

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA**

SÉRGIO AUGUSTO DOS SANTOS

**O INCRA NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL
BRASILEIRO**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2016

SÉRGIO AUGUSTO DOS SANTOS

**O INCRA NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Planejamento e Governança Pública - Área de Concentração: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

CURITIBA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S237in
2016 Santos, Sérgio Augusto dos
O Incra na implantação de políticas públicas no contexto do desenvolvimento territorial rural brasileiro / Sérgio Augusto dos Santos. -- 2016.
144 f.: il.; 30 cm.

Texto em português, com resumo em inglês.
Disponível também via World Wide Web
Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2016.
Bibliografia: f. 135-144

1. INCRA. 2. Reforma agrária – Brasil. 3. Solo rural – Uso – Brasil. 4. Reforma agrária – Aspectos sociais – Brasil. 5. Reforma agrária – Aspectos econômicos – Brasil. 6. Reforma agrária – Administração pública – Dissertações. I. Silva, Christian Luiz da, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 22 -- 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba



TERMO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO Nº 53
O INCRA NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL BRASILEIRO

Por
SÉRGIO AUGUSTO DOS SANTOS

Esta Dissertação foi apresentada às 09h30 do dia **23/08/2016** como requisito parcial para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA, Área de Concentração – Planejamento Público e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho:

- (X) aprovado
- () aprovado com restrições
- () reprovado

(Prof. Christian Luiz da Silva, Dr.)
(PPGGP – UTFPR)

(Profa. Simone Aparecida Polli, Dra.)
(PPGGP – UTFPR)

(Profa. Mirian Beatriz Schneider Braun, Dra.)
(PGDRA – UNIOESTE)

- O Termo de Aprovação assinado encontra-se na Coordenação do Programa -

Dedico este trabalho aos meus pais, D. Maria e “Seu” Augusto (*in memoriam*), que não mediram esforços para que as adversidades da vida fossem superadas com altivez e perseverança. Onde quer que estejam, espero que se orgulhem.

Dedico também a minha filha Aloma Sofia e a Rosangela, minha esposa e companheira, pela paciência e motivação em todos os momentos da vida.

AGRADECIMENTOS

Finalizando esta gratificante trajetória científica oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, ofertado pela UTFPR, só tenho gratidão a todos e todas que, de uma maneira ou de outra colaboraram para a realização deste trabalho.

Agradeço primeiro a Deus, por me acompanhar e amparar, iluminando o meu caminho, sem jamais me abandonar.

Ao Professor Dr. Christian Luiz da Silva pela sua paciência e pela valiosa orientação no desenvolver da pesquisa e principalmente pelas considerações durante ao decorrer de todo o curso de mestrado e na construção deste trabalho.

A Professora Dra. Simone Aparecida Polli e a Professora Dra. Mirian Beatriz Schneider Braun, pelas oportunas considerações por ocasião das bancas de qualificação e de defesa, relevantes na conclusão deste estudo.

Aos Professores do PGP pelos valiosos conhecimentos passados nas salas de aula, pela acolhida junto ao Programa e pela amizade.

Aos colegas do mestrado nas turmas de 2013, onde adentrei na condição de aluno especial e a turma de 2014, a todos e todas muito obrigado pelo companheirismo, pela amizade e pelos inesquecíveis momentos passados juntos.

Aos colegas de trabalho e chefes: Maria Cristina Casagrande, Rogério Rodrigues e Nilton Guedes por todo incentivo e pela paciência no decorrer deste processo.

Aos amigos de toda a vida: Ener Vaneski e Raul Bergold pelos papos, pelas contribuições valiosas e pelo impulso e reconhecimento.

Aos queridos amigos Jorge Montenegro Gomez e Fernanda Keiko Ikuta, pelo estímulo e reconhecimento, pelo carinho e pelos altos debates nos sábados à noite, além das valiosas contribuições para o andamento desta pesquisa.

Aos amigos Cyro Fernandes Correa Junior e Glaucia Cemin Diógenes, pela companhia, amizade e apoio.

Aos colegas e amigos de trabalho no Serviço de Desenvolvimento do PAs do Incra/PR, pelo incentivo, compreensão e companhia.

Às colegas do departamento de Recursos Humanos do Incra/PR: Ana Maria e Elisiane, pelo apoio institucional recebido para realização deste mestrado.

À minha amada irmã Regina e ao seu marido Walter, Juntamente à Aline e ao Júlio, que são toda a família que me resta. Por sempre acreditarem e me acompanharem.

Aos Amigos Luís Paulo Valente e Talita, que mesmo distantes na distancia sempre estão próximos na lembrança.

E a Rosangela e a Aloma, sem vocês duas, nada disso teria sido possível.

Recordar também que é um momento de tentação, de cooptação, de divisão. Recordar que as autarquias do Incra, da Funai, do Ibama, são apenas instituições marginais dentro do sistema, que existem para dar aparência de uma dedicação, de um cuidado. De fato, a política indígena não a favor dos próprios indígenas. A política agrária não é a favor do povo camponês. Sejam conscientes. Sejam críticos e autocríticos. E mantenhamos a esperança. Pode falhar tudo. Menos a esperança. Estamos na tentação. Vontade às vezes dá de largar tudo. Quanto mais difícil o tempo, mais forte deve ser a esperança.

(D. Pedro Casaldáliga, Bispo jubilado de São Felix do Araguaia, MT, 2011).

Nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos.

(Papa Francisco, 2014)

RESUMO

SANTOS, Sérgio Augusto dos. **O Incra na implantação de políticas públicas no contexto do desenvolvimento territorial rural brasileiro**. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2016.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal e tem entre suas principais atribuições implantar a reforma agrária, manter o cadastro de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Através de políticas específicas, objetiva também realizar o acompanhamento e o desenvolvimento socioeconômico-ambiental das famílias camponesas e o acesso destas populações às políticas públicas implantadas pelo Governo Federal, além de ser o responsável pelo gerenciamento da malha fundiária nacional. O objetivo discute sobre qual é o papel do Incra na implementação destas políticas para o real atendimento das demandas desta população. O objetivo geral deste estudo é o realizar uma análise identificativa da conjuntura social, cultural, política e econômica, condicionando-a a geração de entraves para a real contribuição do Incra na efetivação das políticas públicas que contemplem uma distribuição mais justa de terras e renda, descrevendo a estrutura de governança do órgão e a sua evolução na linha do tempo para atendimento e adequação a estas. Para tanto foi levantada através da fundamentação, bibliografia pertinente à Administração Pública, direta e indireta, organização administrativa, políticas públicas e ferramentas de gestão que podem vir a ser utilizadas na gestão do órgão: planejamento e *accountability*. Utilizou-se neste estudo a metodologia de Pesquisa-ação pela interação entre o pesquisador e o objeto pesquisado. Como resultados foi levantada toda a estrutura de governança do órgão estudado e sua história e evolução administrativa para a realização de sua missão, além de realizado um diagnóstico dos entraves que impedem um maior desenvolvimento das estratégias de governança fundiária e de planejamento territorial rural. Propondo-se através das reflexões geradas pela pesquisa um roteiro para aprimoramento na gestão do órgão através de planejamento e *accountability* e a consequente apresentação de resultados através dos principais achados da pesquisa, onde a análise abrange desde a criação do Incra até 2015.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Administração. Planejamento. Território. Reforma Agrária. Desenvolvimento.

ABSTRACT

SANTOS, Sérgio Augusto dos. **Incra in the implementation of public policies in the context of the Brazilian rural territorial development.** 2016. 144 f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – under the Planning and Public Governance Post Graduation Program (PPGGP) of Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR). Curitiba. 2016.

The National Institute of Colonization and Agrarian Reform (Incra) is a federal agency and has among its main tasks to implement land reform, maintain the register of rural properties and manage the public lands of the Union. Through specific policy objective also follow up and socioeconomic and environmental development of rural households and their access to populations public policies implemented by the Federal Government, and is responsible for managing the national land network. The purpose discusses what is the role of Incra in implementing these policies for real meet the demands of this population. The aim of this study is to perform a distinctive analysis of the social environment, cultural, political and economic, conditioning the generation of obstacles to the actual contribution of Incra in the execution of public policies that address a more equitable distribution of land and income, describing the agency's governance structure and its progress on the timeline for compliance and adaptation to these. For that was raised through the foundation, bibliography relevant to the Public Administration, direct and indirect, administrative organization, public policy and management tools that may be used in the body of management: planning and accountability. It was used in this study the methodology of action research by the interaction between the researcher and the researched object. As a result was raised all the organ governance structure and studied its history and career development for the realization of its mission, and carried a diagnosis of barriers hindering the further development of land governance strategies and rural territorial planning. It is proposing through the reflections generated by search a script for improvement in organ management through planning and accountability and the subsequent presentation of results through the main findings of the survey, which covers the analysis since the creation of Incra 2015.

