
DEBATES

DESCENTRALIZAÇÃO E NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA AGILIZAR O PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA. NOVOS?¹

Elizabeth Barros² e Brancolina Ferreira³

RESUMO

A reforma agrária se torna crescentemente um desafio ao Estado brasileiro. A busca de arranjos institucionais capazes de agilizar e tornar efetivas as políticas governamentais é exigência inadiável. A descentralização tem sido frequentemente colocada como a alternativa mais adequada. No entanto, descentralizar não pode constituir estratégia para desresponsabilizar o Estado. O presente texto busca explicitar, no interior do sistema governamental, as responsabilidades das diferentes esferas de governo, para ajustar a implementação da política ao arranjo federativo instituído pela Constituição de 1988. Sustenta a necessidade de preservar como competência privativa da União o poder desapropriatório. Recomenda estratégias de negociação e pactuação para dar sustentabilidade à implementação da política.

DESCENTRALIZATION AND NEW INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS PROVIDE MORE AGILITY TO THE LAND REFORM PROCESS: ARE THEY NEW?

ABSTRACT

Land reform is becoming an increasing challenge to the Brazilian State. The search for institutional arrangements able to make more agile and to render effective governmental policies is an underlayable necessity. Decentralization has frequently been thought of as the most adequate alternative. However, to decentralize cannot represent a strategy to negate the responsibility on the State. The present study attempts to make explicit, within the government system, the responsibilities of the different spheres of government, to adjust the implementation of the policy to the

¹ Texto apresentado no “Workshop sobre Política Agrícola e Desenvolvimento Rural: Contribuições para o Debate Atual”, promovido pelo CENDEC/IPEA, nos dias 25 a 27/06/97.

² Socióloga, doutoranda em Economia pela UNICAMP e especialista em políticas públicas e planejamento governamental.

³ Socióloga, Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

federative arrangement instituted by the Constitution of 1988. It supports the necessity of preserving as a private jurisdiction of the Union, the legal right to expropriate. Strategies of negotiation and agreement are recommended to provide sustainability to the process of implementation of policy.

INTRODUÇÃO

Boa parte da morosidade do processo de reforma agrária tem sido atribuída ao tipo de aparato institucional que o tem comandado. Em diferentes circunstâncias, os diferentes atores envolvidos com esta questão debitam às circunstâncias administrativas e burocráticas grande responsabilidade pela retardamento da reforma agrária.

Esta não deixa de ser uma situação paradoxal. Ao mesmo tempo em que se requer maior agilidade e eficiência nos níveis municipal, estadual e do próprio assentamento, se cobra da União uma presteza que não é compatível com o tamanho do nosso país e da complexidade dos problemas agrários e sociais a serem equacionados.

As maiores resistências ao processo de reforma agrária partem do interior do país, das áreas mais atrasadas e onde os problemas derivados de uma excessiva concentração da terra são mais graves. Ao longo de nossa história as elites dominantes, de origem e conteúdo rural, construíram as bases de um imenso poder político, onde a defesa do direito irrestrito de propriedade é componente central. Com isso, emergem as dificuldades para se fazer cumprir a determinação constitucional da função social da terra. A defesa do latifúndio ainda é uma realidade.

Para fazer avançar o processo de reforma agrária se faz necessário um exame cuidadoso das necessidades *versus* as possibilidades de se desenhar um modelo institucional que possa significar ganhos de eficiência e eficácia das ações de reforma agrária.

Embora haja reconhecimento generalizado da necessidade de adequação dos instrumentos e mecanismos que hoje intervêm no processo de reforma agrária, não existe a mesma unanimidade sobre qual o melhor modelo a ser seguido.

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.

Diferente do que ocorreu em outras áreas de ação governamental – como a saúde e a assistência social, por exemplo – a demanda por descentralização das ações de reforma agrária entra na agenda não por demanda dos movimentos sociais representativos dos segmentos sociais interessados na questão, mas por proposta do governo federal, que identificou a centralização como limite a ser superado. Essa condição a diferencia, desde logo, das experiências de descentralização desenvolvidas até o momento pelo governo federal.

No entanto, se compreendida a descentralização, como na área da saúde, “como um processo que implica redistribuição de poder; redefinição de papéis e estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo; reorganização institucional; reformulação de práticas; e controle social⁴,” o momento de redefinição da estratégia de intervenções na área de reforma agrária constitui a ocasião adequada para a abertura de um amplo processo de debate com os outros níveis de governo e com os atores sociais relevantes, com vistas ao desenho de uma estratégia de reorganização institucional que a contemple.

