



# II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

**Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**





**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**  
**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO**  
**E REFORMA AGRÁRIA**

**Luiz Inácio Lula da Silva**

Presidente da República

**Miguel Soldatelli Rossetto**

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

**Guilherme Cassel**

Secretário-executivo do Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

**Rolf Hackbart**

Presidente do Instituto Nacional de Colonização e  
Reforma Agrária (Incra)

**Valter Bianchini**

Secretário de Agricultura Familiar

**Eugênio Peixoto**

Secretário de Reordenamento Agrário

**José Humberto Oliveira**

Secretário de Desenvolvimento Territorial

# Sumário

Apresentação	5
1. Introdução	7
2. Reforma Agrária e Agricultura Familiar nas bases do desenvolvimento territorial sustentável	11
2.1. Concentração da terra, pobreza e exclusão social no meio rural	11
2.2. Bases para um modelo agrícola sustentável	12
3. Um novo modelo de Reforma Agrária - da intervenção fundiária ao desenvolvimento territorial	15
4. Demanda por Reforma Agrária	17
5. Programas	19
5.1. Novos Assentamentos	19
5.2. Cadastro de Terras e Regularização Fundiária	22
5.3. Recuperação dos Atuais Assentamentos	24
5.4. Crédito Fundiário	25
5.5. Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária	26
5.6. Titulação e Apoio ao Etno-desenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos	28
5.7. Reassentamento de Ocupantes Não Índios de Áreas Indígenas	30
5.8 Reserva Extravista e Assentamento Florestal	30
5.9. Atingidos por Barragens e grandes obras de infra-estrutura	31
5.10. Populações Ribeirinhas	31
6. Universalização do acesso a direitos: Educação, Cultura e Seguridade Social	33
6.1. Programa Nacional de Educação do Campo	33
6.2. Seguridade Social	33
6.3. Acesso à Cultura	35
7. Um novo marco jurídico-institucional	36
8. Metas	38



*O meio rural  
brasileiro precisa  
se tornar,  
definitivamente,  
um espaço de  
paz, produção e  
justiça social.*

# Apresentação

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano.

Esta compreensão que orienta as ações do governo federal e inspirou o II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que foi apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília – evento inédito de unidade dos movimentos e entidades do campo. Construído num amplo diálogo social, o Plano é fruto do esforço coletivo de servidores e técnicos, com o acúmulo dos movimentos sociais e da reflexão acadêmica. Combina qualidade e quantidade, eficiência e transparência na aplicação dos recursos numa ação integrada de governo e com a participação social na sua implementação. O processo de elaboração do II PNRA contou também com a importante contribuição do professor Plínio de Arruda Sampaio e uma equipe de especialistas de diferentes instituições acadêmicas.

Suas metas representam a realização do maior plano de reforma agrária da história do Brasil. Até o final de 2006 serão 400 mil novas famílias assentadas; 130 mil famílias terão acesso a terra por meio do crédito fundiário e outras 500 mil adquirirão estabilidade na terra com a regularização fundiária. São mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados.

Mas o II PNRA vai além da garantia do acesso à terra. Prevê ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como Saúde e Educação, Energia e Saneamento.

Nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação dos novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e as tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às especificidades de cada bioma e comprometidos com a sustentabilidade ambiental. Uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentamentos e para sua integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial.

O II PNRA é tradutor de uma visão ampliada de reforma agrária, que reconhece a diversidade de segmentos sociais no meio rural, prevê ações de promoção da igualdade de gênero, garantia dos direitos das comunidades tradicionais e ações voltadas para as populações ribeirinhas e aquelas atingidas por barragens e grandes obras de infra-estrutura.

O meio rural brasileiro precisa se tornar, definitivamente, um espaço de paz, produção e justiça social. A reforma agrária é uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, portanto, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação.

## **Miguel Rossetto**

MINISTRO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

## **Rolf Hackbart**

PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA





*A Reforma Agrária é reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana.*

# 1. Introdução

*“Para viabilizar um novo modelo de desenvolvimento rural e agrícola será fundamental a implementação de um programa de reforma agrária amplo e não atomizado, isto é, centrado na definição de áreas reformadas que orientem o reordenamento do espaço territorial do país, via o zoneamento econômico e agroecológico.*

*A implantação de um Plano Nacional para a Reforma Agrária é fundamental para o país, pois irá gerar postos de trabalho no campo, contribuir com as políticas de soberania alimentar, combate à pobreza, e com a consolidação da agricultura familiar.*

*A reforma agrária é também fundamental para dinamizar as economias locais e regionais.*

*A democratização do acesso à terra pressupõe também medidas que ampliem o acesso aos atuais minifundiários e seus filhos e filhas, criando condições para sua viabilidade econômica.*

*Esta é uma luta histórica e será uma prioridade estratégica do nosso governo. O Plano Nacional de Reforma Agrária deverá expressar essas diretrizes políticas nas suas metas, políticas e procedimentos de execução.”*

Vida Digna no Campo - 2002

O Programa Vida Digna no Campo apresentado à sociedade brasileira em 2002 assinala a atualidade e a importância da Reforma Agrária para o desenvolvimento rural sustentável. A Reforma Agrária é reconhecida como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana. Ela promove a geração de empregos e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, garante a segurança alimentar, promove e preserva tradições culturais e o meio ambiente, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional.

Urge realizar a Reforma Agrária para que a situação econômica e social da população do campo não assuma gravidade ainda maior, mas especialmente para não perdermos a oportunidade histórica de transformar o meio rural brasileiro em um lugar de vida economicamente próspera, socialmente justa, ecologicamente sustentável e democrática.

A Reforma Agrária é urgente não apenas pela gravidade da questão agrária expressa pelos conflitos no campo e por uma forte demanda social, mas, principalmente, pela sua contribuição à superação da desigualdade e a exclusão social de parte significativa da população rural.

O cenário de retomada do crescimento econômico e de expansão das exportações agrícolas, combinado com as metas do Programa Fome Zero de inclusão de 44 milhões de pessoas no Programa Bolsa-Família em 4 anos, projeta uma ampliação da demanda por alimentos e produtos agrícolas que deverá ser suprida pela produção da agricultura familiar e dos assentamentos de Reforma Agrária.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA foi elaborado a partir de um profícuo e democrático diálogo com distintos setores sociais, em particular com as entidades de representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, atualiza e amplia o Programa Vida Digna no Campo. O Plano não inaugura a atuação do governo federal neste tema, mas expressa o que foi acumulado e amadurecido no primeiro ano e anuncia uma nova fase com ações, procedimentos, instruções e instrumentos adequados ao cumprimento do seu compromisso com a Reforma Agrária.

O PNRA reconhece a diversidade social e cultural da população rural e as especificidades vinculadas às relações de gênero, geração, raça e etnia que exigem abordagens próprias para a superação de toda forma de desigualdade. Reconhece os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, suas características econômicas e culturais, valorizando seu conhecimento e os saberes tradicionais na promoção do etnodesenvolvimento.

Trata-se de um plano que integra um Programa de Governo e um Projeto para o Brasil Rural que busca retomar a trajetória anunciada pelo I Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado em 1985 como uma das expressões do projeto de redemocratização do país. Expressa uma visão ampliada de Reforma Agrária que pretende mudar a estrutura agrária brasileira. Isso exige necessariamente a democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária, e ações dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero. Esta profunda mudança no padrão de vida e de trabalho no meio rural envolve a garantia do crédito, do seguro agrícola, da assistência técnica e extensão rural, de políticas de comercialização, de agroindustrialização, de recuperação e preservação ambiental e de promoção da igualdade.

A dimensão social da Reforma Agrária se combina com importantes implicações macroeconômicas por meio da inclusão de agricultores excluídos do circuito econômico, da geração de milhões de novas ocupações, da utilização de terras que não cumprem sua função social e da ampliação da produção de alimentos.

Desconcentrar a propriedade da terra é uma condição necessária, porém não suficiente para a correção das mazelas decorrentes da atual estrutura agrária. A determinação de realizar uma Reforma Agrária “ampla” e sustentável coloca a necessidade de atingir magnitude suficiente para provocar modificações nessa estrutura, combinada com ações dirigidas a assegurar a qualidade dos assentamentos, por meio de investimento em infra-estrutura social e produtiva. É preciso combinar massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Esses elementos ainda assim serão insuficientes se os beneficiários da reforma agrária e os agricultores familiares não estiverem inseridos por meio de suas associações e cooperativas em um espaço geográfica, social, econômica e politicamente dinâmico, se as ações não estiverem integradas num enfoque de desenvolvimento territorial sustentável. Por isso, o planejamento das áreas reformadas está articulado com o das ações dirigidas à agricultura familiar e às comunidades tradicionais, criando sinergias e um dinamismo que possibilitará a



intensificação da pluriatividade e o aumento da renda da família rural.

É assim que a Reforma Agrária promove o desenvolvimento na região e se alimenta dessa sinergia para ter êxito. A omissão desta dimensão nas políticas fundiárias adotadas até hoje, com o predomínio de assentamentos isolados e sem que fossem criadas as condições apropriadas para a produção e a comercialização, explica a sua pouca efetividade e a geração de um passivo ambiental, produtivo e social.

