



## **PROJETO FORTALECIMENTO DO INCRA:**

### **PARA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DE ACESSO À TERRA, PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO MEIO RURAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E TERRITORIAL NO BRASIL**

#### **INTRODUÇÃO**

Com objetivo de contribuir com o debate a cerca dos problemas do meio rural brasileiro, relacionados à democratização de acesso à terra, promoção da cidadania às comunidades tradicionais, segurança alimentar e territorial no país, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AGRÁRIOS (CNASI-AN)** – entidade que representa a carreira de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (composta por cerca de 90 por cento dos servidores do órgão) -, sistematizou este projeto, a partir do acúmulo histórico dos servidores da autarquia responsáveis pela operacionalização das políticas agrárias.

#### **ACESSO À TERRA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS**

Em termos econômicos a terra é o ativo mais básico e, ao mesmo tempo, mais valioso do planeta, pois é ela que viabiliza a subsistência e a produção de alimentos, por meio da agricultura e pecuária, além de fornecer água e minérios que servirão de matéria-prima para a atividade industrial.

É amplamente reconhecido o interesse do capital nas terras no Brasil o que tem impactado na expulsão da população do campo e a pressão sob as populações que ainda permanecem seja em terras públicas reformadas ou terras indígenas e de comunidades tradicionais.

Em face da superioridade econômica e da influência política dos grandes proprietários rurais, principalmente no aparato dos governos estaduais e federal, bem como no Congresso Nacional, historicamente tem sido perpetrada a subjugação dos trabalhadores rurais em relação aos proprietários rurais, conforme comprovam dados acerca de assassinato de trabalhadores rurais no campo brasileiro.

#### **OCUPAÇÃO DAS TERRAS DO BRASIL**

Desde 1500, com a chegada oficial dos colonizadores portugueses no Brasil, que os recursos naturais, minerais e humanos são explorados – resultando em destruição e morte, ou mesmo genocídio de agrupamentos inteiros de nativos. A publicação Brasil: 500 anos de povoamento, editada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em



2007, estima que a população naquele momento poderia chegar a 6,8 milhões de índios (BRASIL, IBGE, 2007, p.37). Já o censo populacional de 2010, do mesmo IBGE, indica que este número estava em torno de 890 mil pessoas - distribuídos em aproximadamente 300 etnias .

A atuação maciça de povos estrangeiros - principalmente europeus -, para realizar a ocupação das terras brasileiras ocorreu durante diversas gerações sem qualquer lei ou ordenamento jurídico que protegesse populações nativas, o meio ambiente e as relações de uso / exploração, posse e propriedade.

Informações e documentos da Coroa Portuguesa, bem como relatos de historiadores atestam que nos primeiros séculos da história do Brasil houve por todo o país extermínio da população indígena, objetivando a conquista e expansão do território, a posse da terra para exploração econômica de suas reservas minerais, vegetais e produtivas. Com a chegada dos negros e a exploração deles, enquanto escravos, pelos senhores europeus e seus descendentes já nascidos no Brasil os confrontos por liberdade e terra foram uma constante – apesar da repressão e a disparidade de força, recursos e tecnologia militar entre os dois grupos.

Um dos maiores exemplos de resistência e luta por liberdade e terras é o Quilombo dos Palmares, cuja fundação foi feita em 1580 por negros fugidos do trabalho escravo nos engenhos de açúcar das capitanias de Pernambuco e Bahia.

Somente com a Lei de Terras - como ficou conhecida a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 -, teve início a primeira ação legal no sentido de organizar a propriedade privada no Brasil, garantindo acesso a propriedade da terra apenas aos que podiam pagar pela sua aquisição.

Em 1888, com a promulgação da Lei Áurea, houve finalmente a “libertação” dos trabalhadores negros escravizados no Brasil, mas sem indenizar os senhores e ferindo o direito de propriedade da época. Isso fez com que houvesse maior resistência dos conservadores à abolição da escravatura, causando mais dificuldades para outras conquistas - como uma reforma agrária que possibilitasse acesso a terra aos que até então nela trabalhavam.

Em 1899, com a instauração da República - um ano e meio após a libertação dos trabalhadores negros escravizados -, não houve mudança no perfil da distribuição de terras no Brasil.

Durante o Governo ditatorial de Getúlio Vargas e nas vésperas do fim da Segunda Guerra Mundial, foram organizadas as “Ligas Camponesas”, estabelecidas em vários municípios do país, compostas majoritariamente por trabalhadores rurais. Depois de mudança de governos e muita repressão, as Ligas Camponesas praticamente desapareceram.

