminador das políticas públicas necessárias como infraestrutura e fomento a fim de chegar a regularização, titulação e emancipação dos conglomerados, colocando os beneficiários em um outro patamar social.

Evolução humana e tecnológica; para cumprimento de suas funções finalísticas, faz-se necessário investimentos na área meio, com quarenta e nove anos de existência já desgastado pelo tempo, mudanças de governo e principalmente pela intervenção política, um choque tecnológico e de gestão são pré-requisitos necessários, investimento em material humano, qualificação remuneração e melhoria na carreira; investimentos em tecnologia sistematização e inteligência artificial, bem como um processo de planejamentos estratégico, são hoje peças chaves para o tamanho do desafio que se apresenta.


Celso Aparecido Honorato


Humberto C. M. Maciel

Renata S. Pires de Carvalho