Mas, mesmo com esta omissão, a criação dos assentamentos como novas unidades produtivas e de moradia promoveu transformações de ordem econômica, política e social tanto na população beneficiária como na região e nas instituições locais. Pesquisas recentes demonstram que os assentamentos provocaram, especialmente nas regiões com alta densidade de famílias beneficiárias, a dinamização econômica dos municípios onde se inserem, tendo como base um processo produtivo mais diversificado que se traduziu em uma espécie de reconversão produtiva em regiões de crise da agricultura patronal. Para além da relevância do número de novos produtores, estimulando um aumento na oferta de produtos (em especial alimentares), os assentados potencializam o mercado de consumo, comprando não só gêneros alimentícios nas feiras, no comércio local e até mesmo de cidades vizinhas, como também insumos e implementos agrícolas, eletrodomésticos e bens de consumo em geral.

A comercialização da produção dos assentados provocou não apenas a dinamização ou até mesmo a recriação de canais tradicionais, como é o caso das feiras na região nordestina, como também a emergência de pontos de venda próprios (feiras de produtores), formas cooperativas, experiências relativamente bem sucedidas de transformação do produto para venda por meio da implantação de pequenas agroindústrias, constituição de marcas para comercializar a produção e de um mercado específico para os “produtos da reforma agrária”. Essas inovações contribuíram para fazer da comercialização num momento de afirmação social e política dos assentados, que de uma situação inicial de desconfiança passam a ser valorizados pela população urbana local.

Num cenário de arrefecimento das oportunidades de trabalho como o atual, os assentamentos representam, adicionalmente, uma importante alternativa de emprego. Além de criar, em média, três ocupações por unidade familiar no próprio estabelecimento, inclusive as atividades desenvolvidas fora do lote, os projetos de reforma agrária também geram trabalho para terceiros, associados aos investimentos em infra-estrutura econômica e social e contratação de mão-de-obra externa pelos assentados.

Comparadas à situação presente e pretérita das famílias assentadas e mesmo se comparada com a situação de outros setores da população rural, e guardadas a forte heterogeneidade entre os projetos e a precariedade da infra-estrutura prevalecente em boa parte dos mesmos, constata-se uma melhoria nas suas condições de vida.

Essa melhoria é maior nas regiões onde há uma concentração de assentamentos, quando se configuram, na prática e a posteriori, a constituição de áreas reformadas, que se contrapõem à lógica de desapropriações isoladas que caracterizou a intervenção do Estado na questão agrária.

Uma nova perspectiva orienta o PNRA. Nos novos projetos de assentamento busca-se combinar viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. Pretende-se, assim, criar as condições para que o modelo agrícola possa ser alterado, introduzindo-se maior preocupação com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente.

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

O público do PNRA inclui, além dos beneficiários diretos da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infra-estrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habita os municípios rurais que não se dedicam às atividades não agrícolas, porém a elas diretamente ligados, num universo que chega a cerca de 50 milhões de pessoas.

O PNRA prevê variados instrumentos que deverão ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as características de cada região e dos diversos públicos. São instrumentos de redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; de fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares; de dinamização da economia e da vida social e cultural dos territórios.

Pela sua importância e abrangência a Reforma Agrária é assumida como Programa de Governo, exigindo para a consecução de seus objetivos uma forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros, a combinação das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza rural, de consolidação da agricultura familiar, acrescidas daquelas voltadas para compor uma rede de proteção social e de acesso a direitos, entre as quais, política de habitação, educação, saúde, cultura, infra-estrutura (estradas, energia, pontes, água, saneamento, comunicação) e segurança pública.

Um programa desta envergadura exige um forte envolvimento dos governos estaduais e municipais, por meio de uma atuação complementar e integrada que expresse uma efetiva co-responsabilidade com a Reforma Agrária e o desenvolvimento rural. Mas o sucesso do PNRA depende, ainda, da ativa participação dos movimentos e entidades da sociedade civil, ampliando o reconhecimento e a legitimidade social da Reforma Agrária.

A partir de seu lançamento em novembro de 2003, o Plano vem sendo desdobrado em planos regionais e estaduais, de tal forma que a estratégia de desenvolvimento rural nele contida possa, no diálogo democrático e criativo, com as diversas instituições, entidades e movimentos desdobrar-se em ações territoriais que integrem e potencializem as iniciativas dos órgãos das diferentes esferas de governo.

## 2. Reforma Agrária e Agricultura Familiar nas bases do desenvolvimento territorial sustentável

Um dos elementos centrais de um projeto nacional soberano reside em um novo padrão de desenvolvimento para o meio rural assentado na Reforma Agrária e no fortalecimento da agricultura familiar. Onde a ação compartilhada do Estado e da sociedade civil é capaz de desconcentrar a propriedade da terra, alterar a estrutura agrária, criando condições para a eficácia das políticas de fomento à produção, de garantia da sustentabilidade ambiental e de universalização do acesso a direitos.

### 2.1. Concentração da terra, pobreza e exclusão social no campo

No meio rural convivem imensas possibilidades com uma formação social e econômica que reproduz a pobreza rural e a exclusão social. Um dos elementos centrais desta ordem injusta é a desigualdade no acesso à terra no Brasil, que é ainda maior do que a desigualdade da distribuição de renda. O índice de Gini mede o grau de concentração, sendo que, zero indica igualdade absoluta e 1, a concentração absoluta. Para o Brasil, o índice de distribuição de renda é 0,6, e para a concentração fundiária está acima de 0,8.

A elevada concentração da estrutura fundiária brasileira dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural. Segundo o Cadastro do Incra, no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.

#### ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO BRASIL, 2003

Estratos área total (ha)	imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4%	100.216.200	23,8%	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
Mais de 2000	32.264	0,8%	132.631.509	31,6%	4.110,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100,0 %</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,2</b>

Fonte: Cadastro do Incra – situação em agosto de 2003

Associada à elevada concentração da terra há uma imensa desigualdade no acesso à renda. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais – cifra esta que, com pequenas variações, é encontrada em todas as regiões do país. É no meio rural brasileiro que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade, de analfabetismo. Essa enorme pobreza decorre das restrições ao acesso aos bens e serviços indispensáveis à reprodução biológica e social, à fruição dos confortos proporcionados pelo grau de desenvolvimento da nossa sociedade.

Os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos mercados e insuficientemente dotadas de infra-estrutura produtiva. São pobres, também, porque recebem, pelo aluguel de sua força de trabalho, remuneração insuficiente; ou ainda porque os direitos da cidadania – saúde, educação, alimentação e moradia – não chegam. O trabalho existente é sazonal, ou o salário é aviltado pela existência de um enorme contingente de mão-de-obra ociosa no campo.

Essa situação vem de muito longa data, mas se agravou bastante nas duas últimas décadas, em razão da substituição de trabalho humano por máquinas e insumos químicos na maior parte dos estabelecimentos agropecuários. Avaliações dos projetos de desenvolvimento rural e de programas, nas décadas de 70 e 80 do século passado, em várias regiões do país, comprovaram que parte substancial do aumento de renda, decorrente dos estímulos proporcionados pelo governo, foi capturada por agentes econômicos melhor situados na estrutura agrária local. É fato notório igualmente que parte significativa dos recursos aos segmentos mais pobres é desviada por estruturas políticas a que estão submetidas tais populações. Ninguém desconhece, também, que a extrema pobreza da população rural frustra grande parte dos esforços de alfabetização e de instrução básica dos governos da União, dos Estados e Municípios.

Esta situação levou milhares de famílias pobres do campo a buscarem nas cidades alternativas de sobrevivência. A crise nas regiões metropolitanas e a falta de emprego nas cidades decorrente de anos de estagnação econômica combinada com a expansão da fronteira agrícola e a impossibilidade de encontrar trabalho assalariado resultaram no agravamento do conflito de terras que marca a história agrária brasileira desde os tempos coloniais.

## **2.2. Bases para um modelo agrícola sustentável**

Desde os anos setenta, as políticas públicas voltadas para a agricultura obedeceram a uma concepção particular de modernização tecnológica. Busca-se aumentar a produtividade física da terra e a produtividade da força do trabalho empregada no cultivo e na criação de animais mediante tecnologias que substituem trabalho humano pelo emprego de máquinas e insumos químicos.

De maneira geral, a tecnologia é concebida para favorecer o monocultivo em grandes extensões de terra, em solos relativamente planos e de boa fertilidade, as quais estão, em sua maioria,

em poder de unidades de grande porte. Os “pacotes tecnológicos” que obedecem a essa orientação são, no geral, caros e exigem, para seu correto uso, estabelecimentos devidamente capitalizados. Isto os torna inacessíveis aos agricultores de reduzido poder econômico (assentados, agricultores familiares), ou por falta de capital de custeio ou pelo justificado temor de assumir riscos acima da sua capacidade de reter a terra em caso de quebra de safra.

Apesar disso foi se consolidando a compreensão de que a pobreza, a concentração de terras e o êxodo rural seriam uma decorrência natural da urbanização e da modernização da agricultura promotora do progresso. A questão agrária brasileira seria, então, um tema superado. Diante dessa “inevitabilidade” da modernização e do progresso só restariam aos pobres do campo políticas sociais de caráter compensatório e à agricultura familiar seguir na sua luta inglória pela sobrevivência, impactada pela incapacidade de produzir excedentes.

Mas, uma análise mais isenta mostra o mito construído em torno da suposta ineficiência e inviabilidade da agricultura familiar e da inevitabilidade da modernização e de suas conseqüências. Não há como não reconhecer, por um lado, que a combinação da estrutura fundiária concentrada, políticas agrícolas e padrão tecnológico excludentes produziram o empobrecimento dos agricultores, que em muitos casos resultou na perda de suas propriedades, a migração para as cidades imaginadas como alternativa de sobrevivência, a perda de biodiversidade e a contaminação de rios e pessoas pelo uso de agrotóxicos. Tais conseqüências mostram que se trata de um modelo insustentável do ponto de econômico, social e ambiental.