Em 1964, com a chegada dos militares ao Poder ressurgiram no Nordeste Brasileiro as Ligas Camponesas, que foram duramente combatidas pelos Governos. No entanto, como forma de abafar o movimento em favor da democratização de acesso à terra no Brasil, o



Regime Militar criou o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e em 1970 é criado o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

## REFORMA AGRÁRIA

Entende-se por Reforma Agrária a redução da concentração fundiária. Um dos mecanismos de efetivação, em bases capitalistas, é a transferência de domínio de terras dos latifundiários para famílias que historicamente tiveram relação com o meio rural, mas em geral foram expulsas, com o avanço da fronteira agrícola, gerando como consequência a perda da posse dessas áreas. Vale destacar que a produção econômica familiar dinamiza a economia nas comunidades e municípios próximos (gerando renda), bem como da preservação ambiental (já que a relação da agricultura familiar com o meio ambiente normalmente tem baixo impacto, em comparação com a agropecuária comercial), da cultura e do modo de vida rural, além da manutenção das pessoas no campo (em vez de migrarem para a periferia das grandes cidades, contribuindo com a ampliando dos índices de favelização, miséria e criminalidade).

Essa mudança de propriedade, com o repasse de terras improdutivas para agricultores familiares encontra muitas resistências em face do poder econômico e político dos grandes proprietários rurais, ocasionando mudanças na legislação para atendimento aos interesses desse setor, desconsiderando, inclusive, determinação da Constituição Federal de 1988 (Capítulo III, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, dos artigos 184 a 191) e diversas leis, como a do Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64). A resistência na Justiça se materializa, em decisões do Poder Judiciário estadual e federal impedindo a desapropriação das terras. Há casos de processos judiciais que há décadas estão em tramitação sem decisão.

A pressão dos proprietários rurais endividados ou em falência, devido as crises econômicas periódicas; de algumas instâncias governamentais e do Poder Legislativo, bem como ações judiciais a favor das desapropriações levou à criação de medida intermediária, que é a aquisição onerosa de terras pelo Governo, em detrimento da desapropriação dos imóveis rurais que não cumprem a função social - definida no artigo 186 da Constituição Federal.

Com aquisição das áreas de proprietários em crise, amplamente utilizada pelo INCRA nos últimos 16 anos, os proprietários rurais conseguiram solucionar seus problemas econômicos a custa do Estado (em vez de perder as terras sem nenhuma retribuição financeira); uma parcela dos trabalhadores rurais foram assentados pelo PNRA, Mas, apesar de ser uma solução conciliadora de acordo com o pesquisador e especialista em Reforma Agrária, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, no capitalismo, essa Política Pública aparece como necessidade do Capital resolver a questão social advinda da concentração das terras.

Em termos técnicos, a reforma agrária é um conjunto de ações governamentais realizadas pelos países capitalistas com objetivo de **mudar a estrutura fundiária** de uma determinada região ou país. Ela ocorre pela mudança na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda, com objetivo de garantir melhorias nos ganhos sociais, políticos,



culturais, técnicos, econômicos (crescimento da produção agrícola) e de reordenação do território.

## INCRA

Desde a fundação do INCRA, em 1970, até 1985 o órgão foi usado para realizar uma “Política de Estado”, de incentivos à ocupação da Amazônia e Centro-Oeste nos programas de colonização oficial, de colonização particular e de regularização fundiárias de grandes áreas de terras públicas, com foco na expansão da fronteira econômica agrícola. Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), em 1985, criado por meio do Decreto nº 91.766, tinha dentre outras metas, o assentamento de um milhão e quatrocentos mil famílias. O I PNRA provocou inúmeras reações de forças políticas contrárias à realização de um amplo programa de reforma agrária e isso resultou na extinção do INCRA, em outubro de 1987. Após muita pressão de movimentos sociais, políticos defensores da causa, sindicalistas e servidores, o INCRA foi restabelecido em 29 de março de 1989, vez que o Congresso Nacional rejeitou o Decreto-lei 2.363, de 23 de outubro de 1987. No entanto, o órgão permaneceu praticamente paralisado, por falta de verba e de apoio político.

Embora tenha seu quadro de pessoal severamente reduzido de nove mil (entre os anos 70 e 90) para cerca 4,5 mil servidores (dados de dezembro de 2018) o INCRA teve nos últimos anos sua atuação territorial acrescida em 33 vezes – saltando de 61 para mais de 2000 municípios de todo o país. Ao mesmo tempo, o quantitativo de Projetos de Assentamento aumentou em 135 vezes – saindo de 67 para 9.437 unidades, cuja área total passou de 9,8 milhões de hectares para 87,9 milhões de hectares. Já o número de famílias assentadas passou de 117 mil para aproximadamente um milhão de famílias.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA  
DIRETORIA DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO - DT  
COORDENAÇÃO-GERAL DE IMPLANTAÇÃO - DTI - SIPRA

