

**Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA**

GRUPO DE TRABALHO

**Portaria INCRA/P/nº 341,
de 17/04/03**

**(Revisão da Estrutura
Regimental do INCRA)**

VERSÃO PRELIMINAR

JULHO/2003

SUMÁRIO

Apresentação	3
Contextualização	4
Marco Teórico	7
Padrão Político Ideológico	15
Governo FHC	15
Governo Lula	18
Análise Comparativa	23
Cenários para 2.010	25
Visão de Futuro	28
Próximos Passos	29

APRESENTAÇÃO

O presente documento é o primeiro produto decorrente das discussões dos integrantes do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria INCRA/P/nº 341, de 17 de abril de 2003, com o objetivo de elaborar proposta de revisão da estrutura regimental do INCRA.

Neste sentido, considerando a necessidade de disponibilizar mecanismos que possam garantir a participação do conjunto de servidores do INCRA, todos os documentos pertinentes aos estudos desenvolvidos pelos integrantes do Grupo de Trabalho, após sistematização, serão divulgados para fins de discussão, análise e apresentação de críticas e sugestões.

Este primeiro esforço está centrado na análise de temas pertinentes a direcionalidade das ações do INCRA, em face do processo de mudança que deverá ser implementado, com vistas à adequação ao padrão político ideológico vigente.

Após algumas considerações iniciais, onde foram analisadas tendências, contexto, estrutura atual, diretrizes e prioridades, estão sendo abordados aspectos relativos à metodologia de trabalho, análise do padrão político ideológico, cenários e visão de futuro.

Estes são os primeiros elementos a serem considerados na construção da proposta de revisão da estrutura organizacional do INCRA.

I – CONTEXTUALIZAÇÃO

Análises preliminares possibilitam identificar, em nível mundial, algumas tendências relativas ao desenvolvimento econômico, pertinente ao meio rural, que impactarão nas ações inerentes ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Estima-se um aumento do abismo entre os países subdesenvolvidos e desenvolvidos, verificado em incrementos crescentes na agroindustrialização e na concentração de conhecimento e desenvolvimento de novas tecnologias; aumento das barreiras protecionistas; tentativas de garantir o domínio de recursos estratégicos (petróleo, água potável e florestais) e formas alternativas de recursos energéticos; intensificação na concessão de subsídios agrícolas e incentivos governamentais à manutenção de populações no campo; forte preocupação relativa à proteção de recursos naturais e valorização da produção orgânica, em contraste com pressões para maior produção de transgênicos.

A criação da ALCA deve impactar no enfraquecimento dos blocos latino-americanos e por conseqüência o Brasil, onde as tendências apontam para um aumento crescente da população urbana com intensificação do êxodo rural, expansão das áreas de exploração econômica e das fronteiras agrícolas, com predominância de exploração extensiva e maior utilização das práticas intensivas nas regiões tradicionais, aumento nas restrições ambientais e, conseqüentemente, o uso mais racional dos recursos água e energia elétrica.

Estas tendências ganham uma dimensão mais dramática, quando se constata que após 500 anos de Brasil, ainda convivemos com um dos mais altos índices de concentração fundiária, resultado de uma política que sempre privilegiou uma minoria, detentora de cerca de 60% das terras agricultáveis, enquanto milhões de pequenos agricultores e trabalhadores rurais sofrem com um tratamento secundarizado dessas políticas.

Fica evidente, portanto, a necessidade urgente de buscar soluções para o campo brasileiro, mediante formulação e implementação de políticas públicas que possibilitem disponibilizar os recursos e as condições necessárias à garantia de níveis crescentes de produção, tanto destinada ao mercado interno como ao externo, com ênfase na produtividade, de forma a garantir a competitividade da agropecuária brasileira.

O resultado das eleições de 2002 trouxe uma grande esperança para os trabalhadores rurais, com a perspectiva da realização de um massivo programa de reforma agrária, vez que no âmbito do atual Governo, embora se reconheça o caráter transversal da política de reforma agrária, esta não deve ser considerada como mero instrumento de inclusão social, mas também como política imprescindível ao desenvolvimento econômico e social, devendo contribuir significativamente para a soberania e segurança alimentar.

O novo modelo de Reforma Agrária deve ser fortemente marcado pelo aumento da qualidade dos assentamentos e pelo respeito às diversidades regionais, devendo incorporar três dimensões relevantes, de forma a responder pela mudança que se espera, por um lado, na forma de atuação do Estado, e por outro, na condução das ações diante das diversidades regionais. Nesta linha, deve-se considerar;

- a) **dimensão popular:** a política de Reforma Agrária deve ser resultado da articulação de consenso ideológico na sociedade, com o apoio das organizações favoráveis a sua implementação,

favorecendo, portanto, a participação direta dos beneficiários. As manifestações de massa, de forma organizada, são o vetor central com vistas a atingir os objetivos;

*b) **dimensão estatal:** a partir de uma forte decisão política, a articulação de diversas instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e organizações sociais é requisito imprescindível para o avanço da Reforma Agrária. O Estado assume a responsabilidade de gestor das propostas, atuando de forma mais ágil e desburocratizado, porém não menos ativo no processo.*

*c) **dimensão da sustentabilidade:** este é um aspecto muito importante neste novo modelo. A Reforma Agrária terá que conciliar o desenvolvimento sustentável com a necessidade de produzir alimentos para acabar com a fome, aumentar o nível de renda dos assentados com respeito ao meio ambiente. Nesta linha, a incorporação de novas matrizes tecnológicas associadas a diferentes alternativas de projetos de assentamentos deve se constituir em permanente foco de atenção.*

O INCRA por sua vez, resiste no seu papel de órgão executor da Reforma Agrária, em que pese ter passado por inúmeros processos de estruturação e reestruturação (chegando, inclusive, a ser extinto em 1987 para ressurgir em 1989) e dispor atualmente de uma estrutura organizacional concebida com a visão de estado mínimo, reforma agrária de mercado e descentralização de ações, conforme está consubstanciado no Programa "Novo Mundo Rural".

Esta estrutura organizacional, implementada em 2000 com a edição do Decreto nº 3.509, de 14/06/00 e Portaria nº 164, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de 14/07/00, teve como parâmetros a necessidade de adequar a estrutura organizacional à redefinição do processo de obtenção fundiária, à nova visão dos projetos de assentamento, bem como aos princípios do Plano Plurianual – PPA 2000/2003, de forma a torná-la eficiente e eficaz, eliminando "visões departamentalizadas" responsáveis por um contingente de 500 mil famílias assentadas, em 3.800 projetos, sem previsão de desligamento do Programa de Reforma Agrária e inserção no contexto do Programa de Agricultura Familiar.

Baseada em uma nova lógica onde o trabalhador rural assentado deveria ser tratado como "cliente" e o Projeto de Assentamento um "empreendimento", a nova estrutura organizacional seria um importante instrumento para assegurar os meios necessários para a construção e fortalecimento de uma nova proposta de Reforma Agrária, a qual deveria estar inserida no contexto da economia de mercado, devendo os "clientes", mediante a constituição de um "empreendimento", num processo extremamente simplificado, passar da condição de beneficiários da Reforma Agrária à condição de pequeno produtor familiar.

À época, foi destacado como inovação a descentralização do processo de decisão, com a instituição dos Comitês de Decisão, Regionais e Intermediário, bem como a configuração dos cargos em comissão de Diretores Executivos e Gerentes Estratégicos, com atribuições desvinculadas de unidades operacionais, sendo que como suporte à implementação da nova estrutura organizacional, foram delineados programas denominados "estruturantes", cabendo ressaltar a "Sala do Cidadão" e o "Empreendedor Social".

Em que pese a argumentação de que a construção da proposta de estrutura organizacional ocorria mediante processo de mobilização e de participação, na prática o que se verificou foi a divulgação, quase sempre por meio eletrônico, das propostas e decisões, sendo que desde a fase de elaboração inúmeras questões

provocaram reações negativas, gerando ainda hoje inúmeras especulações, sobre os reais propósitos da medida, vez que outras propostas sobre a questão da Reforma Agrária estavam sendo encaminhadas.

Cabe destacar, ainda, que a implantação da proposta, aprovando-se, respectivamente, a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas, bem como o Regimento Interno da autarquia, ocorreu em um ambiente bastante adverso, sem que o conjunto de servidores, gerentes e mesmo dirigentes, pudessem entender e possibilitar as condições para que a organização alcançasse os propósitos idealizados.

Superada esta discussão, vez que estão sendo construídas novas propostas, não só para a questão da Reforma Agrária, mas para o desenvolvimento rural, a Direção do INCRA, sob o entendimento de que a missão e os objetivos da autarquia deverão sofrer um profundo redirecionamento, define como uma de suas prioridades a revisão da estrutura organizacional.