Por outro lado, o desempenho econômico da agricultura familiar, em que pese todas as dificuldades, mostra que se trata de um setor que produz, que emprega e que responde rapidamente às políticas públicas de fomento e garantia da produção.

A agricultura familiar corresponde a 4,1 milhões de estabelecimentos (84% do total), ocupa 77% da mão-de-obra no campo e é responsável, em conjunto com os assentamentos de reforma agrária, por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária, 30% da área total, pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população – mandioca, feijão, leite, milho, aves e ovos – e tem, ainda, participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos anos recentes.

Em toda a década de 90, a agricultura familiar teve aumento de produtividade maior que a patronal: entre 1989 e 1999, aumentou sua produção em 3,79%, apesar de ter tido uma perda de renda real de 4,74%. A agricultura patronal, no mesmo período, teve perda menor (2,56%), mas aumentou a produção em apenas 2,60%.

E este desempenho da agricultura familiar tem ocorrido sem que haja um acesso ao crédito proporcional à sua participação na produção. Responde por 37,8% da produção, mas consome apenas 25,3% do crédito, enquanto a agricultura patronal, que responde por 61% da produção, consome 73,8% do crédito.

A comparação da agricultura patronal com a agricultura familiar quanto à capacidade de produzir renda por unidade de área é largamente favorável a esta não só na média nacional

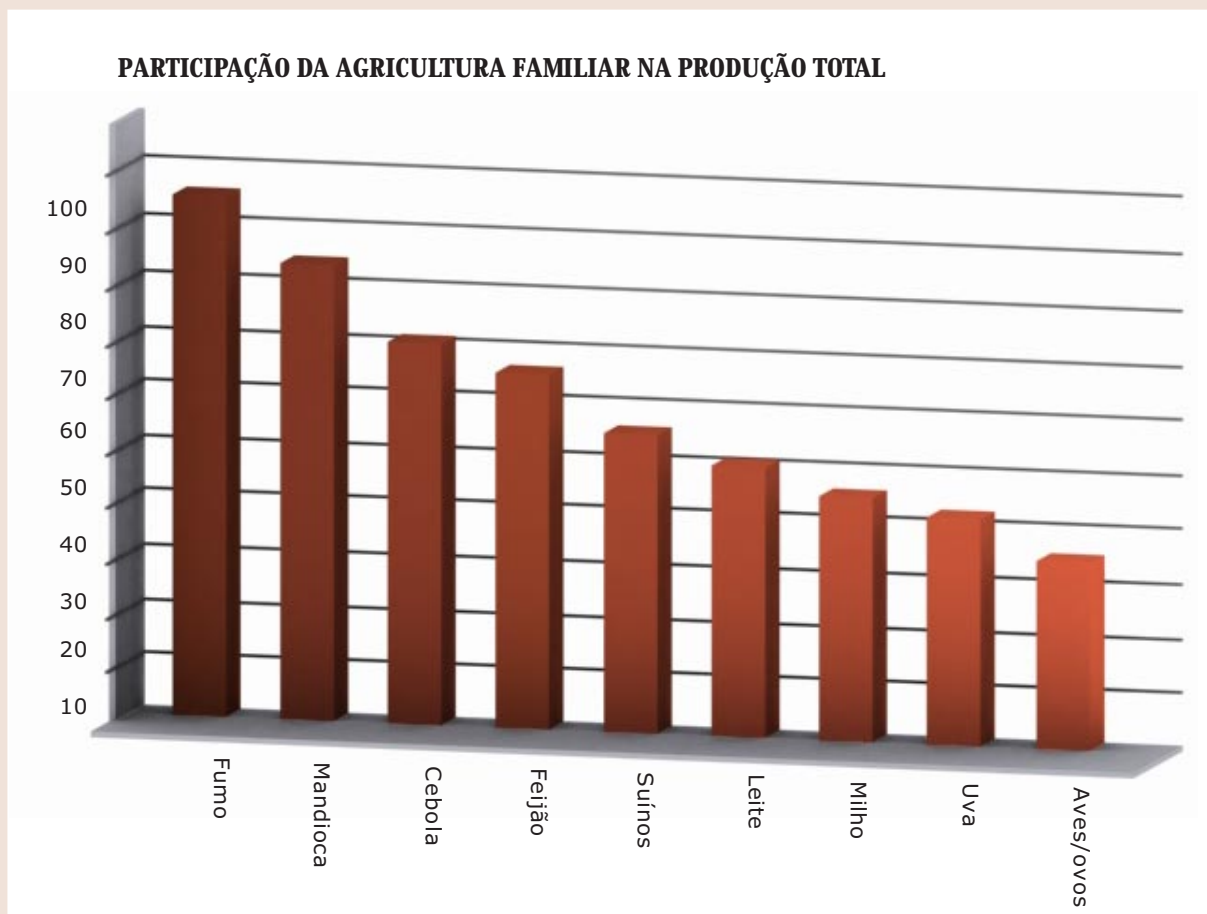


(superior ao dobro da patronal) quanto em cada uma das regiões do País.

Segundo dados do Censo Agropecuário 95/96, enquanto a agricultura familiar gera, em média, uma ocupação a cada oito hectares utilizados, a patronal demanda 67 ha para gerar uma única ocupação. Na região Centro Oeste a agricultura patronal chega a demandar 217 ha para gerar uma ocupação.

Não é difícil imaginar o impacto sobre o emprego e a emigração que uma universalização deste modelo traria ao País. Se o padrão de ocupação da agricultura patronal fosse universalizado para todo o campo brasileiro mais de 12 milhões de ocupações desapareceriam do meio rural brasileiro. A mesma simulação para a agricultura familiar apresenta dados bem diferentes, gerando um saldo positivo de mais de 26 milhões de ocupações.

A capacidade de a agricultura familiar gerar postos de trabalho e sua eficiência produtiva contestam a visão que sobrevaloriza os efeitos das economias de escala na agricultura. Reforçando esta visão a experiência internacional mostra que a elevação da renda da população rural de países semiperiféricos tem um potencial distributivo e contribui para a ampliação de um mercado interno de massas. A agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade impulsiona diferentes atividades econômicas e o desenvolvimento territorial.



### 3. Um novo modelo de reforma agrária - da intervenção fundiária ao desenvolvimento territorial

O Plano Nacional de Reforma Agrária representa uma inovação em relação ao modelo de implementado nos últimos anos ao se orientar para fazer dos assentamentos espaços de produção e qualidade de vida integrados ao desenvolvimento territorial.

A atuação anterior do Estado foi marcada pela dispersão espacial, pela ausência de políticas de garantia de infra-estrutura básica e de assistência técnica, pela desvinculação dos assentamentos de projetos produtivos e pela secundarização de segmentos sociais igualmente presentes e demandantes de ações no meio rural, que geraram um enorme passivo. Esta situação demonstra a urgência da reorientação das políticas para recuperar os assentamentos e abrir novos horizontes à população beneficiária.

O PNRA orienta-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isso requer colocar à disposição das famílias assentadas e das demais beneficiárias do Plano os meios indispensáveis à exploração econômica da terra e para que obtenham renda suficiente para viver com dignidade, tais como: crédito; assistência técnica; apoio à comercialização e à agregação de valor; construção de infra-estrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais.

Ao invés de um modelo único para todas as regiões do país, o PNRA prevê a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma. Ao invés de uma ação dispersa espacialmente e desarticulada, o Plano organizará sua atuação em áreas reformadas, por meio de um instrumento prévio de ação do Estado, como já dispunha o Estatuto da Terra.

Nas áreas reformadas se estabelecerá uma concentração espacial e uma integração produtiva entre os diversos segmentos que compõem o público alvo do Plano de Reforma Agrária – os assentamentos pré-existent e os novos, os posseiros regularizados e os agricultores familiares –, transformando-as em sistemas locais de produção rural integrantes de um plano de desenvolvimento territorial.

Para a definição dos projetos produtivos estão sendo desenvolvidos estudos sobre os beneficiários da reforma agrária e as cadeias produtivas regionais, sobre as alternativas de comercialização existentes e passíveis de serem criadas, sobre os produtos com vantagens comparativas para a agricultura familiar, e sobre as técnicas de produção adequadas ao bioma e às características destas unidades produtivas. Esta visão das potencialidades e das oportunidades organizará a montagem de um sistema de assistência técnica e extensão rural, de pesquisa, de associativismo

e cooperativismo, crédito, comercialização e agroindustrialização visando a agregação de valor e a geração de novos postos de trabalho, combinando atividades agrícolas com não-agrícolas.

Na formulação e implementação desta estratégia de desenvolvimento o PNRA reconhece a necessidade de abordagens próprias e específicas dirigidas às comunidades rurais tradicionais e à superação da desigualdade imposta às mulheres e aos jovens. Desta forma, os assentamentos e os projetos para estas comunidades e segmentos terão parâmetros regionalizados flexíveis em relação à sua organização espacial e produtiva, integrados a um plano de desenvolvimento territorial, racionalizando e orientando os investimentos, as políticas públicas de fomento, garantia da produção e a instalação de equipamentos e infra-estrutura social.

Não se trata de impor um modelo, mas apresentar e discutir alternativas com os beneficiários da Reforma Agrária, que possam garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental, amparadas em mecanismos de indução e fomento.