Keywords: Public Policy. Management. Planning. Territorial. Land Reform. Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA PESQUISA-AÇÃO	50
FIGURA 2 - ÁREA DOS IMÓVEIS RURAIS PEQUENOS, MÉDIOS E GRANDES – 2003	63
FIGURA 3 - REPRODUÇÃO DE IMAGEM DOS TERRITÓRIOS DE CIDADANIA JÁ RECONHECIDOS NO PAÍS.....	80
FIGURA 4 - REPRODUÇÃO DA LEGENDA DOS CENTO E VINTE TERRITÓRIOS DE CIDADANIA JÁ RECONHECIDOS NO PAÍS.....	80
FIGURA 5 - GRÁFICO DEMONSTRATIVO DA FORÇA DE TRABALHO.....	109
FIGURA 6 - ILUSTRAÇÃO DO PANORAMA DA REFORMA AGRARIA DO PAÍS ATÉ 1985	120
FIGURA 7- ILUSTRAÇÃO DO PANORAMA DA REFORMA AGRARIA DO PAÍS ATÉ 2015	121

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DEFINIÇÕES DO TERMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
QUADRO 2 - ENTIDADES DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	26
QUADRO 3 - PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO ENTRE 1961 E 1984	33
QUADRO 4 - NÍVEIS DISTINTOS DE PLANEJAMENTO	35
QUADRO 5 - CONCEITUALIZAÇÃO DOS TERMOS BÁSICOS: <i>POLITY</i> , <i>POLITICS</i> E <i>POLICY</i>	39
QUADRO 6 - CONCEITUALIZAÇÃO DOS TERMOS DE <i>POLICY ARENA</i> , <i>POLICY</i> <i>CYCLE</i> E <i>POLICY NETWORK</i>	39
QUADRO 7- DIMENSÕES A SEREM CONSIDERADAS ATRAVÉS DA PESQUISA- AÇÃO NA PERSPECTIVA DA METODOLOGIA DE PESQUISA	53
QUADRO 8 - TIPOLOGIA DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO BRASIL.....	75
QUADRO 9 - COMPOSIÇÃO ORIGINAL DE MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL ENVOLVIDOS NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA.....	79
QUADRO 10 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE CIDADANIA.....	82
QUADRO 11 - DATAS E LEIS DE CRIAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA NAS DÉCADAS DE 1950, 1960 E PRINCÍPIO DE 1970	89
QUADRO 12 - PROGRAMAS E AÇÕES DE REFORMA AGRÁRIA IMPLEMENTADOS POR CADA PERÍODO DE GOVERNO	95
QUADRO 13 - MISSÃO, VISÃO E VALORES DO INCRA	97
QUADRO 14 - DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO INCRA	97
QUADRO 15 - PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES DO INCRA.....	99

QUADRO 16 - DIRETORIAS NACIONAIS DE MACROPROCESSOS DO INCRA E RESPECTIVAS SUBDIVISÕES	101
QUADRO 17 - DISTRIBUIÇÃO DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DO INCRA	102
QUADRO 18 - DIVISÕES REGIONAIS E SUAS SUBSEÇÕES	103
QUADRO 19 - ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO DE UM PA.....	114

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO EXTREMAMENTE POBRE, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E REGIÃO - 2010	62
TABELA 2 - BRASIL: POPULAÇÃO TOTAL RURAL E URBANA POR REGIÃO – 2010	65
TABELA 3 - ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA	81
TABELA 4 - NÚMERO DE VAGAS CRIADAS EM 2004 PARA PROVIMENTO GRADUAL DO CORPO FUNCIONAL DO INCRA.....	108
TABELA 5 - QUANTITATIVO DE SERVIDORES POR NÍVEL E LOCALIZAÇÃO ..	110
TABELA 6 - DIAGNÓSTICO DA QUANTIDADE DE PAS ATÉ 07/2015 – INCLUSOS TERRITÓRIOS DE CIDADANIA E BOLSA FAMÍLIA	115
TABELA 7 - ASSENTAMENTO DE FAMÍLIAS DE TRABALHADORES RURAIS ENTRE 1970 A 2015.....	116
TABELA 8 - QUANTIDADE DE FAMÍLIAS ASSENTADAS POR REGIÃO BRASILEIRA	118
TABELA 9 - COMPARATIVO DA ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES DE REFORMA AGRÁRIA DO INCRA ENTRE OS ANOS 1970-1985 E 1986 E 2015.....	122
TABELA 10 - DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO INCRA ENTRE OS ANOS DE 2009 A 2014	124

LISTA DE SIGLAS

AA	Analista Administrativo
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agraria
ADN	Aparelhamento da Defesa Nacional
ANPES	Associação Nacional de Programação Econômica e Social
ARDA	Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica Social e Ambiental
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAE	Comitê de Articulação Estadual
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CCU	Contrato de Concessão e Uso
CGN	Comitê Gestor Nacional
CIC	Conselho de Imigração e Colonização
CNASI	Confederação Nacional de Servidores do Incra
CNBB	Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNRA	Campanha Nacional pela Reforma Agraria
CONSAD	Consórcio de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DNI	Departamento Nacional de Imigração
DTC	Divisão de Terras e Colonização
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GERA	Grupo Executivo de Reforma Agrária
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC	Instituto Nacional de Imigração e Colonização
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITR	Imposto Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
MA	Ministério da Agricultura
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARA	Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MIRAD	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária
MST	Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NERA	Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária
OGM	Organismos Geneticamente Modificados
OGU	Orçamento Geral da União
PA	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAD	Projeto de Assentamento Diferenciado
PAE	Plano de Ação Econômica do Governo
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PEC	Projeto Especial de Colonização
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEOP	Plano Especial de Obras
PF	Projeto de Fronteira
PFA	Perito Federal Agrário
PGPGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
PMBA	Programa Metas e Bases para a Ação do Governo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRE	Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico
PPA	Plano Plurianual
Proálcool	Programa Nacional do Alcool

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais
PRONERA	Programa Nacional de Educação do Campo
PT	Partido dos Trabalhadores
PTD	Plano Territorial de Desenvolvimento
PTDES	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
SALTE	Plano Saúde, Alimentação, Transportes e Energia
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SR	Superintendência Regional
SRFA	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia
SSR	Serviço Social Rural
SUPRA	Superintendência da Política Agrária
TA	Técnico Administrativo
TERRA SOL	Programa de Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização nos PAs
TRDA	Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário
UMC	Unidade Municipal de Cadastro
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO DA PESQUISA.....	15
1.2 OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos Específicos.....	16
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	17
1.4 ESTRUTURA.....	18
2 MARCO TEÓRICO.....	19
2.1 ADMINISTRAÇÃO.....	19
2.1.1 Administração Pública.....	20
2.1.2 Organização Administrativa: Administração Direta e Indireta.....	23
2.2 PLANEJAMENTO.....	28
2.2.1 A Evolução do Planejamento no Brasil.....	28
2.2.2 Planejamento e Governança Pública.....	33
2.3 POLITICA PÚBLICA.....	36
2.3.1 Conceitos de Política Pública.....	37
2.4 ACCOUNTABILITY.....	40
2.5 TERRITÓRIO E ESPAÇO.....	43
2.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	47
3 METODOLOGIA: A PESQUISA-AÇÃO.....	48
3.1 A PESQUISA-AÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO METODOLÓGICO.....	48
3.1.1 Fundamentação.....	48
3.1.2 Contextualização.....	51
3.2 PLANEJAMENTO E DIAGNÓSTICO DA PESQUISA.....	52
3.3 COLETA, TRATAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS ESPERADOS.....	55
4 RESULTADOS E ANÁLISES.....	59
4.1.1 Caracterizando a Pobreza Rural e sua Distribuição Territorial.....	60
4.1.2 A Pobreza Rural como Fomentadora da Reforma Agrária e os Movimentos Sociais.....	65
4.1.3 Acesso a Terra e o Desenvolvimento Territorial Rural.....	68
4.1.4 Os Territórios de Cidadania, Meio de Ação Para o Incra Enquanto Conquista Social Camponesa.....	74
4.2 O INCRA.....	84
4.1.1 Evolução da Legislação Agrária e o Contexto da Criação do Incra.....	85
4.2.2 O Incra na Conjuntura dos I e II Plano Nacional de Reforma Agrária.....	89
4.3 GOVERNANÇA DO INCRA.....	95
4.3.1 Principais Ações.....	95
4.3.2 Abrangência em Território Brasileiro e Estrutura de Governança.....	99

4.3.3 A Estruturação do Corpo Técnico-administrativo no Decorrer dos Anos.....	104
4.3.4 Corpo Técnico-administrativo Atual.....	107
4.4 ENTRAVES: O INCRA E A DIMENSÃO ECONÔMICA E TERRITORIAL DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO BRASILEIROS.....	110
4.4.1 Os Projetos de Assentamento de reforma agrária.....	111
4.4.2 A Distribuição Geográfica dos PAs e a (re) Conquista do Território Rural Pelos Camponeses	113
4.4.3 A Importância do Órgão e as Dificuldades na Realização de Sua Missão	117
4.4.4 Orçamento	121
4.5 ANÁLISE DOS ENTRAVES.....	125
4.6 PROPOSIÇÃO DE ROTEIRO.....	125
5 CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS.....	135

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda a temática de políticas públicas implantadas em nível federal pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Bem como a evolução do papel deste órgão público na sociedade rural e na própria política pública de reforma agrária, se estruturando no decorrer das décadas e tendo como incitamento o argumento do desenvolvimento territorial rural, o que torna também o Programa Territórios de Cidadania como ambiente de ação para o Incra e como conquista social da população do campo.

