

REVISTA

# INCRA

Campo aberto para o conhecimento.

Brasília, 18 de dezembro de 2015 | Edição de nº 01



## **EXPEDIENTE**

Presidenta da República  
**Dilma Vana Rousseff**

Ministro do Desenvolvimento Agrário  
**Patrus Ananias de Sousa**

Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimetro Agrário  
**Maria Fernanda Ramos Coelho**

Presidente do Incra  
**Maria Lúcia de Oliveira Falcón**

Chefe de Gabinete  
**Luiz Rodrigues de Oliveira**

Diretor de Programas  
**Leonardo Góes Silva**

Procurador Chefe  
**Júnior Divino Fideles**

Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária  
**Richard Martins Torsiano**

Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento  
**Marcelo Afonso Silva**

Diretora de Gestão Administrativa  
**Cleide Antônia de Souza**

Diretor de Gestão Estratégica  
**William George Lopes Saab**

Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento  
**César Fernando Schiavon Aldrighi**

Assessoria de Comunicação Social do Incra

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	04
PARTE I - OBTENÇÃO E DIREITO AGRÁRIO	05
• Desapropriação para fins de reforma agrária e justo preço: como se formam as superindenizações.	06
• O Conflito Constitucional Entre a Atividade Minerária e a Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento Agroextrativistas: Encargos Financeiros Devidos Nesta Relação.	23
• Aplicação do Conceito de Módulo Rural na Estimativa da Capacidade de Assentamento da Fazenda Belauto.	37
PARTE II - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA	46
• Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera): História, Estrutura, Funcionamento e Características.	47
• Projeto de Fortalecimento do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).	60
PARTE III - GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	79
• O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e a Gestão de Terras.	80
• Uso de tecnologias no ordenamento da estrutura fundiária brasileira.	99
PARTE IV - POLÍTICAS AFIRMATIVAS	108
• Movimentos Agrários e a Sua Contribuição para a Reforma Agrária.	109
• A Regularização de Territórios Quilombolas pelo Incra: Política de Redistribuição e Reconhecimento.	122

## INTRODUÇÃO

Apresentamos com muito orgulho esta publicação digital destinada ao debate de ideias e conceitos sobre as políticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A sua primeira edição é uma coletânea de artigos, produzidos por gestores e servidores da autarquia, que expõem propostas e ponderam sobre questões relacionadas à reforma agrária e à governança da terra.

Neste espaço, desejamos estimular análises e reflexões sobre a atuação do Incra e parceiros no meio rural. É um convite para pensarmos em estratégias voltadas ao desenvolvimento do campo e, acima de tudo, dos agricultores assentados.

Com o lema “Campo Aberto para o Conhecimento”, a publicação busca repercutir temas importantes e intrínsecos à realidade do meio rural brasileiro, como desconcentração e democratização da estrutura fundiária, promoção de cidadania e justiça social, geração de ocupação e renda, produção de alimentos, acesso a políticas públicas, reconhecimento de direitos, sustentabilidade, igualdade de gênero e desenvolvimento territorial.

As questões acima serão abordadas nesta e nas próximas edições, com o objetivo de fomentar o saber e convergir ideias a fim de atendermos aos princípios de justiça social e desenvolvimento rural sustentável.

Em seu primeiro número, apresentamos diversos artigos classificados de acordo com as seguintes temáticas: “Obtenção e Direito Agrário”, “Desenvolvimento de Assentamentos da Reforma Agrária”, “Governança Fundiária” e “Políticas Afirmativas”.

Em 2016, lançaremos três novas publicações com foco nas áreas de educação do campo, direito agrário e políticas para comunidades quilombolas. Continuaremos também com as edições da Revista do Incra para abordamos outros assuntos relativos à reforma agrária e à governança da terra.

A participação de servidores e colaboradores será incentivada nas próximas versões com o lançamento de editais de seleção de artigos, visando incentivar a produção técnica e científica de conhecimento, assim como análises e reflexões sobre as políticas públicas para a agricultura familiar e de ordenamento da estrutura fundiária.

Desejamos a todos boa leitura!

**Maria Lúcia de Oliveira Falcón**

Presidente do Incra

## **PARTE 1 - OBTENÇÃO E DIREITO AGRÁRIO**

INCRA

1.1 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS  
DE REFORMA AGRÁRIA E JUSTO  
PREÇO: COMO SE FORMAM  
AS SUPERINDENIZAÇÕES.

Junior Divino Fideles

Brasília, DF

## INCRA

Junior Divino Fideles<sup>1</sup>

### 1.1 DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA E JUSTO PREÇO: COMO SE FORMAM AS SUPERINDENIZAÇÕES.

Este artigo tem por objetivo descrever o marco normativo legal e constitucional brasileiro estabelecido para nortear a fixação do valor indenizatório nas desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e refletir, buscando compreender, como vem sendo aplicada essa legislação que, em alguns casos, tem ocasionado distorções na fixação do quantum indenizatório que ensejam as chamadas superindenizações.

Palavras-chave: Desapropriação. Direito agrário. Indenização. Justo preço. Reforma Agrária.

Brasília, DF

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 184, dispõe que serão desapropriados por interesse social para fins de reforma agrária os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social. O mesmo dispositivo preconiza que essa transferência compulsória de domínio ocorrerá mediante prévia e justa indenização.

Buscando integrar o sentido da norma constitucional, a Lei nº 8.629/1993, em seu art. 12<sup>2</sup>, com redação conferida pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, preconiza que, para ser justa a indenização, deve refletir o preço atual de mercado do imóvel.

Antes dessa modificação normativa introduzida em 2001, o caput do art. 12 da Lei nº 8.629/1993 considerava justa a indenização que permitisse ao expropriado “a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social”<sup>3</sup>.

Ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira assegura o direito de propriedade elevando-o à categoria de garantia fundamental, condiciona-o ao cumprimento de uma função social<sup>4</sup>. Para as propriedades rurais, significa dizer que a terra deve ser explorada de forma a promover o aproveitamento racional e adequado do seu potencial produtivo; utilizando apropriadamente os recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; observando as disposições que regulam as relações de trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (CF/88, art. 186).

---

<sup>1</sup> Procurador Federal da Advocacia-Geral da União – AGU, com exercício na Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra – PFE/Incra. Especialista e Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás - UFG.

<sup>2</sup> Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; III - dimensão do imóvel; IV - área ocupada e anciãade das posses; V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

<sup>3</sup> Essa referência à necessidade de reposição do valor patrimonial do bem, tomada como o mínimo indenizatório, sem qualquer limitador máximo, possibilitou a fixação de indenizações em valores superiores aos de mercado, a partir da soma dos valores isoladamente encontrados para a terra nua e para as benfeitorias úteis e necessárias, conforme permitia a redação revogada do parágrafo primeiro desse dispositivo.

<sup>4</sup> O art. 5º, *caput*, e seus incisos XXII e XXIII, dispõem respectivamente: é garantido o direito de propriedade; a propriedade atenderá a sua função social.

Desse modo, não cumprida essa hipoteca social<sup>5</sup>, fica o imóvel sujeito à desapropriação para fins de reforma agrária, por descumprimento de sua função social, também conhecida como desapropriação agrária ou desapropriação sanção, mediante prévio pagamento de indenização correspondente ao valor de mercado do bem. Essa indenização não deve ser maior que o valor que o bem alcançaria numa relação negocial ordinária de mercado, provocando enriquecimento sem causa do expropriado, nem menor, ensejando locupletamento público do patrimônio privado.

Ocorre que, malgrado esse regramento e o caráter sancionatório pretendido para essa modalidade expropriatória, em alguns casos, a indenização ao final fixada por decisão judicial transitada em julgada em ação de desapropriação agrária extrapola o valor de mercado do imóvel. Não raramente, essa quantia supera em muito o valor que o bem alcançaria numa transação entre particulares, dando ensejo ao que popularmente se convencionou chamar de “superindenização”.

No ano de 1999, o então Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar lançou o “Livro Branco das Superindenizações” (BRASIL, 1999), no qual consta estimativa de que àquela época aproximadamente 70 processos de desapropriação representariam cerca de 7 bilhões de reais devidos aos exproprietários, o que numa média aritmética simples significa 100 milhões de reais devidos em cada um desses processos.

É desconhecida a existência de levantamentos mais recentes. Contudo, uma vez que não ocorreram, após esse estudo, mudanças significativas na legislação e entendimento jurisprudencial sobre a matéria, é possível cogitar que esses valores alcancem hoje, uma década e meia depois, valores ainda maiores.

Empiricamente, constatam-se várias causas para a superação desse valor de mercado no pagamento determinado ao ente expropriante<sup>6</sup>, como as atualizações monetárias para correção de expurgos inflacionários, o pagamento de juros moratórios e compensatórios, cobertura florística e equívocos de laudos periciais que induzem julgadores a erro. A esses fatores, soma-se ainda o longo tempo de duração do processo, que comumente desafia mais de uma década para seu término, não sendo raros os casos daqueles que tramitam por mais de 20 anos.

---

<sup>5</sup> A expressão “hipoteca social” tem origem na doutrina social da Igreja Católica, segundo a qual todos os bens se destinam ao uso dos homens. Assim, embora admita a apropriação individual, “sobre toda a propriedade privada pesa uma hipoteca social”, remetendo à ideia de um vínculo obrigacional do proprietário para com a sociedade.

<sup>6</sup> No caso das desapropriações para fins de reforma agrária, sempre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, por força de sua atuação delegada, exercendo a competência conferida à União pelo art. 184 da Constituição Federal, para promover as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária.

A despeito de todos esses elementos que costumam se somar, o presente artigo tem como objetivo examinar apenas os preceitos constitucionais e legais que constituem a moldura da justa indenização, como sinônimo de valor de mercado do imóvel expropriado, apresentando considerações sobre os juros compensatórios, como uma das principais causas na formação das superindenizações.

## O JUSTO, A JUSTA E PRÉVIA INDENIZAÇÃO

Como visto no introito, as disposições constitucionais que fixam as diretrizes para definição do valor indenizatório nas ações de desapropriação agrária preconizam que ele deve ser prévio e justo. Além do art. 184, também o art. 5º, inciso XXIV, do texto constitucional, traz essa previsão<sup>7</sup>.

Percebe-se, portanto, serem dois os vetores constitucionais a orientar a indenização: ela deve ser antecipada ou “prévia” e ao mesmo tempo “justa”. Mas o que é uma indenização justa? Qual o correspondente monetário desse termo? E esse *quantum* deve ser pago de forma anterior a qual ato? Em outras palavras, em qual momento deve ser feito pagamento para que se observe esse preceito constitucional da indenização antecipada?

Sem maiores discussões sobre a ideia de justiça ou de justo, a dogmática jurídica e a legislação sobre o assunto convergem ao identificar como justa a indenização que refletia o valor de mercado do imóvel expropriado.

Nessa perspectiva, discorre Benedito Ferreira Marques (2007, p. 144), baseado nas lições de Paulo Tormim Borges, que “a indenização corresponderá à substituição de um bem pelo seu efetivo valor pecuniário equivalente, (...).”, de modo que com a indenização recebida, o proprietário possa adquirir outro bem “(...) igual em espécie, aproveitamento e capacidade produtiva”.

Na mesma linha, Miguel Baldez (2012, p. 202) afirma que o proprietário desapropriado somente perde a propriedade do imóvel objeto da ação, mas não a sua condição de proprietário, pois se institui “na Constituição (artigo 5º, inciso XXIV) que a desapropriação só se consumará depois de pago ou depositado o justo preço, em suma, depois de substituído o valor do bem pelo valor indenizatório (que etimologicamente significa deixar sem danos); implica, portanto, uma troca de valores economicamente iguais”.

Essa ideia de substituição, inclusive, era apresentada pela própria literalidade do *caput* art. 12 da Lei nº 8.629/1993, antes da alteração promovida pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

<sup>8</sup> Redação original do art. 12 da Lei nº 8.629/1993, “Art. 12. Considera-se justa a indenização que permita ao desapropriado a reposição, em seu patrimônio, do valor do bem que perdeu por interesse social.”

Assim, é que sem considerar o caráter sancionatório da desapropriação agrária, restringindo-se exclusivamente à perspectiva do patrimônio expropriado, ela deve significar uma operação de resultado igual a zero, deixando o proprietário isento de dano, ou indene, na perspectiva etimológica da palavra. Ainda, em outros termos, significa substituir o direito de propriedade sobre a terra pela quantia equivalente em dinheiro.

Noutra lógica, indo um pouco além desse tratamento dogmático e questionando o próprio cabimento dessa indenização, ante o caráter sancionatório dessa desapropriação, Carlos Frederico Marés (2003, p. 108-109) o explica devido à incorporação nas leis brasileiras do conceito liberal de propriedade: “A manutenção do pagamento ou indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária mantém o velho conceito liberal de propriedade e não o atualiza.” Por isso, na visão de Marés (2003):

A desapropriação não é, assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restrinida pelo interesse público. A desapropriação, longe de ser uma negação do conceito liberal de propriedade, é sua afirmação.

Se adotada a ideia de desapropriação por descumprimento da função social como uma sanção aplicada ao proprietário do imóvel rural em razão de não ter dado à terra a destinação constitucional e legalmente determinada, ou em outras palavras, por não ter cumprido com a hipoteca social que recai sobre o bem incursivo, pois, num ilícito constitucional, tem-se que essa indenização não seria devida ou, se devida, não deveria corresponder ao valor de mercado do imóvel, cujo recebimento, a rigor, não contém qualquer caráter sancionatório.

Nesse sentido, identificando o despósito da opção constitucional de indenizar o proprietário que não usa ou mal usa a terra, Marés (2003, p. 109) aponta o que seriam dois defeitos ou injustiças decorrentes dessa escolha:

Primeiro, remunera a mal usada propriedade, isto é, premeia o descumpridor da lei, porque considera causador do dano e obrigado a indenizar, não o violador da norma, mas o Poder Público que resolve pôr fim à violação; segundo, deixa a iniciativa de coibir o mau uso ao Poder Público, garantindo a integridade do direito ao violador da lei.

Em outras palavras, significa dizer que o Estado deve pagar ou indenizar, para utilizar o mesmo termo da Constituição, para fazer cessar uma ilicitude. Sob essa ótica, o pagamento de qualquer indenização é despropositado.

Se a simples previsão de pagamento de indenização ao proprietário faltoso com o dever constitucional esvazia o caráter sancionatório da desapropriação agrária, o que dizer então da previsão estabelecida pelo legislador ordinário no art. 12 da

Lei nº 8.629/93, de pagamento correspondente ao valor que o bem alcançaria numa regular negociação de mercado?

Importante atentar para o fato de o Legislador Constituinte ter prescrito apenas que haveria uma “justa indenização”, face à sanção que seria imposta ao descumpridor da hipoteca social. Contudo, não deu conteúdo para o que seria justo nessa situação.

Assim, numa interpretação teleológica do texto constitucional que busque dar efetividade ao valor função social e à sanção por seu descumprimento, há um equívoco, proposital certamente, na opção legislativa que determina o pagamento indenizatório no valor de mercado, tornando sem efetividade a sanção preconizada pela Constituição. Por certo, o aprofundamento desse raciocínio levará à constatação da inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 8.629/93, vez que nesse cenário, pagar o preço de mercado não seria justo.

Apenas para se ter uma ideia das discussões que esse tema enseja, cumpre relembrar que no art. 17 da proposição legislativa inicial, o PL nº 11/1991, então apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, visando regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e que foram posteriormente convertidos na Lei nº 8.629/1993, foi previsto como um dos critérios para justa indenização do valor declarado pelo proprietário do imóvel para fins de pagamento do Imposto Territorial Rural, o ITR. Mas essa é uma discussão que merece tratamento específico em outra oportunidade, não sendo esse o propósito deste trabalho.

Afora essa crítica, impõe retornar à proposta inicial desse texto e perquirir em qual momento deve ser feito o pagamento dessa indenização.

O art. 5º da Lei Complementar nº 76/1993 estabelece alguns documentos que devem instruir a petição inicial da ação de desapropriação, considerados como condições específicas para as ações dessa natureza, dentre os quais se encontram o laudo de vistoria e avaliação administrativa, os comprovantes de lançamentos de Títulos da Dívida Agrária – TDA's para o pagamento da terra nua e de depósito, em espécie e à disposição do juízo, do valor corresponde às benfeitorias úteis e necessárias.

Já o art. 6º da mesma lei prevê que ao despachar a petição inicial, “de plano ou no máximo em quarenta e oito horas”, o juiz mandará imitir o Incra na posse do imóvel expropriado.

Por essa sistemática, nota-se, portanto, que o depósito deve ser feito como condição e de forma prévia à imediata e consequente imissão do expropriante na posse do imóvel, vez que é neste momento que ocorre a transmissão material da terra expropriada, a partir de quando o proprietário deixa de exercer os poderes inerentes ao domínio, que passam a ser exercidos pelo expropriante, o qual pode então dar à

terra a destinação para a qual foi desapropriada. Nota-se, pois, que a indenização deve ser colocada à disposição do proprietário expropriado no momento da inversão da posse, com base em avaliação que lhe é temporalmente imediatamente antecedente – contemporânea, pois.

Não obstante a determinação do constituinte (art. 184, §3º, da CF/88) do estabelecimento de rito especial e sumário ao processo de desapropriação, é comum que eles durem anos, décadas até. Nessa circunstância, a ideia de antecedência e justiça da indenização deve se reportar àquele momento pretérito da avaliação administrativa, depósito e imissão na posse, como atos contemporâneos que devem ser, fixando neles o marco temporal para aferição do justo preço, ignorando eventuais oscilações de mercado posteriores. A lei não contempla a hipótese de valorização ou desvalorização do imóvel após a avaliação administrativa e o deslinde da ação de desapropriação.

Nesse sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça em ao menos três oportunidades (AgRg no REsp 1.295.197/GO; REsp 867.010/BA; e REsp 922.998/PR) que o justo preço deve ser apurado de forma contemporânea à imissão na posse, descabendo considerar as supervenientes oscilações de mercado, para mais ou para menos.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. (...). DESAPROPRIAÇÃO. VALOR DA JUSTA INDENIZAÇÃO. FATOS SUPERVENIENTES.

(...)

2. Cumpre ao Estado, nas desapropriações em geral - incluindo-se aquela destinada à reforma agrária, indenizar o proprietário mediante justo preço (art. 5º, XXIV, da CF/88 e 5º da Lei nº 8.629/93). “O conceito de justa indenização, na desapropriação, aplica-se para ambas as partes do processo, porquanto não se revela justo ao expropriado receber valor inferior ao que lhe é devido, tampouco ao Estado pagar mais do que o valor de mercado” (REsp 867.010/BA, 1ª Turma, Min. Luiz Fux, DJe de 03.04.2008). Nessa linha de entendimento, o justo preço, em se tratando de desapropriação para fins de reforma agrária, deve ser apurado levando em consideração o valor do imóvel à data em que se concretizou a imissão na posse, descabendo considerar as circunstâncias ou fatos supervenientes que tenham alterado, para mais ou para menos, a situação do mercado.

(...)

(REsp 922.998/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2008, DJe 11/09/2008).

Assim, mesmo que perícia judicial realizada em momento posterior e distante da data da imissão na posse apure valorização ou desvalorização do imóvel após a transferência da posse, essa oscilação não deverá ser considerada para a apuração do justo preço, devendo o trabalho técnico se reportar ao passado, encontrando o valor de mercado do imóvel quando da inversão de sua posse.

Importante notar que a referência do art. 12, §2º, da Lei Complementar nº 76/93<sup>9</sup> de que o valor do imóvel será apurado na data da perícia ou outro consignado pelo juiz não afasta a ideia e necessidade de apuração do valor do imóvel no momento da transferência da posse, pois se respeitado o rito sumário, a teor do procedimento e prazos estabelecidos pelo art. 9º da Lei Complementar<sup>10</sup>, a perícia findaria num prazo não superior a 90 (noventa) dias, mantendo a coesão do sistema que tem na contemporaneidade entre a avaliação administrativa, depósito judicial e imissão na posse um de seus pilares. Por conseguinte, a autorização para que o juiz fixe outra data se daria apenas na hipótese de não se realizar a perícia imediatamente após a imissão, situação em que essa outra data seria a da transmissão da posse e não outro momento aleatório qualquer.

A partir dessa data, ao valor apurado deverá incidir correção monetária, até a data do efetivo pagamento, conforme previsão da parte final do §2º, do art. 12 da Lei, não ficando o valor sujeito à eventual variação de mercado e, ao mesmo tempo, evitando-se com essa providência o efeito depreciativo da inflação.

Assim, mesmo que inobservado o rito especial e sumário estabelecido pela legislação, havendo considerável lapso temporal entre a avaliação e laudo administrativos, depósito prévio, imissão na posse, realização de perícia judicial e decisão sobre o justo preço, é o valor do bem no momento da imissão na posse, cujo depósito deve ter sido feito em momento imediatamente anterior, que deve ser tomado como justa e prévia indenização.

Destarte, uma vez depositado em juízo o valor apurado na avaliação administrativa, em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias e em Títulos da Dívida Agrária – TDAs para a terra nua, independentemente de haver ou não o levantamento, considera-se cumprida a obrigação do prévio pagamento, pois esse é meio e momento legalmente considerado adequado de realizá-lo.

---

<sup>9</sup> § 2º O valor da indenização corresponderá ao valor apurado na data da perícia ou ao consignado pelo juiz corrigido monetariamente até a data de seu efetivo pagamento.

<sup>10</sup> Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado. § 1º Recebida a contestação, o juiz, se for o caso, determinará a realização de prova pericial, adstrita a pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa, a que se refere o art. 5º, inciso IV e, simultaneamente: I - designará o perito do juízo; II - formulará os quesitos que julgar necessários; III - intimará o perito e os assistentes para prestar compromisso, no prazo de cinco dias; IV - intimará as partes para apresentar quesitos, no prazo de dez dias. § 2º A prova pericial será concluída no prazo fixado pelo juiz, não excedente a sessenta dias, contado da data do compromisso do perito.

## OS ACESSÓRIOS QUE SUPERAM O PRINCIPAL

A partir dessa perspectiva legal de recomposição patrimonial, além da fixação do valor principal da indenização no correspondente ao preço de mercado, o ente expropriante é condenado ainda ao pagamento de outras verbas consideradas de caráter acessório, mas que por vezes seus valores, ao final do processo, acabam por representar um quantum superior ao valor do próprio bem, contribuindo para a formação de superindenizações, muito acima do real valor de mercado do bem expropriado, achincalhando ainda mais o pretendido caráter sancionatório dessa modalidade expropriatória, que nesses casos, mais se aproxima de uma premiação.

São exemplos notórios desses acessórios que não raramente, de forma individual ou em conjunto, superam o principal: os juros compensatórios, os juros moratórios e a cobertura florística.

Esse trabalho limitar-se-á à análise dos juros compensatórios.

## O CASO DOS JUROS COMPENSATÓRIOS

Criados pela jurisprudência do STF na década de 1950, visavam inicialmente promover a correção monetária dos débitos judiciais relativos às desapropriações por interesse público, no período compreendido entre a imissão prévia na posse autorizada pelo juiz em função de urgência, no início da ação, até o efetivo pagamento da indenização, conquanto naquela época não se promovia a correção monetária das condenações, que eram pagas pelo valor nominal (SILVA, s.d.). Esse entendimento foi consolidado na Súmula nº 164, editada em 1963, dispondo que “no processo de desapropriação, são devidos juros compensatórios desde a antecipada imissão de posse, ordenado pelo juiz, por motivo de urgência”.

Por essa razão, inclusive, o mesmo Tribunal editou a Súmula nº 345, também em 1963, prevendo que nas desapropriações indiretas os juros compensatórios incidiriam apenas a partir da perícia, pois diferentemente da desapropriação direta, nesta não há avaliação prévia e a avaliação judicial já contempla a atualização ocorrida entre o apossamento administrativo e a data de sua realização.

Todavia, mesmo com a edição da Lei nº 4.686/65, que passou a prever a correção monetária em desapropriações, a incidência desses juros não cessou.

Com o novo marco legislativo, reconheceu-se que os compensatórios e a correção monetária eram coisas diferentes. Mas se afirmou que os juros ainda eram devidos como compensação pela perda da posse do imóvel e a privação de seu substitutivo, a indenização. (SILVA, s.d.).

Esse entendimento se manteve e vem se mantendo ao longo dos anos, mesmo após a ruptura pela Constituição de 1988 desse paradigma de propriedade absoluta, quando passou a ser constitucionalmente exigido o cumprimento de uma função socioambiental por parte da propriedade imobiliária rural.

Na grande oportunidade de reapreciar o tema que teve após 1988, no julgamento do pedido liminar formulado na ADI nº 2.332-DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face do art. 15-A introduzido no Decreto-Lei nº 3.365/41 pela Medida Provisória nº 1.901-30, de 24 de setembro de 1999, limitando os juros compensatórios em até seis por cento ao ano e condicionando o seu pagamento à comprovação de perda de renda sofrida pelo proprietário expropriado, de acordo com a exploração desenvolvida no imóvel, demonstrando o dano efetivamente sofrido e que deve ser indenizado, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que eles são devidos, no percentual de 12% ao ano.