Neste contexto, foi instituído Grupo de Trabalho, nos termos da Portaria INCRA/P/nº 341, de 17 de abril de 2003, com o objetivo específico de apresentar proposta de revisão da estrutura regimental, tendo como diretrizes a eliminação de superposições e fragmentação de ações, a redução de custos e o aumento da amplitude de comando, conforme dispõe o art. 6º do Decreto nº 4.567/2003.

O Grupo de Trabalho, em decorrência de recomendação de consultoria técnica especializada, a qual prestará assessoria ao GT, optou por efetuar uma série de estudos preliminares, os quais deverão fornecer os subsídios necessários para a definição de proposta de revisão da estrutura organizacional, com enfoque na missão, objetivos e metas institucionais.

A construção da proposta deve considerar, especialmente, novos valores institucionais que sinalizam para o atendimento das seguintes prioridades:

- a) foco nas ações/resultados do INCRA e seus impactos na melhoria das condições de vida (no campo) da sociedade;
- b) fortalecimento e visibilidade das finalidades da Autarquia, como órgão responsável pela regularização e gerenciamento do ordenamento territorial e pela execução da Reforma Agrária;
- c) relevância da função planejamento no âmbito do processo de gestão da autarquia; e
- d) predominância do caráter democrático e participativo nos processos de formulação e desenvolvimento das ações.

Objetivando assegurar as diretrizes elencadas, bem como atender as prioridades indicadas, a construção da proposta está alicerçada em metodologia de trabalho, que prevê profunda reflexão sobre a direcionalidade, a definição dos produtos missionais e o desenho macroinstitucional, com vistas à configuração da estrutura organizacional, mediante metodologia de trabalho, a seguir explicitada.

II – MARCO TEORICO QUE SUSTENTA O EXERCÍCIO PARA REPENSAR O INCRA

1. REFORMA OU CAPACIDADE CONSTANTE DE REFORMA?

Quando uma organização é submetida a mudanças por pressão externa e não adquire a capacidade endógena de se auto-modernizar, de forma gradual e contínua, essa pressão exógena de mudança não se reproduz em sua dinâmica interna, resultando em um caminho inevitável que exigirá, em seu tempo certo, um espasmo intermitente de outras reformas provocadas, sempre de fora para dentro. Se for este o caso, não haverá sombra de inovação que germine em terra fértil. A instituição não assumirá sua missão modernizadora, quando modernizada. Não se antecipará na previsão das novas mudanças necessárias para antes de seu tempo e, por conseguinte, liderar a inovação. Dará continuidade aos caminhos trilhados, tornando-se cada vez mais obsoleta. Reproduzirá, de maneira ultrapassada, os novos caminhos que as outras organizações abrem. Será um objeto passivo de modernização, cada vez que se encontre estagnada institucionalmente. No meio de seu tempo de vida, essa organização sobreviverá sobrecarregada pelas necessidades que deve enfrentar, com pequenos e excepcionais erros de vida criativa. A maior parte do seu tempo de gestão será ocupado por rotinas, mediocridade e desajuste das necessidades, que está incumbida a enfrentar. A reforma *de fora* deixa de ser exceção para ser uma sorte, que enfrenta uma organização reformada. Converte-se, portanto, na única possibilidade de ajuste tardio.

O problema não consiste em realizar uma reforma *de fora*, pois uma reforma desta natureza é um salto que não gera outros saltos, acaba produzindo um ajuste momentâneo, reativo, tardio, entre suas capacidades limitadas e as necessidades ampliadas que a organização atende. É necessário implantar, em cada organização, a semente criativa da auto-reforma contínua. No caso que se almeje implantar essa semente, talvez seja necessário gerar uma "convulsão" intermitente, a cada meio século, de uma *revolução* organizativa. Os saltos revolucionários são mais onerosos que a reforma contínua, por duas razões óbvias: *primeiro*, por que na reforma contínua, o tempo útil da instituição medido por sua capacidade para atendimento diário é maior que as necessidades que definem sua missão; *segundo*, por que toda mudança tem um custo político transitório, como também organizativo, social e humano, o qual pode ser significativo, mas também poderia ser evitado. Gera, por conseguinte, um intercâmbio de problemas que, a longo prazo, é favorável, mas que ainda pode se dar negativamente. Como esse processo de mudança é alheio ao aparato público e, em geral, está ausente das organizações humanas, torna-se inevitável a instauração de uma revolução institucional para atualizar o desenho das práticas organizativas.

É imprescindível uma revolução organizativa. A grande maioria de nossas instituições públicas tem estado estagnada, sem mudanças significativas durante os últimos cinquenta anos. Hoje, estão tão distantes das necessidades que devem enfrentar, que uma reforma seria insuficiente, até para manter sua vigência dentro de um futuro imediato. Requer-se uma *revolução organizativa*, e nada menos que uma revolução. Nessa mudança revolucionária deve prevalecer a implantação endógena da capacidade constante de auto-reforma. É necessário criar instituições inovadoras, capazes de se auto-questionar, no afã permanente de busca pela melhoria da qualidade e propriedade de sua gestão.

A chave para desenvolver a capacidade de inovação consiste em superar o limite das perguntas sobre o produto e o serviço que hoje são oferecidos, no intuito de se refletir sobre o *tipo de necessidade* que satisfaz sua produção. A

inovação responde a duas condições: *Primeiro*, só se torna possível quando se acumula o capital cognitivo próprio da criação intelectual; *Segundo*, deve haver um estímulo que premia a inovação e castiga a inércia e a rotina. Não existe inovação sem a sua devida demanda e sem a capacidade para criá-la.

Uma instituição inovadora é aquela que sabe eleger, no momento oportuno, entre enfrentar, dissolver e redefinir os problemas que sua missão reivindica e está fadada a resolver, tornando-se criadora de seu próprio futuro.

QUAL É O PRODUTO?	QUAL A NECESSIDADE ATUALMENTE ATENDIDA?	ESSA NECESSIDADE PODE SER SUBSTITUÍDA?
		É válida a necessidade ou ela pode ser substituída? 3
	Há algum modo alternativo de satisfazer essa necessidade? 2	
Que deficiências têm o meu produto para satisfazer a necessidade? 1		
ENFRENTAR UM PROBLEMA	DISSOLVER UM PROBLEMA	REDEFINIR UM PROBLEMA
Como podemos executar com maior eficiência os projetos de assentamento? Objetivo Mais famílias assentadas	Qual é a necessidade que pretendemos enfrentar com os projetos de assentamento? Objetivo Satisfazer a necessidade de terra dos trabalhadores rurais ampliando a gama de nossos produtos (além dos projetos de assentamento)	O principal problema que deve enfrentar a RA é a falta de terra ou é, por exemplo, a segurança e a soberania alimentares? Objetivo: Melhoria da qualidade de vida no meio rural

A inovação é a fonte proativa da eficiência e da eficácia. Implica, desde o mais simples, questionar o modo de realizar a produção, até o mais complexo, reexaminar a opção de produção escolhida e a necessidade atendida com essa produção.

2. NÍVEIS DE DESENHO DO APARATO PÚBLICO

Nossa proposta é revolucionar o aparato público, pensa-lo como novo. Esta recriação compreende diversos níveis de desenho, desde o macro desenho, passando por suas macro práticas até chegar às suas micro-práticas de trabalho. Propomos distinguir três grandes níveis, com seus respectivos subníveis: *macro regulação, macro desenho e micro desenho*.

A. O NÍVEL DE MACRO-REGULAÇÃO

Este nível estabelece as grandes regras do jogo institucional que determinam o espaço de possibilidades de redesenho organizativo. Cria as condições que determinam o teto de qualidade da gestão pública. A qualidade e variedade da gestão pública só podem desenvolver-se dentro das fronteiras permitidas pela

macro regulação. Estas regras básicas do aparato público referem-se a dois tipos de macro regulações:

1) *Ao Padrão Político-Ideológico*, que determina o *tamanho, peso e volume* do aparato público, juntamente com as funções e missões que deve cumprir. Este padrão estabelece o grande divisor de águas entre o público e o privado.

2) *Ao Padrão Macro Institucional*, que determina a variedade e tipo de organismos públicos e semipúblicos que aceitam o desenho organizativo, com a diferença de regras que caracterizam cada tipo de organização. Neste nível, define-se o *primeiro teto de qualidade possível* da gestão pública, pois estabelece a correspondência entre *cada tipo* de organização e o grau de autonomia e flexibilidade que se outorga para o cumprimento de sua missão, e seu respectivo funcionamento.