Em nenhum momento esse movimento de mudança deverá significar o risco de criação de espaços vazios de responsabilidade e, nas condições de diferença de capacidade institucional das unidades federadas e de desigualdade sócio-política e cultural, será conduzido de modo gradual e flexível, de maneira a ter seu ritmo e intensidade ajustados às especificidades de cada área e de cada objeto.

⁴ Portaria MS nº 545, de 20 de maio de 1993.

REQUISITOS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A condução deste processo de discussões e de reorganização da ação governamental exige o atendimento de alguns requisitos.

O primeiro deles diz respeito a uma clara definição de papéis das três esferas de governo. A única maneira de assegurar a possibilidade de uma efetiva responsabilização dos gestores públicos com as tarefas que lhes cabe e, portanto, viabilizar o exercício do controle social desejado, é a explicitação, sem ambigüidades, dos papéis que lhes compete exercer. Este processo de definição de papéis não pode contudo ser um ato unilateral da esfera federal. Também pressupõe uma negociação com estados e municípios. Há contudo, definições que já estão dadas pela Constituição, que deverão balizar as negociações.

O outro requisito é a redistribuição dos meios. A partilha de responsabilidades não se concretizará se não forem asseguradas as condições concretas para o exercício das atribuições. Não pode significar apenas a desobrigação da União com relação aos papéis que anteriormente exercia. Assim, o processo de negociação deve incluir as dimensões associadas à redistribuição do patrimônio, dos recursos financeiros e dos recursos humanos necessários ao desempenho das tarefas descentralizadas. Envolve aspectos jurídicos e administrativos, mas tem sobretudo uma dimensão delicada, de caráter psicossocial, que não pode ser negligenciada: a questão dos profissionais que perdem seus espaços de trabalho e que precisam ser redirecionados a outras funções, passando por cursos de treinamento e (re)capacitação, ou redistribuídos a outras esferas de governo que venham a desempenhá-las. O descaso com esse delicado aspecto tem sido responsável, em outras áreas, por graves problemas na implementação do processo de descentralização. É onde se enraízam resistências que podem minar os esforços de consolidação das novas atribuições.

Se atendidos esses requisitos, o processo de descentralização se converterá em fértil espaço de reorganização institucional e de renovação de práticas de gestão e de implementação de políticas. No caso particular de reforma agrária, a introdução de métodos de gestão que contemplem a 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, poderá se constituir em avanço sem precedentes no exercício dessa função de Estado.

A estratégia de condução do processo de reorganização institucional deverá combinar a descentralização de ações – compreendida como a redistribuição de funções no interior do sistema de governo, redefinindo as atribuições das três esferas – com a desconcentração das responsabilidades de execução das atribuições da esfera federal, fortalecendo e ampliando o papel e a capacidade operativa das superintendências regionais. Deverá, também, avançar no sentido de incorporar crescentemente os próprios beneficiários da política na formulação dos programas e na operacionalização de ações, mediante parcerias com suas entidades de representação e/ou aglutinação.

SITUAÇÃO INSTITUCIONAL

A questão agrária tem raízes que se associam aos padrões excludentes e concentradores da riqueza que marcam o desenvolvimento sócio-econômico do país. Compreendida assim, como a intervenção do Estado que propicia a redistribuição da propriedade da terra, mediante a desapropriação e redistribuição das áreas de latifúndio consideradas improdutivas, a Reforma Agrária é um processo complexo e fortemente permeado por conflitos políticos. No marco legal brasileiro, o poder desapropriatório é ato privativo da Presidência da República, que só acontece mediante Decreto Presidencial. Essa característica tem repercussão sobre os demais aspectos ligados às instituições responsáveis pela Reforma Agrária.

Desde a sua entrada na agenda governamental, através das ações de diferentes órgãos (INIC, INDA, IBRA), o enfrentamento da questão agrária esteve fortemente marcado pela centralização do processo decisório. A criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, em 1970, constituiu uma resposta do governo militar às históricas pressões por transformações na estrutura agrária do país. Ao longo dessas quase três décadas, o INCRA esteve subordinado a diversos ministérios e “em algum momento de sua história, a um Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, cujo titular, um general do Exército, acumulava a função de ministro extraordinário com a de Secretário do Conselho de Segurança Nacional⁵”. O INCRA é, também, uma instituição caracterizada pela descontinuidade administrativa e pela ausência de planejamento. Em seus 26

⁵ LINS, M.C. A democratização da política fundiária. In: REFORMA Agrária e Desenvolvimento. Universidade Aberta, Nordeste I.

anos de existência, o órgão teve 59 presidentes (uma média de 5,2 meses de gestão para cada um).