Contudo, lamentavelmente, não fez o debate central que a questão exige, qual seja, se mesmo na situação de desapropriação de imóvel rural descumpridor da função social, portanto, quando o direito de propriedade é exercido em descompasso

com a funcionalidade constitucional exigida e o proprietário está a cometer um ilícito constitucional, sendo que exatamente por essa razão o bem é retirado da esfera de mando individual e atribuído a uma destinação socialmente mais adequada e constitucionalmente desejada, se ainda assim, são devidos juros para compensar uma renda potencial, que na prática não era auferida.

Na esteira dessa omissão, o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento no sentido de que os juros compensatórios são devidos mesmo quando o imóvel desapropriado for improdutivo, sendo que:

A eventual improdutividade do imóvel não afasta o direito aos juros compensatórios, pois esses restituem não só o que o expropriado deixou de ganhar com a perda antecipada, mas também a expectativa de renda, considerando a possibilidade do imóvel “ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista” (REsp. 1.116.364/PI, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10/9/2010).

Somente uma exacerbada concepção liberal do direito de propriedade da terra, tomada como um direito absoluto de usar, gozar, não usar, dispor e destruí-la, que ignore seu valor enquanto bem indispensável à vida humana, pois é nela que a sociedade habita e é dela que retira os bens naturais e cultivados indispensáveis ao desenvolvimento, admite-se a possibilidade, ou mais, o dever de se indenizar uma expectativa de renda, considerando se um dia, quem sabe, talvez a terra possa vir a ser explorada de forma racional e adequada e eventualmente gerar lucros, que ficam desde já presumidos em 12% ao ano.

Ignora também que é justamente pelo fato de não estar sendo explorado, nem mesmo conforme o interesse econômico, por ser improdutivo, deixando o recurso natural finito inexplorado, que o bem é retirado da esfera de sujeição do proprietário.

Sobre o valor que se constitui na base para a incidência dos juros compensatórios no percentual de 12% ao ano, incide ainda a correção monetária que visa repor a inflação, vez que esta é apurada de forma isolada, segundo índice oficial, e aplicada ao todo indenizatório. Necessário atentar para o fato de que nas últimas décadas o país tem experimentado uma estabilidade econômica e financeira que levaram à considerável redução nas taxas médias de juros pagas em investimentos financeiros, o que agrava ainda mais as distorções provocadas pelo pagamento em estudo.

Para se ter uma ideia mais precisa dessa distorção, nos últimos dez anos, no período considerado de 01/01/2004 a 01/01/2014, o rendimento acumulado da Caderneta de Poupança, que inclui a correção monetária e os juros pagos em

remuneração ao capital aplicado, foi de 106,66%<sup>11</sup>. Nesse mesmo período, uma indenização complementar discutida em juízo num processo de desapropriação agrária, receberia apenas a título de juros compensatórios o acréscimo de 120%, correspondente a juros de 12% ao ano, por dez anos, mais a correção monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que no período correspondeu a 71,13%<sup>12</sup>, fazendo com que o valor de uma indenização, nesse período, fosse corrigido e remunerado em 191,13%.

Desse modo, uma aplicação na poupança, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reis), na data de 01/01/2004, renderia, ao final do período considerado, em 01/01/2014, o valor de R\$ 1.066,68, alcançando o total (principal + juros) de R\$ 2.066,68. Esse mesmo valor, considerado no contexto de uma dívida pública no bojo de um processo de desapropriação agrária, como sendo a diferença entre a oferta e o valor da condenação, receberia R\$ 2.053,62 de juros compensatórios, R\$ 711,36 a título de correção monetária, que somados ao valor principal atingiriam o quantum devido de R\$ 3.764,98<sup>13</sup>.

Por esse e por outros acessórios incluídos nas ações de desapropriação, a exemplo dos juros moratórios e cobertura florística, que tem sido cada vez mais comum a prática da “compra de processos judiciais”, por meio de aquisição, via cessão de direitos, dos direitos neles discutidos, por profissionais que estão se especializando em obter lucros nessas demandas.

Nesse sentido, levantamento realizado pela Procuradoria Federal Especializada com o Incra, em 369 procedimentos administrativos de todas as regiões do país que tramitaram pela Autarquia em Brasília entre os anos de 2011 e 2014 com o objetivo de realizar pagamentos complementares de indenizações judicialmente fixadas, revelou que do total pago na soma de 1,34 bilhão de reais, 775 milhões de reais ou 57,64% do todo correspondia a juros compensatórios, enquanto apenas 465 milhões ou 34,57% representa o principal atualizado da complementação entre o valor ofertado como sendo o justo preço e o valor ao final do processo fixado pelo judiciário. O restante corresponde ao pagamento de outros acessórios como a cobertura florística, juros moratórios, honorários advocatícios sucumbenciais e honorários peritos.

Se lembrado que entre os anos de 2011 e 2014, o orçamento destinado ao Incra para obtenção de terras para reforma agrária foi de R\$ 2,8 bilhões, e considerando que o pagamento de juros compensatórios é feito com esse orçamento, tem-se que do orçamento do período aproximadamente 27% foi comprometido e executado

<sup>11</sup> Fonte: Site do Banco Central do Brasil.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Cálculos elaborados a partir de calculadoras financeiras disponíveis na internet, nos seguintes endereços: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPelaPoupanca.do?method=corrigirPelaPoupanca>> e <<http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndiceJu-ros&cce=001>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

com pagamento de indenizações de desapropriações iniciadas no passado, sem a incorporação de novas áreas ao programa de assentamentos.

## CONCLUSÕES

Ao mesmo tempo em que a Constituição Brasileira de 1988 assegura o direito de propriedade, impõe que ele deve cumprir uma função socioambiental, cujo conteúdo mínimo foi apresentado no art. 186 do seu texto.

Se não observada essa hipoteca social, o imóvel fica sujeito à desapropriação, estabelecida como sanção por esse ilícito constitucional, caracterizado pelo seu não uso ou o mal uso, por não explorar terra de modo a promover o aproveitamento racional e adequado do seu potencial produtivo; utilizando apropriadamente os recursos naturais disponíveis, com preservação do meio ambiente; observando as disposições que regulam as relações de trabalho; de modo que a exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A despeito do caráter sancionatório, essa desapropriação somente ocorrerá mediante o pagamento de prévia e justa indenização, que nos termos da regulação legal, art. 12 da Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar nº 76/1993, corresponde ao depósito em juízo, no momento do ajuizamento da ação e como condição para a imissão provisória do ente expropriante na posse do imóvel, do valor de mercado do bem apurado em avaliação administrativa.

Essa sistemática do prévio depósito do valor de mercado como condição inclusive para o processamento da ação, acaba por reduzi-la a uma compra e venda, com a substituição judicial da vontade privada, assemelhando-se “assim, mais do que um contrato público de compra e venda, no qual a manifestação livre de vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público” (MARÉS, 2003, p.108-109), sem qualquer ameaça real ao patrimônio particular expropriado.

A despeito da normatização prever como justo preço o pagamento do valor de mercado, por vezes as verbas acessórias cujos pagamentos são imputados ao expropriante elevam a indenização, ao final do processo judicial em valores muito superiores aos que o bem alcançaria numa negociação regular de mercado, dando ensejo ao pagamento de superindenizações.

O pagamento de juros compensatórios no percentual de 12% ao ano, quando o rendimento médio das aplicações financeiras é muito inferior a essa taxa, tem se revelado uma das maiores causas dessas superindenizações.

Somente no período de 2011 a 2014, o Incra gastou mais de 775 milhões de reais com o pagamento de juros compensatórios, o que corresponde a aproximadamente 27% do orçamento de 2,8 bilhões, destinado no período à obtenção de terras para reforma agrária. Ou seja, atualmente,  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do orçamento destinado à obtenção de terras para a reforma agrária está comprometido com o pagamento de juros compensatórios de desapropriações antigas, sem incorporar novas terras ao programa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Livro branco das Superindenizações**: como dar fim a essa Indústria. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Brasília: 1999. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/489-livro-branco-das-superindenizacoes>>. Acesso em: 5 nov. 2012.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Desapropriação. In: CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALETEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.

SILVA, Daniel Leite da. **Juros em desapropriação**: a verdade sobre a jurisprudência do STF (s.n.t). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/procuradoria/artigos-e-doutrinas/file/1103-juros-em-desapropriacao-a-verdade-sobre-a-jurisprudencia-do-stf-por-daniel-leite-silva>>. Acesso em: 28 out. 2013.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7.<sup>a</sup> edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

## INCRA

### 1.2 O CONFLITO CONSTITUCIONAL ENTRE A ATIVIDADE MINERÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTAS: ENCARGOS FINANCEIROS DEVIDOS NESTA RELAÇÃO

José Victor Torres Alves Costa<sup>1</sup>  
Robson de Oliveira Fonzar<sup>2</sup>

Brasília, DF

## INCRA

José Victor Torres Alves Costa<sup>1</sup>  
Robson de Oliveira Fonzar<sup>2</sup>

### 1.2 O CONFLITO CONSTITUCIONAL ENTRE A ATIVIDADE MINERÁRIA E A REFORMA AGRÁRIA NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO AGROEXTRATIVISTAS: ENCARGOS FINANCEIROS DEVIDOS NESTA RELAÇÃO

Objetiva-se discutir o conflito e a prevalência entre os interesses constitucionais da reforma agrária e da atividade minerária. Identificou-se um caso concreto (PAE - Juruti Velho), que sofre os encargos oriundos da mineração, em especial as comunidades tradicionais que lá habitam. Por fim, restou-se evidenciado que o princípio da rigidez locacional, anterioridade do título mineral, vocação mineral da área e a vastidão do território nacional, não mais justificam a prevalência da atividade minerária sobre o interesse social para fins de reforma agrária.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Mineração, Encargos Financeiros, Projeto de Assentamento Agroextrativista, Amazônia Legal.

Brasília, DF

## INTRODUÇÃO

A atividade minerária e a consequente existência de requerimentos e títulos minerários incidindo em Projetos de Assentamento (PA) é fato corrente no estado do Pará; não é por outra razão que o Pará ocupa o 2º lugar em arrecadação da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), atrás apenas de Minas Gerais .

Ainda, destaca-se que a balança comercial mineral do Pará resultou em 2013 um saldo total de US\$ 11,911 bilhões. As exportações de bens minerais têm uma representação muito significativa no estado, sendo 75,8% do total exportado no Pará em 2013.

Dessa forma, o confronto espacial entre as áreas com a existência de atividades minerárias, oriundas do SIGMINE, e a base de dados dos Projetos de Assentamentos do estado do Pará demonstra que há a iminência de ocorrência de conflitos socioambientais e econômicos envolvendo essas atividades.

Verifica-se que o total de PA e Territórios Quilombolas (TQ) afetados é de 532, nos quais se sobrepõem 2.447 polígonos minerários das diversas fases de exploração existentes.

Destaca-se que territorialmente os títulos minerários incidentes em Projetos de Assentamentos e Territórios quilombolas perfazem uma área de 5.994.662,2523 ha, que é superior à dimensão do estado do Rio Grande do Norte; destes, 38% referem-se à autorização de pesquisa; 9,99% aos processos em disponibilidade; 0,02% ao licenciamento; 46,24% a requerimento de pesquisa; e 0,02% a requerimento de licenciamento. De ressaltar que as áreas com fase mais avançada de manifestação de interesse mineral representam 342.941,7812 ha e afetam 86 PAs ou TQs.

Destarte, resta evidente que o tema é recorrente no estado do Pará, casos concretos já são observados, v.g. Projeto de Assentamento Juruti Velho x Alcoa e Projeto de Campos Altos e Tucumã x Vale. Dessa forma, devem ser desenvolvidas teses jurídicas que visem tutelar os beneficiários de reforma agrária e resguardar o patrimônio público tutelado pelo Incra.

---

<sup>1</sup> Engenheiro agrônomo e advogado, respectivamente, pela Universidade Federal do Ceará e do Pará. Perito federal agrário, em vacância do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Fiscal federal agropecuário, em exercício, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Correio eletrônico: <victorjoseac@gmail.com>.

<sup>2</sup> Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal do Mato Grosso. Perito federal agrário do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Correio eletrônico: <robson.fonzar@incra.gov.br>.

<sup>3</sup> Dados do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) compilados por IBRAM (2013).

<sup>4</sup> Dados obtidos do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) – AliceWeb, IBRAM (2013).

<sup>5</sup> DNPM (2014) disponível em: <<http://sigmine.dnpm.gov.br/sirgas2000/UF.zip>>. Acesso em: 26 fev. 2014.

É majoritário o entendimento que o interesse mineralício deve se sobrepor ao interesse social para fins de reforma agrária, os que corroboram com tal fato alegam que o princípio da rigidez locacional indica a impossibilidade da exploração mineral ser deslocada para outra região (REIS, 1997; COSTA, 2000; SOUZA, 2014).

Ocorre que a abordagem é intensamente benéfica ao empreendedor mineralício, não levando em conta aspectos como a segurança alimentar e o direito à subsistência. Ademais, não é aprofundada a discussão de quando o empreendimento mineralício afeta populações tradicionais e quilombolas beneficiários da reforma agrária que habitam territórios seculares, assemelhando-se aos indígenas, bem como projetos de assentamentos criados há um considerável tempo.

Ainda, é pertinente, por não ser pacífica, a discussão se cabe ao Poder Público a participação de que trata o art. 20, §1º, da CF/88 (Participação do Proprietário nos Resultados da Lavra - PPRL), quando o proprietário do imóvel é pessoa jurídica de direito público, no caso, o Incra.

Destaca-se, ainda, a celeuma de quem efetivamente deve ter direito aos encargos financeiros da mineração, o Incra ou o assentado. Nesse prisma, tem-se a dúvida se pela formalização do contrato de concessão de uso ou contrato de concessão de direito real de uso, o assentado de reforma agrária se equipara ao superficiário para fins de direito.

Busca-se analisar a existência de conflitos socioambientais e econômicos na exploração da atividade mineralícia em áreas desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária.

Ainda, far-se-á uma análise de qual interesse constitucional prevalece: se o social para fins de reforma agrária ou o nacional da atividade mineralícia.

Especificare-se-ão quais os encargos financeiros devidos pela exploração mineralícia e quem são os titulares do direito de recebê-los.

O estudo de caso exemplificativo é o que ocorre no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Juruti Velho, na região do oeste paraense, e envolve a empresa mineradora Alcoa/Awa.

## CONFLITO CONSTITUCIONAL ENTRE A REFORMA AGRÁRIA E O DIREITO MINERÁRIO

Constitucionalmente, dispõe a Carta Magna acerca da atividade minerária (especialmente no art. 176) e da reforma agrária (art. 184 a 191), vislumbra-se que ambas as atividades mereceram tratamento constitucional por parte do legislador em razão de sua importância no contexto social, devendo as duas atividades serem exercidas em prol do interesse nacional.

Evidencia-se que o legislador constituinte não erigiu qualquer hierarquia entre os normativos que autorize concluir que a exploração mineral prevaleça sobre a reforma agrária como atividade prioritária.

As importâncias não param por aí, destaca-se que a exploração mineral possui um sentido e alcance que extrapolam a mera interpretação literal (não é mera exploração econômica particular), possui uma tipologia jurídica básica que consiste da relação jurídico-administrativa entre a união e o minerador, sempre pautada pelo interesse nacional.

Por outro lado, a criação de PA é iniciativa pública federal de suma importância. Para Paim & Dall'Igna (2009, p. 7), “os assentamentos rurais são alternativas de desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental, pois proporcionam ao pequeno agricultor possibilidades de desenvolvimento.”

Essa Política Pública advém principalmente da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária que, no plano estritamente constitucional, impõe a relativização do direito de propriedade diante do identificado descumprimento de sua função social (SANCHES, 2007).

É nesse contexto jurídico-constitucional importante que se insere a questão sobre a incidência de interesse minerário em áreas de projetos de assentamento.

Ressalva-se que, quando o interesse minerário é demonstrado antes da criação de PA, prévio à desapropriação ou destinação de área pública para o assentamento de famílias, é temerária a efetivação de sua criação, pois consome recursos federais que podem não servir para os fins propostos, caracterizando desvio de finalidade.

Rangel (2010) considera como ineficiência e ilegalidade a criação de PAs em áreas identificadas com vocação mineral, ferindo o princípio constitucional da eficiência, destacando que a conveniência administrativa tem como necessidade jurídica de diretriz institucional a otimização de recursos federais.

De ressaltar que a concessão da lavra ao minerador, antes da desapropriação, impede que o Incra vise essas áreas para implantação de PAs, conforme se verificará adiante.

O titular do interesse minerário fará jus ao uso de mandado de segurança, em caso de óbice ao exercício da atividade de exploração minerária ou lançará mão de ação

anulatória ou de nulidade, com o intuito de controlar a legalidade dos atos praticados contra a concessão de lavra (MARQUES, 1996; RANGEL, 2010).

Poderá, ainda, a empresa mineradora instituir área de servidão onde será criado o PA com todos os ônus devidos na sua instituição.

Abordar-se-á aqui os casos em que a problemática é bem maior, nas áreas onde já existem PAs criados e consolidados há um grande período, sejam eles convencionais ou abrangidos por comunidades tradicionais.

Observa-se que no confronto entre dois interesses, um de natureza particular e outro de natureza pública, o conflito se resolve em benefício do interesse maior de natureza pública, que se sobrepõe ao primeiro. Prevalecem os princípios da indisponibilidade do interesse público e da predominância do interesse público sobre o particular (COSTA, 2000).

Destaca-se que no conflito entre dois interesses de ordem pública, a solução não é tão simples de se observar. De sorte que é extremamente difícil saber qual interesse deve se submeter ao outro, pois sempre haverá prejuízos para a parte vinculada ao interesse sucumbente. O problema é mais intenso, pois o ordenamento não apresenta fórmulas para a solução deste conflito na prática, assim podem surgir diferentes modos de interpretar a norma de acordo com a visão e posição de que analisa (COSTA, 2000).

Dessa forma, discorre-se aqui em torno da verificação de qual dos interesses prevalece quando estão diretamente em conflito: se o interesse social para fins de reforma agrária ou a exploração de atividade mineral, considerada como de utilidade pública.

Salienta Costa (2000) que por meio da desapropriação agrária deseja-se adquirir a propriedade do solo, conferindo posteriormente a titulação aos assentados beneficiários da reforma agrária. Para o minerador, o interesse direto é o subsolo, estando à superfície, apenas subordinadas, as atividades de exploração mineral de acordo com o disposto no art. 65 do Código de Mineração (CM).

Em virtude da anterioridade da concessão da lavra ou autorização de pesquisa, não possui o decreto expropriatório o condão de revogar o título minerário, ainda que o subsolo se mantenha inerte, visto que a portaria de lavra não pode ser desconstituída, a não ser pelos casos de caducidade previstos no CM (COSTA, 2000).

Segundo Reis (1997), o decreto de desapropriação não interfere na outorga do direito de lavra, nem o revoga, esses atos administrativos possuem campos de incidência distintos. O decreto desapropriatório é um ato declaratório com efeitos sobre a superfície (solo), enquanto o título minerário é um ato negocial, com efeitos sobre o subsolo.

Ainda segundo o art. 87 do CM, não é possível o sobreestamento da atividade da mineração por qualquer ação judicial; após o litígio, será procedida vistoria para continuidade dos trabalhos. Denota-se que se houver confronto, entre a desapropriação e a lavra, deverá prevalecer esta última. Reis (1997) possui o mesmo entendimento.

Para Costa (2001), essa superioridade da mineração se dá principalmente em virtude da rigidez locacional, que impossibilita que a exploração mineral seja deslocada para outra região, problema que já não acontece com o assentamento de famílias, pois existem terras férteis nas mais diferentes regiões do país.

Ressalta-se que boa parte da doutrina faz uma análise simplória da questão agrária, apregoam a existência de milhares de hectares de terras férteis e que a reforma agrária pode facilmente ser deslocada para outra região.

Na prática, a realidade é outra, como se vê, para o Pará, há uma infinidade de títulos minerários que se sobrepõem aos projetos de assentamentos, são 59.946,62 km<sup>2</sup> afetados. Assim, é extremamente expressivo o quantitativo de área afetada pela mineração nos projetos de assentamento, se considerar que 55% do território do estado é composto por Unidades de Conservação (32,3%) e Terras Indígenas (22,7%), onde não se pode criar PAs nem explorar a atividade minerária.

Dessa forma, os critérios da rigidez locacional e da vastidão do território nacional devem ser repensados, levando em consideração o aumento da pressão por área na Amazônia Legal e no estado do Pará.

Deve-se ter em mente, também, que a rigidez locacional deve ser flexibilizada quando se tratam de populações ou comunidades tradicionais nos assentamentos agroextrativistas. Destaca-se que, para o Incra, existem modalidades de PA que visam resguardar esses Direitos Territoriais das populações e comunidades tradicionais na Amazônia, que culminaram na criação da categoria de PAE (ALLEGRETTI, 2008; SILVEIRA & WIGGERS, 2013).

Para Guerra (2002), o PAE surge com o objetivo de regularização de terras para as populações extrativistas e ribeirinhas autóctones que já utilizavam a floresta para sua sobrevivência.

Nesse sentido, para os casos de PAs já existentes, especialmente os agroextrativistas, a mera aplicação do princípio da rigidez locacional e da grande vastidão do território nacional e outros que justificam a “mudança de local” do projeto devem ser repensados e revistos no sentido do fomento da coexistência das duas atividades.

Costa (2001) admite que quando se confrontam a desapropriação para fins de reforma agrária e o desenvolvimento de atividade mineral, deverá prevalecer a segunda; se não for possível, compatibilizar o uso do solo e do subsolo, assegurando

ao minerador, em caso de desapropriação, indenização pelos lucros que deixou de perceber. Em que pese a visão pró-minerador, o autor tolera a coexistência entre as duas atividades.

Rangel (2010) pressupõe que para a coexistência dessas duas atividades deve haver a compatibilidade “geo-operacional”, o pagamento dos encargos financeiros da mineração, a ponderação de interesses, a conveniência e oportunidade dos órgãos públicos envolvidos e a não incidência na hipótese do art. 42 do CM de recusa de autorização.

Segundo Souza (2014), embora não exista legislação específica e própria sobre a mineração em áreas de comunidades quilombolas, os interesses minerários constituem nessas terras uma série de ameaças para as comunidades, pois as áreas guardam forte e inequívoca identidade de natureza cultural. Para tanto, a mineração deverá ser praticada de maneira racional e sustentável, sem colidir com os princípios e tradições que envolvem essa população de importância histórica.

Embora a doutrina e a jurisprudência sejam dominantes no sentido de conferir à atividade minerária a prevalência em relação aos projetos de assentamento, é possível evidenciar casos em que se suspendeu a exploração da atividade minerária, pois afetava uma área próxima de projeto de assentamento.

O caso ocorreu nos autos da Ação Civil Pública (n.º 0032574-91.2012.4.01.0000), o Ministério Público Federal fundamentou que a empresa atua fomentando o processo de degradação ambiental decorrente da retirada de minério, causando danos ao solo e à vegetação e comprometendo a saúde e a segurança dos moradores do projeto de assentamento e da população do entorno, em evidente contraste com a atividade de agricultura que deveria ser exercida no local.

A 6.<sup>a</sup> Turma do TRF da 1.<sup>a</sup> Região decidiu manter a interrupção das atividades de exploração mineral imposta, liminarmente, a uma empresa do interior do Maranhão. A fornecedora de materiais de construção recorreu ao Tribunal contra sentença da 8.<sup>a</sup> Vara Federal de São Luís que suspendeu a licença de operação da mineradora e paralisou a extração e o beneficiamento dos produtos devido a um impasse envolvendo uma área destinada à reforma agrária (TRF 1, 2013).<sup>6</sup>

O recurso do TRF/1.<sup>a</sup> Região frisou que, como são usados explosivos na extração, a negativa visa impedir eventuais riscos às comunidades vizinhas assentadas pelo Incra e potenciais danos excessivos ao meio ambiente (TRF 1, 2013).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Dados obtidos do Instituto Socioambiental da Amazônia (VERÍSSIMO, 2011).

## ENCARGOS FINANCIEROS DEVIDOS AO ESTADO E AOS SUPERFICIÁRIOS

Os encargos financeiros iniciam-se a partir da fase de autorização de pesquisa quando se deve pagar renda pela ocupação e indenização por danos aos superficiários (art. 22, IV, e 27 do CM). Na fase de lavra, efetiva exploração, deve a empresa mineradora responder pelos danos e prejuízos a terceiros que resultarem, direta ou indiretamente, da lavra (art. 47, VIII, do CM); pagar a CFEM (art. 20, parágrafo 1º, da CF/88 e Lei nº 7.990/89) e a participação nos resultados da lavra ao proprietário do solo (art. 176, parágrafo 2º, da CF/88, e art. 11, “b”, do CM).

O aproveitamento dos recursos minerários gera uma série de encargos financeiros que devem ser suportados pela empresa mineradora. Ao Estado são devidos a Taxa Anual por Hectare (TAH), a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM e outros, como multas, emolumentos e tributos em geral.

Aos particulares são devidas a renda por ocupação e indenização por danos causados a instituição de servidões e a Participação do Proprietário nos Resultados da Lavra (PPRL)<sup>7</sup>.