NÍVEIS DE DESENHO ORGANIZATIVO

	DESENHO INSTITUCIONAL	DESENHO ORGANIZATIVO	DESENHO DE PROCEDIMENTOS
MACRO REGULAÇÃO INSTITUCIONAL	1.PADRÃO POLÍTICO IDEOLÓGICO		
	2.PADRÃO MACRO INSTITUCIONAL		
MACRO DESENHO ORGANIZATIVO		3. DESENHO MACROORGANIZATIVO 4. DESENHO ORGANIZATIVO	
		5.MACRO-PRÁTICAS DE TRABALHO	
MICRO DESENHO ORGANIZATIVO			6.MICRO PRÁTICAS DE TRABALHO
			7. ADMINISTRAÇÃO DE CONVERSÇÕES

B. NÍVEL DE MACRO DESENHO

Este nível cria, uma de cada vez, as organizações públicas específicas que operam no jogo macro organizativo, encaixando-as dentro da variedade de possibilidades que compõe o padrão macro institucional. Define suas estruturas organizativas e *implanta estruturas e sistemas* concretos de Alta Direção, estabelecendo as *macro práticas* de trabalho. Compreende três tipos de desenho:

3) *Desenho Macroorganizativo*, que define a macro estrutura organizativa do âmbito público mediante a identificação precisa do número e tipo de organizações que serão reconhecidas como públicas, dentro de cada variedade aberta pelo padrão macro institucional, cumprindo as missões e funções que lhe são designadas. Desenha o mapa institucional do setor público e elege, para cada organização, uma identidade institucional.

4) *Desenho Organizativo*, que determina a estrutura organizativa interna de cada organismo, estabelecendo a responsabilidade por sua produção terminal. Esse desenho se formaliza em um organograma, elencando as hierarquias organizativas, como também delimitando as responsabilidades por funções.

5) *Desenho das Macro práticas de Trabalho*, que define os sistemas de alta direção, responsáveis pelo domínio das macro práticas de trabalho da organização pública. Este subnível de desenho é determinante para a capacidade de governo.

C. NÍVEL DE MICRO DESENHO

Este nível estabelece o modo de realizar os processos e tarefas demandadas pelas macro práticas de trabalho. Estes processos e tarefas movem a organização, ativando as decisões e diretivas nos eixos de micro processos e tarefas. Refere-se a:

6) *Desenho das Micro práticas de Trabalho*, que regula os micro procedimentos de trabalho existentes nos processos básicos da gestão, como contratar, licitar, comunicar, comprar, pagar, prestar serviços, etc. Estas micro-práticas de trabalho estabelecem, também, normas de qualidade burocrática controláveis pela população atendida. O monitoramento das mesmas é realizado mediante o coeficiente de fricção burocrática, determinando a relação entre o tempo real e o tempo normal de cada procedimento.

7) *Desenho da Administração de Conversações*, que define o modo no qual a organização sistematiza os atos de fala. Os atos de fala significam a origem das ações que movem a gestão pública. Para que algo ocorra em uma organização, alguém deve emitir um ato de fala. Um sistema de administração de conversações envia e recebe as mensagens, classifica suas mudanças, as decompõem por tipos de atos de fala, estabelece um registro computacional e realiza um acompanhamento da abertura, encerramento e estado das conversações que respaldam e desfazem as ações gerenciais e burocráticas.

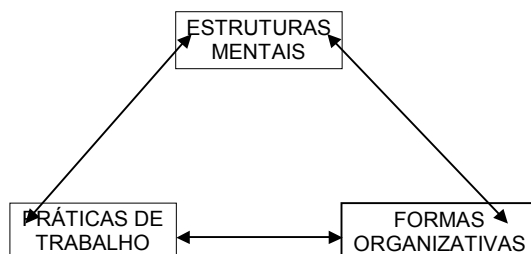
O desenho nesses sete níveis modela o perfil das organizações públicas e determina tanto o que elas devem fazer, as condições em que devem atuar, assim como a qualidade de gestão que as condições criadas podem alcançar. A revolução do aparato público deve afetar estes sete níveis de desenho, e a ênfase que valida cada um deles, determinando o grau em que tal reforma privilegia a redução do custo e o tamanho do aparato público versus o propósito de elevar a capacidade de governo.

Reduzir o custo do aparato público é mais fácil que elevar a capacidade de governo. A primeira tarefa é melhor compreendida se existe consciência sobre ela. No entanto, a segunda confunde-se com a primeira ou com a proposta de projeto de governo que oferece uma administração. A confusão comum sobre esses três componentes do triângulo de governo - projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo - não pode ser considerada irrelevante. A palavra governabilidade está em voga e também coberta de confusão sobre seu significado rigoroso, e por conta disso, gera uma enorme quantidade de pesquisas e seminários inúteis sobre esse assunto. Por outro lado, nada sinaliza ao problema mais importante da América Latina: a baixa capacidade institucional e pessoal de governo.

2. O DESEMPENHO DE UMA ORGANIZAÇÃO

No sistema macroorganizativo e em cada unidade ou departamento, estabelece-se uma relação muito precisa entre:

- a) estruturas mentais ou cultura organizativa;
- b) práticas de trabalho; e
- c) formas organizativas que determinam a dinâmica de seu funcionamento e desempenho.



Uma organização não pode ser melhor que a cultura institucional acumulada. Essa cultura institucional não pode divergir muito da medida que impõe o jogo macroorganizativo. A cultura institucional se constitui pelas *estruturas mentais* dominantes no interior da organização, as quais estão geralmente reforçadas pela cultura institucional do sistema macroorganizativo. Uma organização consolida-se em suas *práticas de trabalho* e se justifica pelos resultados delas. A qualidade dos resultados da gestão pública guarda uma relação direta com as práticas de trabalho estabelecidas na organização. Isto é, o importante de uma organização é a propriedade, eficiência e eficácia de suas práticas de trabalho terminais e intermediárias, pois elas definem a quantidade e qualidade de sua produção, como também os resultados da mesma sobre os problemas com os quais estão comprometidas e assumidas no âmbito de suas missões específicas.

As *formas organizativas* estão constituídas por leis, regras, normas, organogramas, manuais, etc. Constituem a base estrutural que permite, impede ou trava as práticas de trabalho, porém estas últimas são muito mais sólidas que as formas organizativas e se independem delas. As formas organizativas *não criam* práticas de trabalho. Um manual de procedimentos, um novo organograma ou uma nova lei *não criam* práticas de trabalho; estas são moldadas pela *cultura institucional*. Uma instituição muda somente quando mudam suas práticas de trabalho, e as mesmas mudam somente quando as estruturas mentais sofrem mudança ou seja, quando se transforma a cultura institucional. Esta é uma questão fundamental que deve compreender as medidas reformadoras do aparato público.

Por conseguinte, uma organização pode:

- a) mudar suas práticas de trabalho sem alterar as formas organizativas, sempre que estas últimas permitam a mudança cultural; ou
- b) mudar suas formas organizativas mantendo inalteradas suas práticas de trabalho, se não se atua diretamente sobre os valores e o capital cognitivo da instituição.

Este último caso é típico das numerosas tentativas fracassadas de reforma na América Latina, que dão ênfase nos aspectos organizativos. Mudar as formas organizativas sem mudar a cultura institucional é um esforço passivo, somente capaz de eliminar travas legais, mas incapaz de criar novos métodos de

trabalho. As travas desaparecem das *normas* e das *formas*, mas continuam implantadas na mente dos funcionários públicos, isto é, na cultura institucional.

As estruturas mentais ou a *cultura organizativa* definem as práticas de trabalho. O indivíduo, em uma organização, executa suas práticas de trabalho, condicionado muito *erroneamente* pelas formas organizativas e muito *fortemente* pela cultura institucional. A explicação é óbvia. Em uma organização, cada indivíduo faz o que *sabe fazer*, não o que *deve fazer*. Essa prática reiterada do que se sabe fazer, se acumula como cultura institucional, especialmente, se essa forma de fazer está respaldada e é consoante com a cultura do jogo macroorganizativo. Naturalmente, essa acumulação compreende os *valores* que estão atrás das práticas. Desse modo, em um jogo de baixa responsabilidade, acumulam-se os valores do *centralismo*, da *irresponsabilidade* e da *corrupção*, enquanto se desvalorizam a *criatividade*, o *risco*, a *qualidade* e a *honestidade*.

O grande determinante de uma organização é sua cultura institucional. Ela determina a qualidade das práticas de trabalho, e estas, em grande parte, determinam a qualidade da gestão intermediária e terminal. A cadeia causal começa com suas raízes na cultura institucional, ou seja, exatamente onde se deve atacar o problema.