É indiscutível que o desenvolvimento do meio rural realizado através da administração pública com a reforma agrária só pode ser estimado por aqueles que a vivenciam e que conquistaram sua cidadania por intermédio desta política e não apenas através de dados de quem observa os seus resultados. Estes por sua vez vão muito além dos milhões de toneladas produzidos nos projetos de assentamento da reforma agrária e na pequena agroindústria familiar que fornecem alimentos para o cidadão brasileiro.

Este desenvolvimento deve ser mensurado através da justa distribuição de terra, acesso à moradia, créditos, educação, assessoria técnica e ambiental etc., ou seja: a compreensão de que esta política provoca uma possibilidade da estrutura fundiária mais justa e igualitária que não se encerra em si mesma, mas desenvolve-se através da evolução humana.

Pode-se afirmar que, com uma enorme diversidade agrícola e cultural, a população rural brasileira, levando-se em conta as diversas ruralidades existentes no país, pode chegar a 70 milhões de pessoas, como explicado no documento. A experiência realizada pelo Incra pode ser considerada como uma história de êxito de desenvolvimento econômico e social.

Mesmo sendo estabelecidas de maneira cautelosa, as políticas que geram desenvolvimento social e econômico desta população, implantadas pelo órgão pesquisado em suas mais de quatro décadas e meia de história demonstram que a combinação de estratégias de produção agrícola e aporte a comercialização tem oportunizado níveis relativamente altos de igualdade e combate à pobreza estrutural do campo.

Ainda que o Brasil tenha seguido as estratégias de desenvolvimento agrícola e agrário de cunho por assim dizer mais conservador, considerada como aquela que tem foco predominante na geração de *commodities* agrícolas para exportação, o governo federal segue tendo um papel determinante ao promover diversas iniciativas de desenvolvimento agrário e rural. Principalmente no que se refere à justa distribuição de renda e terra neste meio, através da governança e do planejamento.

Ao analisar estas particularidades, este trabalho investiga as oportunidades geradas e as ameaças diagnosticadas na luta pela diminuição da pobreza rural, definida aqui como um fenômeno multidimensional que vai além da ausência de oportunidades, pois engloba outros aspectos importantes como: vulnerabilidade social, insegurança alimentar e carência de oportunidades no meio rural.

Com foco principal nos pequenos produtores, trabalhadores rurais sem terra e assentados da reforma agrária, procura-se através deste estudo uma conceitualização e discussão das oportunidades do modelo atualmente em voga para reduzir a pobreza rural através de aplicação das políticas públicas, suas potencialidades e problemas para criar oportunidades de trabalho, segurança alimentar e nutricional e redução de situações de vulnerabilidade dos pobres da zona rural.

O modelo hegemônico de desenvolvimento implantado no país caracteriza-se pela alta concentração de terras e renda no meio rural, que marginaliza milhões de brasileiros que vivem neste meio, particularmente os que trabalham sua produção através da pequena agroindústria familiar. É resultado deste modelo os diversos problemas que derivam do campo e que podem impossibilitar o avanço econômico desta população em seu espaço e neste contexto, a concentração fundiária e a exclusão social avultam as disparidades geradoras de conflitos na luta pela terra, que caracterizam as lutas sociais como sendo uma resistência a este modelo.

Em consequência a esta resistência, houve uma proliferação dos projetos de assentamento de reforma agrária à partir de meados da década de 1980, o que demandou políticas públicas e ações governamentais que possibilitem não apenas uma maior distribuição de terras, mas também a sobrevivência destas famílias e a manutenção destas políticas.

Ressalte-se que a investigação levada a efeito não pretende esgotar todas as implicações e complexidades da temática levantada. Pretendendo-se somente salientar alguns fatores significativos para sua compreensão.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO DA PESQUISA

O problema da pesquisa está na dificuldade de acesso a políticas públicas por parte da população camponesa atendida no âmbito da Instituição. Dito de outra maneira, o problema refere-se ao condicionante de que tais políticas necessitam serem levadas até as áreas rurais do país, consideradas “subdesenvolvidas” e habitadas por aqueles que não possuem meios para acesso a estas, ou então, meios de acesso precário que, quer seja pela ignorância, falta de acesso a informações, desconhecimento de seus direitos, etc.; além das dificuldades enfrentadas pelo Incra para levar adiante a sua missão de implantar a reforma agrária no país.

O estímulo à aplicação das políticas públicas de cunho social, específicas para o meio rural brasileiro, provoca uma transformação em seu modo de vida, na qual as instituições envolvidas possuem papel fundamental para sua execução, neste contexto que se insere o Incra.

No caso específico do Incra, tal desafio de implantação de boa governança através de políticas públicas específicas esbarra diretamente em dificuldades de todas as ordens, sejam elas, operacionais, burocráticas, políticas ou gerenciais. Com o condicionante da magnitude de sua missão, colocando-se em mérito nesta pesquisa o alcance da instituição em nível nacional e se utilizando dos dados do alcance na sua atuação, visto incapacidade organizacional frente à demanda.

Assim, a questão que norteia o presente trabalho é a de que: tendo conhecimento de que este acesso a bens e políticas públicas, embora de forma gradual, buscam trazer mudanças estruturais em seu bojo, faz-se necessário superar as dificuldades na sua distribuição em face a precarização do órgão que possibilita esse acesso ao camponês, reconhecendo-se quais as dificuldades e impasses para o igualitário acesso a estas, suplantando-se os obstáculos trazidos pela precarização do órgão governamental que as executa e pela dificuldade em se acessar/atingir plenamente seu público alvo, quando vivendo em locais com

dificuldades de acesso. E também as articulações em torno de se superar tais impasses através da reestruturação de capacidade.

Questão-problema:

Qual o papel do Incra na implementação de políticas públicas que contemplem as diferenças de renda e concentração fundiária; como esse papel foi se modificando ao longo do tempo?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é identificar ações e entraves e as ações à contribuição do Incra na efetividade das políticas públicas que contemplem a distribuição de terras para o desenvolvimento territorial no âmbito da reforma agrária.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para se alcançar o Objetivo Geral já elencado, tem-se os objetivos específicos que se seguem:

- 1) Levantar insumos teóricos através de fundamentação bibliográfica para fins de embasamento dos resultados e análises;
- 2) Descrever a estrutura organizacional do Incra e a evolução desta para a implementação das políticas públicas;
- 3) Identificar um roteiro de potencialidades que tencione maior contribuição para o aprimoramento de gestão do Incra utilizando-se de ferramentas de administração como planejamento e *accountability*, diagnosticando programas e ações por Governo.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Pretende-se inicialmente, através de uma reflexão realizada de forma empírica pelo pesquisador, que é servidor do Incra há doze anos, lidando diretamente com a rotina administrativa da autarquia e com a população envolvida, levantar dados pertinentes a temática ora apresentada. A incitação desta reflexão investigativa é uma consequência das considerações e indagações proporcionados por essa experiência profissional experimentadas como servidor do Incra na interação com a estrutura do órgão e no histórico das lutas sociais do trabalhador rural, viabilizados através da pesquisa-ação.

Neste universo de razões, tem-se neste estudo os resultados aferidos nestes exatos 46 anos de constituição da autarquia, que na ótica dos princípios constitucionais que regem a administração pública, trabalha através da visão de cada governo e das orientações contidas no planejamento federal em suas mais distintas épocas, sem deixar de prosseguir em sua missão. Com o importante aporte e capacidade técnica de seu corpo profissional, que não mede esforços para levar a estes brasileiros a justa prerrogativa de entrever um horizonte de possibilidades, na maioria das vezes ignorado neste país de oportunidades tão desiguais.

Destarte, um envolvimento profissional tão estreito, unido à uma busca pelo conhecimento acadêmico e científico, que vem sendo realizada através do Programa de Pós Graduação em Planejamento em Governança Pública (PPGGP), permite desenvolver-se uma melhor reflexão acerca que esta ânsia na busca pela eficiência dos serviços públicos, também no sentido de melhoria na implantação do planejamento conseqüentemente, de uma melhor administração pública.

Há um ensejo em se vincular tal estudo utilizando-se de insumos levantados através do conhecimento apreendido com o embasamento teórico e prático oferecido na linha de pesquisa Governança Pública e Desenvolvimento e disciplinas ofertadas regularmente pelo PPGGP e devidamente cursadas. Há também a intenção em se contribuir no desenvolvimento da pesquisa-ação, como referencial na produção de novas dissertações e artigos, publicados em revistas e/ou periódicos científicos nacionais e internacionais, qualificados através do sistema Qualis/Capes.

1.4 ESTRUTURA

Inicialmente trata-se da dimensão conjuntural do objeto estudado já no capítulo da Introdução. Objetivando delimitar cada subtema, este capítulo foi delimitado em quatro subdivisões: apresenta-se a temática do presente trabalho, procura-se definir o problema, indica-se quais são os seus objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa e relevância; e a consequente estruturação.

No capítulo dois é realizada a revisão da bibliografia utilizada na construção do arcabouço para o conhecimento do problema trabalhado, através da fundamentação teórica onde elenca-se e discute-se conceitos de Administração, Planejamento, Política Pública e *accountability*, bem como demonstra-se que o Planejamento Público pode e deve ser utilizado na implantação de Territórios de Cidadania e a todo o mais que a este conceito se inter-relaciona.