O desenvolvimento desta concepção de Reforma Agrária exigirá uma intensa cooperação do Ministério do Desenvolvimento Agrário com diferentes órgãos e instituições - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea; BNDES; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BASA, BRB, BNB; APEX; fundos constitucionais de desenvolvimento; CONAB; EMBRAPA e diversos centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades entre outras entidades da sociedade civil. Este esforço coletivo possibilitará o apoio e a promoção de iniciativas e soluções de diversificação produtiva, estímulo à organização de associações e cooperativas, desenvolvimento de novos produtos, processos produtivos e estratégias de acesso a mercado visando fortalecer a agricultura familiar e os beneficiários da reforma agrária.

Recuperar essa capacidade de ação governamental planejada, combinada com a prática democrática do diálogo social, representa um passo importante – e não menos inovador – para reforçar o caráter dinâmico da Reforma Agrária e acelerar seu papel na constituição de um novo tecido social em âmbito regional e nacional.



## 4. Demanda por Reforma Agrária

Esta visão contemporânea e democrática de Reforma Agrária, sintonizada com a perspectiva de mudança do modelo agrícola, desdobra-se na definição de um público alvo abrangente formado pelos segmentos da população rural que tem no acesso à terra um limite à sua reprodução econômica e social e ao exercício de sua autonomia.

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

A demanda explícita pela Reforma Agrária pode ser identificada pelo cadastro resultante das inscrições via Correio no “Programa de Acesso a Terra” e outras formas de cadastramento, como é o caso daqueles efetuados na Sala do Cidadão, chega a um total de 839.715 cadastros.

As cerca de 200 mil famílias acampadas e mobilizadas, testemunhando a gravidade da situação do campo, onde se somam o desemprego e a dificuldade de acesso à terra, compõem um grupo considerado demanda emergencial da Reforma Agrária e que é prioridade do II PNRA.

Além destes números e com base em informações de diversas fontes – Cadastro dos Imóveis Rurais/Incrá; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE (1997 e 2001); Censo Agropecuário/IBGE (1995/96); Censo Demográfico/IBGE (2000); Sistema Nacional de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA/Incrá) – pode-se dimensionar diferentes universos de trabalhadores rurais demandantes por terras. Este universo potencial é composto pelos trabalhadores rurais sem terra e pelos proprietários agrícolas e outros agricultores com área insuficiente para a sustentabilidade econômica, social e ambiental da exploração agrícola.

O total de trabalhadores rurais sem terra pode ser identificado pelo conjunto formado pelas famílias rurais de trabalhadores agrícolas pluriativos e desocupados, bem como as famílias agrícolas e pluriativas residentes em áreas urbanas, que em 1997 correspondia a um montante de 3,1 milhões famílias. Essa estimativa circunscreve-se aos trabalhadores rurais sem acesso à terra, não incorpora os pequenos produtores agrícolas – proprietários, parceiros ou arrendatários. Nesta abordagem, família agrícola é aquela em que a totalidade de seus membros tinha a atividade agrícola como ocupação principal e família pluriativa é aquela onde ocorria a combinação entre atividades agrícolas e não agrícolas entre os componentes do mesmo domicílio.



Os dados do Censo Agropecuário de 1995 permitem estimar a existência de cerca de 3,4 milhões de estabelecimentos agropecuários com insuficiência de área, o que corresponde a 70% dos estabelecimentos agropecuários existentes no país. E esta situação é mais freqüente no caso de agricultores que tem um acesso precário à terra, como parceiros, arrendatários. Quando a estimativa é feita tendo por base os dados da PNAD de 1995, chega-se a um total de cerca de 3 milhões, que têm terra mas com área insuficiente.

O Censo Demográfico de 2000, ao apresentar informações sobre a condição de vida das pessoas residentes no campo, permite estimar o montante de famílias pobres no meio rural que podemos considerar como potencialmente demandantes da Reforma Agrária. São cerca de 5 milhões de famílias cuja renda mensal é inferior a dois salários mínimos, ou seja, em que, em média, seus componentes contam com até meio salário mínimo para sobreviver. São diferentes números que demonstram a imensa demanda por terra e a necessidade de uma ampla Reforma Agrária.



*O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor.*



## 5. Programas

A concentração é o elemento central da estrutura fundiária brasileira e comum a todos os estados. Entretanto, as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários são diferenciadas, o que justifica a utilização e a combinação dos vários instrumentos que o poder público dispõe para democratizar o acesso à terra, superar as restrições que o acesso precário impõe à integração produtiva e promover um novo padrão de desenvolvimento territorial.

A centralidade está no instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos que, entretanto, deverá se combinar com outros instrumentos disponíveis, como é caso da arrecadação de terras públicas e devolutas, da aquisição por meio do Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário. O compromisso do governo federal em fazer do meio rural um espaço de paz, produção e qualidade de vida envolve, também, a realização de ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento a projetos de etnodesenvolvimento que reconheçam e valorizem os seus saberes e suas tradições.

### 5.1. Novos Assentamentos

O princípio geral do PNRA é incluir uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor. Essa mudança se dará com geração de excedentes de renda familiar relativamente às necessidades básicas de consumo, e dos custos primários de produção, a todo o espectro da população rural atingida pela Reforma. O instrumento prioritário de obtenção de terras para o assentamento de famílias é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, complementada pela compra e venda (Decreto 433); destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento).

O dispêndio do governo federal com a aquisição de terras para Reforma Agrária pode ser dilatado, pois seu principal instrumento, a desapropriação por interesse social, é resgatável em até 20 anos, e os beneficiários começam a ressarcir o valor da terra nua, em geral, a partir do terceiro ano da sua entrada no assentamento. Mas os gastos de implantação dos assentamentos são imediatos e impactam, ano a ano, o orçamento corrente do MDA.

Daí a necessidade de fixar metas e de estabelecer políticas de execução da Reforma que harmonizem os objetivos de massividade e qualidade, que se expressem na fixação de metas de renda e de número de beneficiários, na adoção de um novo modelo de assentamento e no compromisso com a recuperação dos atuais assentamentos.

Para atingir a meta de assentar 115 mil famílias em 2004, o Plano prevê que 71% destas terras serão obtidas de forma onerosa pelo Governo Federal, com a utilização dos instrumentos

da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e da compra e venda, e 29% corresponderão ao instrumento de destinação de terras públicas.

O II PNRA expressa seu compromisso com uma Reforma Agrária massiva ao estabelecer como meta assentar 400.000 novas famílias no período 2003-2006. A força deste número fica evidente quando comparamos com o que foi feito em anos anteriores: de 1995 a 1998 foram assentadas 238.010 famílias; de 1999 a 2002 foram 286.370 famílias. O crescimento progressivo do número de famílias assentadas decorrerá de um grande aumento nos recursos destinados para obtenção de terras. Para 2004, prevê-se um gasto com obtenção quase 4 vezes maior do que foi aplicado anualmente no período de 2000 a 2003.

### Número de famílias assentadas e gastos no período de 1995 a 2007

Assentamentos 1995 - 2007					
ANO	Famílias assentadas	Gastos com obtenção (R\$)	Total de famílias assentadas por período	Média famílias assentadas por ano	Média anual do período
1995	30.716	2.149.449.582			
1996	41.717	1.236.908.756			
1997	66.837	1.939.626.283	238.010	59.503	
1998	98.740	1.548.156.235			65.548
1999	99.201	938.091.299			1995/2002
2000	69.929	406.224.856	286.370	71.593	
2001	73.754	331.501.430			
2002	43.486	379.641.299			
2003	30.000	400.000.000			
2004	115.000	1.461.664.845	400.000	100.000	2003/2006
2005	115.000	1.461.664.845			
2006	140.000	1.827.081.056	520.000	130.000	2004/2007
2007	150.000	1.973.247.540			

### Integração produtiva e desenvolvimento territorial sustentável

A implantação de novos projetos de assentamento está vinculada a propostas de desenvolvimento sustentável dos territórios nos quais se inscreverão. Estes novos espaços para ações locais serão dinamizados pela descentralização das políticas públicas e pela participação social que, para além de definir sobre quais bases se dará o desenvolvimento rural, também exercerá diversas formas de controle social.

O efeito da distribuição de terra, da universalização da assistência técnica e da implementação de projetos produtivos sustentados e adaptados às realidades locais terá efeitos diretos profundos nas áreas reformadas. Gradualmente, essas áreas se diferenciarão como pólos prósperos de desenvolvimento rural e, na medida em que seus efeitos transbordarem para as comunidades do entorno, dotarão as ações de Reforma Agrária de uma dimensão massiva.

Por meio desta articulação territorial serão exploradas as diversas formas de agregar valor, como a inserção soberana em cadeias produtivas regionais; a interação com os mercados locais, regionais e externos; a promoção comercial de seus produtos; a criação de redes de comércio justo e atividades rurais não agrícolas.

A partir do II PNRA a criação e o desenvolvimento dos novos assentamentos passarão a se orientar por um projeto regional produtivo associado a um plano de desenvolvimento territorial, definido conjuntamente com os beneficiários e acompanhado pela assistência técnica. Significará uma oportunidade para ampliar a oferta de alimentos na região e para promover a diversificação produtiva, tanto em função da matriz tecnológica proposta – produção agroecológica – como em função da destinação dos seus produtos e subprodutos – alimentos e geração de energia. Ao integrar-se aos arranjos produtivos locais, os assentamentos contribuirão para a expansão das cadeias produtivas existentes ou para a formação de novas cadeias, dinamizando o desenvolvimento dos municípios e das regiões.

### **Viabilidade econômica**

Desde o momento de sua implantação, o novo assentamento estará orientado por um projeto produtivo de viabilização econômica, com tempos de maturação e etapas ajustadas às características de cada região. Um investimento específico nas áreas de Reforma Agrária é a garantia para transformá-las em espaços produtivos de acesso a direitos e de qualidade de vida.