DESCRIÇÃO GERAL DA ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO ORGANIZATIVO, DESDE A PERSPECTIVA DA TEORIA DAS MACROORGANIZAÇÕES

PRIMERA FASE

CONSTRUÇÃO DA VISÃO (GRANDE ESTRATÉGIA) E DOS VALORES QUE FUNDAMENTAM AS AÇÕES DA REDE INSTITUCIONAL

- A arte de governar concentra-se em poder definir: Que sociedade desejamos construir? Com que classe de valores sociais e institucionais? Para onde queremos nos dirigir? Até onde queremos chegar?
- Portanto, na medida que não tenhamos clareza neste sonho, será impossível exercer plenamente as ações de governo e construir pontes de interação entre as diferentes forças que compõem nosso jogo social.
- Também argumentamos que construir uma visão é muito mais que redigir uma frase ou um discurso retórico. Construir uma visão é unir perspectivas e interesses e convergir diálogos entre atores sociais com visões cotidianamente segmentadas.
- Da mesma maneira, acreditamos que a construção da visão não há de ser um exercício isolado e conjuntural, mas sim um exercício permanente, onde dia a dia, nossos sonhos se contrastam com a dinâmica da realidade. A visão nunca deve ser estática, não sendo permitido congelar nossa percepção da realidade, correndo o risco de se terminar muito longe de onde pretendíamos chegar. Portanto, a construção de futuros desejáveis deve ser um exercício permanente, bem alimentado pelos aportes das ciências, as descobertas, as novas invenções e as tendências que marcam a direcionalidade.
- A construção da visão e, por conseguinte, de futuros desejáveis para nossa sociedade e nossas organizações, não deve ser exclusivamente o trabalho de um grupo seletivo e altamente qualificado (embora o esforço seja absolutamente necessário). A verdadeira revolução deve se constituir em um exercício permanente e coletivo. E isto poderia alcançar-se em uma organização, promovendo em cada unidade ou cada dependência, a livre discussão sobre o

futuro. Este exercício nos permitiria unir a ação cotidiana com a grande estratégia, combatendo o trabalho rotineiro e a falta de sentido de permanência.

- Portanto, o objetivo primordial desta fase consiste em incorporar a prática cotidiana à rede de conversações que integram determinada organização ou grupo social, um espaço de "linguagem" que permita a construção de futuros desejáveis.

SEGUNDA FASE

• DEFINIÇÃO DO FOCO DE ATENÇÃO DA AÇÃO INSTITUCIONAL **• IDENTIFICAÇÃO DOS GRANDES PROBLEMAS FINALÍSTICOS E INTERMEDIÁRIOS QUE A INSTITUIÇÃO DEVE ENFRENTAR**

Nesta fase, o trabalho deve concentrar-se na definição do foco de atenção da ação institucional.

- Isto significa identificar quais são os:
 - **problemas finalísticos** (aqueles que a sociedade vivencia e que determinam a direcionalidade de ação da organização).
 - **problemas intermediários** (que impedem a rede organizativa de cumprir adequadamente com suas responsabilidades).

- É neste passo que o exercício de construção de visão adquire sentido prático, pois estes problemas são aqueles obstáculos, nos quais a organização deve dirigir sua ação para alcançar os sonhos construídos. De outra forma, a formulação da grande estratégia (visão) funcionaria somente como um exercício teórico, sem maior impacto na mudança da vida cotidiana.

- Da mesma maneira, esses problemas serão a base para o fortalecimento do sistema de planejamento e, além do mais, deverão constituir-se em ferramentas básicas para a identificação do macroproblema e da missão institucional.

TERCEIRA FASE

• IDENTIFICAÇÃO E PROCESSAMENTO DO MACROPROBLEMA OBJETO DA MISSÃO INSTITUCIONAL

Nesta fase, deve ser processado o macroproblema que se constitui no eixo da ação institucional. O propósito fundamental deste processamento é a construção do marco geral para o fortalecimento organizativo.

O macroproblema é o conceito que une todos aqueles problemas parciais identificados. É o propósito fundamental que deve unir os esforços dos diferentes atores do jogo social.

Na medida que não tenhamos claro qual é o macroproblema que pretendemos enfrentar, não é possível construir pontes de comunicação entre as diferentes entidades ou atores. Um macroproblema deve converter-se em um ponto de encontro.

É por meio do processamento deste macroproblema que podemos ir construindo conceitos comuns que congreguem diversas perspectivas. Da mesma maneira, na formulação conjunta do plano para enfrentamento, podemos articular

conhecimentos e recursos, estabelecendo, assim, redes de ação integradas em torno de problemas comuns.

QUARTA FASE

ANALISE DA REDE DE PRODUÇÃO INSTITUCIONAL

Consiste na identificação dos produtos a serem gerados pela rede organizativa, em relação ao macroproblema processado e a missão construída.

◆ O processamento do macroproblema, a identificação dos pontos críticos a serem atacados e a construção do plano de ação servirá para que, de forma coletiva, a rede organizativa que pretendemos fortalecer, disponha de uma análise profunda sobre a qualidade e pertinência dos produtos gerados, em relação às necessidades da sociedade.

◆ Os produtos que estamos gerando como rede organizativa, são necessários, pertinentes, potentes e suficientes para enfrentar os pontos críticos do macroproblema identificado e processado?

◆ É necessária a identificação e geração de outros produtos que complementem ou substituam os que hoje geramos?

◆ Que produtos precisam ser gerados por outras instituições, mas que são pertinentes ao macroproblema processado e ao plano construído?

QUINTA FASE

CONSTRUÇÃO DE DIFERENTES OPÇÕES DE REDE DE PRODUÇÃO ORGANIZATIVA EM FUNÇÃO DO MACROPROBLEMA PROCESSADO E DA MISSÃO IDENTIFICADA.

◆ Uma vez definido o que deve ser produzido e os valores institucionais que deverão orientar o desempenho organizativo, já existe a possibilidade de se construir várias opções de rede de produção.

◆ Quanto aos produtos que devemos gerar: é necessário produzi-los na rede organizativa que nos pertence?; Alguns deles podem ser terceirizados? O que devemos produzir centralizadamente e o que deve ser descentralizado?

◆ No que vai se especializar cada uma das unidades pertencentes à rede de produção que vamos construir?

SEXTA FASE

CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZATIVA, EM FUNÇÃO DA REDE DE PRODUÇÃO SELECIONADA.

◆ A rede de produção selecionada deve estar refletida na estrutura organizativa, a qual deve se expressar em um organograma.

◆ Desta maneira, poderemos identificar as diferentes unidades com seus níveis de governabilidade, funções e responsabilidades.

SÉTIMA FASE

DESENHO DAS REGRAS DE RESPONSABILIDADE ORGANIZATIVA E DOS MECANISMOS DE COBRANÇA E PRESTAÇÃO DE CONTAS POR DESEMPENHO

◆ Os níveis de responsabilidade, cobrança de contas, assim como os mecanismos de avaliação global e departamental da gestão e de cada membro da organização, devem ser definidos prévia e claramente, para garantir um adequado nível de responsabilidade na organização.

◆ Os instrumentos de monitoramento e avaliação de gestão são os produtos mais importantes desta fase.

III - PADRÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICO

O padrão político-ideológico define a direcionalidade do Programa de Governo, consubstanciada pela ideologia, valores, pressupostos e objetivos que nortearam o seu desenho.

A) ANÁLISE DO PADRÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICO DO GOVERNO FHC

Inicialmente foram analisados aspectos que formataram o Padrão Político-Ideológico, no tocante à Reforma Agrária, no Governo FHC, alicerçado em pressupostos básicos, valores e princípios que direcionaram o estabelecimento dos objetivos do programa, declarados no documento "NOVO MUNDO RURAL", bem como no que se verificou na sua implementação.

□ **Princípios, Valores e Pressupostos Básicos**

O modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal encontra-se em crise. A concentração da riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa crescente exclusão social, ao contrário, a redistribuição de ativos (especialmente terra e educação) proporciona desenvolvimento e redução da pobreza.

Os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receberem os investimentos básicos, são, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema e pelo *handicap* dos primeiros quanto à capitalização, na maioria, quanto aos conhecimentos necessários para o manejo da terra e da produção.

Em consequência devem ser unificadas as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia da alocação de recursos públicos, sendo que o foco no desenvolvimento local e regional exige efetiva descentralização das ações e democratização das decisões, tornando-se necessário um novo desenho institucional para a reforma agrária e a agricultura familiar, capaz de articular todas as instâncias do poder público e da sociedade, que deveriam ser envolvidos na promoção do novo mundo rural.

Tais pressupostos estão baseados em entendimentos implícitos e não declarados, onde o mercado é o mecanismo regulador econômico e social por excelência, sendo que o Estado não pode e não deve manter-se responsável pelos beneficiários, devendo prepará-los para sua auto-sustentação.

Em tese, o programa de Reforma Agrária, caracterizado como política social compensatória, seria um mecanismo de incentivo ao desenvolvimento sustentável e ao fortalecimento da cidadania no meio rural, com a valorização da questão ambiental e a participação das diversas instâncias governamentais e dos beneficiários na implementação do assentamento (associativismo), possibilitando considerável melhora na relação custo/benefício, nas ações da reforma agrária.