No terceiro capítulo evidencia-se a metodologia de pesquisa que é empregada na elaboração desta dissertação, salientando a importância da metodologia de Pesquisa-ação, definida por possibilitar interpretações devido a sua característica exploratória e interpretativa na utilização de sistemas de informação, plataformas e documentos digitais no processo de pesquisa e na coleta dos dados.

A quarta parte é a dedicada aos resultados e análises interpretativas dos dados levantados onde elabora-se a descrição da estrutura de governança do Incra, realiza-se o diagnóstico dos entraves utilizando-se do resultado do roteiro levantado e análise dos documentos sobre a abrangência das ações do órgãos e a dimensão e importância de seu alcance, além da conjuntura social. Discute-se no capítulo também a relação entre a estrutura atual diagnosticada e os entraves averiguados para se definir os fatores e o que pode ser melhorado e porque, propondo-se também um roteiro para melhoria da governabilidade do órgão através de planejamento e governança.

Por ultimo, levantaremos as considerações finais decorridas através da análise e observação ocorridas no decorrer da pesquisa, procurando-se refletir sobre o problema que elencado no início do documento e ressaltando-se os pontos resgatados na análise.

2 MARCO TEÓRICO

Nesta parte são expostas as conceituações teóricas, objetivando levantar subsídios para contextualização e formulação do estudo, na conjuntura proposta através desta pesquisa. Outrossim, possibilitando componentes relevantes para a compreensão na utilização das ferramentas de gestão ao desenvolvimento, interpretando e analisando os dados de pesquisa levantados, fundamental ao discernimento da conjuntura em que as políticas públicas para a reforma agrária são executadas, com a finalidade de se realçar indagações a serem analisadas nas considerações finais desta dissertação.

2.1 ADMINISTRAÇÃO

Para Di Pietro, (2006, p.53) o termo administração provém do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), a palavra identifica a ciência social que estuda de forma sistematizada as práticas usadas para administrar e da mesma forma, o sentido de relação de subordinação e de hierarquia.

A autora ainda reitera que "alguns autores dão ao vocábulo administração, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função do governo". Destarte, tanto a administração privada quanto a pública são atividades dependentes de uma vontade externa que precisa ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer (DI PIETRO, 2006, p.53).

A administração, nesta concepção, expõe os objetivos e transforma-os em execução institucional, através de todo um arranjo corporativo, na concepção de um propósito, da composição, da coordenação e supervisão continuada. Matias-Pereira (2010, p.10) assim também a define: "Administração envolve a interpretação de objetivos a fim de transformá-los em ação organizacional por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle".

Sob este prisma, a utilização de recursos disponíveis para se atingir determinado fim, feita de maneira eficiente ou não, depende da forma como as organizações são administradas, sendo que por sua vez o desempenho das

organizações é influenciado através da maneira como o administrador exerce seu poder de decisão. No caso da Administração Pública, porém, há o princípio da legalidade que a rege, o que faz com que a sua intenção decorra da lei, que decide o fim a ser almejado pelo administrador (DI PIETRO, 2006).

[...] a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. [...] Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei (DI PIETRO, 2006, p.63).

Nesta proporção, se remete à ideia de que, na administração privada tudo o que não for proibido por lei é permitido, enquanto na pública só há possibilidade em se realizar aquilo que é explicitamente facultado pela legislação, ou seja, dentro do princípio da legalidade.

2.1.1 Administração Pública

A Administração Pública consiste em um conjunto de agências e de servidores profissionais, sustentados através de recursos públicos, trabalhando na gestão dos interesses coletivos da sociedade por intermédio da prestação de serviços. Estes são agentes na decisão, execução e implementação das diretrizes inerentes ao bem estar social. Concomitantemente, atos e fatos administrativos procuram organizar e institucionalizar os procedimentos em suas fases de planejamento, execução e controle essenciais a uma prática de boa governança e à gestão da coisa pública, (SILVA, 2010, p. 5).

De acordo com Matias-Pereira (2010, p.23), a Administração Pública pode ser também entendida como a estrutura do poder executivo, ou seja, como toda e qualquer forma de governo, bem como todas as formas de comportamento, que determina a distribuição e execução da autoridade política e que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas.

A Administração Pública se compreende, ademais, como alicerce do poder executivo, objetivando cuidar das políticas públicas através de um conjunto de práticas que pretende o bem comum a uma organização governamental. Em

consonância, Meirelles (1994, p.64), remete que qualquer Estado de Direito, com organização e soberania territorial, tendo seus poderes de governo já constituídos, torna-se administrativamente organizado, estruturando seus órgãos e entidades legais para executar atribuições específicas, demonstrando que a Administração Pública engloba completamente todo indivíduo que realiza alguma função administrativa, mesmo que de forma subalterna.

Portanto, Administração Pública,

[...] pode ser entendida como uma atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiada em um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício de função administrativa do Estado. O seu objetivo principal é o interesse público, (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.51).

Outrossim, o propósito da Administração Pública é o fornecimento de serviços públicos à coletividade como um todo, objetivando satisfazer às suas necessidades, por conseguinte, sua existência só se legitima enquanto prestar serviços ao seu público-alvo, no cumprimento de sua missão original, (MEIRELLES, 1994, p.87). Em conformidade Silva (2010, p.9), leciona que Administração Pública se define como: "o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas". Em consonância,

(...) toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público" (DI PIETRO, 2006, p.106).

Entende-se assim que a Administração Pública não realiza os atos do governo, mas se subordina a estes ao executá-los, com autonomia relativa e dependente da competência legal que lhe foi atribuída, através de suas organizações ou agente (MEIRELES 1994, p.66). Necessita-se destacar neste processo o elemento humano na administração pública, aquele denominado como agente público, que faz parte da organização pública e em seu nome pratica atos administrativos.

Em sua acepção convencional a Administração Pública se fundamenta na constituição das organizações governamentais, intentando assim a consecução dos objetivos institucionais de forma material e para isso operacionalizando técnica, sistemática e legalmente os serviços assumidos em prol da coletividade (MEIRELLES, 1994).

O termo Administração Pública também pode, dependendo do contexto, conter várias e diferentes definições. Em seu sentido formal, a Administração Pública baseia-se na fundamentação dos órgãos pelo governo objetivando realização de seus objetivos. Sendo que em sua definição material, refere-se à operação sistemática, legal e estratégica dos serviços assumidos em benefício da sociedade (MEIRELLES, 1994).

De forma sucinta, as diferentes definições da Administração pública são elencadas no quadro 1:

Subjetivo, Formal ou Organico.	Objetivo, Material ou Funcional	Ampla	Estrito
Constituem as entidades que exercem a atividade administrativa:	A natureza da atividade é exercida através de pessoas jurídicas, órgãos e agentes.	Sentido Subjetivo:	
		Órgãos governamentais (Governo); Órgãos administrativos (Administração Pública em sentido literal e próprio).	Pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos (que exercem a função administrativa);
Órgãos governamentais (traçam planos de ação); Órgãos administrativos, (são subordinados, executam planos).	Predomina no Poder Executivo, função administrativa do Estado.		
		Sentido Objetivo:	
Função política (traçam diretrizes); Função administrativa (às executa).	I) Fomento; II) Polícia administrativa; III) Serviço público; IV) Intervenção estatal.	Abrange a função política e administrativa.	Abrange a atividade administrativa exercida pelas entidades públicas.

Quadro 1 - Definições do Termo Administração Pública
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Di Pietro (2006).

A Administração Pública, definida no objetivo material ou funcional, é aquela que abrange uma atividade operacional do Estado, através de pessoas jurídicas, órgãos e agentes administrativos, subordinados à ordem jurídica vigente, que

possuem a incumbência de prestar atendimento às necessidades da sociedade. E ainda, a administração pública pode ser entendida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas (MATIAS-PEREIRA 2010, p.23; DI PIETRO 2006, p.50).

Consequentemente, chega-se ao entendimento de que a Administração Pública possui a incumbência de resolver as exigências da sociedade civil, baseando-se no princípio da legalidade, através dos serviços públicos.

2.1.2 Organização Administrativa: Administração Direta e Indireta

A Administração Pública brasileira esta organizada em: direta e indireta. Ambas as formas podem ser consideradas enquanto sujeitos, que tem como incumbência executar as atribuições estatais que lhe são conferidas por intermédio de órgãos públicos; e não entes de direito autônomo que possuam direitos e deveres (MARÇAL FILHO, 2005, p.91).

Existe, não obstante, uma distinção fundamental entre administração direta e indireta. Se denomina como Administração Direta aquela que corresponde à prestação de serviços públicos administrativos diretamente pelo próprio Estado; e seus órgãos que compõem a estrutura administrativa da Presidência da República e de seus Ministérios. Por sua vez, a Administração Indireta pode ser definida como aquela prestada por pessoa jurídica criada pelo poder público, de direito público ou privado, estruturadas em: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (CHIAVENATO, 2003, p.537).

Tais definições da administração pública foram organizadas, num primeiro momento, em cumprimento ao Decreto-Lei n.º 200/1967 e mais adiante, na Constituição federal de 1988.