Contando hoje com um quadro de 6180 servidores ativos, dos quais 765 lotados na sede, em Brasília, o INCRA enfrenta a necessidade de adequar o perfil de sua equipe às novas exigências de suas funções no processo da Reforma Agrária. De alguma forma esse ajuste já vem sendo produzido, pela não-reposição de determinadas categorias. Existem, em todo o País, apenas dois extensionistas rurais, três técnicos em assuntos educacionais, 46 técnicos em educação, refletindo provavelmente o fato de que muitas dessas atribuições já vem sendo, independentemente de qualquer regulamentação formal, desenvolvidas mediante processos de cooperação com outros órgãos governamentais ou outras instâncias de governo.

Em contrapartida, em todo o país existem apenas 126 funcionários na categoria de fiscal de cadastro e 178 técnicos em cadastro rural para o exercício de uma das suas mais relevantes funções. Também chama a atenção a elevada concentração, no quadro de pessoal, da categoria assistente de administração, que corresponde a 22% do total de servidores (1.376).

Esses fatores, que marcaram profundamente a cultura administrativa da área, precisam hoje ser enfrentados para promover as mudanças institucionais que viabilizem maior eficácia da ação e propiciem maior participação no processo decisório e acesso à informação por parte da sociedade. A descentralização, nestas circunstâncias, tem sido colocada como alternativa necessária ao alcance de maior efetividade da política.

Essa tese, contudo, não é aceita consensualmente. Argumentos contrários à descentralização destacam a fragilidade política dos governos subnacionais para enfrentar os interesses dos proprietários de latifúndios como uma das principais razões para a oposição à transferência de responsabilidades do governo federal para estados e municípios.

Da perspectiva de alguns atores, há o temor de que as propostas governamentais sejam mera estratégia de desresponsabilização do governo federal para com a questão agrária. Para outros, a descentralização parece ser uma estratégia visando exclusivamente o esvaziamento dos movimentos sociais, dada a pulverização do processo decisório e a diluição das responsabilidades.

É provável que todas essas versões contenham um pouco de verdade.

Mas o que parece estar por trás de muitas das dificuldades de diálogo em relação a esses aspectos da política fundiária é a ausência de clareza (e de

confiança entre os atores) quanto aos objetivos, ao significado e aos limites da descentralização e da reorganização institucional da área.

VISÕES E ALTERNATIVAS

Existe grande convergência nos diagnósticos sobre a atual situação institucional, inclusive o reconhecimento de que o INCRA, tendo uma estrutura bastante pulverizada, com superintendências regionais em quase todas as unidades da federação, ainda mantém um processo decisório excessivamente centralizado, havendo necessidade de reforçar a autonomia, ampliar a capacidade decisória das unidades regionais assegurando ao mesmo tempo maior organicidade às ações. Maior clareza de sua missão institucional, melhor capacidade técnica e de negociação, recursos financeiros aportados com maior regularidade e oportunidade são recomendações presentes na maior parte das análises que abordam a questão institucional.

Outro aspecto sempre ressaltado é que as experiências de ação multisetorial não tem sido capazes de responder às múltiplas exigências do processo: há dificuldades de articulação e de garantia de execução de programas por parte de outros ministérios setoriais. Convênios são feitos, por exemplo, com MS e MEC para construção de unidades de educação e saúde, mas existem severas dificuldades para a manutenção e a operação de tais unidades. Seguramente, uma importante razão para essas dificuldades está associada ao fato de que muitas daquelas responsabilidades deixaram de integrar o elenco de competências da União, como resultado da reorganização federativa introduzida pela Constituição de 1988. Logo, a articulação com instituições federais não é o caminho para obter efetividade da ação.

A Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA – CNASI, em relatório produzido em 1994, “INCRA: entre o Concreto e o Sonho da Reforma Agrária⁶”, parte de um diagnóstico que identifica nos sucessivos governos insuficiente vontade política face às forças de resistência à reforma agrária, e aponta, no plano institucional, a fragilidade do INCRA face aos interesses antagônicos, a falta de recursos humanos, materiais e financeiros indispensáveis à execução da reforma agrária; a falta

⁶ CNASI. INCRA; entre o concreto e o sonho da reforma agrária. Relatório CNASI, dezembro 1994.

de integração interinstitucional, a descontinuidade administrativa, a continuada redução orçamentária e a irregularidade no fluxo de recursos como fatores impeditivos ao alcance dos objetivos do programa de reforma agrária.