Por outro lado, descentralizando as ações (vez que as decisões relativas à promoção da Reforma Agrária estavam altamente concentradas na instituição) e diversificando os instrumentos de obtenção de terras, esperava-se a expansão da agricultura familiar por meio da reforma agrária, com a homogeneização do segmento dos agricultores familiares.

□ **Objetivos**

Em sintonia com tais pressupostos básicos, valores e princípios, foram estabelecidos, entre outros, os objetivos do Programa de Reforma Agrária, sendo destacado, como gerais: 1) contribuir para a desconcentração da economia e a melhoria da qualidade de vida da população rural; 2) estimular a dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais; 3) contribuir para a erradicação da pobreza rural, reduzindo os índices gerais no Brasil; 4) proporcionar aos agricultores familiares o desenvolvimento de atividades produtivas, em níveis de competitividade com foco no negócio rural, num mundo globalizado; e 5) criar bases políticas e institucionais em nível local, regional, estadual e federal para o desenvolvimento rural do país.

Como objetivos específicos, para a agricultura familiar e reforma agrária, merecem destaques: 1) ampliar a participação na produção agrícola nacional, visando assegurar a sustentabilidade social, ambiental e econômica da produção; 2) aperfeiçoar os instrumentos de reforma agrária e da agricultura familiar; 3) formar e consolidar mercados de qualidade com valorização de características regionais; 4) fortalecer as cadeias produtivas contribuindo para a geração de mais empregos diretos e indiretos; e 5) incrementar a capacidade técnica governamental e não-governamental de apoio à agricultura familiar;

A aplicação do modelo, tendo como base a Reforma Agrária como política social compensatória e direcionada pelo mercado, gerou aspectos negativos e positivos.

Como negativos registramos o enfraquecimento institucional em favor de outras esferas governamentais, com a descentralização das ações do INCRA, mediante processo de estadualização da Reforma Agrária; a redução dos gastos da União na área social, inclusive aqueles destinados à Reforma Agrária; a valorização excessiva de outras formas de obtenção em detrimento da desapropriação; a marginalização dos movimentos sociais nos processos de decisão; a criminalização dos trabalhadores rurais; e a priorização da quantidade de assentamentos em detrimento à qualidade.

Cabe ressaltar, ainda, a valorização exagerada da imagem institucional, primordialmente do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mesmo divergindo da realidade, e em alguns casos, com excessivos gastos em marketing e a prevalência de decisões políticas, mesmo sem adequada sustentação técnica.

Como positivos, podemos elencar a participação dos beneficiários na implementação do assentamento, com a promoção do associativismo, a valorização da questão ambiental e a ampliação do crédito para a agricultura familiar e os assentados da Reforma Agrária com a instituição do PRONAF-A.

□ **Meios e Decisões Críticas**

Tais objetivos foram colocados em prática, por intermédio de múltiplos meios e decisões críticas, dentre os quais destacamos:

- **Créditos**

Com relação aos créditos da Reforma Agrária, praticamente ficaram restritos ao PRONAF-A, instituído em substituição ao PROCERA. A visão da unidade de produção e não da unidade familiar, resultou em modelo de crédito voltado para a produção, necessitando de reavaliação para verificar as possibilidades de maior eficácia. A não regularização das propriedades impedindo que sejam dadas as garantias exigidas, o estabelecimento de critérios homogêneos para todo o país, não contemplando as diversidades regionais/vocacionais e o descompasso na liberação dos créditos com o calendário agrícola e entre o crédito custeio e investimento, bem

como deficiências na assistência técnica e na capacitação dos assentados, dificultaram a utilização dos créditos e gerou grande número de inadimplências. Por outro lado, a forma de remuneração dos serviços bancários, sem vinculação com o número de operações realizadas, mas apenas com o volume de recursos, provocou o desinteresse em efetivar as operações, tendo como consequência a não utilização de grande parte dos créditos.

b)Infra-estrutura

Com custo muito alto e um baixo volume de recursos financeiros, a ação do INCRA no tocante a infra-estrutura apresenta como resultado um grande passivo. O Convênio firmado com a Caixa Econômica Federal possibilitou avanços no que se refere à habitação, no entanto, os convênios firmados com as prefeituras municipais, relativos a estradas, energia elétrica, água e outros, apresentam inúmeras dificuldades, resultando em distorções e não atendimento satisfatório das demandas e não utilização de grande parte dos recursos. Outra restrição decorre da baixa capacidade operacional do INCRA no acompanhamento das ações e da imposição de procedimentos padronizados, também sem considerar as diversidades regionais.

c)Assistência técnica, Organização e Capacitação

A inexistência de política voltada para a assistência técnica, organização e capacitação resultaram em indefinição de objetivos e falhas no acompanhamento. O Projeto LUMIAR, apesar de restrito a apenas parte das famílias assentadas, no período em que foi implementado, representou um avanço. Dificuldades do INCRA, bem como insuficiência de recursos no orçamento, acarretaram ações direcionadas apenas ao repasse de recursos para que a associação dos assentados contratasse a assistência técnica.

d)Pesquisa, difusão e incorporação de tecnologias

As pesquisas historicamente estão voltadas à agricultura patronal. O desmonte das empresas de pesquisa e de outros programas nas universidades e o fim da rede de extensão rural, praticamente eliminaram as possibilidades de qualquer avanço nesta questão.

e)Gestão ambiental

O descompasso entre as políticas agrária e ambiental, o conseqüente distanciamento entre a necessidade de preservação do meio ambiente e a sustentabilidade dos projetos de assentamento e a baixa representatividade do INCRA no Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, provocaram, numa primeira fase, a criação de Projetos de Assentamento sem observância às normas ambientais, resultando, inclusive, na aplicação de multas, principalmente na Região Norte e Centro-Oeste. A questão ambiental representa, inclusive, uma dificuldade na regularização das áreas e inviabilidade na obtenção de créditos. Por outro lado, o cumprimento à função social engloba a questão ambiental, as relações trabalhistas e níveis de produtividade, sendo que somente este último tem sido utilizado para efetivar a desapropriação de imóveis rurais.

f)Instrumentos de obtenção de terra

Diversas restrições à desapropriação foram verificadas, desde dificuldades na operacionalização em função de redução acentuada na força de trabalho, instrumentos jurídico-legais que impedem, por um período de dois anos, a vistoria, avaliação e desapropriação de terras ocupadas, bem como os parâmetros vigentes relativos à classificação fundiária (índices de produtividade e módulo

fiscal). O instrumento foi prejudicado, ainda, por entraves administrativos e judiciais envolvendo desde os valores a serem fixados na desapropriação (conceito de preço justo) até aspectos e procedimentos pertinentes à notificação prévia.

Nesta questão, há que se considerar o impacto decorrente da criação do Banco da Terra, o qual permitiu a obtenção de terras impróprias, com menor rigor na seleção de áreas passíveis de desapropriação, parcelamento de imóveis passíveis de desapropriação, inclusive em alguns casos, com superavaliação, gerando inúmeras denúncias de irregularidades. A instituição desse mecanismo, sob o lema "reforma agrária sem conflito", objetivando claramente a desmobilização dos movimentos sociais, ocorreu de forma não integrada com as demais ações do INCRA, acarretando aquecimento do mercado de terras e reforçando a idéia de que o preço justo é o preço de mercado, em detrimento do conceito de justiça social. Foi um instrumento prioritário em relação à desapropriação por interesse social, apesar de declarado como complementar.

□ **Desenho Macro-organizativo**

Logo após a repercussão sobre o episódio do "massacre de Carajás", foi criado o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, voltado exclusivamente para as questões da Reforma Agrária. Num segundo momento, o citado Gabinete foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, com nova configuração, orientado para pequenos agricultores, levando em consideração o princípio que busca transformar os assentados rurais em agricultores familiares, unificando em uma mesma Pasta, a Reforma Agrária e a Agricultura Familiar. Neste aspecto, a Reforma Agrária ficou em segundo plano.

Com relação ao desenho macro-organizativo, merecem destaque a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS e da Ouvidoria Agrária Nacional, ambos vinculados ao MDA.

O CNDRS foi caracterizado por uma atuação isolada das Superintendências Regionais que, conseqüentemente, tiveram pouca representatividade nos conselhos estaduais.

A Ouvidoria atuou como canal/instância entre a direção e os movimentos na prevenção e mediação dos conflitos por terra (tensão, ocupação e violência). Em um primeiro momento esteve voltada a grandes questões, posteriormente mudou o enfoque para questões mais localizadas. Em virtude de estar vinculada ao MDA, intermediou acordos em descompasso com as ações do INCRA, tendo papel importante na negociação para instalação das Comarcas e Varas Agrárias nos estados.