Em referencia a estes constituintes da Administração Pública Brasileira, o Art. 4.º, do Decreto lei n.º 200/1967, através de sua redação dada pela lei n.º 7.596/1987, explana que:

I - A administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II - A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas públicas;
- c) sociedades de economia mista e;
- d) fundações públicas (BRASIL, 1967; BRASIL, 1987).

Na Administração Pública Direta (denominada também Administração Pública Centralizada uma vez que condiz com a ideia de centralização das atividades públicas), a realização dos atos administrativos é executada pelo governo diretamente, pois “atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isso dele não se distinguem”. (MELLO, 2004, p. 130). São as unidades descritas pelo autor aqueles entes de desconcentração do poder na administração pública; e atuam em quadros vinculados a cada uma das esferas governamentais, como por exemplo, em âmbito federal: há os ministérios e demais órgãos federais ligados à Presidência da República.

O Estado assume deste modo e ao mesmo tempo os papéis de titular e executor do serviço público.

Os órgãos da Administração Pública Direta não dispõem de personalidade jurídica, daí que não possuem capacidade de celebrar instrumentos legais para que possam contrair obrigações ou direitos para si. Sua atuação tem como razão de ser e incumbência apenas aquela que é determinada pela Constituição Federal de 1988 e uma vez que seus poderes lhes são atribuídos constitucionalmente não existe possibilidade legal de modificações, ampliações ou reduções (MARÇAL FILHO, 2005, p.100).

Já por sua vez, com identidade jurídica própria, criadas pelo Estado para execução de suas atividades: a Administração Pública Indireta consiste por si só a própria descentralização. Por terem personalidade jurídica, as entidades criadas sob este regime possuem autonomia administrativa com subsequente responsabilidade de gestão, orçamento específico para cumprimento de seus objetivos e patrimônio próprio.

Estes entes não possuem vínculo hierárquico com a administração central (governo), uma vez que possuem a execução e titularidade, não sendo, deste modo, subordinadas ao Estado. Existindo entre estes o poder denominado Controle, com prerrogativas de fiscalização, podendo este ser definido como,

(...) o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados (MELLO, 2004, p. 141).

As entidades da Administração Pública Indireta possuem características próprias, sendo personalizadas, detentoras de vontade própria e possuindo capacidade e arbítrio para contraírem obrigações e exercerem direitos. São exemplos de instituições: as Autarquias, Empresas Públicas, Fundações Públicas, Sociedades de Economia Mista, as quais são elencadas as características no quadro 2:

(continua)

Instituição da Administração Pública Indireta	Características
Autarquias	<ul style="list-style-type: none"> - Criada pelo governo diretamente por intermédio de lei específica; - autônomas e instituídas por lei e detentoras de personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprias; - não dependem de registros e sua organização administrativa é implantada através de decreto; - tem fim específico voltado para a sociedade; - são pessoas jurídicas de direito público com capacidade exclusivamente administrativa; - não tem poderes para fazer leis e inovar seu ordenamento jurídico.
Empresas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Consideradas paraestatais e criadas para a exploração de atividade econômica que o governo tenha necessidade de exercer através de força de contingência ou conveniência administrativa; - podem revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito; - exercem as funções governamentais consideradas atípicas; - possuem personalidade jurídica de direito privado, com capital e patrimônio exclusivos da União; - sua criação é realizada através de decreto legal; - possui capital e patrimônio próprio; - as normas que as regem são de direito privado, oriundos do Código Civil.

(conclusão)

Instituição da Administração Pública Indireta	Características
Fundações Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Consideradas paraestatais e criadas para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público; - função típica exclusiva do Estado; - dotadas de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos; - possuem autonomia administrativa e patrimônio próprio; - suas fontes de financiamento e custeio são os recursos governamentais, além de outras fontes.
Sociedades de Economia Mista	<ul style="list-style-type: none"> - consideradas paraestatais, com criação determinada por lei para a prestação de serviços públicos ou exploração de atividades econômicas; - exercem funções atípicas do Governo; - possuem personalidade jurídica de direito privado, como sociedades anônimas (SA), ações com direito à voto e pertencem em sua maioria à União ou à entidade de Administração Indireta; - patrimônio próprio, distinto do governo e constituído através de recursos públicos e privados.

Quadro 2 - Entidades de Administração Indireta e suas características**Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Mello (2004, p.147) e Brasil (1967).**

Destarte, tanto na maneira direta como na indireta, a Administração Pública executa uma atribuição governamental da qual a alçada deriva daquela distribuída por intermédio dos entes públicos, de personalidade jurídica, cujos direitos, deveres e competências são atribuídos pela lei, possuindo uma parcela de autonomia jurídica, porém não possuindo autonomia total para poderem exercer direitos ou cumprir deveres de forma ilimitada (MARÇAL FILHO, 2005, p.91).

A Administração Pública Direta é executada através de determinação constitucional, visto a atribuição de seus poderes serem aquela determinada pela Constituição, sendo legalmente vedadas a modificação, ampliação ou reduções por nenhum dispositivo legal.

Por seu lado compreende-se a Administração Pública Indireta, seja qual for a modificação, como aquela que: por intermédio legal mesmo que hierarquicamente abaixo da Constituição, encontra-se hierarquicamente nivelada à Administração Pública Direta, nivelamento este garantido através do Decreto-Lei n.º 200/1967 (MARÇAL FILHO, 2005, p.100-101).

Assim, acredita-se que a Administração Pública não desempenha o papel de Governo, visto que é submetida a este e desempenha seu papel na sociedade com mais ou menos autossuficiência, de acordo com a competência que lhe foi estabelecida por direito, através de seus entes e agentes administrativos.

A administração pública burocrática, nos moldes em que se conhece na atualidade, surge na segunda metade do Século XIX, vinculada ao estado liberal, onde, conforme “(...) foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Com a ocorrência de tais elementos, começa a aparecer à exigência de uma administração burocrática. Relata Chiavenato (2003, p. 258), que administração burocrática seria: “Uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”. Dentro desta ótica, a administração burocrática (pública), se fundamenta até a atualidade nos seguintes princípios reguladores: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No caso específico brasileiro, onde esta modalidade de administração pública foi implantada e é herança da colonização portuguesa, houve a necessidade de um enfrentamento e crítica à cultura da burocracia no Brasil, e conseqüentemente, a busca pela sua reforma através de uma administração pública gerencial.

A solução para os grandes problemas brasileiros não era substituir o Estado pelo mercado, como a ideologia liberal propunha, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (BRESSER-PEREIRA 1996, p.3).

Os contornos da Administração Pública Gerencial foram então definidos ficaram como:

a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; b) descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais, d) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referente. (BRESSER-PEREIRA; SPINK 1998, p.242).

Concomitantemente, a exigência de uma administração pública de gestão gerencial aparece como solução aos graves entraves associados a uma intrincada estrutura de problemas que necessitam de solução. Percebe-se a existência deste modelo quando se observa uma Administração Pública voltada para o atendimento de sua população.

Constata-se então que neste modelo de administração há uma busca pela qualidade através da eficiência e da eficácia na prestação de serviços. Estes, por sua vez, devem vir de encontro às necessidades dos cidadãos, assistindo-os em suas necessidades enquanto busca o melhor custo-benefício (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.38).

Neste aspecto, para a garantia dos direitos sociais fundamentais, são absolutamente necessários investimentos, por parte do Estado, no fornecimento de direitos básicos à população: saúde, educação, previdência, assistência social, reforma agrária, entre outros. Objetivando a eficiência na prestação destes serviços, o que se torna, inclusive, condição de legitimação do Estado e do Governo.

2.2 PLANEJAMENTO

2.2.1 A Evolução do Planejamento no Brasil

O planejamento governamental no Brasil é relativamente recente enquanto ferramenta de política econômica. Para Sousa (2011, p.32), se iniciou a partir dos anos de 1930 que foi um período de nossa história em que o País passava de um Estado patrimonialista para um Estado burocrático. Assim, a primeira experiência na área de planejamento no Brasil remonta ao Plano Especial de Obras Públicas (PEOP) e Aparelhamento da Defesa Nacional (ADN), entre 1939 e 1945, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas.

Ainda conforme o mesmo autor, com o advento da primeira redemocratização no fim do Estado Novo, houve experiências percussoras do planejamento.

Durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, entre 1946 e 1950, foi implantado o Plano Saúde, Alimentação, Transportes e Energia (Salte), que após o retorno de Getúlio Vargas ao poder, entre 1951 e 1954, foi substituído pelo Plano

Nacional de Reparcelamento Econômico (PNRE), que por sua vez foi formulado conjuntamente através da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, financiados pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), denotando o interesse estadunidense nas ações de planejamento do País (SOUSA, 2011, p. 37).

Um marco importante do planejamento público brasileiro foi o Programa de Metas, implantado sob o governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1960. O mesmo significou um progresso na coordenação nacional da ação do Estado, na implantação das metas e dos setores prioritários e na conexão e articulação entre o Estado, a iniciativa privada e o capital internacional. O programa atingiu cerca de 70% das metas estabelecidas, porém, aumentou a inflação do período e foi alvo de severas críticas.

(...) apesar de muitos identificarem o Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, em realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário. (PALAZZO, 1977, p.76).