Esse investimento consiste basicamente no dispêndio para a obtenção de terras e para construção de moradia, de caráter ressarcível no longo prazo e realizado por ações orçamentárias específicas da União. Abrange, ainda, um gasto não-ressarcível por família assentada, correspondente à dotação inicial de meios produtivos, imprescindíveis a propiciar o exercício da função social da terra. Esse gasto é não-ressarcível pelo seu caráter de bem público não apropriado privadamente, enquanto que a terra e a moradia caracterizam-se como bens apropriáveis.

Há outros investimentos que não requerem ação orçamentária vinculatória, mas são imprescindíveis ao objetivo de geração de produção, renda e emprego no processo de Reforma Agrária. São eles que garantirão as condições para uma estratégia de longo prazo de viabilização econômica e de consolidação produtiva do assentamento.

O Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária disponibilizará recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. Serão assegurados, ainda, recursos para que as famílias assentadas iniciem as atividades que garantirão o autoconsumo, a geração de renda e excedente e que organizem o assentamento com uma perspectiva de integração produtiva e de sua vinculação com uma estratégia territorial de desenvolvimento. Os recursos previstos para tais investimentos deverão ser modulares no seu limite superior de disponibilidade conforme a coerência do projeto com a estratégia mais global.

Na gestão dos recursos de crédito de investimento, os assentados e assentadas serão estimulados a utilizá-lo por meio de associações ou cooperativas e orientados a decidir suas prioridades de forma a somar oportunidades locais e territoriais. A valorização da participação das mulheres

e de seus projetos produtivos, bem como a gestão ambiental e a participação de todos nas decisões coletivas, serão fundamentais para garantir a sustentabilidade e a promoção da igualdade nos novos assentamentos.

A cada ano o Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, na época oportuna, planejará a alocação dos recursos necessários à provisão da liquidez na produção e a garantia de comercialização, que são peças imprescindíveis ao sucesso econômico dos assentamentos.

Iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos, implementado a partir de 2003, deverão ser ampliadas. Além de contribuir com a garantia de comercialização da produção, e, portanto, da renda dos assentados, demonstram a importância da vinculação das ações de Reforma Agrária com as de garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Haverá ainda gastos sociais e de infra-estrutura recomendáveis à garantia de direitos básicos de cidadania. Estes gastos vinculados a direitos sociais são fiscalmente onerosos, mas já estão financiados em orçamentos específicos, como é o caso da Seguridade Social, Educação e Habitação. Isso demanda uma ação coordenada do governo federal e de pactuação com Estados e Municípios, de sorte a garantir a realização dos investimentos básicos que assegurem o direito à educação, à saúde, à infra-estrutura urbana e aos demais serviços públicos.

O acesso a investimentos de longo prazo estará condicionado pelas exigências dos projetos produtivos e pelas metas de produção, renda e excedente de forma a compatibilizar estes compromissos financeiros com o início do pagamento das parcelas anuais do débito ressarcível com a terra e moradia.

O crédito de longo prazo do PRONAF, de programas específicos do BNDES e de outros órgãos e instituições federais serão as principais linhas de fomento público à consolidação dos projetos produtivos dos assentamentos, sem prejuízo de programas específicos de capacitação e da garantia da assistência técnica e extensão rural.

## **5.2. Cadastro de Terras e Regularização Fundiária**

A concentração da propriedade da terra sustenta-se, também, pela ausência de informações públicas e de um cadastro consistente que impedem que o Estado brasileiro se assenhore de todo o território nacional.

Vigora uma situação de ilegalidade e instabilidade jurídica. Os dados do Cadastro do Incra indicam que 50,86% da área total do território brasileiro está na condição de cadastrada. Há, ainda, situações de apropriação ilegal de terras devolutas ou mesmo já arrecadadas, e irregularidades no Cadastro que permitem que, em alguns casos, a área dos imóveis cadastrados supere a própria área total do estado.

O estatuto jurídico em relação à posse da terra é também um sério obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social. A situação de fragilidade jurídica decorre de um conjunto diversificado de situações que remontam ao

padrão de ocupação ancestral da terra (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas), à ação do Estado (ocupantes de áreas públicas e devolutas), à falta de acesso dos instrumentos jurídicos de regularização (ocupantes da sua própria terra não regularizados, ocupantes de terras particulares portadores de direito de usucapião). São mais de um milhão de agricultores brasileiros, distribuídos em todos os estados, com posses de até 100 ha.

Seja qual for a origem da fragilidade jurídica da posse, as conseqüências são comuns: o obstáculo ao acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização; instabilidade quanto ao seguimento pacífico da posse; ausência de indenização quando a área é objeto de desalojamento por obra ou afetação pública. Não é à toa que são nas áreas de maior concentração de posses irregulares que costumam ocorrer os índices mais altos de violência associada à questão agrária.

A importância de um recadastramento de todos os imóveis rurais e da revisão das normas que regem o processo de registro das propriedades é ainda maior quando se observa que as possibilidades de obtenção de terras para Reforma Agrária estão condicionadas por dois indicadores que dependem das informações contidas no Cadastro do INCRA: o módulo fiscal e os índices de produtividade.

Por isso, o Plano Nacional de Reforma Agrária tem como uma de suas prioridades a constituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR de uso múltiplo com a utilização de imagens de satélite e do georeferenciamento de todos os imóveis rurais, que resultará progressivamente num novo mapa fundiário do país e em referência obrigatória para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural.

Por meio de uma integração do INCRA com os órgãos estaduais será executado um amplo processo de regularização fundiária visando regularizar as pequenas posses de boa fé e a arrecadação e incorporação de terras devolutas ao patrimônio público, seguida de sua destinação para o assentamento de trabalhadores rurais, e também promover ações anulatórias sobre ocupações de terras com registros irregulares.

A prioridade de implantação do programa de regularização fundiária levará em conta, entre outros fatores, a densidade de pequenas posses na região, a previsão de obra ou intervenção pública capaz de instabilizar as pequenas posses (como é o caso da transposição de águas do São Francisco ou o asfaltamento da BR 163), a disposição do respectivo governo do estado em formar parceria para a implantação do projeto e a existência de conflito motivado por questões fundiárias.

Para fortalecer os pequenos produtores a política fundiária deverá vir associada a sua inserção nas políticas de desenvolvimento regional, à garantia da assistência técnica e do acesso ao crédito. Assim, a superação da barreira jurídica do pleno acesso à terra poderá significar uma inserção qualitativamente superior na esfera da produção e da comercialização de seus produtos.

As metas do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária são as seguintes:

1. Cadastro georeferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos.



2. Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos.
3. Regularização de 500 mil posses de boa fé de até 100 ha em 4 anos e 1 milhão em 8 anos.
4. Arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos.
5. Constituição de uma base de dados qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural - ITR.

### 5.3. Recuperação dos assentamentos

A recuperação e consolidação dos assentamentos criados ao longo dos últimos anos são prioridades do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

A precariedade de dados institucionais sobre a situação econômica e social dos assentamentos, apesar das recentes pesquisas realizadas, reforça a importância de combinar as ações de recuperação com a implantação de um sistema gerencial de monitoramento. O aperfeiçoamento do SIPRA e dos demais sistemas de informação do INCRA deverá incluir a incorporação e o tratamento dos dados gerados pelo Censo da Reforma Agrária, realizado em 2002, e por outras pesquisas recentes.

O cruzamento das informações sobre as obras fisicamente implantadas com as dos contratos e convênios que as originaram, bem como com outras informações administrativas disponíveis, serão fundamentais para a formulação de estratégias gerais e específicas de recuperação dos assentamentos que incorporem a participação das entidades e dos órgãos governamentais municipais e estaduais.

Há uma similaridade do esforço de recuperação e de desenvolvimento dos assentamentos, porém não se pode deixar de reconhecer suas especificidades e, particularmente, as diferenças no âmbito das experiências organizativa e produtiva. Os assentamentos que apresentam omissão em múltiplas de suas etapas de implantação serão objeto de uma ação diferenciada, de acordo com suas potencialidades, e combinada de diferentes instrumentos, orientada para sua recuperação econômica e produtiva, social e ambiental. Poderá haver situações em que a recuperação dos assentamentos exigirá a redefinição do projeto produtivo que orienta seu desenvolvimento. Nesses casos, as alternativas serão discutidas com os assentados e suas organizações.

A complementação dos investimentos previamente designados e o acesso à educação e saúde serão assegurados. Além disso, contratos específicos de custeio produtivo e de apoio à comercialização, previstos no Plano de Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária, serão implementados.

O atual Programa de Aperfeiçoamento e Consolidação dos assentamentos do INCRA (PAC) ampliará significativamente seu raio de ação para alcançar o total das unidades que necessitam de recuperação.

A infra-estrutura social – como estradas, energia elétrica, habitação, saneamento – será viabilizada por recursos oriundos dos orçamentos dos ministérios e órgãos federais respectivos,

pois a eles corresponde a responsabilidade de garantir tais serviços inclusive no meio rural. Os assentamentos de Reforma Agrária, por exemplo, já foram incluídos como prioridade do Programa “Luz para Todos” do Ministério das Minas e Energia.

O II PNRA prevê, também, a regularização do passivo dos assentamentos em relação ao licenciamento ambiental, adequando-os à resolução 289/01 do Conama e ao estabelecido pelo Termo de Ajuste de Conduta formalizado pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Ministério Público Federal, Incra e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

#### **5.4. Crédito Fundiário**

O Programa de Crédito Fundiário integra o Plano Nacional de Reforma Agrária como um instrumento complementar à desapropriação. É um mecanismo de acesso à terra por meio do financiamento da aquisição de imóvel rural e de investimentos básicos e comunitários em projetos apresentados pelos beneficiários voltados a produzir o aumento da renda e da produção de alimentos, à melhoria das suas condições de vida e à dinamização das economias locais.