Ainda, sob a questão do desenho macro-organizativo, o processo de reestruturação do INCRA, implementado em 2000, é um importante segmento. Simplificando a abrangência das ações, enfocando basicamente o assentamento de trabalhadores rurais, não garantiu visibilidade adequada à gestão da estrutura fundiária, sendo considerado que a capacidade operacional da autarquia era suficiente para implementação do novo modelo de Reforma Agrária. Na prática representou apenas a fusão desordenada de unidades em Superintendências Nacionais com desdobramento na mesma linha nas Superintendências Regionais.

B)ANÁLISE DO PADRÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICO DO GOVERNO LULA

O Programa de Governo "Um Brasil para Todos" prevê como estratégia a "Criação de emprego e desconcentração da renda por via de inclusão social e de vigoroso crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das

desigualdades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa” a ser considerada nas seguintes dimensões: social, regional, ambiental, econômica e democrática.

O grande desafio do desenvolvimento agrário é “ampliar e aperfeiçoar o processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes e fortalecer a agricultura familiar, visando construir um novo modelo de desenvolvimento agrário, com base social na agricultura familiar e uma nova matriz tecnológica ambientalmente sustentável, contemplando a diversidade dos sujeitos sociais e políticos.”

Está estabelecido, ainda, como desafio “buscar o desenvolvimento rural através da geração de alimentos e demais produtos e serviços necessários à população brasileira, em especial beneficiárias das políticas de distribuição de renda do Governo Lula, protagonizado por diversos sujeitos sociais e políticos no campo.”

A análise dos documentos “Vida Digna no Campo”, “Mensagem ao Congresso Nacional/2003 – Abertura da 1ª. Sessão da 52ª. Legislatura” e ainda documentos relativos às propostas do Plano Plurianual 2004/2007, permitiu sistematizar elementos pertinentes aos eixos norteadores das políticas públicas do Desenvolvimento Rural, bem como valores, pressupostos básicos, objetivos, meios e decisões críticas, pertinentes à Reforma Agrária.

□ **Eixos Norteadores, Valores e Pressupostos Básicos**

Os eixos norteadores ou objetivos gerais das políticas públicas do Desenvolvimento Rural são: 1)a promoção e defesa da agricultura nacional; 2)o fortalecimento da agricultura familiar; 3)a implantação de uma Política Nacional de Reforma Agrária; 4)a geração de renda e empregos de qualidade; 5)a construção da cidadania no meio rural; 6)a es; e 7)a construção de políticas territoriais de desenvolvimento sustentável.

Neste Governo, na Agricultura, em especial na agricultura familiar, estão definidos os valores que estarão presentes no direcionamento das ações, quais sejam: inclusão e justiça social, solidariedade, respeito à diversidade cultural, etnia e gênero, respeito às diversidades ambientais e regionais, participação social, equidade e esperança.

Os eixos norteadores e os valores declarados, possibilitam identificar os pressupostos básicos a serem considerados na construção das políticas públicas relativas ao desenvolvimento rural:

- É evidente que o campo brasileiro se caracteriza por um baixo nível de qualidade de vida, sendo que em muitas regiões do Brasil, as condições de pobreza são mantidas porque, inclusive, facilitam a perpetuação no poder de elites conservadoras.
- A agricultura familiar tem grande capacidade de assumir a proteção ambiental, a manutenção da diversidade cultural e da biodiversidade, bem como a dinamização das economias locais. A agricultura empresarial gera empregos, renda e excedentes exportáveis. A agricultura familiar, além da produção de alimentos básicos de qualidade e de responder pela maior parte dos produtos agrícolas destinados ao mercado interno, também promove a ocupação soberana do nosso território, preserva tradições culturais do nosso país e mantém as pessoas em sua terra natal.

- A Reforma Agrária deve ser concentrada em áreas reformadas, sendo que a desapropriação por interesse social é o instrumento mais adequado para a obtenção de terras, a serem destinadas ao assentamento de trabalhadores rurais, que devem ser implementados com qualidade e respeito ao meio ambiente.
- Vez que a agricultura brasileira é a principal geradora e mantenedora de postos de trabalho, as políticas públicas para o desenvolvimento rural devem enfrentar, além da ausência de pesquisa, extensão rural e assistência técnica pública e gratuita para a agricultura familiar, a não efetivação do confisco de terras com incidência de trabalho escravo, a grilagem das terras públicas, conseqüência do seu desconhecimento, decorrente de um cadastro rural ineficiente e paralisação de ações discriminatórias, bem como abranger as comunidades indígenas, quilombolas e populações tradicionais que não são consideradas no contexto da Reforma Agrária.
- A maioria dos programas de crédito não é associada, satisfatoriamente, a programas de agroindustrialização que levem em consideração a agregação de valor aos produtos da agricultura familiar, em contrapartida, juros altos geram mais desempregos nas cidades, por conseqüência diminuem o consumo de alimentos, encarecem os insumos, restringem o uso de recursos públicos para apoio à produção agrícola, sendo que o principal limite à expansão agropecuária não é a falta de produção, mas a queda da rentabilidade da agricultura nos últimos anos. Por isso, as receitas geradas pelas exportações brasileiras estão mantidas graças ao aumento desproporcional dos volumes vendidos.

Finalizando, cabe destacar, ainda, um importante pressuposto pertinente às relações entre o Estado e os trabalhadores rurais, que devem ser marcadas pelo respeito aos direitos humanos.

□ **Objetivos**

Baseados nos pressupostos básicos, com vistas a definir os objetivos, inerentes ao Padrão Político Ideológico do Governo Lula, no tocante a questão agrária, foram analisados os documentos "Vida Digna no Campo", bem como a proposta de definição do Plano Plurianual – PPA 2004/2007, sendo destacado:

Objetivos contidos no documento Vida Digna no Campo:

- Promover o estabelecimento de zonas reformadas, priorizando a desapropriação por interesse social como instrumento de arrecadação de terras improdutivas;
- Promover a viabilização financeira do programa mediante a utilização dos TDAs (Títulos da Dívida Agrária) de acordo com o prazo constitucional, e com medidas para obtenção de eficiência nos processos administrativo e judicial de redução dos custos das indenizações;
- Garantir o respeito aos Direitos Humanos com promoção de ações específicas e permanentes de fiscalização do trabalho rural, do combate a violência no campo e com o fim da repressão

institucional aos trabalhadores rurais e suas entidades de representação;

- Recuperar os projetos de assentamento já efetuados, garantindo infra-estrutura social e econômica, assistência técnica, acesso a crédito rural e a política de comercialização, em parcerias com estados e municípios;
- Planejar o desenvolvimento dos assentamentos em total sintonia com os objetivos da preservação do meio ambiente. As áreas de elevado valor ambiental onde não se desenvolveu a agricultura intensiva e que estão geralmente sujeitas à especulação imobiliária, devem ter seus recursos preservados, especialmente no que diz respeito à biodiversidade e recursos hídricos;
- Desenvolver ações específicas para comunidades indígenas e quilombolas, como a demarcação das terras das comunidades indígenas e regularização das terras dos quilombolas;
- Implantar um processo efetivo de cadastramento dos imóveis rurais, onde as terras griladas sejam retornadas ao Estado e utilizadas na Política de Reforma Agrária; e
- Confiscar as propriedades que pratiquem trabalho escravo e destiná-las à Reforma Agrária, conforme a Lei.

Objetivos contidos na Proposta PPA 2004/2007:

- Promover a inclusão social e a elevação da renda para o consumo interno;
- Promover a distribuição de renda e riqueza;
- Promover o reordenamento territorial;
- Reduzir os conflitos no meio rural;
- Contribuir para a segurança e soberania alimentar; e
- Estimular a constituição e o desenvolvimento de áreas reformadas.

Analisando os objetivos acima elencados, percebe-se que não há clareza na abrangência dos mesmos, sendo que em alguns casos, estão traçados em termos de diretrizes estratégicas ou ainda sistematizados como possíveis resultados da Reforma Agrária, constatando-se que as indefinições são decorrentes de incertezas em torno da elaboração e implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Com vistas a suprir esta lacuna, considerando que a definição dos objetivos institucionais é indispensável à construção da direcionalidade, essencial para a elaboração da proposta de adequação da estrutura organizacional do INCRA, o Grupo de Trabalho identificou os três objetivos fundamentais da Autarquia:

- **Gerenciar a estrutura fundiária do país, mediante a organização e manutenção do cadastro nacional de imóveis rurais, visando subsidiar as políticas públicas**

inerentes à ocupação e utilização da terra no meio rural;

- **Executar a reforma agrária, mediante aplicação do conceito da função social da propriedade rural, visando a implantação e consolidação de projetos de assentamento sustentáveis; e**
- **Promover e executar a implementação de programas complementares à reforma agrária, mediante desenvolvimento de ações específicas ou articulação interinstitucional, visando a racionalização da ocupação e utilização da terra no meio rural.**

□ **Meios e Decisões Críticas**

Ainda com relação ao Padrão Político-Ideológico, após análise dos pontos já indicados, foram verificados os meios e decisões críticas que estão impactando na gestão da Reforma Agrária, transcorridos os 6(seis) primeiros meses de Governo.