A PPRL (Participação do Proprietário nos Resultados da Lavra) é garantida ao proprietário do solo pela Constituição Federal no art. 176, § 2º e deve ser equivalente a 50% do valor total devido aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da administração direta do Governo Federal, a título de CFEM, porque não sendo ele o proprietário dos recursos minerais (pertencentes exclusivamente à União), mas somente do solo de onde se extrai o mineral, deve participar no resultado da exploração, como forma de indenização pela impossibilidade de utilizar livremente seu imóvel.

Os beneficiários de reforma agrária possuem vínculo jurídico com o Incra, que se opera por meio da formalização de Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU); dessa forma, evidencia-se que não são apenas posseiros.

O CCDRU é instrumento gratuito e resolúvel que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados em

---

<sup>7</sup> “Uma das vitórias mais emblemáticas dos povos tradicionais amazônicos ocorreu recentemente, em agosto de 2009, pela Associação Comunitária da Região de Juruti Velho (ACORJUVE) com a titulação do Assentamento Agroextrativista de Juruti Velho no Pará, onde a área demarcada incluiu, inclusive, as áreas de concessão de lavra da transnacional Alcoa, produtora de bauxita, dando direitos de indenização sobre o uso do solo aos comunitários e de Compensação Financeira sobre o minério extraído na área do assentamento, como consta na Lei nº 8.901 de 1994” (MALERBA et. al. 2012, p. 95).

projetos de assentamento ambientalmente diferenciados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do governo federal (BRASIL, 2010).

Em se tratando de um contrato que transfere direitos reais da propriedade, depreende-se que a figura do assentado de reforma agrária que formaliza o CCDRU possui direitos próximos ao da propriedade plena, portanto infere-se que todos os encargos devidos aos superficiários e proprietários podem ser percebidos pelo assentado, desde que esteja regular e mantenha a destinação específica do lote, nos casos de compatibilidade.

## O CASO DO PROJETO AGROEXTRATIVISTA JURUTI E MINERADORA ALCOA

Existem casos em que os direitos aos encargos financeiros da mineração dos superficiários, beneficiários de reforma agrária, estão sendo quitados por meio de acordo, em virtude da grande luta dessas populações tradicionais, contra a criação do empreendimento minerário em seu território.

De acordo com o gerente-geral da construção da mina de Juruti, Tiniti Matsumoto, os royalties da extração da bauxita serão entregues diretamente à Acorjuve, cuja entidade representa todos os vilarejos daquela região. Ele explica que os royalties de toda lavra que for feita dentro do PAE Juruti Velho serão repassados à Acorjuve (DIÁRIO DO PARÁ, 2014).

Ressalva-se que desde 2008, a empresa Ecooideia executa por meio da contratação da Alcoa o Estudo de Perdas e Danos no município paraense de Juruti Velho. O EPD-JV partiu da percepção dos comunitários sobre os efeitos da mineração na região. Assim, não apenas as CFEM estão sendo efetivamente pagas, mas também as perdas e danos ocasionados pela mineração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão minerária na Amazônia tende a gerar conflitos socioambientais, também em área de projetos de assentamentos de reforma agrária. Existe uma infinidade de títulos minerários abrangendo os Projetos, onde o conflito é iminente.

A doutrina e a jurisprudência são contundentes em afirmar que a atividade minerária, devido a sua importância econômica e utilidade pública, deve prevalecer em detrimento do interesse social para fins de reforma agrária.

Demonstrou-se que é possível haver a coexistência entre esses dois interesses constitucionais conflitantes conforme se aduz do caso Alcoa X PAE Juruti Velho em Santarém.

Observou-se que os assentados de reforma agrária dos PAE fazem jus aos encargos financeiros, haja vista firmarem o contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), que confere alguns direitos inerentes à propriedade.

Identificou-se um caso concreto (PAE-Juruti Velho) em que pelo menos alguns dos encargos financeiros oriundos da mineração estão sendo recebidos pelas comunidades tradicionais que lá habitam.

Por fim, restou-se evidenciado que o princípio da rigidez constitucional, anterioridade do título mineral, vocação mineral da área e vastidão do território nacional não mais justificam a prevalência da atividade minerária sobre o interesse social para fins de reforma agrária, pois na Amazônia Legal existem populações tradicionais que estão estreitamente ligadas ao seu território.

## REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, Mary. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, p. 39-59, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de Titulação de Projetos de Assentamento – Módulo I. Aspectos teóricos da titulação dos assentamentos da reforma agrária**. Brasília, 2010.

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Parecer PROGE N° 318/2004-CCE**. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/ba/conteudo.asp?IDSecao=321&IDPagina=258>>. Acesso em: 4 set. 2014.

COSTA, Marcos Brant Gambier. **Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e sua repercussão em área de vocação mineral**. Jus Navigandi. Teresina: ano 5, n. 44, 1 ago. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1679>>. Acesso em: 18 maio 2014.

DIÁRIO DO PARÁ. **Alcoa inaugura mina de bauxita em Juruti**. Disponível em: <<http://www.diariodopara.com.br/impressao.php?idnot=60703>>. Acesso em: 10 set. 2014.

DNPM. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Taxa anual por hectare**. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=61>>. Acesso em: 9 set. 2014.

GUERRA, Raissa M. N. **É possível atingir a sustentabilidade nos assentamentos de reforma agrária na Amazônia Legal? O caso do PDS São Salvador no estado do Acre**. Dissertação (mestrado) — Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

IBRAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Informações sobre a Economia Mineral do Estado do Pará**. 2014. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004356.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2014.

MALERBA, Julianna; MILANEZ, Bruno; WANDERLEY Luiz Jardim. **Novo Marco Legal da Mineração do Brasil: Para quê? Para quem?** Rio de Janeiro: Fase, 2012. Disponível em: <<http://www.observatoriodopresal.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Novo-Marco-Legal-da-Mineracao-no-Brasil-FASE.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**, Goiânia: AB, 1996.

PAIM, Robson Olivino; DALL'IGNA Sirlene Fagundes. A importância da Reforma Agrária: diagnóstico do assentamento Congonhas - Abelardo Luz – SC/Brasil na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico. **V Simpósio Nacional de Geografia Agrária: A questão (da Reforma) Agrária na América Latina: Balanço e Perspectivas**. Niterói: Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.uff.br/>>

vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completos/Robson%20Paim.pdf.> Acesso em: 6 set. 2014.

RANGEL, Marcelo de Arruda Barros. **Atividade minerária e projetos de reforma agrária. Algumas notas breves sobre aspectos jurídicos.** Salvador: junho de 2010. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00000617.pdf>> Acesso em: 4 set. 2014.

REIS, Geraldo Magela. **Desapropriação para reforma agrária em área de mineração.** Rev. Dir. Minerário. Belo Horizonte: Mineira, v.1, ano 1, n. 1, 1997.

SANCHES, Cid Roberto de Almeida. **Natureza do decreto presidencial que declara área de interesse social para fins de reforma agrária.** Rio de Janeiro: Soleis, 12 out. 2007.

Disponível em: <[http://soleis.com.br/artigos\\_natureza\\_decreto.htm](http://soleis.com.br/artigos_natureza_decreto.htm)>. Acesso em: 6 set. de 2014.

SILVEIRA, Luciana Braga; WIGGERS, Raquel. **Protegendo a floresta, reconfigurando espaços na Amazônia:** o caso do Projeto de Assentamento Extrativista Santa Maria Auxiliadora, Humaitá (AM). Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública, v. 47, n. 3, junho de 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122013000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122013000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 set. 2014.

VERÍSSIMO, Adalberto; ROLLA, Alicia; VEDOVETO, Mariana; FUTADA, Silvia de Melo. **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira:** avanços e desafios. Belém: AMAZON; São Paulo: Instituto Socioambiental. 2011. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/10372.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10372.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2014.

SOUZA, Cláudio Luiz Gonçalves de. **As atividades de exploração e exploração mineral em terras quilombolas e a questão socioeconômica e ambiental:** um apanágio das comunidades Bom Jardim da Prata e Buriti do Meio Norte das Minas Gerais. Jus Navigandi. Teresina: ano 19, n. 4018, 2 jul. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/29934>>. Acesso em: 28 set. 2014.

TRF 1. **Mantida suspensão de atividades de mineração em área próxima a assentamento rural.** Rio Grande. 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=visualiza\\_noticia&id\\_caderno=20&id\\_noticia=98335](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=visualiza_noticia&id_caderno=20&id_noticia=98335)>. Acesso em: 10 set. 2014.

## INCRA

### 1.3 APLICAÇÃO DO CONCEITO DE MÓDULO RURAL NA ESTIMATIVA DA CAPACIDADE DE ASSENTAMENTO DA FAZENDA BELAUTO

Robson de Oliveira Fonzar<sup>1</sup>  
José Victor Alves Torres<sup>2</sup>  
Douglas Sousa Nascimento<sup>3</sup>

Brasília, DF

## INTRODUÇÃO

O presente estudo teve como base os processos administrativos do Instituto de Colonização e Reforma Agrária nº 54600.002200/2010-47 e 54600.000130/2008-78<sup>1</sup>, que têm como assunto a criação do projeto de assentamento Belauto, localizado no município de São Félix do Xingu-PA. O projeto foi criado com o escopo de reassentar ocupantes não índios da terra indígena Apyterewa, localizada no mesmo município.

A legislação cita que a Fundação Nacional do Índio (Funai) é responsável pela demarcação das terras indígenas tradicionalmente ocupadas por índios (art. 231, da Constituição Federal – CF), cabendo ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) reassentar os ocupantes não índios considerados de boa-fé (art. 2º, Decreto nº 1.175/965). A retirada desses ocupantes não índios é denominada desintrusão pela Funai. Segundo a Resolução Funai nº 220/2011 (BRASIL, 2011), havia 1.174 ocupações na terra indígena Apyterewa (TIA).

Visando reassentar parte dos ocupantes identificados, o Incra abriu o processo administrativo citado, criando em 2012 o referido projeto de assentamento (PA) no imóvel rural fazenda Belauto, que conta com uma área de 25.210,9992 ha e capacidade para 413 famílias.

A problemática antes da criação foi a capacidade do assentamento. A estimativa da primeira equipe foi para 308 famílias, utilizando o conceito de que lotes com áreas menores que o módulo fiscal do município não permitiam a subsistência da família. O superintendente regional da Superintendência Regional do Sul e Sudeste do Pará – SR(27)MBA, com subsídios do chefe da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamento da SR(27)MBA, solicitou novo estudo visando rever a capacidade utilizando o conceito de módulo rural.

O segundo estudo teve como base a bibliografia ambiental e agrária, o perfil do público-alvo e o tamanho médio dos lotes nos PAs no município. Depois disso, foram utilizados dados dos solos e da renda das atividades agrícolas do município. Com esses dados, foi possível mostrar que o módulo fiscal não representava a melhor distribuição de terras no referido imóvel.

<sup>1</sup> Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal do Mato Grosso. Perito federal agrário do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Correio eletrônico: <robson.fonzar@incra.gov.br>.

<sup>2</sup> Engenheiro agrônomo e advogado, respectivamente, pela Universidade Federal do Ceará e do

<sup>3</sup> Pará. Perito federal agrário, em vacância do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Fiscal federal agropecuário, em exercício, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Correio eletrônico: <victorjoseac@gmail.com>.

<sup>4</sup> Técnico agrícola pelo Colégio Agropecuário de Natividade. Assistente técnico do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Correio eletrônico: <douglas.nascimento@incra.gov.br>.

<sup>5</sup> Cópias dos autos podem ser obtidas com o Incra, respeitada a Lei de Acesso à Informação.

<sup>6</sup> O ato legal está disponível na rede mundial de computadores por meio da página do Palácio do Planalto no endereço eletrônico: <www4.planalto.gov.br/legislação>.

## DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA AMBIENTAL

Em relação ao campo ambiental, a primeira divergência foi a utilização de reserva legal (RL) que tivera alterações recentes. A primeira equipe interpretou que a área de preservação permanente (APP) deveria ser 80%. Entretanto, há outro entendimento do Código Florestal, Lei 12.651, de 25 de maio de 20125, que admite a flexibilização, desde que se cumpram alguns requisitos.

Nesse caso, o imóvel está inserido em área que permite a redução da RL, pois o estado do Pará possui zoneamento ecológico-econômico (ZEE). Logo se aduz que o Poder Público Federal, art. 13, I, Lei 12.651/20125, pode reduzir, para fins de regularização, mediante recomposição, a área de RL para 50%, como é previsto no ZEE estadual e cumprir, assim, os requisitos legais do disposto.

Por conseguinte, o segundo estudo demonstra que se deve considerar a RL de 50% para o imóvel em tela e não 80% como citado pela equipe anterior. Entretanto, as duas equipes convergiram no entendimento em relação às APPs.

## DISCUSSÃO BIBLIOGRÁFICA AGRÁRIA

O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, dispõe de três tipos de propriedade: a familiar, o minifúndio e o latifúndio. O primeiro é o imóvel rural explorado pelo agricultor e sua família, garantindo-lhes a subsistência, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração. O segundo é a área fixada nos termos do primeiro. O terceiro é o imóvel rural de área inferior a do primeiro. O último possui área acima de 15 MF.

Lopes (2000) entende que o MR sofreu sua primeira adversidade pela Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972 (§ 1º, art. 8º), que criou a fração mínima de parcelamento. Sob o pretexto de fixar novos critérios à tributação da terra, com a Lei 6.746, de 10 de dezembro de 1979, surgiu o famigerado MF.

Destaca, ainda, o referido autor, que o pior viria a acontecer com a edição da Lei 8.629/1993, que, inadequadamente, usa módulo fiscal para determinar a pequena propriedade. Em que pese a tese, a divergência entre o significado e a aplicabilidade desses dois institutos é patente na doutrina. Passemos agora a discorrer um pouco sobre o histórico e conceito de MR.

O Estatuto da Terra gerou uma regra jurídica, que consiste na criação de uma fração mínima de terra capaz de prover sustento à entidade familiar que a explora com seu trabalho. Para Oliveira (2009), o escopo de tal regra é dar efetividade ao princípio da função social da propriedade, de sede constitucional. Logo o MR é a área mínima necessária à subsistência e ao progresso social e econômico do agricultor e de sua família e a determinação de sua área máxima é fixada para cada região e tipo de exploração.

Convém ressalvar que Lopes (2000) entende, nesse mesmo sentido, que módulo MR é instituto de direito agrário e o seu uso econômico tem caráter social. Borges (1991) reforça a tese no momento em que cita que MR é a área de terra que trabalha uma família e gere a subsistência e ao mesmo tempo promove o seu progresso social e econômico.

Assim, entende-se que o MR aparece como um paradigma ou modelo de apreciação, tendo em vista a área e a dupla função que ele contém: estabilidade econômica e bem-estar do agricultor (ALBUQUERQUE FILHO, 2000).

Destarte, MR é uma unidade agrária familiar para cada região do País e variável com a forma de exploração. Como bem definiu Cantanhede (1968), ele é uma unidade de medida variável em função da região em que se situe o imóvel e o tipo de exploração predominante.

Os autores supracitados não deixam dúvidas quanto à aplicação do conceito de MR. Assim, destaca-se que o minifúndio, segundo definição expressa do Estatuto da Terra, art. 4º, IV, é o imóvel rural de área e possibilidades inferiores ao MR e, por

consequência, às da propriedade familiar. Ou seja, o minifúndio é uma área de terra de dimensões não suficientes para garantir o sustento e absorver o trabalho da família.

Tal fato fica claro no Decreto nº 55.8915, de 31 de março de 1965, que deixa evidente a determinação da área do minifúndio, que é quando a área agricultável for inferior ao módulo fixado para a respectiva região e tipo de exploração (art. 6º).

Destaca-se que esta divergência de MR (propriedade familiar) e MF (pequena propriedade) não afetou o entendimento do legislador, que deixa bem definido quando se trata de um ou de outro. Tem-se como exemplo a Lei nº 8.629/93 em seu art. 19, que contempla a propriedade familiar distinguindo-a da pequena propriedade.

No Incra, o conceito de MR é claro, tanto que o fixa por região. A Instrução Normativa IN nº 50, de 26 de agosto de 1997, estabelece que, para o município do imóvel fazenda Belauto, o MR varia de 4 a 110 ha (BRASIL, 1997). Esta norma obedece às zonas típicas de módulo – ZTM, que estabelecida pela tabela de dimensão de MR por tipo de exploração, as quais constituem, em última análise, as áreas máximas para o MR segundo a ZTM e o tipo de exploração predominante.

Em síntese o MR, nos termos do Dec. nº 55.891/1965, é definido em função das ZTM, sendo considerados, em cada uma delas, os tipos de exploração de maior significação econômica, podendo com isso, estimar uma área, em hectares, de MR pelo quociente da renda estabelecida (em reais) e lucro líquido da produção por hectare (reais por hectare). Assim, a área estimada é o MR do imóvel.

Pelo exposto, foi aplicado, no imóvel fazenda Belauto, equivocadamente o princípio da indivisibilidade de imóveis rurais abaixo do MF. Corroborando com a conclusão, Albuquerque Filho (2000) cita que conforme a legislação agrária dominante, a propriedade familiar é consagrada no MR e não pode ser dividida nesses casos.

O mesmo não ocorre com o MF. Por isso, conclui-se que, caso os solos e a renda dos futuros beneficiários permitam, há a possibilidade de se ter lotes com dimensões inferiores à dimensão do MF do município.

## DISCUSSÃO DO PERFIL DOS FUTUROS BENEFICIÁRIOS

Buscando novos subsídios, foram utilizados os laudos agronômicos de vistoria das ocupações confeccionados pela Funai e Incra na TIA – que continham, além de outras informações, as seguintes: nome do ocupante, área de ocupação, área de pastagens, de cacau e de produção (cultivo) – para comparar e verificar os tipos de exploração dos ocupantes.

Tal procedimento possibilitou, também, estudar o perfil dos futuros beneficiários do imóvel. Após análise dos laudos, constatou-se que 267 ocupações possuíam até 75 ha, ou seja, possuíam até 1 MF. Considerando apenas a área de produção, 55% das famílias não possuíam 50 ha. Aprofundando o estudo, notou-se que 92% das famílias classificadas possuíam ocupações inferiores ao MF, sendo que dessas, 131 (33%) cultivavam cacau.

Essa análise do perfil corroborou com as discussões que MF é diferente de MR, pois o público-alvo, na sua maioria, conseguia subsistência em áreas abaixo de 75 ha, que é o MF do município.

## TAMANHO DOS LOTES NOS PAS DO MUNICÍPIO

Segundo orientação do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial (BRASIL, 2006), a estimativa da capacidade de assentamento “deverá ser obtida considerando o estabelecido no diagnóstico regional e as dimensões das unidades familiares e das parcelas de projetos já implantados próximos ao imóvel, dentro do contexto do mercado local”.

Dessa forma, seguindo o manual, mesmo havendo 17 PAs no município de São Félix do Xingu, o estudo foi realizado em apenas seis projetos que estavam demarcados e próximos à fazenda Belauto.

PA	Nº parcelas demarcadas	Área média
ANTARES	118	51,8233
MURAD	35	73,6026
OESTE	52	55,6946
RIO PARA	58	48,7253
SÃO SEBASTIÃO	218	52,0795
SUMAUMA II	103	44,8463
<b>TOTAL</b>	<b>584</b>	<b>52,0307</b>

Tabela 1: Projetos de Assentamentos demarcados no município de São Félix do Xingu, lotes demarcados tamanho médio, mínimo e máximo. Fonte: Cartografia da UASFX, 2012.

Os resultados dessa análise, tabelas 1 e 2, foram que a média dos tamanhos dos lotes é de 52 ha. Destaca-se na análise que mais de 90% dos lotes possuem uma área até o MF. Tem-se, ainda, outro dado relevante, que 54,79% dos lotes possuem área até 50 ha. Dessa forma, foi possível inferir que nos referidos PAs a parcela rural familiar está, na sua maioria, menor que o MF do município.

Área (A) em hectares	Nº parcelas	%
A ≤ 25	18	3,08%
25 < A ≤ 50	302	51,71%
50 < A ≤ 62,5	184	31,51%
62,5 < A ≤ 75	28	4,79%
75 < A ≤ 100	34	5,82%
A > 100	18	3,08%
<b>TOTAL</b>	<b>584</b>	<b>100,00%</b>

Tabela 2: Parcelas dos Pas próximos ao imóvel Belauto estratificados em faixas de tamanho de área e sua porcentagem. Fonte: cartografia da UASFX, 2012.

## DIMENSIONAMENTO DA CAPACIDADE DO ASSENTAMENTO

Para o dimensionamento da capacidade do assentamento, foram utilizados os dados expostos acima, acrescidos da capacidade de uso do solo e da renda anual por hectare das atividades praticadas no município.

Foi mostrado que:

- 1) a antiga fazenda Belauto possuía mais de 65% de área explorada e a área RL a ser recuperada no imóvel é de 50%, como previsto no novo Código Florestal;
- 2) os imóveis rurais, incluídas parcelas de PA, podem, desde que os solos e a exploração permitam, possuir dimensões inferiores ao MF, mas nunca menores que o MR e a fração mínima de parcelamento; e
- 3) 54,79% das parcelas de PAs próximos ao imóvel possuíam áreas até 50 ha.

Devemos destacar, ainda, que os autos e as visitas a campo mostraram que o imóvel, hoje PA Belauto, possui 83,68% dos solos distribuídos nas classes de uso III e IV, sendo respectivamente, 75,43% e 83,25%, e que são classes que suportam as atividades de pecuária de leite e corte e a produção de cacau. Segundo a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará , a renda por hectare/ano do cacau e do bovino de leite e corte são, respectivamente, R\$ 3.333,00, R\$ 657,00 e R\$ 380,00.

Cruzando esses dados, foi possível estimar que o projeto de assentamento Belauto comportaria 412 famílias, em lotes distribuídos entre 50 e 75 ha. As parcelas menores foram estimadas em solos com aptidão principal para a cultura do cacau e as maiores em solos com aptidão para pecuária e com restrições ambientais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE FILHO, Clóvis Antunes Carneiro de. **A importância dos módulos rurais na distribuição e aproveitamento da terra.** Jus Navigandi. Teresina: ano 5, n. 46, 1 out. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1675>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Fundação Nacional do Índio. Portaria do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Resolução Funai nº 220, de 29 de agosto de 2011. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Seção 1, p. 31-, 30 ago. 2011. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=31&data=30/08/2011>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.** 2006. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos/manual\\_de\\_obtencao.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/manuais-e-procedimentos/manual_de_obtencao.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa nº 50**, de 26 de agosto de 1997. Estabelece as Zonas Típicas de Módulo - ZTM e estende a Fração Mínima de Parcelamento - FMP, prevista para as capitais dos estados para outros municípios. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, 3 set. 1997. Seção 1. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos\\_internos/instrucoes/instrucao\\_especial/IE50\\_260897.pdf](http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao_especial/IE50_260897.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CANTENHEDE, César. **Missão FAO.** Rio de Janeiro: IBRA, 1968.

LOPES, Wellington dos Mendes. **Direito Agrário:** temas controversos. Revista de Direito Agrário. Brasília: INCRA, 2000, Ano 16, nº 14. p. 87-95.

OLIVEIRA, José Celso Ribeiro Vilela de. **A flexibilização do módulo rural à luz do princípio da função social da propriedade.** Jus Navigandi. Teresina: ano 14, n. 2080, 12 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12440>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

SOARES, Jorge Luís Nascimento. A Organização Territorial de Assentamentos Rurais para Atender a Legislação Ambiental na Amazônia. **Campo-território:** revista de geografia agrária, v. 3, n. 6, 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/11886/6951>> Acesso em: 20 nov. 2012.

## **PARTE 2 - DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA**

## INCRA

### 2.1 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA): HISTÓRIA, ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E CARACTERÍSTICAS.

Nelson Marques Félix<sup>1</sup> – (Incra/Pronera)

Brasília, DF

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo tratar da estrutura, funcionamento e características do Pronera, buscando resgatar aspectos relevantes de sua história institucional por meio da análise de documentos e legislações que regulamentam o programa, garantindo sua legitimidade e importância na materialização do direito social à educação para os povos do campo.

Desde 1998, quando o Pronera foi criado pela Portaria nº 10 de 16 de abril de 1998, devido à atuação dos movimentos sociais e sindicais, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) vem coordenando nacionalmente a execução do programa com o objetivo de reduzir o analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos da reforma agrária, assim como promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental, médio, técnico-profissional médio, superior e pós-graduação.

O tema proposto se justifica pela importância dessa política pública, a qual partiu da luta política dos movimentos sociais e sindicais do campo, marcando seu caráter democrático e participativo. O texto se divide em duas partes: Breve Histórico do Pronera e Pronera e suas características.

---

<sup>1</sup>Nelson Marques Félix - Geógrafo, Especialista em Educação do Campo (UFMG), Chefe de Divisão de Educação do Campo do Incra.