Ao analisar os “fatores que estariam a delimitar o desempenho operacional do INCRA”, destaca o documento:

- “a) inexistência de identificação e compromisso das esferas decisórias do governo em implementar a reforma agrária, assumindo na prática atitudes diametralmente opostas àquelas anunciadas no discurso;
- b) subtração dos meios indispensáveis à realização de ações mais agressivas e, sobretudo, massivas em termos de reforma agrária, que se faz sentir em relação à falta de uma legislação mais adequada e à insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros;
- c) centralização, no âmbito do INCRA, do processo decisório, provocando uma morosidade exagerada nos trâmites administrativos e uma inversão dos papéis institucionais entre os órgãos centrais e estaduais, além de inibir a iniciativa e a participação plena do corpo técnico da instituição e dos segmentos sociais interessados na Reforma Agrária(...);
- d) falta de integração intersetorial do INCRA, decorrente da atuação estanque e compartimentada, onde as diretorias atuam de forma isolada, sem nenhuma integração entre si;
- e) inexistência de instrumentos normativos adequados e atualizados, de modo a permitir o desenvolvimento de ações institucionais de forma ágil, eficiente e eficaz;
- f) inexistência de instrumentos para o planejamento operativo e estratégico das ações do INCRA de forma articulada e integrada(...);
- g) más condições de trabalho a que estão submetidos os servidores do INCRA(...). Além da insuficiência dos recursos humanos, os mesmos estão mal distribuídos;
- h) adoção da relação de confiança em substituição a critérios mais objetivos, como a competência técnico-administrativa e os compromissos com as atividades finalísticas do órgão no que tange a escolha dos ocupantes para as funções e cargos em comissão (...);
- i) insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, acompanhada da inoportunidade na aprovação e liberação desses recursos(...).”

Esse diagnóstico é, em termos gerais, compartilhado pelo Conselho do Comunidade Solidária que, em documento recente⁷ (1996), anunciou a criação de um Comitê Setorial de Desenvolvimento Rural, a partir de um Encontro do qual participaram atores governamentais e não-governamentais, e explicitou, a partir dos obstáculos e dificuldades identificados, sete pontos consensuais que deveriam constituir a base para a formulação de políticas agrárias:

- “1. é necessária a existência de uma política de desenvolvimento rural que integre a realização da Reforma Agrária com o fortalecimento da agricultura familiar;
2. a realização da Reforma Agrária exige articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário;
3. a realização da Reforma Agrária requer a agilização de procedimentos burocráticos e o aumento da capacidade administrativa do governo;
4. a realização da Reforma Agrária exige a alocação e a liberação oportuna dos recursos orçamentários e financeiros necessários para o cumprimento das metas anunciadas pelo governo;
5. a realização da Reforma Agrária requer a atualização da legislação, bem como a agilização dos processos jurídicos concernentes ao tema;
6. não haverá Reforma Agrária sem desenvolvimento sustentável nos assentamentos;
7. a Reforma Agrária exige parcerias entre diversos atores governamentais e não governamentais.”

DEFINIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Diante desse quadro, parece claro que a obtenção dos resultados desejados pelos programas de reforma agrária decorrerá do esforço articulado das três esferas de governo e da construção de estratégias que viabilizem a convergência das ações, em um processo decisório democrático e participativo.

Torna-se imprescindível, no entanto, deixar claras as responsabilidades de cada uma das esferas de governo. O texto constitucional de 1988, que

⁷ IPEA. A reforma agrária no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, v.1, set. 1996.

redefiniu o pacto federativo, é um ponto de partida necessário para a identificação dos papéis e das responsabilidades.

A competência privativa da União para legislar sobre desapropriação está claramente expressa no Título III - Cap. II, Artigo 22 e reiterada no Título VII - Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, artigo 184, que assegura que compete à União “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (...)”. O direito à propriedade assegurado pelo texto constitucional é complementado pelo dispositivo que associa a legitimidade da propriedade ao cumprimento de sua função social (CF 1988, artigo 5º, incisos XXII e XXIII). O caráter nacional que deve ter a função normatizadora e fiscalizatória em relação ao cumprimento desses princípios, que integram o capítulo “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, é que dá sustentação à determinação de exclusividade da competência da União para o exercício da atribuição de legislar sobre desapropriação. Direitos e garantias fundamentais da cidadania brasileira não podem estar, no que diz respeito a seus princípios e condições de exercício, sujeitos a diferentes interpretações e regulações. É, por essa razão, uma função típica de Estado Nacional, e nisso se assenta a legitimidade de manter centralizada essa função.