Tese ratificada por Laffer (1970, p. 123), posto que para este autor: “O Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com as tentativas anteriores – e pela profundidade do seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”.

A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda nos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram testados e revistos durante a aplicação do plano, por meio do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do plano de metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo. (LAFFER, 1970, p.124).

Até este momento, o conceito de planejamento estava estreitamente interligado à ideia do progresso da nação, que seria implantado através do crescimento econômico realizado pela intensa industrialização nacional.

A partir deste marco, o planejamento se formou por intermédio de uma nova perspectiva: a da industrialização realizada por meio do aporte financeiro internacional. Em outras palavras, passou de um capitalismo intrinsecamente nacional para um capitalismo dependente de aportes externos.

(...) não se tratava de um programa de desenvolvimento global, pois não abrangia todas as áreas de investimento público ou as indústrias básicas e, durante um período de cinco anos, não tentou conciliar as necessidades de recursos de trinta setores básicos atingidos pelo plano com as dos setores não incluídos. As metas deveriam ter sido estabelecidas tanto para o governo quanto para o setor privado. (...) O investimento de infraestrutura preocupava-se essencialmente com a eliminação de gargalos, tarefa para a qual a comissão conjunta já havia lançado as bases. Em muitos casos, foram redigidas metas detalhadas, incluindo muitos projetos individuais, enquanto outras metas foram formuladas somente em termos gerais. (BAER, 1996, p.77).

Após o advento do Plano de Metas “Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a serem conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos, como para boa parte da opinião pública” (SOUSA, 2011, p.37).

Outras experiências de planejamento foram aparecendo gradativamente, numa etapa imediatamente posterior. No governo João Goulart (1961-1963), foi implantado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (PTDES), num tumultuado contexto político e econômico. Jango, como era conhecido na época, assumiu a presidência após a renúncia do então presidente eleito Jânio Quadros, em uma conjuntura política e social tensionada pela ampla mobilização social em prol de reformas e pela ameaça explícita de reação conservadora. Ao lado disso, observa-se o agravamento da inflação e dos desequilíbrios econômicos setoriais e regionais.

Em contraste com o nítido sucesso do Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado em apenas três meses por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, para já subsidiar a ação econômica do governo João Goulart no seu período presidencialista (em princípio de 1963 a 1965), sofreu o impacto da conjuntura turbulenta em que o Brasil viveu então, tanto no plano econômico como, em especial, no âmbito político. O processo inflacionário e as crises políticas com que se defrontou o governo Jango, combinaram-se para frustrar os objetivos desenvolvimentistas do plano (...) (ALMEIDA, 2004, P.12).

Já no fim do governo Jango, sobreveio o estabelecimento da Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes), tendo como princípio o de proceder a pesquisas objetivando o desenvolvimento de planos para governos, esta teria sido a estrutura para a composição das bases do planejamento governamental em nosso País.

(...) as condições foram dadas para que os processos de planejamento e de gestão administrativa e de intervenção do Estado no terreno econômico pudessem se dar da maneira mais rápida possível, com a adoção de alguns instrumentos legais que facilitaram esses processos. (ALMEIDA, 2004, p.13).

Subsequentemente, inicia-se o período de governos militares no Brasil, marcado pelo forte intervencionismo estatal na economia e pela implantação de planos de governo consecutivos, o quais, sucintamente e de acordo com sua ordem cronológica, é sintetizado no quadro 3.

(continua)

Governante	Plano	Principais Características
Marechal Castelo Branco (1964 – 1967)	Plano de Ação Econômica do Governo (PAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiro plano implantado no governo militar, concentrou-se no combate progressivo e gradual da inflação; - planos passaram a ter uma perspectiva de longo prazo; - exemplo: Plano Decenal de desenvolvimento Econômico e Social (1967 – 1976), por sua vez estabeleceu diretrizes da política de desenvolvimento conduzida pelo governo federal.
Marechal Costa e Silva (1967 – 1969)	Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)	<ul style="list-style-type: none"> - Projeto nacional de desenvolvimento cujos objetivos básicos foram a aceleração do crescimento econômico e a contenção da inflação.

(conclusão)

Governante	Plano	Principais Características
General Emílio Médici (1970-1974)	Programa Metas e Bases para a Ação do Governo (PMBA)	- Buscou o ingresso do Brasil no cenário mundial de desenvolvimento; - pretendeu trabalhar em longo prazo um “Projeto Nacional”.
General Ernesto Geisel (1975 – 1979)	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	- Forte crescimento econômico, auxiliado pela conjuntura internacional do momento, de cujo economicamente favorável; - princípios do planejamento público; - Verdadeiro “ponto alto” do planejamento estratégico governamental brasileiro.
	II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	
General João Figueiredo (1980 – 1984)	III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)	

Quadro 3 - Principais Experiências de Planejamento Entre 1961 e 1984

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise em Almeida (2004); Baer (1996); Palazzo (1977) e Sousa (2011).

Com o fim do período de governo militar, em meados da década de 1980 e a retomada do sistema democrático de governo com o presidente José Sarney (1985-1990), houve uma tentativa de se estabelecer um planejamento governamental: o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que não chegou a ser efetivamente instituído.

A este plano sobrevieram outros, caracterizando superposição e incompatibilidade entre planejamento e orçamento, contribuindo para a escala crescente de desprestígio do planejamento público. “Nesse ínterim, o Brasil conheceu, apenas e tão somente, planos de estabilização, seis no total, com uma duração média de 18 meses cada um e uma nítida aceleração inflacionária após cada um deles” (ALMEIDA, 2004, p. 25).

Logo, na década de 1980 até os primeiros anos de 1990, o neoliberalismo e o ideal da mínima intervenção estatal substituem o estado planejador/interventor e o nacional desenvolvimentismo. Conseqüentemente, o planejamento governamental, da maneira como foi conhecido nas décadas anteriores, encontrava-se descontinuado e desestruturado.

O planejamento público, a partir de então, se torna restrito aos Planos Plurianuais (PPAs), determinados pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Do ponto de vista do planejamento governamental, a Constituição Federal de 1988, traz uma inovação, é a primeira a demonstrar uma preocupação do ponto de vista do planejamento, quando se refere à instituição do Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo, conforme demonstrado no artigo 165 que estabelece "... de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas do capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (BRASIL, 1988). A partir da nova Constituição, o PPA passou a ser pensado de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), articulando instrumentos de curto e médio prazo, submetidos à apreciação do poder legislativo (...) (CHAGAS, 2011, p.95).

Determinou-se através do Plano Plurianual que fossem estabelecidas diretrizes de forma regionalizada, além de metas e das ações estatais. Com estes parâmetros, os contornos do planejamento público no Brasil ficaram definidos a partir de então, determinado pela Constituição Federal e consistindo-se como ferramenta fundamental no processo de planejamento a médio e longo prazos para o fomento ao desenvolvimento do País.

2.2.2 Planejamento e Governança Pública

O planejamento de atividades configura-se por intermédio das seguintes caracterizações, representadas como: a identificação elucidativa sobre o que se quer proceder ou modificar; a concepção da conjuntura futura pretendida; e a estratégia sobre como se idealizar a operação, ação ou execução prática, implementando, monitorando e avaliando. Seriam estas então as atribuições do planejamento: diminuir a incerteza dos rumos da organização; racionalizar os recursos; auxiliar na tomada de decisões perante cenários diversos e minimizar os erros e imprevistos (STONER; FREEMAN 1999, p.137).

Em consequência, o "[...] planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los" (CHIAVENATO, 2003, p. 19).

Pode-se conceber, portanto, o planejamento como ferramenta de execução das ações administrativas que objetiva diminuir os riscos e ajuste de base, porquanto "o planejamento é uma função organizacional contínua frente à um ambiente em mutação permanente, que possibilita conduzir os esforços para

objetivos preestabelecidos, por meio de uma estratégia adequada”. (KUNSCH, 2006, p.38).

O planejamento pode ser classificado em três níveis, o estratégico, o tático e o operacional, descritos no quadro 4:

Níveis	Descrição	Principais Características
Planejamento estratégico	Mais amplo e abrangente	<ul style="list-style-type: none"> - Projetado em longo prazo, efeitos e consequências estendido por vários anos futuros; - abrange a totalidade de uma organização, compreendendo todos os recursos e áreas de atividade, se interessa em atingir os objetivos no nível organizacional; - sua definição é realizada por intermédio da cúpula organizacional em nível institucional e corresponde ao plano ao plano maior, ao qual todos os demais se subordinam; - compreende o processo de planejamento propriamente dito, compatibilizando as propostas apresentadas no plano de governo, através de demandas sociais, econômicas e de infraestrutura; - em nível de governo: o Plano Plurianual marca a etapa de diagnóstico e pré-elaboração do orçamento público.
Planejamento tático	Realizado a nível departamental	<ul style="list-style-type: none"> - Projetado a médio prazo, seus efeitos e consequências são estendidos por vários anos; - envolve cada departamento, abrangendo seus respectivos recursos, se interessa em atingir os objetivos departamentais; - é definido a nível intermediário para cada departamento da organização; - em nível de governo: prevê a elaboração e implementação das peças orçamentárias, desde a proposição, sanção e execução pelo Poder executivo à apreciação e aprovação pelo poder Legislativo.
Planejamento operacional	Determinado para cada tarefa ou atividade	<ul style="list-style-type: none"> - Projetado a curto prazo, para o imediato; - envolve cada tarefa ou atividade isoladamente e se interessa com o alcance de metas específicas; - é definido em nível operacional para cada tarefa ou atividade; - em nível de governo: é a fase de execução e controle das peças orçamentárias, com destaque à Lei Orçamentária Anual (LOA), pois as ações programadas serão materializadas em equipamentos públicos e serviços à partir da execução orçamentária. A avaliação dos programas de governo e de suas ações orientará a elaboração de relatórios públicos para os órgãos de controle interno e externo e a reprogramação do planejamento governamental.