No aspecto geral, podem ser destacados: a repactuação das dívidas dos agricultores familiares, o contingenciamento de recursos orçamentários e a construção do PPA 2004/2007 de forma participativa.

No aspecto específico do processo de Reforma Agrária, ressaltamos: a manutenção da Medida Provisória nº 2.183/2002 que impede a desapropriação em áreas ocupadas pelos "sem terra" por um período de 2 anos, em contraste com a construção da nova proposta de Reforma Agrária com participação dos trabalhadores e o fim do cadastramento via correios; a edição da Instrução Normativa nº 11/2003 que mantém desatualizados os índices utilizados para classificação fundiária do imóvel, em contraste com a priorização para o assentamento dos acampados, a concentração de ações em áreas reformadas, a determinação de recuperar assentamentos e o lançamento do Plano Safra para os Agricultores Familiares.

No aspecto administrativo ressaltamos a não utilização de processo seletivo com vistas à nomeação de servidores para o exercício de cargos em comissão, privilegiando a militância política sem avaliação quanto à experiência em gestão.

Ainda como meios e decisões críticas são apontadas algumas indefinições que estão impactando nas ações do INCRA, principalmente a formulação do Plano Nacional de Reforma Agrária, sendo que a atuação do INCRA nos conflitos agrários, a titulação dos lotes para Reforma Agrária e regularização fundiária, os rumos inerentes ao Banco da Terra, ao Programa Empreendedor Social e às Unidades Avançadas, em menor grau, também são questões que carecem de uma definição clara.

IV – ANÁLISE COMPARATIVA

Considerando os objetivos, valores, princípios e instrumentos implementados no governo anterior, sintetizados no programa “Novo Mundo Rural”, bem como a proposta até agora declarada pelo Governo Lula, consubstanciada basicamente no documento “Vida Digna no Campo”, encontramos vários aspectos que *diferenciam* as perspectivas na execução da Reforma Agrária nos dois governos, dentre as quais, destacamos:

□ **MODELO DE ESTADO**

Ao contrário do governo anterior, que optou pelo modelo de “estado mínimo”, onde o mercado é o regulador econômico e social por excelência, o padrão político ideológico do governo Lula sinaliza para um modelo de Estado forte, onde o programa político, econômico e social está sob seu controle, estando a Reforma Agrária inserida estrategicamente neste contexto, devendo atuar como protagonista no abastecimento e abertura de novos mercados.

□ **REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO**

De forma diferente do que foi estabelecido no governo FHC, onde o mercado foi o eixo orientador do processo, com a diversificação e valorização de outras formas de obtenção de recursos fundiários (criação do Banco da Terra), a declaração do governo Lula prioriza a desapropriação por interesse social como instrumento mais adequado para obtenção de terras.

□ **POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA**

Deixando de ser uma política social de caráter meramente compensatória, caracterizada por ações pontuais no atendimento das demandas oriundas de seus beneficiários, a política de Reforma Agrária no atual governo passa a ser um instrumento de desenvolvimento social, político e econômico, alicerçada na criação de oportunidades que melhorem o padrão de vida de homens e mulheres que se disponham a viver no campo, com a inclusão de milhares de trabalhadores(as) ao processo produtivo de forma sustentável, articulando-se com a tarefa fundamental do governo de combater a fome.

□ **ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA**

Sob o ponto de vista econômico, o governo anterior entendia os assentados e agricultores familiares como empreendedores/produtores competitivos inseridos na perspectiva do negócio rural num mundo globalizado, buscando-se no atual governo o fortalecimento desse segmento como produtor de alimentos básicos e de qualidade para o mercado interno, como elemento constitutivo da soberania e segurança alimentar.

□ **RELAÇÃO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

No governo FHC procurou-se aplicar uma política de marginalização dos movimentos sociais nos processos de decisão e sua criminalização, com a classificação, dentre outros elementos, das ocupações de terras improdutivas como esbulho possessório. No governo Lula, busca-se garantir respeito aos Direitos Humanos, com promoção de ações específicas e permanentes de fiscalização do trabalho rural, do combate a violência no campo e com o fim da repressão institucional aos trabalhadores rurais e suas entidades de representação.

□ QUANTIDADE E QUALIDADE NOS ASSENTAMENTOS

Os mecanismos utilizados nos últimos anos, priorizando a quantidade de assentamentos em detrimento da qualidade, não foram capazes de garantir a reforma agrária e a viabilização dos assentamentos realizados como instrumento de desenvolvimento rural, aumentando o número de famílias acampadas e a tensão no campo. O atual governo, além de promover o estabelecimento de zonas reformadas, busca dar ênfase na recuperação dos projetos de assentamento já efetuados, garantindo infra-estrutura social e econômica, assistência técnica, acesso a crédito rural e a política de comercialização.

□ QUESTÃO AMBIENTAL

No governo passado, ainda que com pouco êxito, procurou-se colocar na pauta da discussão agrária a valorização da questão ambiental. No Governo Lula, o respeito às diversidades ambientais se manifesta no planejamento do desenvolvimento dos assentamentos em total sintonia com o objetivo da preservação do meio ambiente.

□ DIVERSIDADES REGIONAIS

No âmbito da concepção do Novo Mundo Rural, os trabalhadores rurais assentados pela Reforma Agrária, depois de receberem os investimentos básicos, foram tratados de maneira homogênea, em relação aos agricultores tradicionais, com a unificação das políticas de apoio creditício e de assistência técnica. No modelo que se pretende implantar no atual Governo, priorizando-se a recuperação dos assentamentos existentes, observa-se a clara intenção de ampliação e aperfeiçoamento do processo de reforma agrária, respeitando-se a diversidade dos sujeitos sociais.

□ CARÁTER DA REFORMA AGRÁRIA

Por derradeiro, porém não menos importante, na presente análise comparativa encontramos a Reforma Agrária do Governo FHC, orientada, como já havia sido mencionado, pela lógica do mercado, tendo como um dos seus objetivos específicos a promoção e expansão da agricultura familiar, com a ampliação de sua participação na produção agrícola nacional. No atual Governo, a Reforma Agrária assume, como um dos seus eixos norteadores, o caráter de construtora da cidadania no meio rural, com o objetivo de promover a inclusão social, através da distribuição de renda.

V - CENÁRIOS PARA 2.010

Com esses elementos, inicialmente o Grupo de Trabalho aponta para 2.010, dois cenários envolvendo a questão da Reforma Agrária e do INCRA, em situações extremas.

a) Cenário I – Negativo

O Governo Federal, no decorrer da última década, não conseguiu imprimir resultados satisfatórios pertinentes às políticas públicas de inclusão social e desenvolvimento rural sustentável, com o fortalecimento da agricultura familiar e realização de um amplo programa de reforma agrária. As forças políticas são drasticamente direcionadas no sentido de que a atuação governamental implemente ações objetivando sufocar, criminalizar e extinguir movimentos sociais voltados à luta pela terra e pelo cumprimento de sua função social.

O alinhamento brasileiro à ALCA e pressões das classes dominantes direcionam a produção agrícola para o mercado exportador de grãos, a qual passa a ocupar quase a totalidade de áreas destinadas à agricultura.

A política de desenvolvimento adotada pelo Governo, mediante instrumentos jurídico-legais, viabilizam a ampliação maciça de grandes propriedades rurais, com alto grau de mecanização, produtividade e produção direcionada prioritariamente ao mercado externo.

Desaparecem as pequenas propriedades rurais, as cidades de porte médio passam a receber expressivo contingente populacional composto de egressos do meio rural, ampliando o eixo dos inúmeros problemas relativos às questões sociais vivenciados nas grandes metrópoles, enfrentadas pelos Governos Federal e Estadual com políticas compensatórias e assistencialistas, sendo verificada a redução expressiva na diversidade agrícola e a deterioração da qualidade de vida, agravando-se a concentração de renda, os níveis de desemprego e a elevação do custo de vida.

Explodem os conflitos sociais com destaque para os níveis de miséria e de violência urbana e rural, com grande pressão pela retomada da luta pela Reforma Agrária, mediante a re(organização) de movimentos sociais. A produção de todos os setores da economia está no limite para atender a arrecadação necessária à implementação dos programas sociais, indispensáveis à manutenção do regime.