INDICADORES FÍSICOS		TOTAL DE ASSENTAMENTOS RURAIS	TOTAL DE OBTENÇÃO DE TERRAS (HÁ)	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTOS (FAMÍLIAS)	TOTAL DE FAMÍLIAS ASSENTADAS
	INDICADOR COMPATIVIVO	9.437	87.951.675	1.186.794	973.450
		EQUIVALÊNCIA			
TOTAL DE MUNICÍPIOS NO BRASIL	5.570	1,69 ASSENTAMENTOS RURAIS POR MUNICÍPIO			
TOTAL DE MUNICÍPIOS C/ ASSENTAMENTOS RURAIS	2.162	38,82 % DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS			
ÁREA GEOGRÁFICA (KM2)	8.516.000	879.517 KILÔMETROS QUADRADOS (10,33% DA ÁREA DO BRASIL)			
POPULAÇÃO BRASILEIRA ESTIMADA	208.000.000	20.000.000 POPULAÇÃO ESTIMADA (9,5% DA POPULAÇÃO BRASILEIRA)			

Dados relacionam área de assentamentos com território nacional. Fonte: Sipra/Incra/2019



Atualmente são atendidos pelo INCRA cerca de 30 milhões de brasileiros. Sendo que diretamente, os atendidos são aproximadamente 10 milhões de pessoas, entre assentados, acampados, quilombolas, ribeirinhos, moradores de reservas extrativistas.

Além de executar a Política de Reforma Agrária no Brasil, o INCRA é também o responsável pela desintrusão (realocamento) de não-índios e da regularização de terras das comunidades remanescentes de quilombo. Contabiliza-se no Brasil (segundo dados do próprio INCRA) 2.648 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares.

Outro público atendido pelo INCRA é de proprietários rurais, com cerca de 6,5 milhões de imóveis rurais particulares, já que o Instituto é também o gestor do Cadastro Rural de terras e responsável pela certificação de georreferenciamento de imóveis rurais. O INCRA ainda emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que é um documento indispensável para transferir, arrendar, hipotecar, desmembrar, partilhar (divórcio ou herança) e obter financiamento bancário.

Em termos institucionais o INCRA atualmente tem uma sede, em Brasília, 30 superintendências regionais em todos os estados e Distrito Federal, cerca de 40 unidades avançadas e parceria com aproximadamente dois mil municípios, nos quais criou Unidades Municipais de Cadastramento (UMCs) para atender seus diversos públicos.

## **INCRA FORTE**

A proposta da **CNASI-ASSOCIAÇÃO NACIONAL** é de fortalecimento do INCRA para que ele seja efetivamente a instituição federal que execute as políticas públicas de democratização de acesso à terra, promoção da cidadania no meio rural, segurança alimentar e territorial no Brasil.

### **1 - Democratização de acesso à terra**

Com uma efetiva promoção da política de democratização de acesso à terra os agricultores familiares sem terra, os quilombolas e as demais comunidades tradicionais do país passam a ter área para cultivar gêneros alimentícios, moradia, bem como a manutenção das suas culturas, fixação de pessoas no campo (reduzindo a favelização nos grandes centros urbanos do país), etc. Isso, porque há ainda atualmente várias cidades, além dos atuais Estados de Rondônia, Acre e Roraima -, em todas as regiões brasileiras, que têm sua economia girando em torno dos assentamentos do INCRA. As regiões Norte e Centro-Oeste, de povoação mais recente, foram desenvolvidas basicamente em torno de assentamentos e colonizações feitas pelo Governo Federal, por meio do INCRA. Tais políticas atuam para evitar o êxodo rural / favelização dos grandes centros e na manutenção e reprodução da agricultura de matiz familiar mantenedora de nossa soberania alimentar.

Essa política de democratização de acesso à terra passa pelo desenvolvimento dos 9.437 projetos de assentamento de reforma agrária existentes atualmente, como a



intensificação de efetiva assistência técnica para ampliar a produção agropecuária de forma agroecológica (sem uso de defensivos agrícolas, que envenenam os alimentos), financiamentos de insumos, agroindustrialização, intermediação comercial entre produtor e mercado consumidor, etc.

Isso se justifica tanto pela ampliação da oferta de comida livre de agrotóxicos e ambientalmente sustentável, como pela ampliação da economia nas pequenas cidades de municípios por todo o país. Além de tudo, isso é um nicho de mercado que cresce fortemente nas últimas décadas por todo o mundo, podendo até mesmo ampliar as exportações deste tipo de alimento para diversos países.

A democratização de acesso à terra também inclui a criação de novos assentamentos de reforma agrária para que outros milhões de brasileiros possam ter acesso à terra, contribuindo para a dinamização econômica.

Também está incluída na democratização de acesso à terra a regularização fundiária das 2.648 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Muitas dessas com processos em andamento no INCRA, porém praticamente paralisadas pela burocratização das gestões e ingerência política de grupos econômicos.