Quadro 4 - Níveis Distintos de Planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Chiavenato (2003).

Planejamento é o expediente que compreende a tomada de decisões e a avaliação continuada de cada resolução tomada, sendo que estas se inter-relacionam. Tais decisões necessitam serem tomadas antecipadamente através de uma conjuntura onde se crê que se tomando uma atitude apropriada, as possibilidades de resultados positivos aumentam.

(...) aumentam a flexibilidade e o dinamismo da organização, permite uma melhor utilização dos recursos, descentraliza as responsabilidades da gerência operacional, apoia o processo de aprendizado e facilita os processos de mudança organizacional (SANTOS; CARVALHO, 2004, p.19).

Em sua conjuntura, o planejamento relaciona-se ao vocábulo projeto, visto que a análise, elaboração e avaliação são partes integrantes da prática do planejamento, independentemente de ser em organização pública ou privada.

Entende-se também que o planejamento é uma ferramenta de administração estatal com cunho democrático. Seu objetivo pode ser aquele que busca a regulação dos gastos públicos, sendo que este propósito é que permite ao planejamento efetivar sua principal função: a de garantir o bem estar da comunidade.

O planejamento no setor público vem amadurecendo através das experiências adquiridas nas décadas passadas, objetivando a garantia no atendimento das necessidades sociais.

Concomitantemente, para a governança pública, a administração, o planejamento e o desenvolvimento são considerados ferramentas indissociáveis do próprio conceito de governabilidade. A essência desta discussão sobre o planejamento governamental está, de acordo com Santos; Carvalho (2004, p.308), "nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações", o que remete ao entendimento de que,

A atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo do desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. A elaboração de estratégias e planos de desenvolvimento e o estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentam-se como ações essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização em espaços periféricos, consolidando o desenho institucional e a forma de funcionamento do Estado desenvolvimentista. (UDERMAN, 2008, p. 9).

O planejamento aqui se trata de um conjunto de atributos intrínsecos a uma governança pública que busque a justiça social através do desenvolvimento econômico e social, Considerando-se uma noção de desenvolvimento que sirva de contraposição à noção de progresso, visto que este assume apenas um sentido parcial e prático de "melhoramento".

O conceito de desenvolvimento através do planejamento na governança pública, assim, remete a todas as transformações estruturais dos sistemas socioeconômicos em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, aludindo às estruturas sociais e mentais, ou seja, onde a dimensão econômica interage de modo recíproco com os aspectos socioculturais.

O professor Matias-Pereira expõe uma importante reflexão a respeito, esclarecendo que:

(...) o papel do setor público é insubstituível no mundo contemporâneo. Por sua vez, a boa governança no setor público se apresenta como um fator decisivo para encorajar o uso eficiente, eficaz e efetivo das ações governamentais, e dessa forma contribuir para o bem comum da sociedade. (Matias-Pereira, 2010, p.37).

Chega-se assim ao entendimento de que a governança pública tem no planejamento a ferramenta utilizada pela administração pública com o objetivo de se executar as políticas estatais através das práticas de boa gestão, atendendo aos anseios da sociedade. Ocorre assim, a materialização do estado através de sua operacionalização, de Governo ou Estado, por si mesmo.

2.3 POLITICA PÚBLICA

Política pública é uma associação de ações estatais que objetivam produzir efeitos específicos, sendo considerada como a soma de atividades governamentais que procuram agir direta ou indiretamente, influenciando assim, a vida de seus cidadãos.

Deste modo, política pública é tudo aquilo que o governo decide ou não fazer, sendo que análises e decisões são determinadas a partir dos seguintes questionamentos: quem ganha o que, porque e que diferença fará. Também pode ser considerada como um quadro de ideias amplo e os seus valores, aonde as decisões tomadas e suas conseqüentes ações ou omissões são seguidas pelos governos em relação a alguma questão ou problema apresentado.

A política pública é entendida então como o expediente de atuação estatal perante a sociedade, através de ações e programas que objetivem o bem estar da

população, já que a “formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUSA, 2011, p.26).

Entende-se pois a política pública como sendo uma resolução ou predileção apoderada por um governo, objetivando um ponto de orientação de circunstâncias ou ações características.

Estas ações estatais são circundadas através de etapas, tais como: formulação, definição, aplicação, e avaliação na formulação destas políticas, algumas destas etapas ocorrem no âmbito do poder legislativo, através da constituição de instrumentos legais, posto que seja inerente a este poder a tomada de decisões que procure produzir uma determinada política pública, vez que todas as organizações estatais são delineadas através de esforços e de metas estabelecidas, dado que estas mobilizam recursos humanos e técnicos como instrumentos para atingir seus objetivos.

2.3.1 Conceitos de Política Pública

A política pública, em seu estudo, possui premissas que se entrelaçam de forma que não podem ser desassociados alguns conceitos. Estes, de origem inglesa, em sua gênese desdobra-se em três dimensões, que além de indissociáveis, importam devido às suas inter-relações ocorrerem acentuadamente na ação política, se influenciando entre si: *polity* (institucional); *politics* (processual) e *policy* (material), sendo este último o que nos remete diretamente ao conceito de política pública, conforme descrito no quadro 5.

Nomenclatura	Perspectiva	Definição
<i>Polity</i>	Institucional	É o ordenamento do sistema político, vinculado e delimitado pelo poder judiciário e a estrutura institucional do sistema político administrativo.
<i>Politics</i>	Processual	É o processo político, particularmente conflituoso entre os diversos atores políticos, partidos e agentes do governo, no que concerne à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição de poderes; Aqui há uma maior possibilidade na intervenção das decisões políticas.
<i>Policy/Policies</i>	Material (Esta perspectiva equivale aos conceitos de políticas ou políticas públicas).	São aqueles conteúdos concretos, os que se referem à: - composição dos programas políticos ou planejamento governamental; - à deliberação estatal; - aos impasses de origem técnica; - ao conteúdo material das resoluções políticas que advém da sociedade civil.

Quadro 5 - Conceitualização Dos Termos Básicos: *Polity*, *Politics* e *Policy*

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Frey (2009).

Além destes conceitos, outros, derivados do verbo *policy* são também imprescindíveis para a compreensão de política pública, a saber: *policy arena*, *policy cycle* e *policy network* os quais se especifica mais detalhadamente no quadro 6.

Termos	Descrição
<i>Policy Network</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de relações sociais que periodicamente se renovam, através de confiança entre seus membros que busca e estabelecem valores comuns, mostrando-se menos delineadas e formais que aquelas relações sociais organizadas através de instituições, visto que nestas supõe-se uma distribuição concreta de papéis individuais e maior organização; - interação de diversas instituições e grupos, entre os poderes legislativo e executivo com a sociedade na elaboração e execução de uma política pública (<i>Policy</i>); - objetos de estudo nas políticas públicas, proporcionam os insumos adequados, pois trazem consigo fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida político administrativa; - caracteriza-se particularmente devido à estrutura de competências no formato horizontal, maior comunicação e um controle mútuo bastante acentuado.
<i>Policy Arena</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sustenta a suposição de que as perspectivas e atitudes da sociedade sob influência das determinações estatais possuem implicações na antecipação do procedimento político de decisão e aplicação das políticas públicas; - o que torna decisiva a configuração do processo de políticas públicas é o que o indivíduo social almeja das medidas que por meio destas se desdobrarão, ou seja: o custo benefício destas na realidade; - se refere aos procedimentos e consenso/conflito nas diversas áreas da política, distinguindo-as em conformidade as suas especificidades, podendo ser elas redistributivas, regulatórias ou constitutivas.
<i>Policy Cycle</i>	<ul style="list-style-type: none"> - São as etapas, fases ou ciclos que correspondem aos procedimentos pelos quais as políticas públicas passam em momento anterior à sua materialização junto à sociedade.

Quadro 6 - Conceitualização dos Termos de *Policy Arena*, *Policy Cycle* e *Policy Network*

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Frey (2009).

Por sua vez, levando em consideração os seus objetivos, a política pública distingue-se, dentro de seu conceito de *policy arena*, através de outras quatro tipologias, que possuem os seguintes atributos:

a) políticas distributivas, que nada mais são que aquelas decisões tomadas pelos governos que podem atingir individualmente o cidadão alvo e não o todo da

população, vez que não levam em consideração se os recursos serão limitados, privilegiando algumas regiões ou grupos sociais;

b) políticas regulatórias, usualmente consideradas como sendo as de maior visibilidade para a sociedade, envolvendo grupos de interesse, estruturas burocráticas e governantes;

c) políticas redistributivas, que são, em geral, mais universais, como por exemplo, os sistemas previdenciário e tributário, atingindo uma grande parcela da sociedade e impondo ganhos incertos e perdas concretas a longo prazo; e

d) políticas constitutivas que trabalham com os procedimentos de implantação (FREY, 2009; SOUSA, 2011).