## BREVE HISTÓRICO DO PRONERA

Em março de 1996, aproximadamente 1.500 famílias ocuparam a fazenda Macaxeira, situada em Eldorado dos Carajás, estado do Pará. A fazenda ocupada era utilizada para pasto, mas o Incra considerou a terra produtiva, o que impossibilitou sua desapropriação. Diante disso, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) programou uma caminhada até Belém, no intuito de convencer a gestão do Incra de que a fazenda era improdutiva. Devido à falta de solução, cerca de 1.100 camponeses iniciaram uma marcha pela rodovia PA-050 no dia 16 de abril, de forma pacífica. No entanto, foi ordenado pelo governo do estado do Pará que a polícia militar desobstruísse a estrada, em nome do direito de ir e vir (LEVINO, 2012).

A ação da PM resultou na execução de 19 camponeses e mais 70 feridos, dos quais dois faleceram posteriormente. A perícia judicial atestou que 10 camponeses foram executados e sete deles apresentavam ferimentos de foices e facas. Além de matar, os policiais tentaram lançar a culpa nos próprios sem-terra (LEVINO, 2012).

É nesse contexto do massacre de Eldorado dos Carajás que o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, imediatamente, viu-se obrigado a dar resposta para a sociedade e, principalmente, para os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais. Com isso, cria o Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias (MEPF) e nele busca atender a algumas reivindicações que esse público já vinha demandando como primordiais para o desenvolvimento dos assentamentos, como terra, trabalho e educação.

Em julho de 1997, ainda no governo FHC, acontece o I Encontro dos Educadores da Reforma Agrária – ENERA, organizado pelo MST, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Fundo das Nações Unidas para a Ciência e Cultura (Unesco) e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Após esse encontro, os movimentos sociais da terra passam a reivindicar do governo a criação de um programa na área de educação, pois já estava claro para os movimentos que somente a terra para trabalhar não era o suficiente, precisavam saber ler e escrever para um desenvolvimento maior.

Nesse mesmo ano, em outubro e novembro, representantes de universidades brasileiras se reuniram para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional dos assentamentos, com a elaboração de um documento de proposta, apresentado no III Fórum do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). A discussão daquele momento se dava em torno da necessidade de alfabetizar os trabalhadores e trabalhadoras do campo, tendo em vista o resultado do Censo da Reforma Agrária, que constatou o alto índice de analfabetismo entre os assentados.

Em abril de 1998, partindo das mobilizações, e ainda por consequência do episódio do massacre de Eldorado dos Carajás, foi criado o Pronera, por meio da Portaria nº 10/1998 do MEPF, e publicado o primeiro Manual de Operações, com a função de orientar a apresentação de projetos.

O programa ficou vinculado ao MEPF, mas a execução passou a ser realizada pelo Incra, tendo por fundamento a formação humana como condição primordial e, por princípio, a possibilidade de todos se tornarem atores da sua história.

Desde o primeiro momento, o Pronera se distinguiu das demais políticas públicas, pois estimulou o debate acerca do direito à educação dos povos do campo em outras esferas públicas. Segundo Molina (2008, p. 42), como “(...) política pública institucionalizada por demanda coletiva, o Pronera carrega em si grande aprendizado, por meio de parceria”. Sem dúvida, uma política pública construída de “baixo para cima”, desenvolvida em áreas de reforma agrária e executora das práticas e de reflexões teóricas da educação do campo, no âmbito do MDA/Incra.

Em 2001, o Pronera foi incorporado ao Incra, ficando ligado diretamente ao Gabinete do Presidente, sendo designado um funcionário com a competência de estabelecer as articulações entre os movimentos sociais e sindicais e as universidades para viabilizar projetos educacionais para os assentados. Nesse momento, é aprovado e editado o segundo Manual de Operações do programa, com a edição da Portaria/Incra nº 837.

Em dezembro de 2001, o Ministério de Educação (MEC/Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação) aprova as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, por meio do Parecer nº 36/2001. Mas, somente em 3 abril de 2002, o MEC publica a Resolução CNE/CEB nº. 1, a qual institui as diretrizes.

Essas diretrizes trazem a novidade de garantir em seu art. 10 a gestão democrática, com ampla participação da comunidade e dos movimentos, conforme se observa abaixo:

Art. 10. O projeto institucional das escolas do campo, considerado o estabelecido no art. 14 da LDB<sup>2</sup> garantirá a gestão democrática, constituindo mecanismos que possibilitem estabelecer relações entre a escola, a comunidade local, os movimentos sociais, órgãos normativos do sistema de ensino e os demais setores da sociedade (BRASIL, 2002, p.40).

<sup>2</sup> O art. 14 da LDB trata da gestão do sistema de ensino. Reza o artigo que: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I- participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente”. (SOUZA; SILVA, 1997, p.28).

Essa legislação é a garantia legal que não só referenda a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como também vai ao encontro do caráter participativo presente nas ações Pronera.

Em 2003, o governo manteve 44 mil trabalhadores e trabalhadoras rurais em sala de aula por meio de convênios assinados e ainda incluiu mais 22,5 mil novos educandos, de acordo com o relatório de gestão do Incra. Até esse período, o Pronera era executado de uma forma mais acanhada, com poucos recursos financeiros investidos no programa e os servidores não eram envolvidos com a causa da educação do campo.

Ainda em 2003, o Incra publica o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que propõe a ampliação da atuação para além de garantir o acesso à terra, promovendo ações para que os assentados possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como energia, saneamento, saúde e educação. Nesse mesmo ano, foi realizado o I Seminário Nacional do Pronera, que teve como objetivo refletir sobre o momento e as condições que tornaram possível construir essa política pública. Frente à necessidade de adequar o Pronera às diretrizes políticas do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e ao II PNRA, foi elaborado e publicado o terceiro manual de operações, por meio da Portaria/Incra/P/nº. 282 de 16 de abril de 2004. Além disso, naquele mesmo ano, foi aprovado no orçamento da União R\$ 30.570.000,00 para a implementação de novos projetos do Pronera (Incra, 2005).

Entre o final de 2004 e início de 2005, acontece a reestruturação do Incra e cria-se na sede, em Brasília, a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, com duas divisões, de Cidadania e de Educação do Campo, na qual encontra-se a gestão do PRONERA. Nas superintendências regionais nos estados, cria-se o Serviço de Educação e Cidadania. Trata-se de um momento de maior afirmação do Pronera dentro da estrutura do Incra.

Em 2005, é publicada a primeira Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PNERA), parceria entre o MDA/Incra/Pronera com o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Participaram da pesquisa 1.651 municípios brasileiros, 5.595 projetos de assentamento e um total de 522 mil famílias (Incra, 2011, p.9).

No período de 1998 a 2008, o programa cresceu, sempre envolvendo mais universidades, secretarias de educação, escolas federais, numa ação com os movimentos sociais e sindicais e o Incra, visando ao desenvolvimento dos assentamentos. De acordo com Rolf Hackbart, ex-presidente do Incra de 2006 a 2010, nos dez primeiros anos de existência, “o Pronera alfabetizou, escolarizou, capacitou e graduou cerca de 500 mil jovens e adultos atendidos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária” (HACKBART, 2008, p.12).

Houve um crescimento tanto em número de educandos em sala de aula como em quantidade de recursos financeiros investidos. Em conversa informal, um procurador federal fez a seguinte observação:

Um programa, enquanto tímido e com poucos resultados, não tem problemas para os políticos e para as classes dominantes, mas quando ele começa a tomar um vulto e atende um número maior de pessoas na sociedade, aí é o momento que começa a incomodar. Portanto, se faz necessário dar uma freada.

No ano de 2008, em pleno auge do seu crescimento, o Pronera passou por grandes obstáculos para a consecução de seus objetivos. Em 30 de maio de 2008, o Incra publica a Norma de Execução nº 73, que suspende o pagamento de bolsas nos convênios do Pronera e apresenta os novos valores do custo aluno/ano, dada a ausência de uma legislação específica para este fim. Essa medida redundou numa parceria entre o Incra e o CNPq, ocorrida posteriormente no ano de 2009, com a finalidade de garantir o pagamento das bolsas dos coordenadores e alunos dos cursos em vigência.

Ainda no ano de 2008, ocorreu uma denúncia relatando “possíveis irregularidades” na gestão do convênio entre o Incra, Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual (FAESPE), com interveniência da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), no curso de graduação em agronomia. O Tribunal de Contas da União (TCU) paralisou por dois anos o Pronera, editando o acórdão nº 2.653/2008, que, entre outras, trouxe questões que afetaram o instrumento de parceria e os princípios operacionais que regem as ações do Pronera, ou seja, os convênios e a participação dos movimentos sociais/sindicais parceiros, como se observa nos incisos a seguir:

- 9.4.3.1. em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório; e
- 9.4.3.2. iniba, (...) qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido (TCU, 2008, p.1).

Já em 2010, aconteceu reunião com o presidente do TCU, com a presença da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; reitores e vice-reitores; professores e professoras; representantes do movimento social e de sindicatos e o Incra, objetivando a continuidade do Pronera e a revisão do acórdão. Nesse período, aconteceram várias manifestações por parte das parcerias constituídas nos estados em favor do reexame do acórdão. Ainda em 2010, entre os dias 3 e 5 de novembro, foi realizado na Câmara dos Deputados, Auditório Nereu Ramos, em Brasília-DF, o IV Seminário Nacional do Pronera, com o propósito de tratar

sobre a Reforma Agrária e a Educação do Campo. Saliente-se que, nesse seminário, foi assinado e publicado o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispôs sobre a política de educação do campo e o Pronera.

Em 2011, foi publicado o IV Manual de Operações do programa, visando atualizar os normativos, de acordo com o art. 33º da Lei nº 11.947/2009 e o Decreto nº 7.352/2010, combinados com as orientações do acórdão nº 3.269/2010-TCU. Em 2012, ocorreu a III Oficina de Capacitação para Asseguradores do Pronera, no intuito de capacitar, aperfeiçoar e atualizar os asseguradores às mudanças advindas no programa.

Após tratar da criação e da implementação do Pronera, no próximo tópico serão abordadas as características desse programa.

## PRONERA E SUAS CARACTERÍSTICAS

O objetivo do Pronera é fortalecer a educação nas áreas de reforma agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável (INCRA, 2004, p.17).

A estrutura organizacional do programa acontece em dois níveis, nacional e estadual. A gestão nacional é exercida pela Direção Executiva e pela Comissão Pedagógica Nacional. Composta por servidores do Incra, a Direção Executiva é responsável pela administração e gestão do programa. A Comissão Pedagógica Nacional é responsável pela orientação e definição das ações político-pedagógicas do programa e é composta por representantes da Coordenação Nacional, Universidades, Movimentos Sociais e Sindicais, MEC e Ministério do Trabalho e Emprego (MANUAL DE OPERAÇÕES, 2004, p.19 e 20). Atualmente, essa gestão é exercida pela Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE) e pela Divisão de Educação do Campo (DDE-1), com a assessoria e consultoria da Comissão Pedagógica Nacional (CPN).

A gestão estadual, formada por um Colegiado Executivo Estadual (INCRA, 2004, p. 20), tem por atribuição divulgar, coordenar, articular, implementar, acompanhar e avaliar o programa; mobilizar, dinamizar e orientar as atividades educacionais; promover parcerias; e avaliar as atividades pedagógicas realizadas em seu estado. O colegiado é formado por representantes da Superintendência Regional do Incra, instituições de ensino, movimentos sociais e sindicais, do governo de Estado e municipal. Com o novo Manual de Operações em 2011, essa gestão estadual mantém um Colegiado Executivo Estadual, coordenado por um servidor do Pronera no Estado.

De acordo com o Manual de Operações de 2004, as populações a serem atendidas pelo Pronera são jovens e adultos dos projetos de assentamento criados pelo Incra ou por órgãos estaduais de terras, desde que haja parceria formal entre o Incra e o órgão estadual. Contudo, por necessidade de normatizar o Decreto nº 7.352/2010, edita-se um novo Manual de Operações do Pronera em 2011. Também se amplia o atendimento, ficando: população jovem e adulta das famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra e do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNFC, conforme o Decreto nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008; alunos de cursos de especialização promovidos pelo Incra; professores e

---

<sup>2</sup>O Para os fins desta pesquisa, utilizaremos os Manuais de Operação dos anos de 2004 e 2011, posto que foram modificados pelo e a partir das determinações do TCU-Plenário Acórdão 2653/2008.

educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias; e demais famílias cadastradas pelo Incra.

Os projetos de formação da abrangência do Pronera vão desde a alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio, passando pela formação profissional integrada, concomitante ou não com ensino médio, por meio de cursos de educação profissional; formação profissional de nível superior e especialização em residência agrária e educação do campo. Também faz parte da atuação do Pronera a capacitação e a escolarização de educadores; formação inicial e continuada de professores de nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio de licenciaturas. O programa pode, igualmente, fomentar a produção de materiais didático-pedagógicos, bem como a promoção de seminários, debates e outras atividades com o objetivo de subsidiar e fortalecer a educação do campo.

A educação do campo busca a produção do conhecimento para os sujeitos sociais da reforma agrária a partir de uma proposta diferenciada, contendo um projeto:

(...) que reafirma como grande finalidade da ação educativa ajuda no desenvolvimento mais pleno do ser humano, na sua humanização e inserção crítica na dinâmica da sociedade de que faz parte; que comprehende que os sujeitos se humanizam ou se desumanizam sob condições materiais e relações sociais determinadas; que nos mesmos processos em que produzimos nossa existência nós produzimos como seres humanos; que as práticas sociais, e entre elas especialmente as relações de trabalho, conformam (formam ou deformam) os sujeitos (CALDART, 2002, p.12).

Os princípios político-pedagógicos do programa baseiam-se na relação indissociável da educação e do desenvolvimento territorial como condição essencial para a qualificação do modo de vida dos assentados. De acordo com o Manual de Operações (2004), os princípios básicos seriam:

**Inclusão:** ampliação das condições de acesso à educação como um direito social fundamental na construção da cidadania dos jovens e adultos que vivem em áreas de Reforma Agrária.

**Participação:** a indicação da demanda educacional é feita pelas comunidades das áreas da Reforma Agrária e suas organizações que, em conjunto com os demais parceiros, decidirão sobre a elaboração, execução e acompanhamento dos projetos.

O princípio da participação do programa traz os movimentos sociais para dentro das decisões, onde ele é um componente ativo e importante.

**Interação:** as ações são desenvolvidas por meio de parcerias entre os órgãos governamentais, instituições públicas de ensino, e instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos, movimentos sociais e sindicais, no intuito de estabelecer uma interação permanente entre esses sujeitos sociais pela via da educação continuada e da profissionalização do campo.

**Multiplicação:** a educação dos assentados visa à ampliação não só do número de pessoas alfabetizadas e formadas em diferentes níveis de ensino, mas também no número de educadores, de técnicos, agentes mobilizadores nas áreas de Reforma Agrária (INCRA, 2004, p.18).

Outro princípio adotado pelo Pronera que garante a realização de suas ações é a parceria entre os movimentos sociais e sindicais, as instituições de ensino, os governos estaduais e municipais e o Incra. Segundo o Manual de Operações (2004, p. 18 ), “na parceria, o Pronera se desenvolve por meio de uma gestão participativa, cujas responsabilidades são assumidas por todos em uma construção coletiva na elaboração de projetos, no acompanhamento e na avaliação”.

A participação é um dos critérios regulamentados pelo Pronera para a execução de projetos educacionais. Trata-se de uma participação que se faz pela parceria. Considero que a parceria nada mais é do que o “coração” do Pronera. Ela faz com que esse programa ultrapasse suas fronteiras, passando a discutir dentro das universidades a participação das organizações sociais, fundamental para os projetos na perspectiva da educação do campo.

Para Rocha (2009), a participação consiste basicamente numa coprodução entre os membros da sociedade civil e o Estado, ou seja, ela é um processo pelo qual os membros de uma sociedade têm parte na produção, gestão e uso dos bens públicos.

No tocante às propostas pedagógicas dos projetos executados pelo Pronera, considera-se, além dos princípios político-pedagógicos, os princípios orientadores, como o respeito à diversidade cultural, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática, o acesso ao avanço científico e tecnológico que atenda ao desenvolvimento dos assentamentos (INCRA, 2004, 2011). São princípios orientadores destas práticas:

**Diálogo:** uma dinâmica de aprendizagem-ensino que assegure o respeito à cultura do grupo, a valorização dos diferentes saberes e a produção coletiva do conhecimento;

**Práxis:** um processo educativo que tenha por base o movimento ação-reflexão-ação e a perspectiva de transformação da realidade, uma dinâmica de aprendizagem-ensino que ao mesmo tempo valorize e provoque o envolvimento dos educadores em ações sociais concretas e ajude na interpretação crítica e no aprofundamento teórico necessário a uma atuação transformadora;

**Transdisciplinariedade:** um processo educativo que contribua para a articulação de todos os conteúdos e saberes locais, regionais e globais garantindo livre trânsito entre um campo de saber e outro. É importante que nas práticas educativas os sujeitos identifiquem as suas necessidades e potencialidades e busquem estabelecer relações que contemplam a diversidade do campo em todos os seus aspectos: sociais, culturais, econômicos, de gênero, geração e etnia; e,

**Equidade:** o PRONERA poderá estabelecer diretrizes próprias para a articulação das suas demandas com as demais políticas públicas federais, estaduais e municipais que façam o diálogo entre educação, inclusão social, desenvolvimento e redução regional das desigualdades. (INCRA, 2011, p.15).

Os movimentos sociais e sindicais do campo, as instituições de ensino públicas e/ou sem fins lucrativos são os parceiros do Pronera. Cabem aos movimentos sociais e sindicais as atribuições de identificar as demandas por educação nas áreas de reforma agrária, participar da elaboração e execução dos projetos, participar dos processos seletivos de capacitação de educadores, acompanhar o processo pedagógico e colaborar na adequação curricular e metodológica dos cursos. Atribui-se ainda a esses parceiros a avaliação da aplicação dos recursos e a execução do plano de trabalho proposto no projeto (INCRA, 2004, pp. 22-23).

Com atribuições bastante semelhantes às dos movimentos sociais e sindicais, as instituições de ensino devem ser coordenadas por um professor da instituição responsável pela implementação, acompanhamento e controle técnico-operacional do projeto, mediante apresentação periódica de relatórios parciais e um relatório final das atividades.

No ano de 2008, o Pronera completou 10 anos de existência. Foi um período de comemorações entre as 30 superintendências e seus parceiros. Comemorações tais como: seminários, feiras culturais, palestras, debates temáticos, audiências públicas, dentre outras. Tratava-se de um momento histórico para o programa, na medida em que suas ações estavam se consolidando dentro da agenda estatal.

Atualmente, o Pronera vem passando por um processo de fortalecimento da gestão democrática e compartilhada, reforçando os princípios da educação do campo como o respeito à diversidade, a transparência político-administrativa e a integração com os diferentes setores do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

## REFERÊNCIAS

### Fontes Documentais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação** – Lei nº 10.172, de 9/1/2001.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), regulamentada pelo Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997.

BRASIL. **Lei n.º 11.947/2009**.

BRASIL. **Decreto 7.352/2010**, de 4 de novembro de 2010, que “Dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária”.

BRASIL. **Decreto nº 6.170/2007**.

BRASIL. **Decreto nº 6.672**, de 02/12/2008.

BRASIL. **Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008**.

BRASIL. **Resoluções do Conselho Nacional de Educação relativas às normas para o ensino superior no Brasil, normas para os cursos técnicos de nível médio e graduação tecnológica**.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 01/2002** – Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 01/2006** – relativo à Pedagogia da Alternância.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. PRONERA, **Manual de Operações**, 2004.

\_\_\_\_\_. PRONERA, **Manual de Operações**, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 2653/2008**. Brasília, 2008.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDART, R. Por Uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção In: KOLLING, E. J.; CEROLI, P.R; CALDART, Roseli (orgs). *Educação do Campo Identidade e Políticas Públicas*.Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002, p. 09- 22 (Por uma Educação do Campo, 4).
- LEVINO, josé. *O massacre de Eldorado dos Carajás: se calarmos, as pedras gritarão*. O Jornal a Verdade. Disponível em: <<http://averdade.org.br>>. Acesso em: abril de 2012.
- MOLINA, Mônica Castagna. A Constitucionalidade e a Justicibilidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. in: SANTOS, Clarice Aparecida (Org). *In: Por uma Educação do Campo-Políticas Públicas*. Caderno 7, Brasília, 2008.
- SOUZA, P. N. Pereira de Souza; SILVA, Eurides B. da. *Com entender e aplicar a Nova LDB. SP: Pioneira, 1997.*
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Relatório de Gestão Exercício 2004 INCRA, fevereiro, 2005.*
- HACKBART, Rolf. Apresentação. In: SANTOS, Clarice Aparecida (orgs). *Campo – Políticas Públicas – Educação - Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo*.2008, p. 19- 86 (Por uma Educação do Campo, 7).
- ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009.

## INCRA

Antonio Wilson Bonfim<sup>1</sup>  
Cesar Fernando Schiavon Aldrighi<sup>2</sup>  
Daise Ferreira Diniz<sup>3</sup>  
Lizane Lúcia de Souza<sup>4</sup>  
Maria Lúcia de Oliveira Falcón<sup>5</sup>  
Nelson Marques Félix<sup>6</sup>  
Raquel Buitrón Vuelta<sup>7</sup>

## 2.2 PROJETO DE FORTALECIMENTO DO PRONERA – PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA.

“Eu quero uma Escola do Campo que não tenha cercas, que não tenha muros. Onde iremos aprender a sermos construtores do futuro”. Gilvan Santos

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar proposta de fortalecimento do Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, por meio de três diretrizes:

- 1º. Promover processos formativos, por meio de cursos de formação e capacitação, integrados com os Programas de Assistência Técnica, Agroindustrialização e Agroecologia com vistas à criação e ao fortalecimento de cadeias produtivas em Assentamentos de Reforma Agrária;
- 2º. Promover Inovação Tecnológica mediante a codificação de conhecimento tácito das comunidades atendidas e estímulo à geração de novos produtos e processos produtivos baseado na Agroecologia e agroindústria familiar, referindo-se ao conceito de APL;
- 3º. Incorporar a dimensão territorial no Planejamento, ampliando o público beneficiário aos assentados da Reforma Agrária, camponeses, agricultores familiares, quilombolas, extrativistas, ribeirinhos etc., como participantes das associações comunitárias, cooperativas de produção e perímetros irrigados.

---

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo, Especialista em Fruticultura Comercial (UFLA), Coordenador Nacional de ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental, da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – Incra.

<sup>2</sup> Engenheiro Agrônomo, Mestre em Agroecossistemas (UFSC), Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos – Incra.

<sup>3</sup> Filósofa, Especialista e Mestre em Ciência Política (UFMG), Doutoranda em Políticas Públicas (UERJ).

<sup>4</sup> Engenheira Agrônoma, Mestre em Produção Vegetal (UFPR), Especialização em Agroecologia (UFSC) e Mestrado profissional em Agroecossistemas (UFSC). FUNAPE/Incra/UnB – Projeto de Agroindustrialização de Assentamentos.

<sup>5</sup> Engenheira Agronôma (UFBA), Mestre em Economia (UFBA), Doutora em Sociologia da Ciência e Tecnologia (UnB), Presidenta do Incra.

<sup>6</sup> Geógrafo, Especialista em Educação do Campo (UFMG), Chefe de Divisão de Educação do Campo, Pronera, Incra.

<sup>7</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Mestre em Educação do Campo (UnB), Especialização em Gestão Pública (ENAP). Coordenadora-Geral de Educação do Campo e Cidadania, Pronera, Incra.

## DESCRÍÇÃO

O PRONERA é uma política pública de Educação do Campo, instituída em 16 de abril de 1998 por meio da Portaria nº 10/98, do então Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Obteve autorização legislativa pela Lei nº 11.947 – art. 33 de 16/6/2009, Decreto presidencial nº 7.352, de 4/11/2010, e Lei nº 12.695/12.

É um Programa do Governo Federal, executado pela Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE) ligada ao Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia vinculada ao MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.

O objetivo do Programa é oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento; melhorar as condições de acesso à educação do público do PNRA; proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

O público beneficiário é composto pelas famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra (PNRA) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), professores e educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias, bem como às demais famílias cadastradas pelo Incra. Por meio desse Projeto também se pretende atender famílias da agricultura familiar, quilombolas, ribeirinhos e camponeses residentes de perímetros irrigados, desde que participem de associações e cooperativas de APLs – Arranjos Produtivos Locais.

Os cursos serão realizados por meio de parcerias com:

- Instituições de Ensino, pesquisa e extensão, públicas e privadas sem fins lucrativos (Universidades federais, estaduais e municipais; Institutos Federais; Escolas Técnicas federais, estaduais; Escolas Família Agrícola, Casas Famílias Rurais; Institutos de Educação privados sem fins lucrativos); secretarias municipais e estaduais de educação que ofertem os cursos;
- Movimentos sociais e sindicais representativos do público beneficiário, que realizam levantamento de demanda de cursos.

Assim, na área da formação e educação serão realizadas as seguintes atividades:

- Implantação de cursos de:
  - Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos (EJA);
  - Formação profissional de nível médio;
  - Formação profissional de nível superior;

- Capacitação de educadores, cursos de licenciaturas e bacharelados;
- Produção de material de educação do campo;
- Realização de pesquisas;
- Seminários e debates sobre a Educação do Campo, pedagogias e metodologias do conhecimento sobre a Reforma Agrária.