As ações visando à reforma agrária deverão, ainda por determinação constitucional (CF1988, art. 187), estar articuladas à política agrícola que, por sua vez, deverá ser formulada com a participação dos diferentes atores e responder a múltiplas exigências: instrumentos creditícios e fiscais; preços compatíveis com os custos de produção; garantia de comercialização; assistência técnica e extensão rural; seguro agrícola; apoio ao cooperativismo; disponibilização de eletrificação rural e irrigação; habitação para o trabalhador rural bem como incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia.

Algumas competências são comuns às três esferas de governo, embora os papéis atribuídos a cada uma delas sejam diferentes. Assim, o artigo 23 inclui entre as competências comuns:

- “II. cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;
- III. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VIII. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento;

IX. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.”

Também existem competências legislativas concorrentes entre as esferas de governo em muitas áreas de interesse para a reforma agrária (CF/1988, art. 24): produção e consumo; educação, cultura, ensino e desportos; previdência social, proteção e defesa da saúde; proteção e integração social de pessoas portadoras de deficiências; proteção à infância e juventude. Mas é claramente expresso no parágrafo 2º desse mesmo artigo que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

O artigo 30 do texto constitucional define as competências dos municípios. O poder de legislar se restringe aos assuntos de interesse local e à suplementação de legislação federal e estadual, quando couber. Mas esse mesmo artigo contém incisos que expressam com clareza as competências executivas:

- “V. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população. ”

As determinações ganham maior especificidade, naquilo que se refere aos direitos sociais, no Título VIII: Da Ordem Social.

Reconhecido o direito universal à saúde e o dever do Estado em garantir as condições para seu exercício (art. 196), as ações e serviços de saúde são consideradas como de relevância pública (art. 197) , “integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I. descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II. atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III. participação da comunidade. (art. 198).”

Na área da assistência social, o texto constitucional determina que as ações governamentais “serão organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal (...);
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, em todos os níveis” (artigo 204).

No capítulo III estão as diretrizes relativas à educação, cultura e desporto. Assegura o dever do Estado em garantir o ensino fundamental, obrigatório e gratuito e o atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208). Estabelece que “o não oferecimento do ensino obrigatório por parte do Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (art.208, parágrafo 2º). E determina que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”(artigo 211, parágrafo 2º). Também cuidou de assegurar os meios para o cumprimento dessas determinações, estabelecendo a vinculação de recursos fiscais mínimos a serem destinados à educação: 18% pela União e 25% para Estados e Municípios (artigo 212).

Não cabe portanto, no que respeita a essas competências, propor que a participação de estados e municípios se dê sob forma de parceria, que pressupõe adesão voluntária, porque são essas instâncias de governo que têm a responsabilidade pública pela provisão dessas ações.

O que se torna necessário é identificar estratégias, mecanismos e instrumentos que permitam incorporá-los ao processo decisório e ao planejamento das ações para que também se constituam em sujeitos na formulação da política de reforma agrária.

Além disso, é indispensável que haja uma clara definição, naquilo que constitui competência federal, a respeito de quais ações e procedimentos administrativos devem ser desenvolvidos no âmbito do governo central e quais podem ser objeto de um processo de desconcentração e de atribuição de responsabilidade às unidades regionais do INCRA.

Alguns esforços de resgatar a função planejamento no INCRA, com intuito de desconcentração, tem sido feitos em áreas importantes - Cadastro e Fiscalização; Ação Fundiária; Assentamentos - bem como relevantes

iniciativas federais referentes ao processo de revisão de normas e leis (rito sumário, ITR).

Mais recentemente, experiências de desconcentração técnico-administrativa tem permitido a agilização de processos de criação de projetos, instrução de processos, preparação de licitações, ainda que a decisão final permaneça em Brasília. Em alguns estados, como PE, BA, AL e SE, alguns avanços tem sido alcançados com a recuperação do processo de planejamento, permitindo que as unidades regionais assumam algumas responsabilidades, tais como: negociar as áreas com os movimentos sociais; definir diretrizes para assentamento e obtenção de terras e promover interfaces com órgãos estaduais e municipais das diferentes áreas setoriais envolvidas na política de reforma agrária.

PAPÉIS DAS DIVERSAS INSTÂNCIAS DE GOVERNO: DEFINIÇÕES DE ATRIBUIÇÕES BÁSICAS (PROPOSTA)

A agilização dos procedimentos administrativos e burocráticos que atualmente compõem o processo de reforma agrária constitui condição para se obter uma efetiva massificação na implementação de novos assentamentos, de forma a atender, no menor espaço de tempo, toda a demanda social.