As políticas de desenvolvimento da agricultura familiar e Reforma Agrária não alcançaram o êxito desejado e o INCRA agoniza com uma estrutura funcional, recursos humanos e financeiros insuficientes para atender às demandas dos sem-terra.

b) Cenário II – Positivo

O resultado das eleições de 2002 foi o marco inicial de uma nova vida para o campo. Graças ao sucesso na implementação de políticas específicas para a pequena agricultura, os agricultores

familiares tradicionais e os beneficiários da Reforma Agrária, vêm produzindo alimentos de qualidade para o consumo interno. Algumas cooperativas desses agricultores estão contribuindo de forma significativa para o superávit da Balança Comercial, exportando seus produtos.

A certificação de sementes produzidas nos Projetos de Assentamento, aliada ao desenvolvimento de tecnologias voltadas para a pequena agricultura, está contribuindo na redução dos custos de produção.

O aporte de recursos para a reforma agrária e agricultura familiar é fortemente incrementado, possibilitando o atendimento de parcelas cada vez mais significativas dos trabalhadores rurais.

As propriedades permanecem submetidas a um processo contínuo de monitoramento, de forma a responder aos requisitos da função social - alcançando os patamares exigidos de produtividade, observando as regras de convivência com o meio ambiente e respeitando os direitos dos trabalhadores rurais, cujo nível de vida apresenta sinais de melhora significativa.

Existe decisão política que propicia que os serviços básicos sejam gradualmente conquistados pela mobilização e organização da sociedade civil, garantindo níveis elevados de soberania e segurança alimentar.

Neste contexto, o INCRA, órgão fortalecido pelo processo de reestruturação iniciado em 2003, a recomposição de sua força de trabalho, bem como a implementação de Plano de Carreiras, reúne as condições necessárias a um ambiente em que as diversas categorias têm suas funções respeitadas e valorizadas, igualmente a Instituição assume a articulação e a coordenação do desenvolvimento rural, com enfoque na gestão da estrutura fundiária e da reforma agrária, em total integração com as demais políticas públicas.

c) Cenário III – Intermediário

Considerando que o processo de Reforma Agrária e o INCRA podem caminhar para um dos dois cenários, a se consubstanciar daqui a dez anos, a proximidade a um deles dependerá das condições políticas que se estabelecerem como prioridades de governo, podendo ser identificado um cenário intermediário, conforme exposto a seguir.

Um cenário intermediário aponta para avanços, ainda que não satisfatórios, nas condições técnicas e políticas na implementação do Programa de Reforma Agrária, disponibilizando instrumentos que possibilitam ampliar o quantitativo de famílias assentadas, garantindo a concessão dos créditos, serviços de assistência técnica e obras de infra-estrutura, necessários a sustentabilidade dos mesmos, inclusive garantindo êxitos razoáveis na questão ambiental, interrompendo um ciclo onde deficiências estruturais e insuficiência na alocação de recursos que implicaram em passivos significativos.

As diretrizes estratégicas e operacionais constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado em 2003, bem como

direcionamento estabelecido nos Planos Plurianuais 2004/2007 e 2008/2011, resultaram em melhorias significativas no tocante à quantidade e qualidade dos projetos de assentamento, bem como possibilitaram a recuperação de uma parcela significativa dos projetos criados até 2002, em que pese limitações orçamentárias e financeiras.

Os avanços, também decorrentes da participação social que possibilitou estreitas parcerias com as organizações representativas dos trabalhadores rurais, não foram maiores em razão do esforço no sentido de mudar o marco-legal da Reforma Agrária, consubstanciado em propostas de alteração da legislação, não ter obtido a velocidade e o entendimento desejado, no âmbito do Congresso Nacional, cujo foco de atenção recai sobre a regulamentação de outras matérias. A agenda do Governo ainda não dispensa à reforma agrária o nível de prioridade ideal, já que a economia do País apresenta sinais evidentes de recuperação, com crescimento econômico, redução dos índices de desemprego nos grandes centros e sinais claros de soluções, ainda que não definitivas, para a questão da soberania e segurança alimentar, sendo que a atuação do INCRA, direcionada pelo conceito de áreas reformadas, contribui efetivamente para a solução desta questão.

O INCRA, ainda que com melhores condições para atuar no gerenciamento da estrutura fundiária e na execução da Reforma Agrária, decorrentes do processo de reforma macroorganizativa, ainda encontra dificuldades e barreiras, uma vez que outros instrumentos de mudança não possibilitaram as condições ideais para que de fato as práticas de trabalho fossem repensadas. A instituição de Carreira específica não contempla de forma satisfatória a totalidade dos servidores, sendo que o ingresso de técnicos por meio de concursos públicos precisa ser mais ousado, de forma a provocar uma oxigenação expressiva na força de trabalho, de forma a ampliar significativamente a capacidade operativa do INCRA.

VI - VISÃO DE FUTURO

O estabelecimento da visão de futuro tem por objetivo sintetizar a direcionalidade. Indica o futuro a ser perseguido pela Instituição, considerando o contexto e as tendências, o padrão político ideológico vigente, bem como os cenários construídos.

A visão de futuro deverá, portanto, ser considerada para definição da proposta de adequação da estrutura organizacional, como instrumento para cumprimento dos objetivos e metas institucionais.

Por todo o exposto, está sendo proposta, tanto para o INCRA, como para a Reforma Agrária e o Gerenciamento da Estrutura Fundiária, uma Visão de Futuro, para 2.010, conforme especificado a seguir:

a) Gerenciamento da Estrutura Fundiária

No ano 2.010, o gerenciamento da estrutura fundiária contribui efetivamente para o combate à grilagem de terras, à discriminação, arrecadação, regularização e destinação de terras públicas, ao zoneamento agrário, especialmente quanto à ocupação e utilização das terras, bem como ao cadastro nacional dos imóveis rurais.

b) Reforma Agrária

No ano 2.010, a Reforma Agrária é uma efetiva política nacional que garante o acesso democrático a terra, a melhor geração e distribuição de renda e a promoção do desenvolvimento rural sustentável, contribuindo para a conquista da cidadania, da soberania e segurança alimentar.

c) INCRA

No ano 2.010, o INCRA é uma instituição eficiente, eficaz e democrática, responsável pela gestão da estrutura fundiária e execução da Reforma Agrária, garantindo que a propriedade rural cumpra plenamente sua função social, com foco no desenvolvimento sustentável.

A expectativa é de que o INCRA torne-se uma instituição eficaz na coordenação e execução da reforma agrária, regularização fundiária das terras públicas e gerenciamento das informações necessárias à formulação de políticas governamentais, relativas à ocupação e utilização do espaço rural brasileiro.

Esta eficácia conduz o INCRA a posição de instituição estratégica na efetiva coordenação de ações primordiais ao desenvolvimento social e econômico do País, especialmente no tocante à inclusão social e sustentabilidade econômica dos trabalhadores rurais sem terra, mediante a coordenação, implementação e execução de massivo programa de reforma agrária, consubstanciado em Plano Nacional, acordado em amplo debate com os atores sociais envolvidos no processo.

VII - PRÓXIMOS PASSOS

As análises até aqui efetuadas deverão subsidiar os próximos passos, onde o Grupo de Trabalho fará um esforço no sentido de identificar e analisar os problemas finalísticos e intermediários que devem constituir-se no foco de atenção da ação institucional nos próximos anos.

Identificados os problemas, os esforços estarão concentrados na construção da rede de produção atual, preferencialmente com envolvimento das diversas áreas da instituição.

Nesta fase deverão ser sistematizados os produtos institucionais, os quais ao serem confrontados com os problemas finalísticos e com o padrão político ideológico vigente, possibilitarão identificar novas opções de rede de produção e, portanto, reunindo os elementos necessários para a revisão da estrutura organizacional.

GRUPO DE TRABALHO

Portaria INCRA/P/nº 341, de 17 de abril de 2003

Superintendência Nacional de Gestão Estratégica (SE)

- Geraldo Francisco Coelho
- João Ciriaco Sobrinho

Gabinete da Presidência (GAB)

- Luciane Nascimento Renault
- Maria de Jesus Santana da Silva

Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário (SD)

- Ana Marta Dumont
- Marco Aurélio Pavarino

Superintendência Nacional de Gestão Administrativa (SA)

- Joaquim Rodrigues dos Santos Filho
- Ronaldo Alves de Souza

Superintendências Regionais

- Francisco José Nascimento (Região Norte)
- Ruy César Xavier de Lima (Região Nordeste)
- Rossini Barbosa Lima (Região Sul)

Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNA SI)

- Paráclito José Brazeiro de Deus

Associação Nacional dos Engenheiros do INCRA (ANENGI)

- João Leite Fernandes Júnior

Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do INCRA (ASSINAGRO)

- Júlio Gonçalves da Costa

Apoio Metodológico: Strategia Consultoria