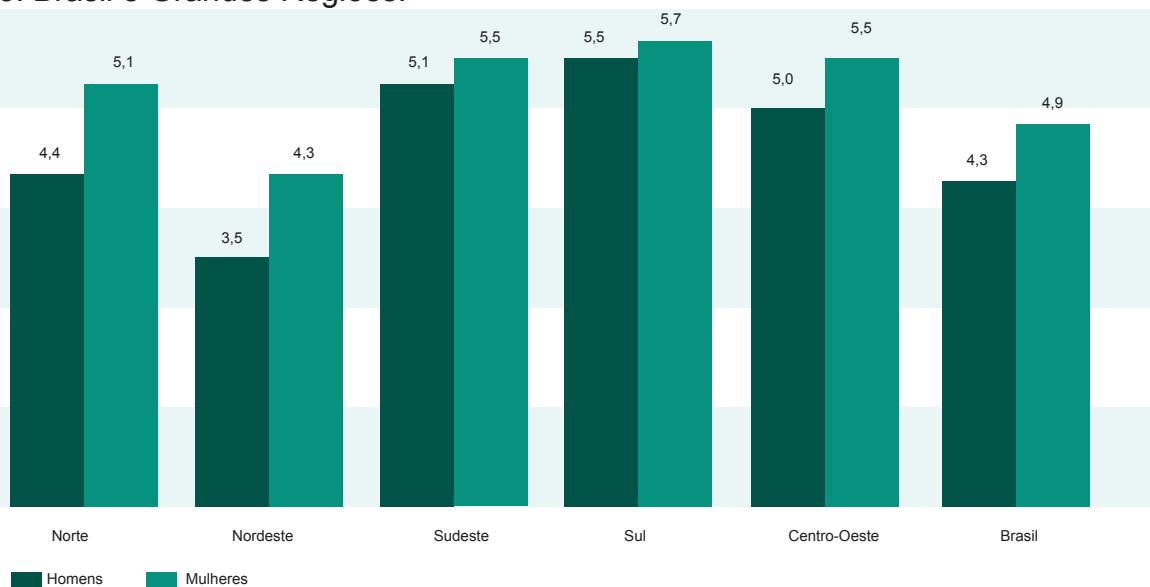
## CAMINHOS PERCORRIDOS NOS 17 ANOS DE PRONERA

Desde sua criação, o Programa vem garantindo acesso à escolarização a milhares de jovens e adultos, trabalhadores das áreas de Reforma Agrária, que até então não tinham acesso ao direito de se alfabetizarem, tampouco o direito de continuar os estudos em diferentes níveis de ensino.

Em seus 17 anos de existência, o Pronera vem assegurando o direito à educação escolar para jovens e adultos do campo. Esses jovens e adultos, por diversos motivos, dentre eles a completa ausência de políticas públicas de Estado, não conseguiram ter o direito à educação respeitado ao longo de suas vidas.

Como demonstra a Pesquisa Sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária (PQRA)<sup>1</sup>, de 2010, apenas 0,51% da população assentada possuía curso superior completo. 42,88% cursaram somente até a 4<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental. Dados anteriormente demonstrados por pesquisa realizada em 2005 (PNERA)<sup>2</sup> também apontavam que 70,5% das escolas dos assentamentos têm turmas multisserieadas, e 71,1% das escolas possuem até duas salas de aula. Há, ainda, indicativos do DIEESE de que a média de anos de estudos no Brasil, na área rural, é de 4 anos, aproximadamente, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Média de anos de estudo da população residente na área rural por sexo. Brasil e Grandes Regiões.



Fonte: DIEESE, 2011.

<sup>1</sup> A PQRA foi elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e divulgada em 2010. Abrangeu 804.867 famílias assentadas entre 1985 e 2008.

<sup>2</sup> Essa pesquisa foi resultado de uma parceria do MDA/Incra/Pronera com o Inep/MEC.

Em 2015, o Relatório Final da II Pesquisa Nacional de Educação nas áreas de Reforma Agrária (II PNERA), realizada conjuntamente entre INCRA, IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e Cátedra UNESCO de Desenvolvimento Territorial e Educação do Campo (ligada à UNESP), concluiu que no período de 1998 a 2011, mais de 164 mil assentados da reforma agrária tiveram acesso a 320 cursos do Pronera por meio de 82 instituições de ensino em todo o País, sendo 167 de Educação de Jovens e Adultos Fundamental, 99 de nível médio e 54 de nível superior. Os 320 cursos foram realizados em 880 municípios, em todas as unidades da federação, como pode ser observado no seguinte mapa:

### CURSOS DO PRONERA POR MUNICÍPIO DE REALIZAÇÃO • 1998 - 2011



Em relação aos municípios onde foram ofertados os cursos, temos:

### MUNICÍPIOS DE REALIZAÇÃO DOS CURSOS DO PRONERA POR NÍVEL • 1998 - 2011



A experiência exitosa desse Programa estimulou o debate acerca do direito à educação dos povos do campo em outras esferas públicas, especialmente àquelas responsáveis pela normatização da educação nacional, como é o caso do Conselho Nacional de Educação – CNE, que em 3 de abril de 2002 aprovou na Câmara de Educação Básica – CEB a Resolução CNE/CEB nº 01/2002, por meio da qual instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo, um importante instrumento de orientação para as políticas de Educação do Campo a serem desenvolvidas pelos sistemas de ensino, além da Resolução que reconhece a Pedagogia da Alternância e os tempos educativos nas comunidades como efetivos tempos escolares.

Conforme a II PNERA, outra influência importante do Programa foi a constituição de uma rede nacional para realização de cursos – da alfabetização ao nível superior

– criados para os territórios da reforma agrária. A construção dessa rede tem um precedente inegável: a luta pela terra. A Educação do campo nasceu dessa luta, quando os movimentos camponeses ocupam terra para pressionar a realização da reforma agrária. As lutas pela terra e pela reforma agrária se concretizam na conquista de uma fração do território: o assentamento. Foi a criação desse espaço em todo o país que gerou condições para a formação de uma rede que reuniu movimentos, universidades e diversas outras instituições de ensino e pesquisa, formando a base para a visão sistemática territorial, que se materializa no conceito de APL – Arranjos Produtivos Locais.

## A REFORMA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS

Existem atualmente, no Brasil, 9.255 Projetos de Assentamentos (PAs), sendo que a maioria deles concentram-se nas regiões NE e N do país, somando 6.394 PAs (69,08%) que beneficiam 751.716 famílias (77%).

Tabela 1: Dados de PAs no Brasil (Número, área e famílias beneficiárias)

Região	de PAs Nº	Área (ha)	Famílias	% de Fam	ha/Fam
CO	1.118	7.873.445	134.201	14%	58,6
NE	4.260	10.763.479	323.518	33%	33,2
N	2.134	67.235.328	428.198	44%	157
SE	849	1.618.905	47.311	5%	34,2
S	830	825.366	36.463	4%	22,1
<b>TOTAL</b>	<b>9.255</b>	<b>88.316.523</b>	<b>969.691</b>	<b>100%</b>	

Fonte: INCRA, 2015.

Ante esse quadro de desigualdade social e territorial, observamos que as demandas de Educação do Campo visam resolver distorções de “injustiça cognitiva”, que o acesso à terra é capaz de corrigir. Ela se materializa em quatro eixos:

- 1º. Acesso ao conhecimento social codificado;
- 2º. Capacidade de codificar seu conhecimento tácito e popular;
- 3º. Capacidade de inovar numa práxis transformadora da realidade política e social dos processos produtivos;
- 4º. Além disso, a dimensão do desenvolvimento sustentável ter seu principal pilar na capacidade humana de gerar conhecimento e inovação, o que começa em cadeias produtivas de valor e Arranjos Produtivos Locais.

Dados do I Congresso Nacional do Programa de Residência Agrária revelam que boa parte dos assentamentos carecem de estrutura básica que propicie o suporte ao desenvolvimento econômico e social das famílias e condições de logística para o desenvolvimento de processos produtivos e agroindustriais. Grande parte dos assentamentos não possui rede de energia elétrica trifásica, o que encarece os custos de produção; não possuem rede de abastecimento de água potável, o que inviabiliza as boas práticas sanitárias; não possuem estradas adequadas, o que dificulta o transporte dos produtos; não há condições adequadas de acondicionamento dos produtos; entre outros problemas (INCRA, PRONERA, 2015).

Evidencia-se, portanto, que o estabelecimento de Projetos de Assentamentos nem sempre foram acompanhados por propostas de desenvolvimento, de forma a garantir o estabelecimento e consolidação de processos produtivos. Acrescente-se a isso alguns vetores de conflitos, tais como: grandes obras de infraestrutura, avanço do agronegócio e mineração, que desterritorializam comunidades inteiras.

Esses processos também apresentam um avanço de estratégias produtivas e de um pacote tecnológico ligado a agrotóxicos que afeta diretamente a saúde nos espaços já conquistados. Além disso, também se observa uma apropriação dos instrumentos de luta e organização utilizados historicamente pelos movimentos sociais comprometidos com a transformação social, por parte de empresas que estruturaram suas ações pela lógica do mercado (INCRA, PRONERA, 2015).

Pensar o desenvolvimento territorial dos assentamentos implica contemplar diversas ações conjuntas capazes de promover autonomia das famílias assentadas, envolvendo as dimensões: social, ambiental, ecológica, econômica, cultural e de gênero. Uma das principais formas de construir essas ações é promover o acesso ao direito universal à educação em todos os níveis.

Nesse contexto, a produção torna-se o eixo estruturante da vida nos Assentamentos e Territórios, suscitando novas formas de sociabilidade, considerando que o exercício da atividade produtiva coloca em diálogo as famílias assentadas, entre si e também com o entorno social.

Dessa forma, pode-se descrever algumas diretrizes portadoras do futuro para a aliança campo-cidade, tais como:

- **Produção de alimentos saudáveis:** o objetivo primeiro dos Assentamentos de Reforma Agrária é a produção de alimentos tanto para as famílias assentadas quanto para o conjunto da população brasileira. As famílias assentadas estão cientes da necessidade de produzir alimentos saudáveis, o que coloca a necessidade imperiosa de uma produção agroecológica como processo que permite o resgate dos saberes que a “revolução verde” destruiu ou escondeu, incorporando-lhes os extraordinários progressos científicos e tecnológicos dos últimos 50 anos [...]e viabilizando...] a produção de alimentos e produtos limpos, sem venenos, tanto de origem vegetal como animal (Pinheiro Machado e Pinheiro Machado Filho, 2014, p. 36). Trata-se, portanto, de fazer frente a um dos graves problemas da atualidade – qual seja, o uso de agrotóxicos – rompendo com a imposição econômica e ideológica feita por grandes empresas vinculadas ao agronegócio. Portanto, a produção agroecológica cria as condições básicas para fazer frente aos impactos negativos do modelo hegemônico de agricultura imperante no país.
- **Produção diversificada e em escala:** vista como uma consequência direta

de uma produção agroecológica, que fornece os conhecimentos para superar a monocultura e a quebra da biodiversidade, consequências inexoráveis do agronegócio (Idem, 2014, p. 37). Assegura-se assim que as famílias, assentadas e/ou do entorno, tenham acesso ao conjunto de alimentos necessários à sua subsistência, garantindo a soberania alimentar e assegurando a permanência das famílias nos assentamentos (Idem, p. 154).

- **Produção Cooperada:** o que propicia que os agricultores consigam crescer e progredir em seus empreendimentos, isto é, o processo produtivo nos assentamentos gera uma nova dinâmica em termos econômico-financeiros, conforme assinalam Carter e Martins (2010, p. 301):

O maior consumo, juntamente com a produção dos assentados, a criação de cooperativas e pequenas agroindústrias em vários assentamentos, e a liberação de créditos para a implantação dessas comunidades, têm fortalecido o comércio local e estimulado o trabalho de construção. Ademais, o aumento da oferta e a diversidade de alimentos produzidos localmente ajudaram a baixar o custo e melhorar a qualidade da nutrição em vários municípios do interior, especialmente com a promoção das feiras livres.

- **Agregação de valor:** agregar valor em cadeias de produção local e regional, mediante a agroindustrialização com tecnologia de baixo carbono e orgânicos.

Cabe salientar que programas como o PAA e o PNAE têm demonstrado um potencial estruturante bastante promissor para o desenvolvimento rural. Têm contribuído para a organização da produção, o desenvolvimento de processos agroindustriais, e o estabelecimento de canais de comercialização para os produtos (acesso aos mercados), (INCRA, PRONERA, 2015).

O acesso à educação está entre os pilares de uma sociedade justa, por isso é importante a elevação do nível de escolaridade da população como um todo, e em especial no meio rural, onde a educação ainda precisa ser democratizada. E quando se trata de democratização, é importante ressaltar que uma das bases para que isso ocorra de fato é criar meios de geração de ensino de qualidade, onde os conhecimentos locais sejam valorizados e que vá além disso – para que tanto os saberes populares quanto os conhecimentos universais sejam compartilhados e estudados de forma crítica, em que as pessoas se apropriem, decidam e transformem a realidade da comunidade onde vivem.

Tratam-se de pressupostos já contemplados no Decreto no 7.352 de 4 de novembro de 2010 que dispõem sobre Educação do Campo, em seu artigo art. 2º, que regulamenta os Princípios da Educação do Campo, conforme observa-se abaixo:

I – respeito à diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia;

II – incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos para as escolas do campo, estimulando o desenvolvimento das unidades escolares como espaços públicos de investigação e articulação de experiências e estudos direcionados para o desenvolvimento social, economicamente justo e ambientalmente sustentável, em articulação com o mundo do trabalho; III – desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para o atendimento da especificidade das escolas do campo, considerando-se as condições concretas da produção e reprodução social da vida no campo; IV – valorização da identidade da escola do campo por meio de projetos pedagógicos com conteúdos curriculares e metodologias adequadas às reais necessidades dos alunos do campo, bem como flexibilidade na organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; e V – controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo. (BRASIL, 2010, p.)

Resulta fundamental ampliar e criar ações com o objetivo de fortalecer a política de educação do campo, pois ainda há muito a se construir, considerando entre outros fatores o índice de analfabetismo rural, que nos revela que entre 14% e 18% da população rural, nas regiões CO, N e NE ainda são analfabetas, regiões nas quais se situam a grande maioria dos assentamentos de Reforma Agrária (IBGE, 2010).

Um fator importante a considerar é a incorporação de algumas temáticas nos processos formativos, conforme assinalado no documento síntese do I Congresso do Programa de Residência Agrária:

- a) Gestão dos empreendimentos: é necessário que se construa ferramentas de gestão que sejam adequados à lógica de produção camponesa, ao mesmo tempo em que se construa atividades de formação/capacitação que propiciem aos camponeses gerir tais empreendimentos e construir estratégias de produção, beneficiamento e comercialização de seus produtos;
- b) Gênero: uma das mudanças expressivas recentes dentro dos assentamentos tem sido a constituição de grupos de mulheres, que além de organização política têm se constituído como organização produtiva. Nesse sentido, onde isso tem ocorrido, é possível perceber alterações nas relações econômicas entre homens e mulheres e, consequentemente, alterações nas relações de gênero.
- c) Juventude Rural: ao tratar de organização da produção, com o viés agroecológico, e organização de processos de beneficiamento e comercialização dos produtos, tem que se discutir a questão da juventude rural. Hoje, a população dos assentamentos tem ficado cada vez mais envelhecida. Os jovens, e em especial as mulheres jovens, estão indo para a cidade à procura de alternativas de trabalho, renda, cultura e lazer.

d) Ao se falar em agroindustrialização da produção camponesa e acesso aos mercados, surge o desafio da produção em grande escala, o que garantirá a viabilidade da produção e dos empreendimentos camponeses. Nesse sentido, a produção científica e o acesso às tecnologias têm que buscar garantir maior produtividade e redução da penosidade ao trabalho camponês, compatíveis com uma matriz produtiva agroecológica ou de redução de impactos ambientais (INCRA, PRONERA, 2015).

## INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Considerando o processo de reestruturação pelo qual o Incra vem atravessando bem, como a necessidade de processos formativos focados ao fortalecimento das cadeias produtivas dos Assentamentos de Reforma Agrária, propõe-se:

- a. Implementação de novas áreas do conhecimento para os cursos ofertados;
- b. Ampliação das atividades para pesquisa aplicada e inovação tecnológica;
- c. Ampliação do público beneficiado para os camponeses e comunidades tradicionais que façam parte das associações e cooperativas que integram os APLs – Arranjos Produtivos Locais.

Tais cursos terão como objetivo geral: promover processos formativos, por meio de cursos de formação e capacitação, integrados com os Programas de Assistência Técnica, Agroindustrialização e Agroecologia com vistas à criação e ao fortalecimento de cadeias produtivas em Assentamentos de Reforma Agrária.

Objetivos específicos:

- Fomentar processos de formação e qualificação destinados às famílias assentadas, equipes técnicas de associações e/ou cooperativas e de equipes técnicas atuantes nos Assentamentos de Reforma Agrária;
- Fomentar o processo de conversão agroecológica, mediante ação de um Programa de Agroecologia; promover ações integradas entre Agroindustrialização (Terra Sol, Terra Sol Mulheres e Terra Forte), ATES, Pronera, cooperativismo e gestão, comercialização;
- Fomentar a pesquisa aplicada e a inovação com modalidades específicas de apoio a Projetos com Instituições de Pesquisa, tais quais CNPq, FINEP, Embrapa etc.

Os novos processos formativos aqui propostos deverão:

- Contemplar as características específicas de cada região, dando prioridade àqueles territórios que possuem maior déficit em termos educativos/formativos e ou produtivos;
- Estar organizados em níveis diferentes, permitindo a participação e envolvimento de um maior número de pessoas e/ou famílias assentadas, de modo a garantir a efetiva universalização do ensino;
- Estabelecer a inter-relação entre ensino, pesquisa, cooperação e

agroindustrialização, para o qual será imprescindível garantir a pedagogia da alternância já consolidada nos cursos do Pronera e que permite a relação teoria-prática;

- Propiciar a participação de membros das equipes técnicas do Incra de ATES, Terra Sol e Terra Forte, seja como educandos, seja como formadores/educadores, de modo a proporcionar ações mais integradas que fortaleçam o desenvolvimento produtivo dos Assentamentos de Reforma Agrária.

Por sua vez, considerando a importância e necessidade de realizar uma ação integrada aos Programas de ATES, Terra Sol e Terra Forte, os cursos procurarão, entre outras coisas, implementar:

- Estratégias de qualificação dos processos produtivos dos Assentamentos de Reforma Agrária;
- Iniciativas e experiências de processamento (do mínimo ao industrial) com implantação de unidades artesanais até as unidades mais complexas (agroindustriais);
- Processos para a criação de novas empresas sociais;
- Técnicas para o fortalecimento dos mecanismos de comercialização.

No tocante às modalidades de curso, estas são em número de três, conforme detalhamento abaixo:

- I. EJA Integrado à escolarização: de modo a possibilitar suprir lacunas existentes no âmbito da alfabetização e garantir a qualificação profissional do público beneficiário, que já atua ou tem a intenção de se inserir em processos produtivos e cooperativos. Tais cursos contemplariam as seguintes temáticas: Produção Agroecológica, Associativismo, Cooperativismo, geração de renda, dentre outros.
- II. Cursos em nível médio, superior e pós-graduação atendendo especialmente aos territórios nos quais já existem práticas produtivas cooperativadas consolidadas ou em vias de consolidação.
- III. Cursos de Extensão Universitária, por meio das Equipes de ATES, que contemplariam temas específicos, mas que não têm por objetivo a obtenção de um título e sim o aperfeiçoamento nas diferentes práticas produtivas. Apenas, a modo de exemplo, pode-se citar: Curso de Extensão sobre Gestão Financeira de Cooperativas (Organização do caixa, conciliação das contas contábeis, controle de contas, fluxo de caixa, contratos etc.), Curso

de Extensão em Organização da Produção (Como organizar a unidade de produção familiar, trabalho cooperado, divisão de tarefas, elaboração de planos de trabalho, planejamento e distribuição de funções etc.).

#### IV. Inovação tecnológica: apoio a projetos de pesquisa aplicada e definição de inovação tecnológica.

Cabe salientar que esses cursos haverão de fortalecer diferentes cadeias produtivas que as famílias assentadas já identificaram como demandas e que por meio dos projetos Terra Sol e Terra Forte já solicitaram investimentos para fomentar a agroindustrialização de seus principais produtos, de modo a agregar valor aos produtos e garantir uma renda para as famílias assentadas.

Para implantar os novos cursos e o apoio à Pesquisa, o Incra (Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos e Superintendências Regionais) e a CPN (Comissão Pedagógica Nacional do Pronera) deverão adotar as seguintes iniciativas:

- Fazer um mapeamento das instituições parceiras, tais como IFs, universidades, escolas dos assentamentos, escolas familiares rurais e demais possíveis parcerias por regiões, com os cursos a serem ofertados;
- Ofertar a capacitação de professores e coordenadores em PBL (Aprendizagem Baseada em Problemas), APLs (Arranjos Produtivos Locais) e outras metodologias educativas no âmbito da Reforma Agrária;
- Identificar as principais cadeias produtivas organizadas nos Assentamentos (por meio do envio de projetos Terra Sol, Terra Forte e Terra Sol Mulheres, entre outros);
- Formar/constituir Equipes de Trabalho compostas por representantes do Pronera, ATES, Terra Sol, Terra Forte, Agroecologia e movimentos sociais e sindicais rurais responsáveis pela elaboração de projetos de formação e/ou capacitação bem como pelo acompanhamento na execução deles. Outrossim, no processo de implementação dos cursos, será necessário que as Equipes de Trabalho realizem um levantamento prévio (a campo) das demandas existentes, levando em consideração fatores como:
  - a) Estágio do processo produtivo na região;
  - b) Necessidade de fortalecimento ou recuperação de cadeias produtivas em áreas da Reforma Agrária; e,
  - c) Iniciativas coletivas de produção em todos os níveis.
- Lançamento de edital para chamada pública para os cursos, contemplando

um prazo razoável para apresentação de projetos, considerando, entre outros fatores, as características específicas e limitações existentes em cada região.

- Constituir uma UGP (Unidade Gestora de Projetos) para conduzir e avaliar a pesquisa pedagógica nos dois primeiros anos de implantação dessa proposta.

A proposta aqui apresentada se fará por meio de demanda induzida pelo Incra utilizando o recurso de chamada pública por meio de editais do CNPQ e da ATES e contemplando prioritariamente as regiões com maior déficit em termos de organização de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais.

No que diz respeito à organização dos cursos, a pedagogia da alternância terá papel fundamental na interação teoria/prática. Para tal, é imprescindível que os cursos propostos – desde o momento de sua organização – contemplem atividades que permitam aos educandos manter vínculo direto com os assentamentos, associações e cooperativas, e, também como os Programas ATES, Terra Forte e Terra Sol.

Considerando que todas as atividades propostas nos cursos obedecem a uma intencionalidade, no planejamento do tempo comunidade deverá contemplar-se, entre outros fatores:

- O contexto no qual cada educando encontra-se inserido: realidade do assentamento, existência ou não de cooperativa/associação, avanço na organização das unidades produtivas etc.;
- Objetivos aos quais o curso a ser ofertado se propõe, de modo a propor atividades acorde os níveis dos cursos e metas a serem alcançadas até o final dele;
- Acompanhamento por parte da Coordenação Político-Pedagógica das atividades propostas para o tempo comunidade;
- Possíveis atividades a serem desenvolvidas no marco dos Programas Terra Sol, Terra Forte e ATES.

Para melhor atender aos beneficiários, os cursos (especialmente os de extensão) deverão levar em consideração o potencial das escolas e centros de formação existentes nas áreas de reforma agrária, ou próximas a elas, o acesso à educação às pessoas que não têm a possibilidade de realizar seus estudos fora dos assentamentos.

O público beneficiário e/ou o Incra/Pronera poderão indicar escolas localizadas nas áreas de assentamentos, tanto municipais, como estaduais, bem como demais instituições de ensino nas proximidades como as escolas familiares rurais, escolas

técnicas, institutos e universidades estaduais e federais para que participem da ampliação da educação nos assentamentos rurais.

Finalmente, considerando a necessidade de fortalecer a relação escola-comunidade, buscar-se-á garantir que as escolas e instituições de ensino ampliem seus trabalhos fortalecendo os vínculos com a comunidade onde estão inseridas. De forma que os espaços escolares do entorno possam ser utilizados e aproveitados com o intuito de melhorar o conjunto da comunidade, onde a escola e as famílias que ali vivem poderão colher bons frutos de maneira cooperada.

## REFERÊNCIAS

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/>>. Brasília: 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/htm>>. Brasília: 2010.

INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária. 2º PNERA, Pesquisa Nacional de Educação da Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/pronera/pronera2pesquisaeducareformaagraria.pdf>>. Brasília: 2015.

PINHEIRO MACHADO, L. C.; PINHEIRO MACAHADO FILHO, L. C. **Dialética da Agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

PQRA. **Pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e qualidade de vida dos assentamentos**. Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, Instituto de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Brasília: dezembro de 2010.