Dentre as decisões a serem implementadas destacam-se as relativas à aceleração e ao aprofundamento do processo de descentralização das ações de caráter extra fundiário, que ainda permanecem sob responsabilidade da União e, em particular, do INCRA.

A adesão dos Governos estaduais ao programa de reforma agrária deve ser objeto de uma negociação ampla por parte do MEPF/INCRA, podendo ser expressa por uma “Carta de Adesão”, na qual o governo estadual se compromete com a implementação de ações de sua competência necessárias à sustentabilidade do processo de reforma agrária.

Nesta perspectiva, desde logo, emerge a necessidade do INCRA, como órgão executor da reforma agrária, centrar-se nas ações de natureza fundiária repassando, paulatinamente, para outras instâncias governamentais a responsabilidade por ações que já são de suas respectivas áreas de competência, conforme assinalado anteriormente.

Especialização do INCRA

Para agilizar e massificar o processo de reforma agrária, o MEPF/INCRA deverá desenvolver um esforço considerável com vistas a ampliar sua capacidade operativa. Este processo exigirá uma profunda reformulação de seu atual quadro institucional, no sentido de, gradualmente, passar a dedicar-se basicamente às ações fundiárias. Desde logo, deverá ir repassando para outros órgãos, níveis de governo, associações e entidades de classe, as ações que hoje executa em função de um mandato que foi em suas linhas mestras definido na década dos anos 70.

Naqueles tempos de extremada centralização política e administrativa, a localização majoritária dos projetos de colonização em áreas de fronteira da região Norte do País, onde praticamente não estavam presentes os poderes estaduais e municipais, ademais as condições políticas que fragilizavam as possibilidades de organização dos assentados, propiciou ao INCRA assumir um conjunto de atribuições próprias de outras instâncias de governo.

A percepção ora vigente, de que a reforma agrária é um complexo processo que ultrapassa o mero ato de desapropriar e distribuir terra, envolvendo um conjunto de ações relativas às condições de vida, ao acesso a serviços públicos, à transferência de saberes, à garantia de crédito e de condições para a comercialização da produção, implica a necessidade de novos arranjos institucionais de forma a se lograr a elevação de seus níveis de eficiência e eficácia.

O primeiro passo seria buscar melhor aproveitamento de suas superintendências regionais, concedendo-lhes maior autonomia e ampliando suas capacidades técnica e decisória, o que poderá assegurar, simultaneamente, maior organicidade às ações.

Maior clareza de sua missão institucional, melhor capacidade técnica e de negociação, recursos financeiros aportados com maior regularidade e oportunidade são objetivos a serem privilegiados no equacionamento da questão institucional da reforma agrária.

As experiências de ação multisetorial têm sido esporádicas e insuficientes para dar conta das múltiplas exigências do processo: há dificuldades de articulação e de se garantir a execução de programas por parte de outros ministérios setoriais e de outras esferas de governo. Contudo, este é o único caminho para tirar os assentamentos rurais do vazio institucional em que, com frequência, se encontram. Daí a necessidade de que o governo federal, que tem a responsabilidade de conduzir o processo de

implementação da política de reforma agrária, se habilite a fazê-lo como um permanente processo de negociação e pactuação

Para ser massiva, a reforma agrária demanda grande disponibilidade de terras, nem sempre acessíveis pelo recurso da desapropriação. Para atender a todos os interessados, poder-se-á recorrer a outros instrumentos, como o da aquisição direta no mercado de áreas produtivas contínuas, quando isso se fizer necessário.

Atribuições da União, Estados e Municípios

Tendo em vista o marco constitucional e as especificidades das ações e dos espaços regionais e locais, pode-se chegar à seguinte distribuição de responsabilidades:

I. UNIÃO

A União, através de suas agências, deverá se manter responsável por todas aquelas funções que lhe são expressamente atribuídas pelo texto constitucional, sobretudo a formulação das diretrizes da política, a normatização e a coordenação e acompanhamento em âmbito nacional.

Essa atuação, contudo, se dará através da desconcentração de atividades executivas, mediante atribuição de competências às agências regionais (desconcentração) ou delegação de competência a outras esferas de governo, quando for o caso, com vistas a agilizar os procedimentos e alcançar maior eficácia.

Com essa perspectiva, deve ocorrer um movimento gradual de transferência às demais esferas de governo daquelas competências que lhes são próprias e um crescente envolvimento das agências regionais no desempenho das atividades que lhes forem atribuídas, de tal modo a que reste ao nível central do governo apenas as funções indelegáveis.