Possibilita a aquisição de terras nos casos em que as áreas não são passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e, ainda, incorporar ao universo da agricultura familiar e das áreas reformadas as áreas inferiores a 15 módulos fiscais e terras produtivas superiores a 15 módulos.

O Programa resulta na criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas. Contribui para enfrentar o problema do êxodo rural e da concentração fundiária, pois parte significativa dos agricultores familiares não tem sucessor e suas áreas tendem a ser adquiridas por grandes proprietários, por pessoas do meio urbano (industriais, comerciantes, profissionais liberais), ou ser abandonadas, como as “taperas”, cada vez mais numerosas nos estados do Sul.

Subdivide-se em três linhas que vão beneficiar os trabalhadores rurais mais pobres, em especial do Semi-Árido nordestino (Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da Agricultura Familiar), públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal.

O financiamento da aquisição de terras utiliza recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, providos pelo Governo Federal, e é reembolsável pelos beneficiários. Os projetos comunitários podem ser de infra-estrutura básica (moradia, abastecimento de água, eletrificação, estradas internas à propriedade), de caráter produtivo (formação de pastos, instalações, conservação de solos e recuperação de áreas degradadas), de estruturação inicial das unidades produtivas (roças de subsistência e produções ou criações de autoconsumo, custeio das primeiras safras, aquisição de animais e plantio de plantas perenes), ou destinados à formação de poupança pelas famílias ou associações (fundos de poupança ou investimento, fundo rotativo comunitário, capital de giro para as associações, participação em cooperativas de crédito).

No caso da linha de financiamento “Combate à Pobreza Rural” e “Nossa Primeira Terra” os recursos para os projetos comunitários são oriundos do Banco Mundial e não são reembolsáveis. Já para a linha “Consolidação da Agricultura Familiar” os recursos são reembolsáveis e oriundos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Os beneficiários podem dispor, ainda, de uma ajuda de custo inicial, que permite a manutenção da família nos primeiros meses do projeto e o investimento na estruturação da unidade produtiva e na implantação de projetos comunitários. Contam, ainda, com uma quantia destinada à contratação de assistência técnica por meio das próprias associações.

Os beneficiários do Crédito Fundiário têm acesso automático ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf A), que permite o desenvolvimento e a consolidação das atividades produtivas iniciadas no âmbito do Programa. Têm, também, acesso a outros programas implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela CONAB, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos, das políticas de acesso a mercado, preços mínimos, Seguro Safra, outras linhas do Pronaf (Agroindústria, Mulher, Jovem).

Os beneficiários e beneficiárias do Programa - trabalhadores sem terra ou minifundistas – por meio de suas associações terão ampla autonomia para: a seleção dos participantes; a escolha e a negociação das terras; elaboração de propostas de financiamento; determinar os investimentos comunitários e produtivos, a capacitação e a avaliação; escolher os prestadores de assistência técnica; e, definir as formas de organização da associação e da produção.

A estratégia de implantação do Programa está baseada na descentralização das ações, na participação dos Estados, municípios e das comunidades de forma a assegurar moradia, estradas, eletrificação e abastecimento de água, além do acesso aos demais programas sob responsabilidade do poder público local. Para assegurar a participação e o controle social atribuiu-se um grande poder de decisão aos Conselhos de Desenvolvimento Rural, desde o nível municipal até o nacional.

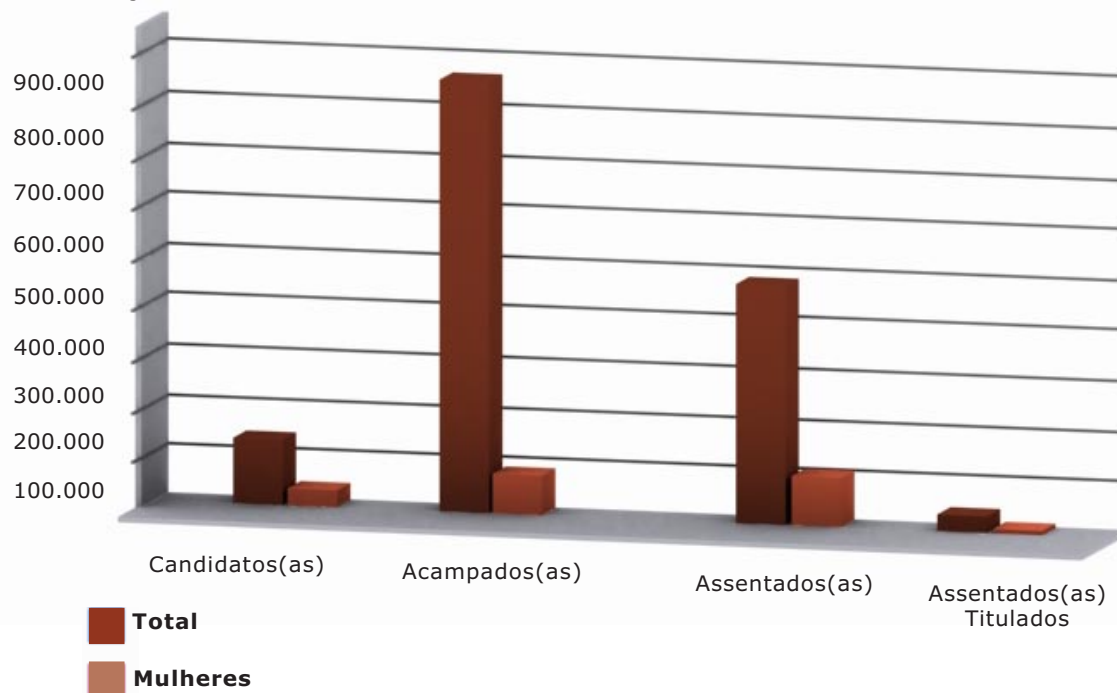
### **5.5. Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária**

O Plano Nacional de Reforma Agrária abraça o desafio de enfrentar o padrão secular de subordinação e negação das mulheres rurais enquanto sujeitos políticos e econômicos do mundo rural, assumindo que cabe ao Estado a implementação de políticas dirigidas à superação dessa situação de desigualdade social.

A partir desta compreensão, as ações do Plano e, em particular, os assentamentos de Reforma Agrária são considerados como espaços de reconstrução de relações econômicas, sociais e culturais em relação à terra e seu uso, mas também de constituição de novas relações sociais e comunitárias. Estes novos e complexos espaços de vida e trabalho reúnem sujeitos diferentes, cujas necessidades devem se expressar na construção de infra-estrutura e de programas que respondam aos desafios da produção econômica e da reprodução social.

A situação de desigualdade social expressa-se num número maior de mulheres entre os mais pobres do campo e numa participação expressiva nas ocupações não remuneradas do setor agropecuário. Apenas 7% dos beneficiários/as do Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar – PRONAF, no período de 1996 a 2000, eram mulheres. No mesmo período, as mulheres eram apenas 12,6% do público atendido pela Reforma Agrária. Além deste escasso acesso, há uma invisibilidade das mulheres como demandantes da Reforma Agrária, já que a proporção entre os gêneros na condição de assentados (as), assentados (as) titulados (as), acampados (as) e candidatos (as) inscritos não é proporcional.

### PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA REFORMA AGRÁRIA



A invisibilidade das contribuições econômicas das mulheres rurais e a denominação do seu trabalho como auxiliar mostram a importância dos laços familiares nos mecanismos de reprodução hierárquica e das relações de poder no interior das famílias. Há que se considerar, portanto, a existência de distintas capacidades e interesses entre os membros da família e as diferenciações culturais e sociais das mulheres na formulação e implementação das ações do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

As iniciativas de ampliação dos direitos econômicos e políticos das mulheres rurais e de seu protagonismo envolvem o reforço de alternativas econômicas e a criação de oportunidades específicas. Pretende-se ampliar e fortalecer a participação das mulheres nas atividades produtivas gerais do assentamento e das áreas reformadas, além do apoio a projetos específicos, a iniciativas de agregação de valor e geração de renda, do resgate das práticas de medicina tradicional, do artesanato, da valorização de formas tradicionais de produção e de projetos de capacitação em diversas áreas como manejo florestal, piscicultura, gestão entre outros.

O Plano prevê o aperfeiçoamento do sistema de crédito já disponível, especialmente o Pronaf A, buscando a ampliação do acesso das mulheres, bem como o incentivo ao financiamento da

produção de grupos de mulheres com aval solidário. A assistência técnica, condição para o sucesso das atividades produtivas, será orientada para integrar todos os membros do grupo familiar (homens, mulheres, jovens e idosos) na tomada de decisões e nas atividades produtivas.

Ao reconhecer as relações de gênero como um dos aspectos estruturantes das relações sociais no meio rural, o II PNRA trata as mulheres não só como pessoas beneficiárias no interior dos núcleos familiares, mas também como agentes políticos na construção da Reforma Agrária e da consolidação da agricultura familiar. Portanto, além de políticas específicas, o Plano prevê a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres em todos os procedimentos da Reforma Agrária.