Presidência da República. **Decreto 7.352 de 4 de novembro de 2010**.

## **PARTE 3 - GOVERNANÇA FUNDIÁRIA**

## INCRA

### 3.1 O CADASTRO NACIONAL DE IMÓVEIS RURAIS (CNIR) E A GESTÃO DE TERRAS

Selma Helena Cirne Padinha<sup>1</sup>

Brasília, DF

## INCRA

Selma Helena Cirne Padinha<sup>1</sup>

### 3.1 CNIR – CADASTRO NACIONAL DE IMÓVEIS RURAIS

A evolução do tema cadastral levou o legislador a alterações na lei de cadastro e na lei de registros públicos a fim de inserir a necessidade de dados geoespaciais na construção de um Cadastro Técnico Multifinalitário, que possa contemplar todos os cadastros temáticos operados e gerenciados pelas diferentes instituições produtoras e consumidoras de dados sobre o meio rural brasileiro, bem como fornecer informações para as demais esferas governamentais objetivando meios de controle, conhecimento e governança sobre o território brasileiro.

Palavras-Chave: Direito Agrário. Direito Tributário. Imóveis Rurais. Georreferenciamento. Cadastro.

## BREVE HISTÓRICO

O Cadastro de Imóveis Rurais estabelecido pelo Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/1964, sob atribuição do Incra, de forma declaratória, foi sistematizado com o advento da Lei nº 5.868 de 12 de dezembro de 1972 que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, compreendendo o Cadastro de Imóveis Rurais; o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; o Cadastro de Arrendatários e Parceiros; o Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (incluído pela Lei nº 11.284/2006).

Até 1990, o Incra era responsável pela cobrança e fiscalização do Imposto Territorial Rural – ITR, que após a Lei nº 8022/1990 passou a ser atribuído à Secretaria da Receita Federal. Assim sendo, o SNCR até essa data se constituía de cadastro fundiário e fiscal.

Desde a sua criação, o SNCR foi objeto de três grandes recadastramentos: em 1972, 1978 e 1992. Em 2002, o sistema passou da plataforma de grande porte para plataforma web.

O cadastro fundiário brasileiro, sob gestão do Incra, possui um grande acervo histórico da ocupação de terras do Brasil, conservado em microfilmes e microfichas sob atribuição do Núcleo de Microfilmagem – NUMC, que coordena as atividades necessárias à microfilmagem, armazenamento e recuperação de dados cadastrais.

A partir de 2011, foi implementado o Projeto de Modernização do Cadastro Rural, com o lançamento em 2015 do novo SNCR e a possibilidade de atualização cadastral por meio da internet pelo formulário eletrônico da Declaração de Cadastro Rural – DCR. A nova versão do SNCR vincula os dados literais ao banco de dados gráficos do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

---

<sup>1</sup> Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Georreferenciamento de Imóveis Rurais pela Fundação CEFETES. Graduada em Direito pela FAESA – Faculdades Integradas Espiritossantense. Advogada. Pós-Graduada em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas. Fiscal de Cadastro e Tributação Rural do Incra na função de Coordenadora-Geral de Cadastro Substituta.

## MARCO LEGAL

### A Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001

A Lei nº 10.267/2001, ao alterar artigos da lei que trata de matrículas, registros públicos, cadastro rural, tributação rural e normas de direito agrário, institui o CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

Ao criar o CNIR e instituir mecanismos mais eficientes de identificação dos imóveis rurais, determina a integração dos dados literais do SNCR com os dados de informações geoespaciais constantes da base cartográfica do Incra, bem como insere na Lei de Registros Públicos a obrigatoriedade de constar das matrículas a nova forma de identificação do imóvel georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Ao aperfeiçoar e adequar os dispositivos legais até então vigentes sobre cadastro, tributação e registro à realidade fática, propicia um controle mais eficiente das ocupações no meio rural.

Ao instituir o CNIR, com base de informações gerenciada conjuntamente pelo INCRA e a Receita Federal – cadastros fundiário e fiscal novamente integrados, fixa o conceito do núcleo estrutural, que vem a constituir a parcela cadastral, unidade que permite atender aos cadastros temáticos, possibilitando o compartilhamento de dados com as diversas instituições públicas das três esferas de governo, produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural.

A efetiva implantação do CNIR cria novos mecanismos de controle cadastral dos imóveis e estabelece a comunicação e interconexão do cadastro com o registro de imóveis, de forma a dotar o poder público de instrumentos adequados de controle e fiscalização da estrutura fundiária brasileira.

## O GEORREFERENCIAMENTO

A Lei nº 10.267/2001, ao instituir o CNIR, estabelece a nova forma de identificação dos imóveis rurais, determinando que será obtida a partir de memorial descritivo, contendo as coordenadas dos vértices definidores de seus limites, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra.

A identificação do imóvel por meio de georreferenciamento tem como objetivo determinar os limites das parcelas territoriais com uma precisão adequada, e compreende a definição, identificação, demarcação, medição e representação de seus limites com base em um sistema de referência único no Brasil, o Sistema Geodésico Brasileiro – SGB.

## O CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO

Junto ao documento de levantamento dos vértices das parcelas cadastrais em campo, à representação cartográfica são atrelados os dados literais constantes do SNCR, são os dados descritivos das parcelas e das pessoas a elas relacionadas e seus atributos técnicos – físicos, econômicos e jurídicos, bem como os dados da exploração de uso do imóvel.

Assim sendo, o Cadastro Técnico Multifinalitário, por meio da representação gráfica das unidades cadastrais, ao permitir diferentes arranjos, possibilita a integração dos vários cadastros temáticos existentes, constituindo um importante referencial para caracterização do reconhecimento do território, e permite definir políticas de planejamento e gestão que caracterizam a governança fundiária.

## A UNIDADE CADASTRAL - PARCELA

O decreto regulamentador da lei que instituiu o CNIR – Decreto nº 4.449 de 30 de outubro de 2002 – estabeleceu a base mínima de dados estruturais do CNIR que definem o núcleo estrutural que possibilitará a integração dos cadastros temáticos das diferentes instituições públicas produtoras e consumidoras de dados sobre o meio rural brasileiro, como cadastro fundiário, cadastro fiscal, cadastro ambiental, cadastro de unidades de conservação, entre outros.

O núcleo estrutural que permite o conceito de parcela cadastral é formado dos seguintes itens: titularidade, identificação, localização, área e relação jurídica do indivíduo com o bem imóvel.

A integração de informações originadas de diferentes fontes é fundamental para possibilitar a integração. Assim sendo, ao identificar a menor parcela cadastral como unidade de referência e a possibilidade de diferentes arranjos das parcelas como exemplo, permite identificar o imóvel rural para o cadastro fundiário, atendendo ao conceito do direito agrário, formado do somatório das diferentes parcelas com unidade de exploração agropecuária. Para o cadastro fiscal, o somatório das parcelas que forma o imóvel rural são aquelas localizadas na zona rural do município para atender ao conceito de imóvel rural do Código Tributário Nacional – CTN, e assim por diante.

## A ISO 19152

As normas internacionais que regulamentam o Cadastro Técnico Multifinalitário, em especial a ISO 19152, bem como a recomendação da Federação Internacional de Geômetras – FIG, conceitua cadastro como um sistema de informações.

A FIG é uma entidade internacional que reúne técnicos e pesquisadores, composta de diversas comissões, entre elas a que trata especificamente de Cadastro e Gestão Territorial. Essa comissão produz inúmeros documentos e declarações sobre o tema, além de publicações dirigidas em seus congressos e conferências.

No que tange ao termo Cadastro, define-o como sendo um sistema de informações territoriais atualizadas e baseadas em parcelas, que contém um registro de interesses sobre a terra. O Cadastro Técnico normalmente inclui uma descrição geométrica das parcelas com dados literais que descrevem a natureza dos interesses da parcela: direitos, restrições e responsabilidades<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2015.

## O SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA – SIGEF

O conceito de parcela cadastral fundamenta o sistema de certificação do Incra constante do Sistema de Gestão Fundiária. Assim sendo, de acordo com a Lei nº 10.267/2001 e seu decreto regulamentador, cabe ao Incra certificar que a parcela georreferenciada não se sobrepõe a nenhuma outra de nossa base de dados.

A certificação pelo SIGEF ocorre nos casos de terra legitimada, ou seja, imóveis devidamente registrados no Cartório de Registro de Imóveis, e o nível de precisão exigido é de cinquenta centímetros.

O CNIR, como cadastro técnico multifinalitário, contempla as diferentes relações jurídicas do indivíduo com o bem imóvel: além da propriedade, a simples posse, os direitos reais sobre coisas alheias, as relações obrigacionais dos contratos de arrendamento, parceria, comodato, entre outros. Conhecer se a relação trata de um direito real de propriedade ou de posse é relevante para mapear as restrições que podem incidir sobre a parcela.

Da mesma forma, como a localização geográfica da parcela é elemento necessário ao CTM, o CNIR planeja contemplar não só as informações geográficas privilegiadas com a precisão exigida pelo SIGEF, como também outras fontes produtoras de geoinformação, possibilitando classificar as informações geoespaciais com níveis diferentes de precisão, permitindo a evolução da informação até o nível de precisão exigido pelo SIGEF.

## A INTEGRAÇÃO DOS DIVERSOS CADASTROS TEMÁTICOS

Os cadastros temáticos são aqueles gerenciados por diferentes entes da administração pública ou ainda por instituições privadas, como concessionários de serviços públicos. O conceito de parcela cadastral, ao permitir diversos arranjos, possibilita contemplar os conceitos cadastrais de diversas instituições produtoras e consumidoras de informações sobre o meio rural. A integração de dados alfanuméricos aos dados cartográficos compartilhados com as instituições que mantêm cadastros temáticos, da mesma forma estruturados, permite a aproximação formal entre as instituições.

### A vinculação dos dados literais do SNCR e CAFIR

Visando à integração e ao saneamento das bases alfanuméricas do cadastro fundiário do Incra e do cadastro fiscal da Receita Federal, bem como a estruturação dos dados na visão do imóvel como um somatório de parcelas cadastrais, estruturada de acordo com a relação jurídica exercida pelo titular, em agosto de 2015, foi iniciado o processo de vinculação do código do imóvel rural do Incra ao Número de Inscrição no Cadastro Fiscal da Receita Federal – NIRF.

Uma vez vinculado, não será mais permitida atualização cadastral de dados em um só dos cadastros, garantindo assim a preparação da base de dados literais que alimentarão o CNIR.

## O PORTAL CADASTRO RURAL – [WWW.CADASTRORURAL.GOV.BR](http://WWW.CADASTRORURAL.GOV.BR)

Com o objetivo de integrar todas as necessidades dos proprietários e demais possuidores de imóveis rurais, o Incra com a Receita Federal, em gestão compartilhada, lançaram em agosto de 2015 o Portal Cadastro Rural, concentrando em um único sítio as informações, notícias, orientações e procedimentos relativos ao cadastro rural, prevendo a inclusão de novas instituições produtoras e consumidoras de informações sobre o meio rural.

## A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA INCRA/RFB Nº 1581 DE 17 DE AGOSTO DE 2015 - “O GRANDE RECADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS”

Por meio da IN Conjunta INCRA/RFB, publicada no DOU de 18 de agosto de 2015, seção 1, pág. 18, todos os contribuintes que prestaram a Declaração do Imposto Territorial Rural - DITR, cerca de 5,5 milhões de imóveis rurais que declararam a DITR 2015, receberam o aviso que deverão atualizar os dados cadastrais por meio da Declaração de Cadastro Rural –DCR do Incra, no prazo estipulado no recibo de entrega da DITR, sob pena de sanção por ambas as instituições em caso de descumprimento.

Dessa forma, os dados cadastrais do SNCR, ricos de informações, entretanto muitas desatualizadas, por meio da parceria Incra/RFB contemplada pelo desenvolvimento conjunto do CNIR, possibilita que ao longo de 2015 e 2016 seja realizado um grande recadastramento de imóveis rurais no país.

A obrigação acessória de o indivíduo declarar anualmente ao órgão fiscal a ocorrência do fato gerador do ITR, possibilitou a notificação que deverá atualizar seus dados no SNCR e vincular o cadastro do Cafir para a implementação da base dos dados literais do CNIR.

A parceria entre as duas instituições trouxe benefícios não só para o Incra, como também para a Receita Federal ao utilizar o conhecimento e experiência e dos técnicos da Rede Incra de Atendimento: Superintendências Regionais, Unidades Avançadas e Unidades Municipais de Cadastramento, com capilaridade em todo o território nacional.

## ACÓRDÃO TCU Nº 1942/2015

O acórdão Nº 1942/2015/TCU – Plenário de 19 de agosto de 2015, referente ao relatório de auditoria operacional nas ações de governança de solos não urbanos adotados pelo Governo Federal realizado pelo Tribunal de Contas da União, cujo objetivo foi avaliar a governança do solo em áreas rurais e florestais do Brasil, sob os aspectos de “Institucionalização”, “Planos e Objetivos”, “Coordenação e Coerência” e “Monitoramento e Avaliação”, determinou ao Incra e a RFB a integração de seus cadastros, fato já ocorrido com a vinculação SNCR/Cafir em curso desde o dia 3 de agosto de 2015; bem como a determinação para normatizar as condições para mapeamento e integração dos sistemas de informações sobre o meio rural brasileiro. Assim sendo, as determinações do TCU já estão contempladas nas ações conjuntas Incra/RFB nas demais instituições produtoras de informações sobre o meio rural com o objetivo da implementação efetiva do CNIR.

Entre as providências já adotadas, figuram a atualização cadastral com periodicidade anual; pesquisa dos demais cadastros existentes; contatos com as outras instituições; apresentação e convite às instituições produtoras ou consumidoras de informações; e elaboração de propostas normativas, com a instituição de Grupo de Trabalho com essa finalidade.

## PRÓXIMOS PASSOS

### DECLARAÇÃO UNIFICADA

Com a formação da base de dados literais do CNIR, vinculada à informação geoespacial estruturada no conceito de parcela cadastral que deverá ser implementada ao final do cronograma de recadastramento e vinculação dos dados SNCR/CAFIR até o final de 2016, a Declaração DITR de 2017 será uma única declaração contemplando a informação estrutural CNIR, bem como a exploração de uso do imóvel rural e os dados fiscais necessários à tributação do ITR, além da Taxa de Serviços Cadastrais devidas ao Incra.

A Declaração Unificada irá atrelar as informações literais e gráficas e deverá gerar uma única guia de recolhimento de ambos os tributos, imposto e taxa.

## **ATUALIZAÇÃO DOS VALORES DA TAXA DE SERVIÇOS CADASTRAIS – TSC**

Ao longo de 2015, foi elaborado um trabalho atribuído ao Núcleo de Estudos e Estatísticas Cadastrais – NEEC vinculado à Coordenação-Geral de Cadastro Rural. O resultado do trabalho apresentado pela equipe técnica para revisão do valor cobrado a título de Taxa de Serviço Cadastral foi acolhido pela presidência da autarquia e pelo Gabinete do Ministro do MDA e pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Se aprovada, representará um aumento substancial na arrecadação da TSC.

## COBRANÇA UNIFICADA – ITR E TSC

A Declaração Unificada prevista para a DITR 2017 irá atrelar as informações literais e gráficas fornecidas pelo SIGEF e demais instituições detentoras de dados georreferenciados, tais como institutos de terras estaduais, Sistema de Gestão Fundiária – SGT do MDA, Serfal – Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal; Cadastro Ambiental Rural do Serviço Florestal Brasileiro. Além dos dados gráficos declarados às instituições públicas, será permitido que o próprio interessado forneça dados georreferenciados levantados por outros meios, conhecidos como *crowd sourcing*. O CNIR permitirá a entrada de diferentes classes de geoinformação, possibilitando que essas informações possam evoluir até chegar ao nível de precisão exigido pelo SIGEF.

A Declaração Unificada permitirá que os tributos devidos pelos proprietários e possuidores de imóveis rurais, ITR e TSC, sejam cobrados por meio da geração de uma única guia de recolhimento, facilitando assim o contribuinte, bem como o Incra.

## ATUALIZAÇÃO CONSTANTE – PERIODICIDADE ANUAL

Conforme todo o exposto, a qualidade de um cadastro não se baseia apenas na quantidade e qualidade das informações prestadas, mas, sobretudo, na periodicidade da atualização desses dados, considerando a dinâmica das operações cadastrais, como transferências, mudança de titularidade, desmembramentos, remembramentos, entre outras.

## CONCLUSÃO

A Coordenação-Geral de Cadastro Rural com a Coordenação-Geral de Cartografia, ambas vinculadas à Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF, expõem as novas diretrizes objetivando a efetiva implementação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR em seu conceito pleno de cadastro técnico multifinalitário, associando os dados literais às informações geoespaciais com o propósito de conhecimento do território a fim de possibilitar uma governança territorial satisfatória em todos os seus aspectos.

O presente trabalho pretende apresentar aos servidores do Incra, bem como a toda a sociedade e instituições parceiras, a política institucional da autarquia na área de ordenamento fundiário e governança da terra.

## REFERÊNCIAS

CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Afonso (Org.). **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 3242 de 2000 – [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br). **Recomendações da Federação Internacional dos Geômetras – FIG – cadastro 2014**. Disponível em: <<https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf>>

MOLLER, Luiz Fernando Chulipa; Pelegrina, Marcos Aurelio. **A importância do cadastro fiscal no cadastro técnico multifinalitário urbano** – II Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife: 2008. Disponível em: <[https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOII\\_CD/Organizado/cad/027.pdf](https://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOII_CD/Organizado/cad/027.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

## INCRA

### 3.2 USO DE TECNOLOGIAS NO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.

Cláudio Roberto Siqueira da Silva<sup>1</sup>  
Edaldo Gomes<sup>2</sup>  
Luís Antônio dos Santos<sup>3</sup>  
Richard Martins Torsiano<sup>4</sup>

Brasília, DF

## INTRODUÇÃO

O Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária surgiu na década de 1970 como órgão de apoio ao processo de colonização da região Norte, principalmente na região da transamazônica, dando suporte técnico cartográfico aos diversos projetos de infraestrutura fundiária que estavam sendo implementados naquela época, utilizando geotecnologias, como aerofoto cartas.

O Instituto já nasceu com o DNA ou a expertise de se responsabilizar pela Cartografia Cadastral do meio rural brasileiro, mas, de alguma forma, talvez por falta, perda, ou visão estratégica, acabou ficando restrito aos seus próprios projetos de colonização.

Entretanto, o órgão é atualmente o responsável pela Cartografia Cadastral do meio rural brasileiro, e essa proposição parte do art. 1º da Lei nº 10.267/2001, que modificou o art. 22 da Lei nº 4.947/1966, que estabelece que os serviços notariais são obrigados a mencionar nas escrituras os seguintes dados do CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural:

- I – código do imóvel;
- II – nome do detentor;
- III – nacionalidade do detentor;
- IV – denominação do imóvel;
- V – localização do imóvel.

Os itens de um (I) a quatro (IV) são conhecidos como cadastro literal.

O item cinco (V), que trata da localização do imóvel, conhecido atualmente como Georreferenciamento de Imóveis Rurais, bifurca para uma série de procedimentos que necessitam de Infraestrutura Geodésica.

Nesse contexto, georreferenciar é medir as propriedades e apresentar as coordenadas dos seus vértices amarradas (no jargão da mensuração) ao SGB – Sistema Geodésico Brasileiro. O SGB é uma rede de precisão de pontos que estão distribuídos pelo território brasileiro e são utilizados para qualquer tipo de levantamento, topográfico ou científico.

<sup>1</sup> Coordenador Geral de Cartografia do Incra. Formado em Desenho Industrial, foi Coordenador da Assessoria da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra Sede e Coordenador do Setor de Regularização Fundiária do Incra/RS.

<sup>2</sup> Engenheiro Cartográfico, Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

<sup>3</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Chefe da Divisão de Geomensura do Incra. Engenheiro Agrimensor, Especialista em Geoprocessamento pela Universidade Federal de São Carlos, Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília.

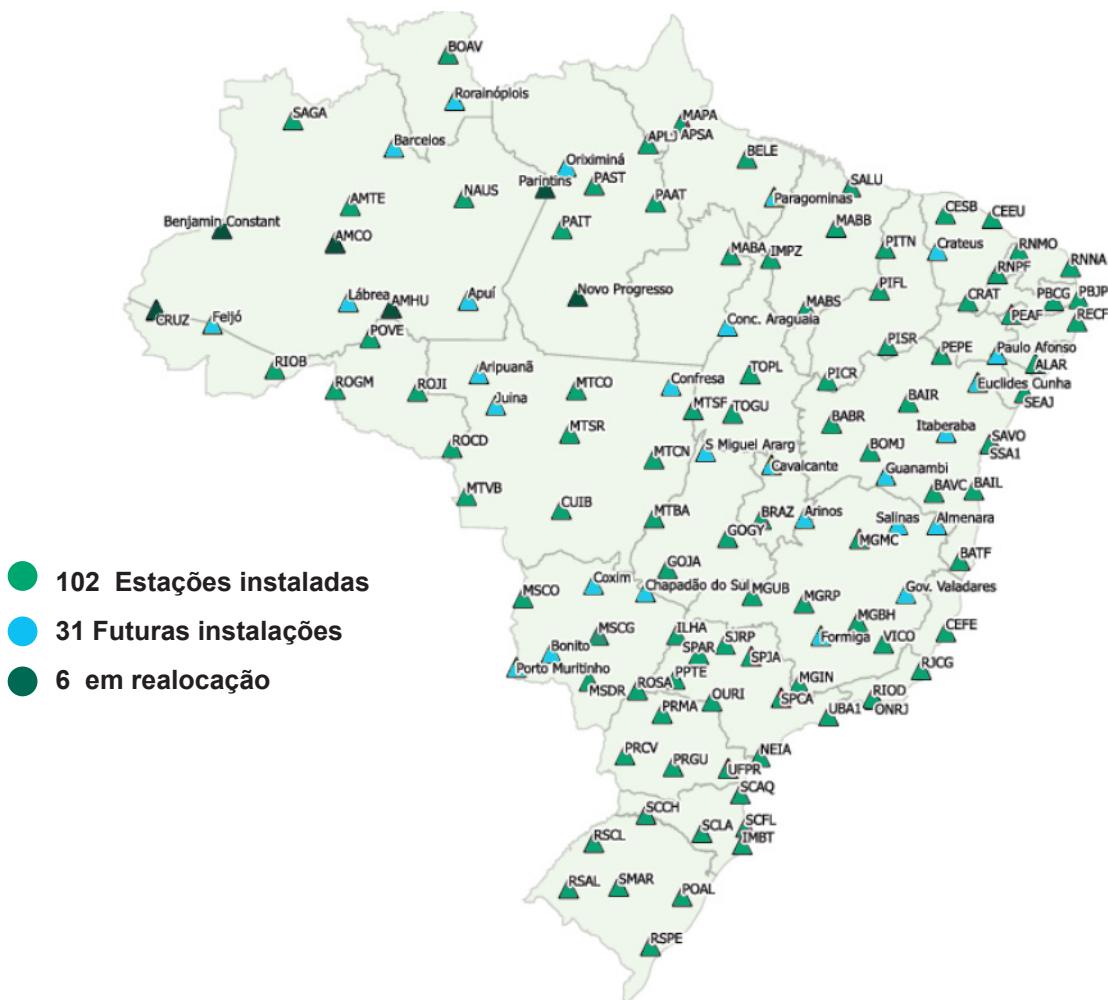
<sup>4</sup> Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra. Graduado em Gestão Pública pela Universidade do Distrito Federal, mestrando em Cadastro Multifinalitário e Avaliações na Universidade de Jaén - Espanha. É vice-presidente do Comitê Interamericano de Cadastro e membro da Rede Interamericana de Cadastro.

## INFRAESTRUTURA DE APOIO AO GEORREFERENCIAMENTO

O Incra gerencia a RIBac – Rede Incra de Bases Comunitárias ligas à RBMC – Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo, que são estações de referência GNSS – Sistema Global de Navegação por Satélites.

A infraestrutura física das duas redes (RIBac e RBMC) é rigorosamente a mesma, porém a taxa de gravação dos arquivos fornecidos pela RIBac são de hora em hora, enquanto os arquivos da RBMC são de 24 horas. Essa diferença deriva do fato que a RBMC é voltada para a pesquisa científica, relacionada com o monitoramento da evolução de processos físicos, como a evolução da própria rede no tempo, no caso, do datum SIGARS 2000 – Sistema de Referência Geocêntrico das Américas, ou o monitoramento do deslocamento das placas tectônicas; enquanto a RIBac foi rigorosamente pensada para facilitar o processamento dos trabalhos de levantamento fundiário.

## DISTRIBUIÇÃO REDE INCRA DE BASES COMUNITÁRIAS



A ideia básica do georreferenciamento é trabalhar com informações geográficas distintas que estão separadas por camadas, ou feições, mas que tenham origem comum, proporcionando a possibilidade do cruzamento dessas camadas de informação para produzir uma série de mecanismos ou recursos espaciais, relevantes para várias áreas do conhecimento.