Assim, à União caberá desenvolver, através do MEPF/INCRA e dos demais órgãos governamentais competentes, as seguintes funções:

- Coordenação da Política Fundiária Nacional
- Articulação Interinstitucional
- Manutenção do Cadastro Nacional de Propriedades Rurais
- Normatização e fiscalização relativamente ao cumprimento da função social da terra

- Ato de Desapropriação
- Emissão de TDA's
- Financiamento do Assentamento:
- Regulamentação e financiamento do Crédito Rural
- Financiamento da infra-estrutura e dos serviços públicos básicos.

Ao INCRA incumbiria, especificamente, enquanto principal órgão executor da política fundiária do Governo:

- o planejamento estratégico das ações de reforma agrária;
- garantir o cumprimento da função social da terra;
- identificação das terras improdutivas;
- articulação intergovernamental e com movimentos sociais;
- articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário;
- promoção (e difusão) de experiências inovadoras com impacto positivo sobre a viabilidade dos assentamentos. Com esse objetivo, deverá manter um processo permanente de avaliação e disseminação de informações sobre experiências exitosas que vierem a decorrer dos projetos em fase de implementação.

II. SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DO INCRA

Aos órgãos regionais do INCRA caberá o papel coordenador da execução da política, além das funções executivas decorrentes das competências federais, dentre elas:

- regularização fundiária;
- alimentação do Cadastro Nacional de Propriedades Rurais;
- apoio técnico à Receita Federal para fins de taxaço do ITR;
- fiscalização;
- condução da instrução dos processos de desapropriação;
- emancipação dos assentamentos e dos projetos de colonização;
- caracterização e consolidação das demandas regionais;
- promoção da articulação interinstitucional;
- promoção da elaboração dos projetos de assentamentos.

III. ESTADOS

Aos Estados caberá o desempenho de atribuições que lhes são próprias, sem prejuízo de eventuais delegações de competência por parte da União, sempre como decorrência de processos de negociação específica. Assim, deverá ser gradualmente assumido pelos Estados um conjunto de responsabilidades que incluem:

- identificação de áreas desapropriáveis e apoio à instrução de processos de desapropriação;
- assistência técnica;
- armazenagem;
- apoio à comercialização da produção;
- apoio à agroindústria (incentivos, isenções fiscais);
- pesquisa e extensão rural.

IV - MUNICÍPIOS

Os municípios, da mesma forma, deverão gradualmente assumir suas responsabilidades constitucionais, sem prejuízo da incorporação negociada de atribuições da União ou dos Estados, mediante delegação de competência. Suas responsabilidades incluem:

- provisão de serviços de saúde;
- provisão de educação fundamental;
- assistência social;
- infra-estrutura para escoamento da produção (construção e manutenção de estradas vicinais);
- comercialização em âmbito local (feiras, mercados);
- apoio à identificação de demandas (nível local);
- apoio à identificação de áreas desapropriáveis;
- apoio ao desenvolvimento comunitário.

O poder de desapropriar

A Constituição Federal em vigor delegou competência exclusiva à União para realizar desapropriações de imóveis rurais, por interesse social, para

fins de reforma agrária. A preservação desse dispositivo, que se associa à garantia de cumprimento da função social da propriedade e é, portanto, garantidor de direitos fundamentais, parece ser necessidade indiscutível. Mesmo a abertura de competência concorrente a estados não se afigura adequada no atual contexto político brasileiro, pelo risco que oferece de descaracterizar a instância competente e, por essa via, facultar a desresponsabilização do Estado em relação à política. Onde todos são responsáveis, acaba ocorrendo que nenhum é responsável. Sempre caberá a alegação de que competia ao outro realizar o que deixou de ser feito.

Assim, em vez de propor qualquer modificação neste dispositivo constitucional, o MEPF/INCRA, na busca de maior agilidade no processo de obtenção de terras, através das SRI's, deverá se articular com os governos estaduais e municipais e com as Comissões Municipais de Reforma Agrária, não só para a identificação de possíveis áreas para instalação de projetos de assentamentos, como também para a instrução dos respectivos processos desapropriatórios e na definição de necessidades e estratégias de operacionalização das ações necessárias à implantação dos projetos.