## **2 - Segurança alimentar**

Se for levado em consideração que 70 por cento dos alimentos que chegam à mesa do brasileiro são produzidos em assentamentos do INCRA e por agricultores familiares a falta de uma política efetiva de acesso a crédito e assistência técnica que traga tecnologias de aumento de produção em quantidade e qualidade prejudica toda a população do Brasil, principalmente no atual contexto de crise e aumento da condição de miserabilidade da população.

## **3 – Promoção da cidadania no meio rural**

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população rural brasileira é formada pelo percentual de 16% do total, pois considera os domicílios de situação urbana aqueles localizados nas áreas urbanas, que são as áreas internas ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definido por Lei Municipal. A situação rural abrange toda a área situada fora desses limites urbanos.

Já de acordo com pesquisa promovida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, o então Ministério do Planejamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é de 36% a população rural brasileira – o que representa pouco mais de 70 milhões de pessoas. Essa pesquisa considera rural os agrupamentos com até cinco mil pessoas, pois toda a rotina destes locais tem muito mais relação com o campo que a cidade.

Essa população rural brasileira de 70 milhões de pessoas necessita de melhorias no acesso às políticas públicas e direitos básicos, como saúde, educação e segurança alimentar e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico dos pequenos



municípios nas proximidades de assentamentos e comunidades quilombolas regularizadas.

#### **4 - Segurança territorial**

É necessário o fortalecimento do INCRA também no que se refere ao cadastro rural e ordenamento da estrutura fundiária, pois informações precisas sobre as terras e sua utilização social e econômica é interesse estratégico para qualquer país.

### **PROPOSTAS PARA FORTALECIMENTO DO INCRA**

Emergencialmente, é necessário adotar medidas básicas para a execução das políticas pública institucionais a cargo da autarquia, a seguir:

- Recomposição do orçamento do INCRA para cumprimento da sua missão institucional (reforma agrária com desconcentração fundiária, regularização de territórios quilombolas, fortalecimento da agricultura familiar e ordenamento da estrutura fundiária nacional, cadastro de terras);
- melhoria da gestão, a partir da qualificação técnica, ficha limpa e equilíbrio emocional, para que sejam eliminados casos de desvio de conduta, direcionamento de ações e assédio moral / sexual aos trabalhadores e trabalhadoras, efetivos e terceirizados, do INCRA;
- melhoria das precarizadas condições de trabalho: é necessário garantir aos trabalhadores o cumprimento da legislação de saúde e segurança do trabalho, a legislação específica de saúde do servidor público, inclusive com a regulamentação das Comissões Internas de Saúde do Servidor Público em cada Superintendência Regional, nunca efetivadas na autarquia. Além disso, é necessário a garantia de efetivas condições estruturais, predial, material (viaturas, mobiliário e equipamentos), e de dados, de acordo com a magnitude da missão da autarquia;
- reestruturação das carreiras do INCRA, com base no relatório final do GT de Carreiras/2016 (que prevê melhoria dos padrões remunerativos, criação de gratificação de qualificação e retribuição por titulação, além de concurso público);
- realização de concurso para reposição de 3.000 servidores no INCRA (a fim de compensar o número dos que devem se aposentar em breve) com base no relatório final do GT de Carreiras/2016 e na ATA Nº 50, do Tribunal de Contas da União (TCU), de 12 de dezembro de 2018, (publicadas no Diário Oficial da União de 31/01/2019 na Edição: 22, Seção 1, Página, 51), que determinou, entre outras decisões, recomposição da força de trabalho da autarquia.
- criação de mais superintendência regionais em regiões onde há grande concentração de assentamentos e demanda de serviços do INCRA, a exemplo de: Altamira (PA), Imperatriz (MA), Zé Doca (MA), Confresa (MT), Colniza (MT), Ji-Paraná (RO), Lábrea (AM), Barreiras (BA), Montes Claros (MG), Cascavel (PR).



- reforçar as superintendências regional do DF / Entorno, Médio São Francisco, Sul do Pará e Oeste do Pará;
- recomposição do orçamento e fortalecimento da política de educação do campo, por meio do PRONERA;
- recomposição da política de assistência técnica e extensão rural universalizada para os beneficiários do PNRA;
- garantia de acesso ao Crédito Instalação com celeridade e agilidade de acordo com a demanda regional;
- fortalecimento da política de regularização e reconhecimento de territórios quilombolas e destravamento de todos os processos que estão em trâmite;
- permanência da ação de demarcação de terras indígenas na FUNAI, de forma a garantir a totalidade da ação com foco na população indígena e a expertise técnica historicamente acumulada naquela fundação, uma vez que trazer aquela ação para o INCRA vai de encontro ao acúmulo técnico e administrativo histórico da autarquia.

**Brasília/DF, abril de 2019**

**Diretoria Nacional da CNASI-AN**