O georreferenciamento dos imóveis rurais visa cruzar informações do cadastro (Incra) com as do registro (Cartórios de Registro de Imóveis) e do fisco (Receita Federal) para combater principalmente a grilagem de terras, a sonegação fiscal e a sobreposição de títulos que podem ser usados para obter financiamentos.

Todo o processo que envolve o georreferenciamento dos imóveis rurais tem como fundamento histórico a formação e ocupação do território brasileiro, nossa organização fundiária, com latifúndios, minifúndios, terras devolutas federais e estaduais, além do vazio cartográfico, como o da região amazônica, que dificulta ou inviabiliza projetos de desenvolvimento.

Com o surgimento da Lei nº 10.267/2001, a produção dos normativos do Incra, como a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais 3a edição e o Credenciamento dos Profissionais Habilidos, passamos a viver um novo momento na qualificação e, principalmente, com a possibilidade de fiscalização dos serviços de levantamento topográfico, dos imóveis rurais do país.

## Evolutiva Normativa

2003	2010	2012	2013
<b>1º NTGIR</b> Orienta as atividades de campo, padrões de apresentação das peças técnicas e regras para o credenciamento de profissionais.	<b>2º NTGIR</b> Atualiza os procedimentos visando utilizar novas tecnologias e procedimentos mais modernos de levantamento.	<b>NE 105/12</b> Simplifica os procedimentos sem deixar de atender às exigências legais.	<b>IN 77/13</b> Estabelece novo regimento por conta da <b>automatização do processo</b> .

Sendo assim, após essa primeira parte que envolve a visão da necessidade da implantação, manutenção e gerenciamento da infraestrutura da rede geodésica, para fins de levantamento cadastral, emerge naturalmente a importância do Incra como órgão responsável pelo processo de construção da base territorial dos imóveis rurais brasileiros.

Se o surgimento da Lei no 10.267/2001 foi um ponto de inflexão, em 2013, a criação do SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária foi uma verdadeira revolução, pois os processos analógicos de certificação, que levavam semanas ou até meses para serem analisados, passaram a ser processados, praticamente, na hora.

O SIGEF é uma tecnologia de código aberto, e toda a sua potencialidade de criar comunidades, conectando a nova geração de profissionais, ainda não foi totalmente explorada, surgindo também como referência na modelagem topológica dos dados cadastrais, permitindo a unificação dos conceitos divergentes de imóvel rural entre Registro e Cadastro de Imóveis com base em SIG – Sistema de Informação Geográfica.

## COMO FUNCIONAVA A CERTIFICAÇÃO ANTES DO SIGEF

### ANÁLISE MANUAL DE 8 DOCUMENTOS

Abertura de processo administrativo contendo:

- 1) Requerimento de certificação
- 2) Matrícula do imóvel
- 3) Memorial descritiva
- 4) ART
- 5) Declaração de respeito de limites
- 6) Mapa
- 7) Cáuculo de área, azimutes e coordenadas geográficas
- 8) Planilha de dados cartográficos

### DESVANTAGENS DA ANÁLISE MANUAL

- Mão de obra escassa;
- Muitos erros secundários;
- Meses ou até anos para conclusão;
- Acúmulo de processos nas Srs;
- Análise sujeita a falhas e pessoalidade.

O SIGEF é uma tecnologia de código aberto, e toda a sua potencialidade de criar comunidades, conectando a nova geração de profissionais, ainda não foi totalmente explorada, surgindo também como referência na modelagem topológica dos dados cadastrais, permitindo a unificação dos conceitos divergentes de imóvel rural entre Registro e Cadastro de Imóveis com base em SIG – Sistema de Informação Geográfica.

## COMO FUNCIONAVA A CERTIFICAÇÃO AUTOMATIZADA

O responsável técnico credenciado pelo INCRA faz o georreferenciamento a campo.

Converte as informações coletadas a campo numa planilha .ods

logado no SIGEF com seu E-CPF (token) submete a planilha ODS no SIGEF

SIGEF  
▼  
VALIDAÇÃO  
▼  
BANCO DE DADOS

O SIGEF faz a verificação e validação das informações  
1- Sobrposição  
2- Se atende a 3º NTGIR  
(Validação do código SNCR, validação do CPF informado)



O imóvel está certificado.  
É emitida a planta e o memorial descritivo.

Integração com CRI

**Cartórios já habilitados para utilização do SIGEF: 3.588**

Exemplo de Corregedoria do RJ e Colégio Registral do RS.  
Os quais publicaram uma orientação partida do INCRA para os oficiais de registro seguissem a recomendação de utilização do SIGEF

A gestão espacial do território sob os aspectos jurídicos, tributários, administrativos e ambientais é condição necessária para o desenvolvimento do país, e o cadastro com sua dimensão multicritério faz dessa possibilidade uma realidade, sendo a Coordenação Geral de Cartografia o motor propulsor dessa perspectiva dentro do INCR, produzindo conhecimento e inteligência territorial.

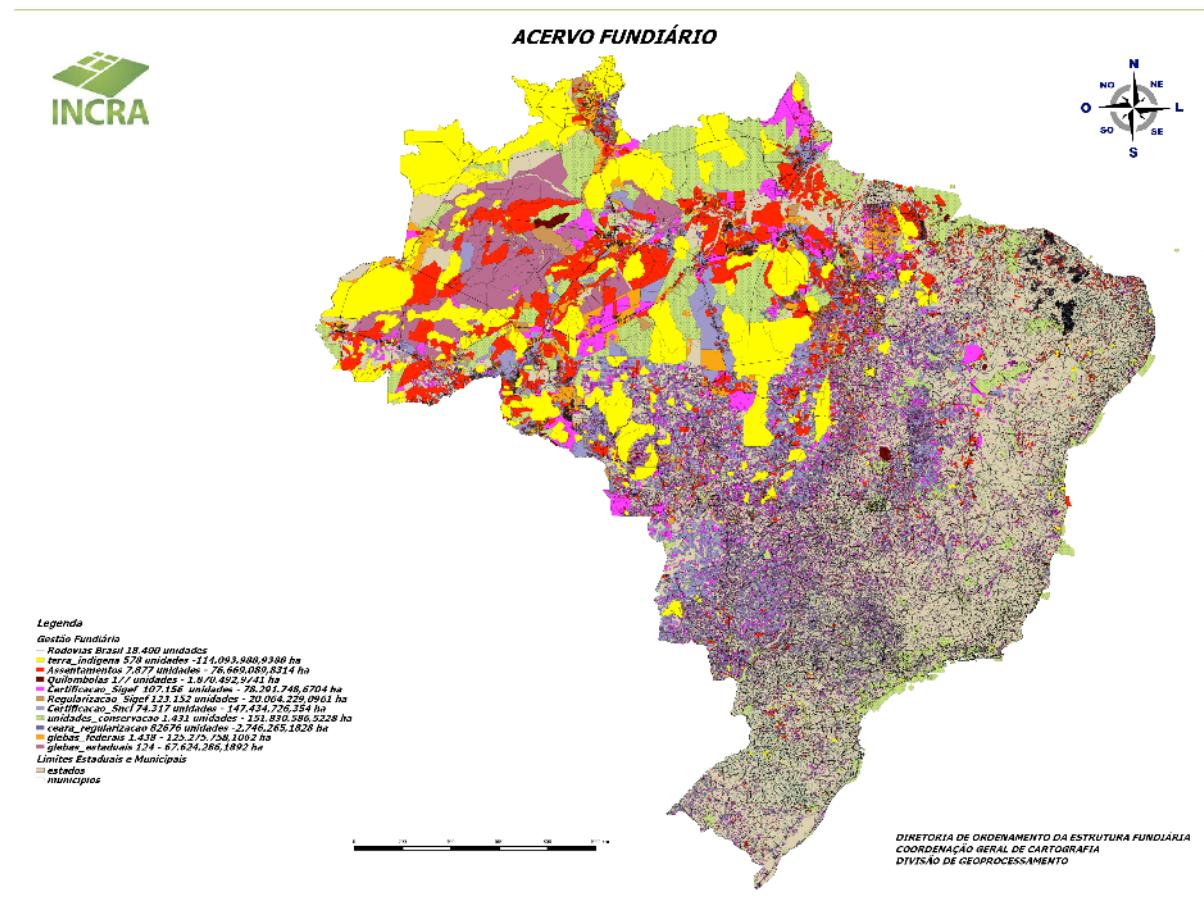
Existe uma possível e clara convergência entre a RIBac e o SIGEF, pois ambos os sistemas seguem em processo de evolução e novas tecnologias podem ser agregadas. O software da RIBac já possibilita o processamento de bases virtuais, o que permitiria aos usuários do sistema utilizar apenas um equipamento e, claro, a redução dos custos de operação. Outra opção é o sistema armazenar os dados do processamento GNSS e, dessa forma, quando os serviços forem submetidos ao SIGEF, saber automaticamente se realmente o responsável técnico, ART, procedeu de acordo com as normas estabelecidas.

## ACERVO FUNDIÁRIO DO INCRA

Todas as informações georreferenciadas pelo Incra são direcionadas para o Acervo Fundiário Digital do Incra.

No acervo fundiário, são encontradas informações produzidas pelo Incra/MDA sobre assentamentos de reforma agrária, imóveis rurais certificados, imóveis de regularização fundiária, glebas federais, territórios quilombolas, áreas de proteção permanente e reserva legal. Parcerias com outras instituições também permitem a visualização de áreas de unidades de conservação e terras indígenas.

Atualmente, o acervo fundiário conta com mais de 232,8 milhões de hectares de responsabilidade do Incra. Aliada às informações gráficas das entidades parceiras, a área georreferenciada chega a 530,9 milhões de hectares.



Nesse momento, o Incra busca, com apoio da Coordenação-Geral de Cartografia, potencializar a sua tradição cadastral, assim, novas ações estão sendo propostas, como a compra de imagens de alta resolução e VANTs – Veículo Aéreo não Tripulado.

A proposta de utilização experimental de VANTs se incorpora ao novo conceito de ampliar a governança sobre a terra e do investimento em tecnologia trazida pelo projeto do Novo Incra e vai auxiliar o Incra nas ações de apoio aos serviços de georreferenciamento de imóveis rurais, parcelamento de assentamentos, fiscalização de obras de infraestrutura como estradas, pontes e habitação, levantamento de cunho ambiental visando aferir eventual desmatamento ou verificação de reserva legal, vistoria remota de determinado imóvel rural, entre outros serviços.

Segundo testes já realizados pela Coordenação-Geral de Cartografia, a utilização dessa ferramenta, aliada a imagens de satélite de alta resolução e serviços de campo, garantirá o devido conhecimento da malha fundiária nacional e contribuirá para a redução de custos operacionais. Essas e outras ações em andamento pela Coordenação-Geral de Cartografia certamente contribuirão para a evolução e o aprimoramento dos serviços de agrimensura, que visam tecer esse grande e rico mosaico fundiário, que em parte ainda é desconhecido.

## **PARTE 4 - POLÍTICAS AFIRMATIVAS**

INCRA

## 4.1 MOVIMENTOS AGRÁRIOS E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A REFORMA AGRÁRIA

Robson de Oliveira Fonzar<sup>1</sup>

Brasília, DF

## INCRA

Robson de Oliveira Fonzar<sup>1</sup>

### 4.1 MOVIMENTOS AGRÁRIOS E A SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A REFORMA AGRÁRIA

Os movimentos agrários sempre lutaram pela terra e pela política de reforma agrária. O tema foi normatizado em 1964 e com lutas durante a ditadura militar, que possibilitaram avanços na redação da CF de 1988. Destaca-se o texto que incumbe a União de cumprir com esta política pública. Com isso, a partir de 1990, o Estado e os movimentos discutiram o tema, tendo como resultados a normatização entre 1991 e 1997. Nota-se que, nos últimos 20 anos, houve significativo avanço da reforma agrária, quando comparado com os anos anteriores, principalmente pela conquista da terra.

Palavras-chave: reforma agrária, desapropriação, aquisição, participação social.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1889 do Brasil, período Imperial, traz o tema fundiário descrito, prioritariamente, pela regularização fundiária ou titulação de ocupações de terras até 10.000 hectares (ha), sem mencionar a reforma agrária. A Carta Magna de 1931 mantém a mesma direção sobre o tema. Entretanto, a Lei maior em 1961 já aponta a necessidade de reforma agrária no Estado brasileiro. Logo em seguida, em 1962, a Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social, sendo definido que o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola é um dos interesses. Por fim, em 1964, é editada a Lei nº 4.504, também denominada Estatuto da Terra, que, entre outros temas, estabelece áreas prioritárias de reforma agrária a partir de estudos para o zoneamento do país. Segundo Araujo (2001), o instituto de reforma agrária teve tratamento mais específico a partir da Constituição de 1967, no artigo 161, que determina que a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública. Inicia-se assim a reforma agrária pelo governo federal.

Em 1985, fim da ditadura, o Brasil possuía uma área de interesse para a reforma agrária de mais de 200 mil hectares, entretanto, a metodologia era criticada pelos movimentos sociais existentes, pois, de modo geral, as áreas eram de colonização e não reforma agrária.

Segundo Ricci (2005), as organizações sociais rurais lideraram lutas desde meados do século XX. As Ligas Camponesas e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foram as pioneiras. O mesmo autor afirma que, no final dos anos 1970 e início dos 1980, a representação político-social do meio rural foi duramente questionada por movimentos sociais não agrários, mas resistiram.

Na Nova República, segundo Oliveira (2005), aumenta a luta dos movimentos sociais por igualdade social, que se reflete nos agrários. Assim, aumenta a luta contra o modelo de reforma agrária existente. O autor afirma que na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 houve uma intensa participação popular e o processo da constituinte foi intenso. Concordando, Araujo (2001) afirma que os movimentos agrários tiveram atuação importante no texto final da Constituição Federal de 1988, o que deu status a reforma agrária, pois fica claro que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo

---

<sup>1</sup> Engenheiro agrônomo - Universidade Federal do Mato Grosso. Perito federal agrário do Instituto Nacional de Reforma Agrária. Especializando em Gestão Pública na Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Correio eletrônico: <robson.fonzar@incra.gov.br>.

a função social mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. Logo, a atual Carta Magna dá mais ênfase à reforma agrária.

Pelo exposto, o texto discutirá as interações entre os movimentos sociais agrários e o governo federal no tema reforma agrária, restringindo a obtenção de terras de forma onerosa, que são a desapropriação e a aquisição. Para isso, são feitas as seguintes indagações: Qual a influência do movimento social agrário na política de reforma agrária? Qual o peso da pressão deste movimento nos imóveis adquiridos ou desapropriados?

Para discutir o proposto, o texto segue organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, realiza-se breve histórico dos movimentos sociais agrários com suas lutas e conquistas; em seguida, trabalha-se a evolução do programa de reforma agrária; depois, as considerações finais com as interações e os resultados.

## HISTÓRICO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS AGRÁRIOS: LUTAS E CONQUISTAS

Um dos primeiros movimentos agrários são as Ligas Camponesas, que exerceram atividade entre 1955 e 1964. Sua primeira denominação foi Sociedade Agrícola e Pecuária de Plantadores de Pernambuco. A partir de 1959, as Ligas Camponesas se expandiram rapidamente, mas em 1962, seu principal líder foi assassinado, João Pedro Teixeira, e em 1964 ocorreu a desagregação do movimento (MEMORIAL DAS LIGAS CAMPONESAS, 2015).

Nessa época, o país vivia um momento de forte atuação política e sindical. Existiam 475 Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais no Brasil, dos quais 220 eram reconhecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Assim, em 22 de dezembro de 1963, trabalhadores(as) rurais de 18 estados, distribuídos em 29 federações, decidiram pela criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag (CONTAG 2015).

A Confederação iniciou sua atuação em um momento político importante, quando se discutiam as reformas de base, inclusive a reforma agrária. Entretanto, o regime militar foi implantado no País, o que reprimiu movimentos populares e suas lideranças. Para fragilizar ainda mais, a Contag sofreu intervenção, porém não se desintegrou e, com outros movimentos sociais, lutou contra a ditadura militar. Após esse período, durante a Constituinte, participou ativamente das discussões que envolviam os interesses da população do campo. Segundo Valadares et. al. (2015), a Contag, por meio de um intenso processo de articulação, ajudou a incluir o tema reforma agrária na Carta Magna.

Atualmente, 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais formam a Contag. A principal ação de massa promovida pela Contag é “O Grito da Terra Brasil”, organizada no mês de maio, que irá para a 21ª edição (CONTAG, 2015).

No final do regime militar, em 1984, surgiu o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST como uma tentativa de discutir e mobilizar a população em torno da concretização da reforma agrária (MST, 2015). Segundo Valadares et. al. (2015), no período da Nova República, a pauta ganhou destaque por meio da pressão do MST em favor da democratização da terra devido a estratégia política de ação de acampamentos e ocupações de imóveis rurais improdutivos. Tal ação tornou esse movimento como um protagonista da luta pela terra no Brasil.

Também no regime militar, é fundada a Comissão Pastoral da Terra (CPT) durante o Encontro de Pastoral da Amazônia, convocado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizado em Goiânia (GO). Inicialmente, a CPT

desenvolveu com os trabalhadores e trabalhadoras da terra um serviço pastoral. Atualmente, desenvolve ações em parceria com outros movimentos sociais agrários (CPT 2015).

Nota-se que, nos anos 1970 e 1980, consolidou-se a articulação nacional de movimentos sociais e organizações de apoio às lutas sociais rurais. Nos próximos anos, surgiram outros movimentos. Segundo Avrirzer (2010), a partir de 1990, houve forte proliferação de participação social no Brasil. O mesmo ocorreu com os movimentos do campo.

Atualmente, na luta pela terra, diversos movimentos agrários possuem interface com o Incra. Segundo a Diretoria de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamentos - DT do Incra, atualmente, 42 reivindicam imóveis (DT 2015). Isso é ratificado por Valadares et. al. (2015), que informam que a pressão social foi a responsável pela reforma agrária nos anos de 1990 e 2000.

## A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Em 1964, é editada a Lei nº 4.504 (Estatuto da Terra). O primeiro projeto de assentamento (PA) foi criado em 15/09/1965, denominado Projeto Integrado de Colonização Caxangá, em Ribeirão-PE, com área de 19.724 ha e capacidade para 971 famílias<sup>2</sup>.

O referido estatuto definiu que reforma agrária é o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade.

Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. À época da criação, o governo incentivou a colonização da Amazônia. Levas de migrantes de vários estados do Brasil foram levadas a ocupar as margens da estrada Transamazônica e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários. Para isso, foi editado o Decreto nº 67.557, de 12/11/70, que declara de interesse uma área de 155.469.600 ha (INCRA, 2015). Destaca-se que neste momento os movimentos sociais não tinham poder sobre o planejamento ou implantação da reforma agrária, que na verdade era a colonização.

Assim, a colonização seguiu pela região Norte, principalmente ao longo da rodovia Transamazônica. As diretrizes foram definidas no Plano de Integração Nacional – PIN, cuja execução ficou a cargo da Delegacia Regional da Amazônia - (Incrat do Incra). Segundo o Incra (2015), a redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária, diminuindo a colonização. O Decreto nº 97.766, de 10/10/1985, instituiu o novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com a meta utópica de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. Criou-se para isso o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad), mas quatro anos depois, assim como na colonização da transamazônica, os números alcançados eram modestos perante a meta. A colonização, em vez da reforma agrária, refletiu no debate político e ideológico em torno da Assembleia Nacional Constituinte.

Mesmo com a discussão, o Incra, em 1987, é extinto, passando o Ministério da Agricultura ser responsável pela reforma agrária. Contudo, devido às lutas na constituinte, em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recria o Incra, rejeitando o decreto-lei que o extinguira. Porém, a falta de respaldo político e a pobreza

---

<sup>2</sup>Fonte de informação: Sistemas de Informação de Projetos de Reforma Agrária – Sipra. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.incra.gov.br/reforma_agraria)

orçamentária mantiveram a reforma agrária quase paralisada no início dos anos 1990 (INCRA, 2015).

Sem avanços na obtenção de terras para a reforma agrária, fato destacado por Valadares et. al. (2015, que acrescentam “a pauta da reforma agrária foi camuflada pelos programas de colonização de terra públicas na Amazônia”, abre-se espaço para debates. Assim, as pressões dos movimentos sociais agrários ganham relevância. Eles permitem a normatização do tema. A primeira foi em 1991, com a publicação do Decreto nº 236/1991, de 22/10/1991, que é revogado pelo Decreto nº 433, de 24/01/1992. Ambos dispunham sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. Em seguida, é publicada a Lei nº 8.629/1993, de 25/02/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Assim, obtenção de imóveis rurais de forma onerosa passa a ser regulada pelo Decreto nº 433/92 e a Lei nº 8.629/93. Depois é publicado o Decreto nº 2.250, de 11/06/1997, que legitimará entidades representativas de trabalhadores rurais e agricultores a indicarem ao órgão fundiário federal áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária.

Nota-se que, a partir das normatizações citadas acima, o Incra aumenta significativamente o número de PA, conforme mostra o Gráfico 1. Isso é tão verdade que a autarquia disponibiliza suas estatísticas a partir de 1994. Assim, até 1994 foram incorporados ao programa de reforma 931 PAs com área de 16.290.069 ha e capacidade para assentar 58.317 famílias.

No período de 1995 a 2002, foram incorporados ao programa de reforma 4.281 PAs com área de 21.075.726 ha e capacidade para assentar 540.704 famílias. Em

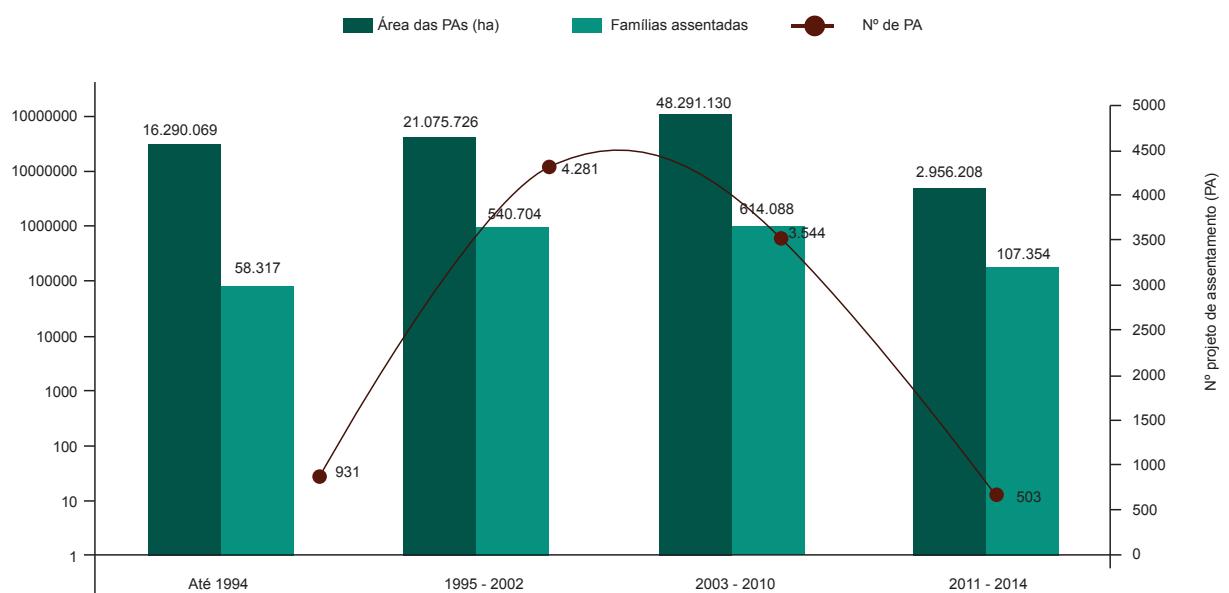


Gráfico 1. Número de projetos de assentamentos criados e de famílias homologadas e área total incorporada ao programa de reforma nos períodos entre 1961-1994 (até 1994), 1995-2002, 2003-2010 e 2011-2014. Fonte:Incra 2015.

seguida, nos anos de 2003 a 2010, foram incorporados ao programa de reforma 3.544 PAs com área de 48.291.180 ha e capacidade para assentar 614.088 famílias. No período de 2011 a 2014, foram incorporados ao programa de reforma 503 PAs com área de 2.956.208 ha e capacidade para assentar 107.354 famílias.

Em relação aos imóveis decretados, no mesmo período temos os seguintes dados: no primeiro, foram emitidos 1.296 decretos, com área de 15.576.008 ha; no segundo, foram emitidos 3.536 decretos, que somam 10.277.380 ha; no terceiro, foram emitidos 1.987 decretos, que somam 4.273.984 ha; e no quarto, foram emitidos 216 decretos, que somam 398.739.

Após o massacre de Eldorado dos Carajás, a luta do movimento social ganha a Esplanada, e entre 1997 e 2000 foram criados mais de 2.000 PAs, com capacidade para mais de 200 mil famílias. Por isso, entendemos que a luta dos movimentos foi a principal ferramenta para o avanço no tema. Valadares et. al. (2015) têm a mesma conclusão, inclusive atribuem que o impulsionamento na política de reforma agrária nesses anos possui forte correlação com o episódio.