Comissões Municipais

Com o objetivo de ampliar os espaços de negociação e promover a articulação das diferentes dimensões do processo de Reforma Agrária, deverá ser estimulada a criação das Comissões Municipais de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentado, com poderes para:

- identificar e expressar a demanda do município no que diz respeito à reforma agrária;
- indicar áreas para desapropriação/compra/regularização;
- selecionar os beneficiários dos projetos de assentamento;
- identificar e encaminhar às instâncias competentes as necessidades de investimentos em serviços públicos e infra-estrutura para os assentamentos;
- controlar a aplicação - pelos órgãos competentes - dos recursos repassados para a constituição e desenvolvimento dos assentamentos;
- supervisionar o projeto de assentamento em todas as suas fases (desde a criação até a emancipação);

- promover a integração social e econômica dos assentamentos, seja entre os beneficiários da reforma agrária, seja destes com os demais produtores familiares do entorno.

A promoção da criação dessas Comissões será da responsabilidade dos órgãos regionais do INCRA, que buscará o apoio dos Estados, dos municípios e dos movimentos sociais, mediante processo de cooperação técnica, sem prejuízo de iniciativas locais. A regulamentação geral das atribuições dessas Comissões, bem como dos instrumentos de articulação entre as mesmas e o INCRA será, nas suas linhas gerais da União, abrindo-se espaço para as propostas locais.

O número de membros da Comissão e a sua composição deverão considerar os processos políticos locais e as características organizativas da população local, devendo estar assegurada contudo a representação de todas as categorias de atores relevantes: gestores públicos, trabalhadores rurais, população potencialmente beneficiária, movimentos sociais, sindicatos e associações rurais, dentre outros.

Na implementação da política agrária, a existência dessas comissões constituirá fator a ser considerado quando da atribuição de prioridade às intervenções, sem prejuízo da consideração dos demais fatores econômicos, políticos e sociais.

Parcerias com os assentados e com o movimento social

A participação dos movimentos sociais tem sido importante na indicação das áreas a serem reformadas. Este papel pode ser melhor desempenhado no bojo de um entendimento que permita aos atores da RA negociarem os rumos do processo.

A inclusão dos movimentos sociais nas discussões, formulações e execução da política de reforma agrária, em todas as etapas do processo, deverá ser buscada, a partir do reconhecimento de que esta parceria é fundamental para garantir o sucesso da ação, dar consistência ao processo de repartição de responsabilidades, e para a formatação de políticas agrícolas direcionadas para a produção familiar.

Alguns pontos de uma agenda de negociação entre os órgãos públicos e o movimento social podem ser arrolados:

- a formatação de uma política de desenvolvimento rural que integre reforma agrária e fortalecimento da Agricultura Familiar;
- política agrícola diferenciada para grandes e pequenos agricultores;
- a escolha de áreas ;
- a seleção de beneficiários;
- as necessidades e as possibilidades de obtenção de áreas contínuas para os assentamentos;
- construção e manutenção de equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, centro comunitário, etc.);
- os projetos de desenvolvimento dos assentamentos: integração regional, crédito, assistência técnica, diversificação dos mercados locais, adequação ao potencial dos espaços microurbanos, outras inserções produtivas.

Especial atenção será dada às parcerias com os próprios assentados. O INCRA priorizará a delegação de competências aos beneficiários para que eles próprios se responsabilizem pela implementação do assentamento. Para tanto, através de convênios, dará sustentação à formação de Associações ou de Cooperativas de Assentados, as quais, através do sistema de autogestão, se responsabilizarão pela ações que se fizerem necessárias, em cada situação concreta, à implementação do respectivo projeto de desenvolvimento rural sustentado. Cada assentamento deverá ter um plano de implementação e consolidação, que orientará a realização de etapas previamente definidas e acordadas com as demais instâncias públicas envolvidas no processo de assentamento, em especial, as SRI, o Governo Estadual e as Comissões Municipais de Reforma Agrária, onde existirem.

Para garantir o cumprimento do plano de cada assentamento, será fundamental o assessoramento técnico. Programas de capacitação, coordenados por agências públicas ou privadas serão incentivados a criar a figura do “agente rural”, que deverá, sempre que possível ser recrutado na própria comunidade.

Também, poderão ser delegadas às associações e cooperativas de assentados, as tarefas de seleção – auto-seleção – dos beneficiários do processo de reforma agrária, respeitando-se as normas legais existentes.

Um caminho a ser privilegiado para estabelecer as desejadas conexões entre o poder público e os beneficiários – potenciais e reais – da reforma agrária, será o da intensificação da parceria entre o MEPF/INCRA e o Comunidade Solidária. O Comunidade Solidária coloca como seu principal objetivo construir elos de ligação entre o Governo e os brasileiros mais

carentes. Pode ter, por isso, importância estratégica tanto para a organizar as demandas sociais, quanto para promover a articulação dos órgãos governamentais de todas as instâncias de governo, para a realização das ações necessárias.