Em relação ao acesso à terra, o Plano prevê a aplicação no conjunto das ações do princípio expresso na norma do Incra (Portaria nº 979 de 30 de setembro de 2003) que tornou obrigatória a titulação conjunta de homens e mulheres. Na realização de cadastramento e de contratos e titulações (definitivas ou de concessão de uso) constarão, obrigatoriamente, os nomes da mulher e do homem, independentemente da condição civil. Atividades de capacitação de funcionários e gestores, revisão de procedimentos, entre outras iniciativas, serão prioridades para o estabelecimento de uma nova cultura institucional. Nos casos de separação conjugal o Incra incidirá sobre o direito de permanecer na parcela, dando prioridade para as mulheres.

As restrições das mulheres para tornarem-se beneficiárias da Reforma Agrária e do crédito aparecem diretamente associadas ao seu precário acesso aos documentos civis e trabalhistas. O Plano prevê a implementação de um programa permanente de documentação das mulheres trabalhadoras rurais, por meio de uma articulação interministerial.

O Plano valoriza a implantação de equipamentos sociais nos assentamentos que contribuam para alterar a divisão do trabalho doméstico, como brinquedotecas, restaurantes coletivos e lavanderias comunitárias. Em relação à educação, o Plano prevê a inserção de conteúdos de gênero e de respeito aos direitos das mulheres que contribuam para a não reprodução de padrões sexistas nos cursos do Pronera, inclusive de capacitação dos(as) professores(as).

### **5.6. Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu nas suas Disposições Transitórias, especificamente no Artigo 68, o reconhecimento do território das comunidades remanescentes de quilombos e atribuiu ao Estado o dever de emitir os títulos respectivos. Estas comunidades correspondem a grupos étnicos que se autodefinem como tal a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.

O quadro atual é de invisibilidade destes grupos sociais perante o Estado e a sociedade. Isso em função do desconhecimento do real universo destas comunidades, da ausência de políticas públicas adequadas de reconhecimento dos territórios e da garantia do acesso a direitos sociais e econômicos e, ainda, da restrita destinação de recursos.

As informações sobre as comunidades quilombolas são escassas e precárias. Não existe um levantamento geral de dados sobre todas as comunidades e no caso das comunidades em que



existem dados disponíveis eles são incompletos. O que se tem disponível provém de relatórios de andamento de processos, de identificação de conflitos e de listagem das comunidades tituladas.

Passados 15 anos, apenas 71 comunidades foram tituladas, a maioria no estado do Pará e em terras devolutas. Um montante insignificante quando comparado com o total de 743 ou com as estimativas não oficiais que indicam a existência de mais de 2.000 comunidades.

Persistem conflitos em 55 das áreas tituladas, a maioria decorrente da ocupação irregular por parte de fazendeiros, posseiros e até por projetos de órgãos dos governos estaduais e federal. Há ainda, casos de sobreposição destes territórios por unidades de conservação ambiental.

A Fundação Cultural Palmares, de 2000 a 2003, teve como uma de suas atribuições a identificação, reconhecimento e titulação das comunidades quilombolas no país. Como resultado do Grupo de Trabalho Interministerial constituído pelo governo federal foi aprovado um novo decreto, redefinindo as competências e os instrumentos dos órgãos federais envolvidos. O MDA, por meio do Incra, será o órgão responsável pela implementação das ações de regularização fundiária das comunidades quilombolas. Há, agora, a possibilidade de desapropriação de áreas particulares para fins de reconhecimento desses territórios e a criação de instrumentos e políticas para garantir a preservação das suas características culturais.

O Plano reconhece que este setor apresenta demandas distintas daquelas apresentadas pelos acampados e assentados, com suas raízes culturais e religiosas específicas. Será implementada uma política de regularização fundiária que garanta o direito de uso e posse, bem como o acesso aos instrumentos de política pública que favoreçam a permanência dos quilombolas na terra, sob coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do MDA, em conjunto com o INCRA.

As comunidades a serem tituladas serão identificadas, mapeadas e sua situação dominial será apurada, prevendo-se, quando for o caso, a remoção dos ocupantes não-quilombolas. Os critérios para seleção das áreas a serem tituladas considerarão: a ocorrência de conflitos; áreas passíveis de titulação imediata, segundo parecer da Fundação Cultural Palmares; inserção no Programa Fome Zero; localização nos territórios definidos pelo MDA e em terras devolutas.

Além das ações voltadas para a regularização fundiária, o II PNRA prevê ações de promoção do etnodesenvolvimento e de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. Trata-se de aproveitar suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais da sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações, portanto, a partir da capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferente para guiar seu desenvolvimento.

Para viabilizar os projetos produtivos será garantido crédito e assistência técnica, além da necessária capacitação dos técnicos e gestores públicos e da revisão das normas sobre os procedimentos de regularização e das ações voltadas para a criação de infra-estrutura local, fomento à produção e garantia da segurança alimentar.

### 5.7. Reassentamento de não índios ocupantes de terras indígenas

A FUNAI apresentou uma lista indicando que em 154 áreas indígenas haveria ocupantes não índios. Entretanto, aproximadamente em um terço desse total faz-se necessária a confirmação dos dados em campo e em 20% há apenas um levantamento parcial de informações. Os dados disponíveis, portanto, não indicam com exatidão o número de famílias de não índios ocupando terras indígenas, nem a dimensão das áreas ocupadas.

A atuação do MDA, sob a supervisão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, se dará de forma conjunta com a FUNAI, integrando procedimentos administrativos comuns e complementares no processo de demarcação das terras indígenas, a fim de prever, a partir deste momento, as ações de reassentamento dos ocupantes não índios. Exigirá a integração com outras políticas públicas, garantindo a participação local e o controle social das ações por parte dos povos indígenas e dos posseiros, inclusive na definição de metas e procedimentos a serem adotados.

O Plano prevê a atualização das informações sobre a demanda de reassentamento, a criação de um sistema de gestão específica, a adequação das normas do MDA/INCRA e a capacitação de funcionários e gestores. As ações de desintrusão terão como prioridade as terras indígenas onde há a ocorrência de conflitos, aquelas que já receberam ações indenizatórias de benfeitorias de boa fé por parte da FUNAI e que se enquadram nos critérios de seleção do público potencial para reassentamento.

Além da desintrusão, o II PNRA prevê o apoio ao etnodesenvolvimento dos povos indígenas, por meio de políticas de autosustentação das comunidades que contemplem a proteção e recuperação ambiental das terras, o apoio às economias indígenas e a certificação dos produtos. Isso envolve o fomento de atividades produtivas (crédito, assistência técnica e extensão rural), o apoio às ações de segurança alimentar e nutricional, de valorização de sua cultura e práticas tradicionais, valorizando a diversidade e os conhecimentos e garantindo um novo patamar de bem-estar para os povos indígenas.

### 5.8. Reserva Extrativista e Assentamento Florestal

As Reservas Extrativistas foram criadas pelo Ministério do Meio Ambiente e expressam o reconhecimento e a incorporação pelo Estado de uma experiência bem sucedida implantada pelos povos da floresta, um amplo universo de trabalhadores rurais que vivem de atividades e condições diferenciadas.

Estima-se que cerca de 100 mil seringueiros e 60 mil pessoas vivam da extração da castanha. As quebradeiras de côco de babaçu comporiam um universo de cerca de 300 mil pessoas nos estados do Tocantins, Maranhão, Pará e Piauí. Estima-se, ainda, para a região Amazônica, a existência de cerca de 700 mil agricultores familiares com distintas situações de domínio da terra.

Depois destas áreas serem reconhecidas e cadastradas pelo INCRA, este segmento da população rural passa a ter acesso ao crédito do Pronaf e às demais políticas de infra-estrutura social aplicadas aos assentamentos.

Além das Reservas Extrativistas, o reconhecimento das especificidades dos biomas e a necessidade de não se repetir políticas fundiárias mal sucedidas na região amazônica levou o governo federal a propor a criação de um novo modelo de assentamento nessa região. O assentamento florestal destinado às populações tradicionais baseia-se num compromisso com a sustentabilidade ambiental e com a viabilidade econômica, que corresponde à implementação de atividades sustentáveis de exploração dos recursos florestais. O objetivo é identificar alternativas para o uso dos recursos naturais nos assentamentos, principalmente nos biomas da Amazônia, do Cerrado e da Caatinga. A exploração da floresta natural poderá associar-se a sistemas agroflorestais para o atendimento das necessidades de subsistência das famílias.

O Assentamento de Produção Florestal Sustentável, em base familiar e comunitária – de interesse social, econômico e ambiental –, é um compromisso do governo federal e uma prioridade do Plano Nacional de Reforma Agrária.

### **5.9. Atingidos por barragens e grandes obras de infra-estrutura**

Os atingidos por barragens correspondem às populações habitantes das margens de mananciais onde serão construídas unidades de geração de energia elétrica e grandes obras de infra-estrutura. Esta população está estimada em 10.000 famílias, sendo que, até o ano de 2006, com as novas obras previstas, estima-se que atinja mais 70.000 famílias.

Até o momento, são bastante débeis as políticas de reassentamento das populações atingidas por tais obras. Em geral, ficam a mercê das iniciativas das empresas geradoras de energia que, em geral, não respeitam as práticas culturais e produtivas desta população e não consideram a necessidade de serem gestados novos projetos produtivos que promovam a melhoria da qualidade de vida.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária prevê a implementação de uma política específica de reassentamento deste segmento da população rural a ser coordenada pelo governo federal e que envolverá vários órgãos.

### **5.10. Populações Ribeirinhas**

As populações ribeirinhas habitam, principalmente, os estados de Amazonas, Rondônia, Acre, Pará, Mato Grosso, Amapá e São Paulo. Vivem na beira de rios e riachos em condições de extrema pobreza. Durante alguns meses cultivam produtos de subsistência e até criam gado às margens dos rios. No restante do ano passam em suas casas de palafita ou no único meio de transporte local – o barco – sem realmente “pisarem o chão”, período no qual cerca de 90% da mata fica inundada e os animais ficam em pequenos cercados suspensos.