Percebe-se outro grande avanço na política nos anos de 2003 a 2010, em especial no triênio 2004-2006. Nesse período, cerca de 2.000 PAs foram criados, que beneficiaram aproximadamente 350 mil famílias. Ao contrário dos anos até 2002, os movimentos sociais participaram da discussão e implementação da política de reforma agrária, inclusive com garantia de espaços políticos para debate da reforma agrária, como exemplo citamos Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf).

Nota-se que após 2006, os números de projetos de assentamento e de decretos para fins de reforma agrária foram diminuindo. Isso se deve pelo aumento nacional da produtividade da agropecuária e pela judicialização desde a fiscalização da função social até o pedido de emissão de posse (após a publicação do decreto presidencial). Ambos dificultam a criação de novos projetos de assentamentos. Valadares et. al. (2015) afirmam que os processos judiciais, que são inerentes à desapropriação, dificultam a celeridade para criar projetos de assentamentos.

Destaca-se, ainda, que o Incra, nos relatórios de gestão, afirma que a partir de 2011 intensificou seu trabalho na infraestrutura e no desenvolvimento dos projetos de assentamento, que até 2010 possuíam uma área de 85.656.975 ha, ou seja, mais de 10% do território nacional. Valadares et. al. (2015) citam que a necessidade de melhoria na infraestrutura em PAs vem sendo abordadas recorrentemente em estudos e pesquisas sobre o tema.

Além disso, entendemos que a dificuldade na obtenção de novos imóveis e na criação de PAs é devido à legislação atual, a Lei nº 8.629/1993 e o Decreto nº 433/1992, que foram instrumentos pensados nos anos de colonização e não permitem a correta fiscalização da função social da propriedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que o governo federal realizava a interface com o movimento agrário há muito tempo, mas com quebra de diálogos pontuais, exceto na ditadura militar. Esse ponto fora da curva é marcado pela extinção da Liga dos Camponeses em 1964/1965 e a atuação reprimida dos movimentos nesse período. Na colonização da Amazônia, prevaleceu o regime autoritário, por isso a reforma agrária teve tímido destaque para inclusão de trabalhadores rurais.

Os movimentos agrários sabedores disso, a partir de 1990, intensificaram as reivindicações e lutas em prol da reforma agrária. Assim, o governo federal respondeu regulamentando os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (Decretos nos 433/92 e 2.250/97 e Lei no 8.629/93). Mas até 1994 a política não avançou de forma significativa. Pode-se inferir que o fato é reconhecido pelo Incra, pois em sua página na rede mundial de computadores são compilados os dados em uma referência temporal, até 1994.

Os movimentos sociais não desistiram. Com isso, nos últimos 20 anos foram incorporados à reforma agrária, pela forma de obtenção onerosa, 5.415 PAs, que representa uma área de 16.680.536 ha e 433.496 famílias assentadas.

Conforme o exposto, esses números comprovam a força da atuação dos movimentos sociais. As estatísticas provam que as intensas pressões e interlocuções do movimento agrário com o Incra traz bons resultados à reforma agrária. É importante afirmar que cada um contribui realizando o seu papel na sociedade brasileira. O primeiro faz as cobranças, que são legais, e o segundo executa sua missão e visão institucional.

Tal interação, que nomeio como simbiose, provoca ótimos resultados. Isso mostra que a autarquia tem elevada interface com os movimentos agrários, pois, de forma clara, a sociedade determina a agenda do órgão nessa política. Esse fato é constado por Pires, Roberto e Vaz (2012), que apontaram um aumento das interfaces socioestatais nos programas de reforma agrária.

Pelo exposto, as análises realizadas permitem as seguintes conclusões:

- Existe grande influência dos movimentos sociais agrários na política de reforma;
- A pressão política realizada pelos movimentos agrários fez com que o número de PAs crescesse de forma significativa a partir de 1994, com destaques nos períodos de 1997 a 2000 e de 2004 a 2006;
- As interlocuções da interface movimento social agrário e Incra são amparadas por dispositivo legal, que inclusive permite a indicação de imóveis para a reforma agrária.

Por fim, este estudo tenta mostrar, sem desmerecer os demais atores e instituições que possuem interesse favorável à política, que as pressões dos movimentos sociais são de extrema importância para a reforma agrária e o Incra.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **A reforma agrária na constituição de 1988.** 2001. Disponível em: <<http://sites.unifra.br/Portals/35/Artigos/2001/36/reforma.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

AVRITZER, Leonardo. O Papel da Participação nas Políticas Sociais do Governo Federal. SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia e PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs). In: **Estado, Instituições e Democracia: democracia** - Volume 2 / Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2015.

CONTAG. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Contag 50 anos:** de lutas e conquistas para o campo. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=432&ap=1&nw=1>>. Acesso em: 7 mar. 2015.

CPT. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **O nascimento da CPT.** Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=432&ap=1&nw=1>>. Acesso em: 7 de mar. 2015.

DT. DIRETORIA DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS. INCRA. INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Áreas prioritárias para a reforma agrária.** 2015.

DT. DIRETORIA DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS. INCRA. INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Sistema de Obtenção de Terras – SISOTE.** 2015.

INCRA. INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Reforma Agrária.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.incra.gov.br/reforma_agraria)>. Acesso em: 5 mar. 2015.

MEMORIAL DAS LIGAS CAMPONESAS. **História das Ligas Camponesas.** Disponível em: <[http://www.ligascamponesas.org.br/?page\\_id=99](http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99)>. Acesso em: 7 mar. 2015.

MST. MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. HISTÓRIA DAS LIGAS CAMPONESAS. **História do MST**. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

OLIVEIRA, Mariana SC. Participação, saúde e direito na Assembleia Nacional Constituinte: um resgate do debate. In: **Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Fortaleza. 2005. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Mariana%20Siqueira%20de%20Carvalho%20Oliveira\\_Direito%20e%20Politica.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Mariana%20Siqueira%20de%20Carvalho%20Oliveira_Direito%20e%20Politica.pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2015.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Texto de Discussão. Ipea: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1707.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf)>.

RICCI, Rudá. **A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos**. Revista Espaço Acadêmico, v. 54, 2005.

VALADARES, Alexandre Arbex; FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; RAUTA, Leonardo; SOUZA, Marcelo Galiza Pereira de; SILVA, Raimundo Pires. Desenvolvimento Rural. Capítulo 7. In.: **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 23, 2015**, v. 1 – Brasília: Ipea, 2000 – (jun. 2000- ). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

## INCRA

### 4.2 A REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS PELO INCRA: POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO.

Isabelle Alline Lopes Picelli<sup>1</sup>  
Júlia Marques Dalla Costa<sup>2</sup>  
Roberto Alves de Almeida<sup>3</sup>  
Danilo Pires Farias<sup>4</sup>  
Fernanda Silveira Anjos<sup>5</sup>  
Ângela Maria Gregório<sup>6</sup>

Brasília, DF

## INCRA

Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária  
Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas

### 4.2 A REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS PELO INCRA: POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO.

“(...) se queremos lutar contra o racismo (...) precisamos estudar, realizar pesquisas e compreender mais sobre a história da África e da cultura afro-brasileira e aprender a nos orgulhar da marcante, significante e respeitável ancestralidade africana no Brasil, compreendendo como esta se faz presente na vida e na história de negros, índios, brancos e amarelos brasileiros” (GOMES, 2005, p. 49).

## INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas, o Brasil conheceu um amplo processo de redemocratização que possibilitou a entrada na agenda pública de questões até então pouco visíveis, gerando políticas públicas inovadoras. As demandas por redistribuição e reconhecimento de grupos étnicos formadores da sociedade brasileira ganham maior visibilidade nos anos 1980. A Constituição de 1988 operou a confirmação da existência no Brasil de um Estado pluriétnico, reconhecendo e garantindo as diferenças étnicas (SILVA, 1994).

A mesma Constituição passou a dar visibilidade às comunidades de remanescentes de quilombos, grupos cujas famílias guardam relação histórica com o processo de escravidão no Brasil. A Carta Magna reconhece aos remanescentes de quilombos, por meio do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos de propriedade. O art. 68 do ADCT abre uma porta para que as comunidades negras rurais sejam consideradas grupos étnicos, com historicidade própria. Antes pouco visíveis em meio ao campesinato brasileiro, esse dispositivo cria um novo sujeito de direitos, “remanescente de quilombo”, sujeito que opera a ligação entre o passado dos quilombos e a necessidade de inclusão atual de uma população com acesso precário à terra e outros serviços públicos.

Combinado ao art. 68 do ADCT, é importante a leitura conjunta dos artigos 215 e 216 da Constituição da República, que incumbe o Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, com a valorização e a difusão das manifestações culturais populares, indígenas, afro-brasileiras e de outros grupos, em prol da diversidade étnica e regional.

O patrimônio cultural brasileiro é definido como conjunto dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade

---

<sup>1</sup> Antropóloga, Mestre em Ciência Política (UnB). Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Coordenadora Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Incra.

<sup>2</sup> Analista Técnica de Políticas Sociais, Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia e Sociologia (UnB), Graduação em Estatística em andamento (UnB)

<sup>3</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Antropólogo, Bacharel e Mestre em Antropologia Social (UnB), Doutorando em Antropologia Social (UnB).

<sup>4</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário – Antropólogo, Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia (UnB) e Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo e Comunicação Organizacional (UnB).

<sup>5</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Antropóloga, Chefe da Divisão de Identificação, Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia (UnB).

<sup>6</sup> Técnica em Reforma e Desenvolvimento Agrário - Cartografia, Chefe da Divisão de Desintrusão e Titulação, Técnica em Geodésia e Cartografia, Graduação em Ciências Sociais em andamento (UnB).

brasileira. Entre esses bens estão as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais, ficando tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Dessa feita, apreende-se que a noção de patrimônio imaterial, ou intangível, ganha corpo no âmbito do Estado Brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como uma forma mais ampla de se considerar o patrimônio cultural que, por sua vez, se desdobraram em diversas políticas públicas de preservação de bens culturais de natureza imaterial. Assim, a valorização do patrimônio nacional não está mais vinculada apenas à concepção arquitetônica e física, que foi ultrapassada. Ademais, o Brasil é país signatário da Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que figura sob o Decreto nº 6.177/ 2007, que estabelece os objetivos e diretrizes dessa política.

Não é difícil perceber que os direitos dos povos tradicionais são direitos culturais, e suas formas de expressão, seus modos de criar, fazer e viver, suas obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações são bens culturais, merecendo, portanto, atenção do Estado. Nesse sentido, Gilberto Velho (2006) trata da questão de patrimônio ressaltando o reconhecimento de espaços como o quilombo, faz jus à enorme contribuição desses grupos à formação do país e é reconhecido pela diversidade cultural do país e pela valorização da cultura afro-brasileira.

Voltando ao tempo da colônia e do Império brasileiro, pode-se afirmar que o conceito de quilombo vigente à época se referia à “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Essa definição foi utilizada pelo Conselho Ultramarino em carta ao rei de Portugal no ano de 1740 (ROCHA, 2005). Definição semelhante é aquela presente na Lei no. 236, de 20 de agosto de 1847, época de recrudescimento da escravidão no Brasil. Nesse dispositivo, consta no artigo 12 que “Reputa-se-há escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho” (*apud* ROCHA, 2005:99). Nas épocas colonial e imperial, o quilombo representou radical ruptura com o sistema brasileiro latifundiário e escravista. Foram criminalizados e violentamente reprimidos por representarem uma contestação da ordem jurídica, econômica e social vigentes (MOURA, 1972). Ambos os conceitos mencionados têm em comum o fato de criminalizarem o fenômeno quilombo, tendo em vista que transgrediam o sistema escravocrata então vigente, e tratarem esses grupos como isolados geográfica e culturalmente da sociedade em geral. Essa noção perdurou

durante séculos na historiografia brasileira.

Os anos 1980 conhecem um crescimento da produção científica acerca do campesinato negro. A promulgação da Constituição de 1988 também contribui para o crescimento do interesse acadêmico sobre o fenômeno. Em especial, estudos do campo da História e da Antropologia passaram a desvelar os modos de reprodução, ocupação e apropriação do território no período pós-escravidão. Diferentemente do conceito que vigorava no período escravista, os estudos revelam a diversidade de formação dos quilombos. Não só a fuga constituiu elemento de busca e apropriação de terras. A doação de terras a escravos e ex-escravos, a compra de terras, a ocupação de terras livres após a abolição e apropriação de fazendas abandonadas pelos proprietários, devido ao declínio de culturas como o açúcar, também estão na origem dos quilombos.

Sabe-se hoje que as comunidades negras sempre mantiveram relações de troca com o restante da sociedade brasileira no período pós-escravidão. Tais grupos participaram da produção de alimentos no país para consumo próprio e comercialização, compondo o campesinato brasileiro em sua diversidade.

Segundo Parecer da Associação Brasileira de Antropologia (ASSOCIAÇÃO, 2012) e José Mauricio Arruti (2003), é preciso se afastar de uma noção de quilombo como formação social única, imutável e fixa no tempo. Comunidades quilombolas contemporâneas são uma forma de organização social, diversa, multifacetada, dinâmica e persistente dos afro-brasileiros que se consolidaram a partir de grupos familiares extensos que suportam processo produtivo singular, que conduziram ao acampamento com o processo de desagregação das fazendas, indústria e outras transformações econômicas; que, nas diversas regiões do Brasil, introduziram uma diminuição do poder de coerção dos grandes proprietários territoriais. Portanto, tais territórios compreendem as diversas modalidades decorrentes da reorganização da economia brasileira no período pós-escravista, em que, inclusive, não apenas os afrodescendentes estão envolvidos.

O fenômeno quilombo não é exclusivo da História brasileira. Outros países da América Latina compartilham, em sua formação social, a existência de comunidades negras rurais, historicamente excluídas dos projetos de desenvolvimento nacionais. Compartilham também a afirmação de uma identidade própria e a defesa do direito a uma vida digna, com acesso a políticas públicas adequadas. São exemplos desses grupos os *garífunas*, na América Central, os *palenqueros*, na Colômbia e os povos afro-equatorianos, no Equador.

## O DECRETO 4887/2003

Inicialmente, a regularização dos territórios quilombolas prevista no art. 68 do ADCT ficou sem operacionalização e regulamentação por parte do Estado por quase uma década. Coube ao Incra, por iniciativa própria, embasado na Portaria Incra 307/1995, iniciar esse processo titulando seis territórios quilombolas no Pará, entre 1995 e 1998. Em 1999, a responsabilidade do processo de titulação de territórios quilombolas passou à Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura. Até 2003, a Fundação expediu 16 títulos em benefícios de comunidades quilombolas. Os estados do Pará, Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul também passaram, a partir dos anos 90, a realizar titulações de territórios quilombolas.

Em 2003, a atribuição de regularizar os territórios quilombolas passa a ser do Incra, por meio do Decreto no 4887/2003. O decreto traz institutos jurídicos inovadores e em sintonia com dispositivos legais internacionais. As comunidades autoatribuídas como remanescentes de quilombos podem solicitar ao Incra a abertura de processo administrativo visando à titulação da área de ocupação ancestral. A autoidentificação guarda sintonia com norma internacional de Direitos Humanos, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que considera a consciência como critério fundamental. Tal Convenção foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, apresentando status constitucional, uma vez que foi aprovado seguindo o rito equivalente às emendas constitucionais (art. 5º, §3º, da CF/1988). A autoatribuição como remanescente de quilombo é atestada por meio de certidão pela Fundação Cultural Palmares, conforme a Portaria FCP 98/2007.

A identidade quilombola assume duas vertentes: uma individual, pois depende da consciência de cada membro para se reconhecer como quilombola e, ao mesmo tempo, uma coletiva, na qual é preciso ser aceito como membro daquela comunidade, de acordo com os critérios de pertencimento do grupo, estabelecidos coletivamente.

O Decreto nº 4.887/2003 traz definição de comunidade remanescente de quilombo em sintonia com os estudos históricos e antropológicos que apontam os quilombos como forma de organização social. De acordo com o art. 2º do Decreto nº 4.887/2003, são considerados remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Assim sendo, as comunidades quilombolas trazem em sua história

a presunção da ancestralidade negra, mesmo que alguns membros incluídos ao grupo ao longo de sua trajetória apresentem outras ancestralidades, apresentando um histórico de resistência coletiva à opressão sofrida desde o período escravagista. As comunidades quilombolas constituíram trajetória própria dentro da História do Brasil, apresentando características sociológicas comuns no parentesco, na organização social, nas atividades produtivas e reprodutivas. São características comuns como essas que, quando presentes em um agrupamento de pessoas qualquer, os tornam uma comunidade, diferenciando-as de um simples ajuntamento de pessoas. Por fim, outro elemento marcante e distintivo dessas comunidades são as relações e vínculos com a terra que ocuparam e ocupam atualmente.

Em comum na historicidade das diversas comunidades negras brasileiras, rurais e urbanas, está o fato de a terra ter sido crucial para manutenção dos grupos. As terras tradicionalmente ocupadas representaram territórios de reprodução física e cultural e de liberdade em um contexto político de extrema exclusão das populações negras, mesmo após a abolição da escravidão.

As comunidades remanescentes de quilombo fundaram sua existência sobre o uso intensivo e extensivo, prático e simbólico de um determinado território, elemento que acaba por assumir um papel essencial à reprodução física e social do grupo. Portanto, em geral, o território para um grupo quilombola ocupa o lugar de elemento central no processo identitário grupal (LEITE, 2000). De maneira geral, as comunidades quilombolas regulavam e regulam o uso das terras que possuem com base na tradição e regras costumeiras, ou seja, de maneira consensual entre as famílias.

De acordo com o art. 2º do Decreto nº 4.887/2003, são consideradas terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. Dessa forma, tal caracterização legal abrange não somente as áreas de ocupação efetiva atual. Em geral, as comunidades remanescentes de quilombos reproduzem-se atualmente em porções de terras reduzidas e insuficientes para reprodução das próximas gerações. O conceito abrange também terras que outrora garantiram a manutenção do grupo e sobre as quais residem um universo de características culturais e ideológicas, valores e práticas dessas comunidades. Assim sendo, o território identificado se constitui a partir de uma porção específica de terra acrescida da configuração sociológica e histórica que os membros da comunidade construíram ao longo do tempo, em sua vivência sobre a mesma.

Não obstante a importância que a terra teve para sobrevivência física e cultural desses grupos na sociedade brasileira, as leis do Império e da República representaram barreiras à regularização das terras ocupadas, herdadas, compradas ou doadas a grupos negros no período escravista e no pós-abolição. Ademais,

a situação de vulnerabilidade social dessa população, a influência de ideais eugenistas no Brasil ainda no século XX, o aumento demográfico e, principalmente, a chegada avassaladora das agroindústrias vão ampliando, ao longo dos anos, os níveis de conflito, o êxodo e a desagregação dos grupos familiares. Obrigados a mudar de lugar sucessivamente ou encolher suas benfeitorias em pedaços de terras menores, vão ao mesmo tempo concebendo esses lugares como pontos fixos, compondo uma “cartografia negra” no que tange à própria definição da sua identidade, desde uma cidadania que se caracteriza principalmente por ser inferiorizada (ALMEIDA, 2005).

## REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

O Relatório Técnico de Identificação e Delimitação produzido no âmbito do processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas pelo Incra tem como principal objetivo descrever o percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, elencar os bens materiais e imateriais de relevância na construção de suas identidades e memória e na sua reprodução física, social e cultural e, em especial, contar o histórico de ocupação do grupo estudado com base na memória do grupo envolvido e documentos disponíveis. Além disso, o RTID contempla informações acerca do território físico pleiteado, ou seja, informações agronômicas contendo descrições e características do solo, clima e vegetação. Tal estudo técnico é a base para regularização de cada território quilombola.

Os Relatórios Antropológicos, principais peças componentes dos Relatórios Técnicos, representam rico acervo da história das comunidades negras – e também urbanas – no Brasil. Destaca-se aqui a parceria com universidades brasileiras para produção desses estudos, envolvendo profissionais antropólogos, sociólogos, historiadores e geógrafos na tarefa de escrever a história de grupos pouco visíveis na historiografia brasileira. O conjunto de Relatórios Antropológicos produzidos pelo Incra e parceiros formam acervo inédito que conta como as comunidades negras operaram a ocupação do espaço territorial brasileiro, suas formas de apropriação e uso das terras, bem como os processos de expropriação e exploração vividos.

A política de regularização fundiária quilombola se trata, portanto, de política pública que conjuga as dimensões de reconhecimento e redistribuição social. As demandas por reconhecimento são aquelas que clamam por aceitação oficial das diferenças e especificidades de alguns grupos. Já as demandas por redistribuição são aquelas referentes a melhores condições materiais de reprodução. O processo de titulação das terras remanescentes de quilombos dá conta dessa demanda ambivalente por reconhecimento da história das comunidades negras dentro da História brasileira e ao mesmo tempo tem fim com a entrega do território tradicionalmente ocupado, garantindo acesso formal à terra e a permanência em terras suficientes para sua reprodução física e cultural, condição básica para o desenvolvimento e inclusão social. O título expedido pelo Incra em nome das associações que representem a comunidade é coletivo e pró-indiviso. Nele são inscritas as cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade da área a ser titulada.

O Decreto nº 4.887/2003 reafirmou a atuação complementar da União – por meio do Incra – dos estados e dos municípios na regularização das terras de quilombos. Dez estados possuem legislação visando garantir a regularização das áreas quilombolas em terras públicas estaduais (Amapá, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba,

Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo). A maior parte dessas legislações surgiu após o Decreto nº 4.887/2003.

Como fruto do trabalho da União, estados e municípios, foram expedidos até o presente momento 207 títulos em 148 territórios quilombolas, totalizando 1.040.506,7765 hectares titulados em nome das comunidades, beneficiando 15.719 famílias. Tal área representa 0,12% do território nacional.

As comunidades quilombolas são compostas principalmente de famílias agricultoras, extrativistas e pescadores artesanais. Trata-se de população que apresenta níveis de miserabilidade altos. Cerca de 70% das famílias autodeclaradas quilombolas no CadÚnico se encontram na extrema pobreza. Muitas delas vivem em situação de insegurança e conflito quanto ao acesso à terra nas regiões em que vivem.

Um grande número de comunidades espera a titulação de terras. Atualmente existem 1.529 processos abertos no Incra, sendo 143 no Sul, 277 no Sudeste, 108 no Centro-Oeste, 871 no Nordeste e 130 no Norte. Percebe-se que a região Nordeste concentra mais da metade da demanda por regularização de remanescentes de quilombos.

Desde 2003, foram publicados pela autarquia 201 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação. A demanda crescente pela regularização fundiária fez com que o Incra buscasse alternativas para aumentar sua capacidade operacional de produção dessas peças. Além do concurso público realizado em 2010, que aumentou o número de analistas em Antropologia, a autarquia tem buscado a continuidade de parcerias com universidades e também a contratação de Relatórios Antropológicos por meio de pregão eletrônico. Em 2015, foi finalizado o processo que resultou na contratação e entrega de 106 relatórios dessa natureza.

Além das estratégias para aumento da capacidade operacional, a política de regularização fundiária de quilombos ganha, no final de 2013, uma iniciativa de controle de social. Naquele ano é instalada a Mesa de Acompanhamento da Política de Regularização Quilombola, em nível nacional e estadual, que passou a ser regulamentada pela Portaria nº 397/2014. Nesse espaço, Incra, entidades públicas com ações afetas a esse público e representantes de comunidades quilombolas discutem e planejam as ações de regularização feitas pelo Incra e promovem articulações entre políticas públicas. Em consonância com o Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), as mesas de acompanhamento consolidam o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas referentes à regularização fundiária em quilombos.

Assim, priorizando público cuja situação social exige a atenção e ação do Estado brasileiro visando combater a miséria no campo e o ciclo de pobreza e vulnerabilidades deixadas pelo período escravista, a política de regularização fundiária

alia reconhecimento da presença histórica e cultural dos grupos remanescentes de quilombo, acesso à terra como meio produtivo necessário ao seu desenvolvimento e controle social e participação em suas ações fins.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. Boletim Informativo do Nuer: **Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras**. Florianópolis: v. 2, n. 2, p. 15-57, 2005.

ARRUTI, José Maurício. **O quilombo conceitual:** por uma Sociologia do “artigo 68”. Projeto Egbé – Territórios Negros (KOINONIA), 2003

Associação Brasileira de Antropologia. **Parecer do Grupo de Trabalhos Quilombos, 2012.**

LEITE, I.B. **Os Quilombos no Brasil:** Questões Conceituais e Normativas. Etnográfica, vol. IV, n. 2, p. 333-354, 2000.

LINO GOMES, Nilma. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. Em: **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03**. Brasília: SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, p. 39-62, 2005.

MOURA, C. **Rebeliões da senzala:** quilombos, insurreições e guerrilhas. São Paulo: Conquista, 1972.

ROCHA, E. G. T. O Decreto 4887 e a regulamentação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Boletim Informativo do Nuer: **Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 97-102, 2005.

SILVA, D. S. Direito Insurgente do Negro no Brasil: Perspectivas e Limites no Direito Oficial. In: DONIZETE CHAGAS, S. (Org.), **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.

VELHO, Gilberto. **Patrimônio, negociação e conflito**. Rio de Janeiro: Mana, v. 12, n. 1, p. 237-248, 2006.