Estima-se que em toda a região Amazônica sejam mais de 600 mil pessoas, sendo que cerca de 300 mil no estado do Amazonas. O II Plano Nacional de Reforma Agrária reconhece este setor como parte de seu público alvo e prevê a elaboração e implementação de políticas públicas, baseada no reconhecimento e valorização da cultura e tradições desse povo e dirigidas à promoção da melhoria da qualidade de vida e novas possibilidades produtivas.



*O PRONERA contabiliza parcerias com 30 universidades públicas, federais e estaduais, que executam 50 convênios, estando matriculados 41.990 pessoas nos cursos de jovens e adultos, 1.406 nos cursos de nível médio e técnicos profissionalizantes e 750 nos cursos de nível superior.*

## 6. Universalização do acesso a direitos: Educação, Cultura e Seguridade Social

### 6.1. Programa Nacional de Educação do Campo

Desde 1998, o INCRA coordena a execução do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Este programa envolve uma articulação interinstitucional de estados, universidades e movimentos sociais com o objetivo de fortalecer a educação nos assentamentos por meio de metodologias específicas. Seu objetivo é reduzir o índice de analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores (as) rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária e promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental e médio, priorizando uma oferta associada à formação técnico-profissional.

Abrange projetos de educação de jovens e adultos – EJA, a oferta de formação continuada e escolarização (média e superior) de membros das próprias comunidades para educadores de ensino fundamental, formação técnico-profissional (agropecuária, saúde comunitária, comunicação social) com ênfase no desenvolvimento sustentável, além de apoiar a produção de materiais didáticos pedagógicos específicos para o campo.

A metodologia de trabalho, composta por uma combinação do tempo escolar e na comunidade, permite articular os saberes aprendidos na escola e os saberes desenvolvidos no assentamento em que os alunos moram. Concebe a construção do conhecimento pela prática dos assentados e suas decisões de mudança, o que implica na realização por parte dos alunos do diagnóstico da realidade de cada assentamento por meio de metodologias participativas.

O PRONERA contabiliza parcerias com 30 universidades públicas, federais e estaduais, que executam 50 convênios, estando matriculados 41.990 pessoas nos cursos de EJA, 1.406 nos cursos de nível médio e técnicos profissionalizantes e 750 nos cursos de nível superior.

Está em curso no governo federal, numa iniciativa do Ministério da Educação, com a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de diversos setores sociais, a elaboração de uma proposta de Política Nacional de Educação do Campo, que, certamente, implicará numa ampliação expressiva do acesso da população rural a este direito fundamental.

### 6.2. Seguridade Social

Como parte da estratégia de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos como espaços de trabalho e qualidade de vida, o Plano prevê ações visando garantir o acesso por parte dos homens e das mulheres beneficiárias à saúde pública, assistência social e previdência social. Por meio de uma ação integrada com outros ministérios será implementado um programa de disseminação de direitos sociais básicos e de documentação que possibilitarão que seja incorporada à renda familiar uma renda de cidadania que contribuirá com o estabelecimento de uma existência digna.





*O MDA irá estender aos assentamentos de Reforma Agrária e às comunidades rurais beneficiadas pelo Plano o projeto Arca das Letras, que vem sendo implementado em caráter piloto no Nordeste e no estado do Rio Grande do Sul.*

### 6.3. Acesso à cultura

O Plano de Reforma Agrária reconhece o direito das comunidades rurais à cultura, entendida como a valorização de suas práticas culturais e o acesso ao patrimônio da civilização humana.

O MDA irá estender aos assentamentos de Reforma Agrária e às comunidades rurais beneficiadas pelo Plano o projeto Arca das Letras, que vem sendo implementado em caráter piloto no Nordeste e no estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de proporcionar alternativas de estímulo à leitura desenvolvida com uma metodologia apropriada ao meio rural e coordenada por monitores da própria comunidade.

Ações de registro e difusão das expressões culturais no meio rural contribuirão para que as populações urbanas conheçam a riqueza e a diversidade do meio rural, valorizando e reconhecendo sua contribuição para a formação social e cultura brasileira. Mas, acima de tudo, contribuirá para fortalecer a autonomia das populações rurais.

Em conjunto com o Ministério da Cultura será elaborada uma política cultural para o meio rural brasileiro, orientada para o conhecimento, valorização e difusão das identidades culturais, para a ampliação dos equipamentos culturais no meio rural e para o acesso à formas diferenciadas de expressão cultural.

*O Plano de Reforma Agrária reconhece o direito das comunidades rurais à cultura, entendida como a valorização de suas práticas culturais e o acesso ao patrimônio da civilização humana.*



## 7. Um novo marco jurídico-institucional

A consecução dos objetivos estabelecidos no PNRA exige modificações nas normas jurídicas e administrativas que regem o processo de obtenção de terras, implantação e desenvolvimento dos assentamentos e as ações dirigidas aos diversos segmentos que compõem o público alvo, como é o caso das comunidades quilombolas, os extrativistas, entre outros.

Faz-se necessária a recuperação e o fortalecimento institucional do INCRA, o principal órgão executor do PNRA, envolvendo ações de valorização, reestruturação e revisão de normas. Uma nova estrutura organizacional para o INCRA deverá prever a recomposição gradual de sua força de trabalho por meio de concurso público; a instituição de um Plano de Carreira; a sua modernização tecnológica; e, um amplo plano de capacitação visando qualificar e motivar seus funcionários.

Coerente com o compromisso do Governo Federal de transparência na ação pública, o Plano prevê a divulgação regular de informações sobre as ações que compõem o processo de Reforma Agrária. Isto foi iniciado pela divulgação mensal do Relatório da Ouvidoria Agrária e se seguirá com a divulgação do andamento dos processos de obtenção de terras e de dados sobre os assentamentos.

A realização da Reforma Agrária, determinada pela Constituição Federal, obedece a um conjunto de normas que disciplinam a atuação do órgão executor e da Justiça. São leis complementares, leis comuns, decretos e instruções normativas.

Esse conjunto, além de defasado, contém disposições que entorpecem e encarecem indevidamente os procedimentos da obtenção de terras para distribuição a famílias necessitadas. Trata-se de normas que contribuem para impedir ou atrasar as vistorias e avaliação dos imóveis suscetíveis de desapropriação por interesse social, que promovem a elevação indevida das indenizações aos desapropriados e que dificultam a propositura de ações discriminatórias e a conseqüente arrecadação das terras devolutas de forma a dar segurança jurídica a proprietários e posseiros.

Reafirma-se a necessidade de avanços na ordem constitucional estabelecida pela Constituição Federal em 1988, no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade e ao próprio contorno jurídico do Programa de Reforma Agrária abrigado pelo capítulo III, Título VII, da CF.

Entretanto, o PNRA priorizará a apresentação à sociedade brasileira de propostas de modificações infraconstitucionais e de normas visando agilizar o processo de obtenção de terras, de implantação de assentamentos e o cumprimento constitucional da função social da propriedade.

## Medidas propostas

1. Revisão do conceito de propriedade reformável com a inserção de coeficientes de aproveitamento ambiental e trabalhista que também são itens do cumprimento da função social da terra previsto pela Constituição Federal.

---

2. Atualização dos índices de definição de improdutividade de terras passíveis de desapropriação para fim de Reforma Agrária a ser analisada pelo Conselho de Política Agrícola.

---

3. Revisão das normas internas do MDA/INCRA visando a agilizar o processo de obtenção de terras, disciplinar a implantação dos assentamentos e as ações de promoção da igualdade de gênero, de desintrusão de não índios e a titulação das áreas de remanescentes de quilombolas.

---

4. Estabelecer competência concorrente da União com os Estados e Municípios na propositura de ações discriminatórias.

---

5. Estabelecer caráter preferencial das ações discriminatórias em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados na área discriminada.

---

6. Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001, já aprovado no Senado Federal e em trâmite na Câmara dos Deputados, que prevê a expropriação para fim de Reforma Agrária das propriedades em que foi comprovada a utilização de trabalho escravo.

---

7. Alterações na Lei Complementar 76/93 que dificultam o processo de desapropriação ou repercutem em aumento dos custos finais da indenização, nos termos do Projeto de Lei Complementar 566/99, que tramita no Senado Federal.

---

8. Implementação das ações necessárias para que o Estado exproprie as propriedades com plantação de psicotrópicos e as destine para a Reforma Agrária.

---

9. Notificação prévia de ingresso no imóvel particular para efeitos de vistoria por via documental.

---

## 8. Metas

Uma grande Reforma Agrária se faz com grandes metas. As diretrizes do II PNRA desdobram-se em metas que demonstram o compromisso com uma Reforma Agrária massiva e de qualidade, capaz de produzir uma profunda transformação no meio rural brasileiro e impulsionar um novo padrão de desenvolvimento com igualdade e justiça social, democracia e sustentabilidade social.

### METAS II PNRA - 2003/2006

#### META 1

400.000 novas famílias assentadas

#### META 2

500.000 famílias com posses regularizadas

#### META 3

150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário

#### META 4

Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos

#### META 5

Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado

#### META 6

Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais

#### META 7

Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas

#### META 8

Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas

#### META 9

Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária

#### META 10

Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas

#### META 11

Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas



*Sementes de uma grande mudança, sementes de um novo país.*





**Criação, arte e editoração**  
Versal Multimidia

**Fotolito e impressão**  
Gráfica Terra



nead



Ministério do  
Desenvolvimento Agrário