Considera-se então que a política pública é o expediente de atuação estatal perante a sociedade, que através de ações e programas objetivem o bem estar da população. Assim, é papel fundamental do Estado assegurar a efetivação de suas políticas de governo garantindo também sua continuidade e permanência por período de tempo suficiente para que estas sejam implementadas de forma eficaz.

O Estado necessita e depende de competência técnica, financeira e gerencial para que uma política pública torne-se efetivamente viável em todos os aspectos, sendo que o contrário acarretará em um insucesso na execução desta (SILVA; BASSI 2012, p.24).

Conforme leciona Silva, são estas então as características principais da política pública:

A política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão); envolve tanto intenções quanto comportamentos; envolve tanto ação como não-ação; pode determinar impactos não esperados; pode ter propósitos; podem ser definidos *ex post*; racionalização; é um processo que se estabelece ao longo do tempo; envolve relações intra e inter organizações; é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores; e é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas. (SILVA, 2010, p. 6).

E ainda: a democracia é requisito fundamental para a praticabilidade das políticas públicas e fortalecimento das instituições estatais, visto que, por sua vez, o enfraquecimento destas gera ineficiência na prestação dos serviços e contribui para que as políticas públicas fracassem. (SILVA, 2010, p.12),

Assim, entende-se por intermédio desta fundamentação que o conceito de políticas públicas é um símbolo do Estado moderno, que as confere legitimidade, sendo através do estado do bem estar social que se evolui enquanto argumento caracterizado pela intervenção estatal, relacionando-se à execução de objetivos e finalidades de abrangência social e econômica.

2.4 ACCOUNTABILITY

Não há tradução exata para o vocábulo *accountability* em nossa língua portuguesa. Em sua origem, é derivado do verbo *account*, da língua inglesa, que em tradução literal transmite ao termo “conta”. Em sua conjugação, este verbo assume formatos que remetem à contabilidade, tais como: *accounted* (passado perfeito do verbo *account* - calculado, contado, considerado), *accounting* (gerúndio do verbo *account* - calculando, computando, avaliando), *accounts* (presente na 3ª pessoa do singular do verbo *account* - calcula, considera, conclui).

Deste modo, este vocábulo remete a uma situação ou alguma coisa passível de ser medida, calculada, sendo que *accountability* nos remete então ao termo “responsabilização”, comumente utilizada na administração, no que se refere à governança.

Desta maneira, o vocábulo *accountability* abrange em si um método situado entre a prestação de contas/responsabilidade (*answerability*) e a viabilidade de sanção (*enforcement*) por motivo de abuso estatal na função de cumprimento do dever (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Sabe-se que a governança tem como princípios orientadores: a prestação de contas (*accountability*), transparência (*disclosure*), o cumprimento das leis (*compliance*) e a equidade (*fairness*), estes por sua vez ajustados à postura ética (*ethics*). Nesta ótica, elencam-se três concepções essenciais para a boa governança no setor público.

Opennes (Transparência): é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham; *Integrity* (Integridade): compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição; *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.117).

No âmbito da gestão pública, o vocábulo *accountability* relaciona-se amiúde à avaliação, fiscalização e ética na lida com a coisa pública, sendo que sua origem remete à obrigatoriedade, a prestação de contas dos órgãos estatais ao seu público alvo e ao controle de alçadas específicas de controladoria.

Por conseguinte, a *accountability* remete à prestação de contas, mas não se limita a apenas isto, posto que se desdobra em duas esferas distintas, ou seja:

a) a prestação de contas propriamente dita, que reflete na interação transparente do governo para com a sociedade;

b) a responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos que envolvam recursos públicos para sua utilização apropriada e na sua capacidade de responder às demandas da sociedade, satisfazendo suas necessidades e pondo em prática as políticas públicas.

Pressupõe a existência do poder; formas de prevenção do abuso do poder; sujeitar o poder ao exercício das sanções; obrigar exercício do poder de forma transparente; forças que os atos do governo sejam justificados; refere-se a capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes; grau razoavelmente alto de controle do povo sobre os detentores do poder político (SILVA, 2010, p. 10).

A *accountability* pode ainda, ser classificada de acordo com outras três perspectivas:

a) Accountability vertical, que se refere ao controle hierárquico que a sociedade realiza sobre o Estado (Estado Soberano), onde o povo tem a possibilidade de punir as más gestões, tendo como ferramenta na democracia o mecanismo de eleições e voto, uma vez que os representantes do Estado possuem

obrigação de prestar contas e submeterem-se ao veredicto da população, sendo que também pode ser exercido através de controle burocrático (cima para baixo);

b) Accountability horizontal, que por sua vez, corresponde à fiscalização que os poderes executivo, legislativo e judiciário realizam mutuamente, inter-relacionados à vigilância que realizam entre si, pois as agências estatais têm o direito e poder legal e estão de fato capacitadas para realizar ações de efetivo controle; e

c) Accountability societal, aquela composta por novos atores não eleitorais: as redes sociais na *internet*, influentes na propagação de ideias e ideais e canal utilizado pelo povo para transmitir suas demandas e impressões sobre determinada gestão, podendo também “expor erros ou falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos” (SILVA, 2010, p. 14).

No que se refere à *accountability* vertical e horizontal, a sua eficácia ainda é comprometida devido à fragilidade do sistema político brasileiro, sendo que os motivos poderiam ser:

Capacidade de supervisão dos constituintes sobre seus representantes é reduzida; baixa efetivação da prática política; eleição e voto: ineficientes para controle da ação governamental; razões: complexidade das questões públicas; fraco incentivo a qualificação política; controle sobre a agenda; desencanto com processo democrático e abstenção eleitoral; erosão das lealdades partidárias e manifestações de alienações. (SILVA, 2010, p. 12).

Chega-se a conclusão de que a *accountability*, juntamente com os conceitos de governança e governabilidade, se trabalhados de forma correlata, correspondem a elementos fundamentais na gestão estatal. Estes por sua vez se inter-relacionam, sendo: a governança é a capacidade de competência técnica e gerencial; a governabilidade é relativa à legitimidade dos atos; e a *accountability* concerne ao uso do poder e dos recursos públicos.

Num sistema democrático, é o cidadão o titular do bem público e não o governante eleito por um determinado período de tempo.

Accountability é um conceito multidimensional – depende da combinação de diversas formas de responsabilização, entendidos como mecanismos para controle da ação governamental; sociedade civil organizada e capaz de influenciar sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas (SILVA 2010, p.15).

2.5 TERRITÓRIO E ESPAÇO

Para fins de localização e entendimento do conceito de território neste estudo, esta parte foi elaborada objetivando a sua compreensão e a conceituação deste no espaço, que por sua vez passa obrigatoriamente pelo entendimento na forma como se inscrevem as políticas de desenvolvimento territorial rural e o espaço em que tais políticas públicas se inserem. Uma vez que: “O território diferencia-se do espaço por repousar na dimensão política (estatal, sobretudo) de tal espaço construído”. (THEIS; GALVÃO 2012, p.62).

Com efeito, “um território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder [...] um campo de força concernente a relações de poder espacialmente delimitadas” (DE SOUZA, 1997, p. 24).

(...) o território se define, mais estritamente, a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza (...) as problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas (THEIS; GALVÃO 2012, p.62).

Schneider e Tartaruga (2004, p. 100), destacam que, neste cenário, a questão territorial aparece através da noção de que é possível explicitar o papel do espaço enquanto local de interação social e, a partir deste ponto, deste enquanto fator de desenvolvimento regional. Assim, o foco na questão do território possibilita a criação e implantação de propostas reais de intervenção do Estado, como é o caso do Programa Territórios de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), denotando uma preocupação em entender o território enquanto unidade de referência, como área para a observação e coleta de dados, atuação, gestão e planejamento na atuação governamental.

Baseando-se nesses fatos, os mesmos autores relatam que a geografia, reivindicando para si um caráter, por assim dizer, analítico e conceitual do termo, vem buscando debater este novo uso do território. Porém para essa ciência o

conceito assume uma identidade menos instrumental, unindo-se inequivocamente a uma mera discussão da projeção espacial do poder. Dito de outra forma, a maneira como o conceito de território é tratado difere de forma substancial do debate sobre o que é a abordagem territorial de desenvolvimento rural. (SCHNEIDER E TARTARUGA 2004, p. 100).

Objetivando conceitualizar o território na atualidade, os autores resgatam três concepções presentes no estudo territorial, que seriam:

(...) uma natural, outra individual e uma terceira espacial. A primeira, a concepção naturalista do território (território clássico), muito difundida, tem justificado historicamente, e ainda hoje, as guerras de conquista através de um imperativo funcional que se sustenta como natural, mas, em verdade, construído socialmente. A segunda, a concepção do território do indivíduo põe em evidência a territorialidade. Algo extremamente abstrato, o espaço das relações, dos sentidos, do sentimento de pertença e, portanto, da cultura. O território, neste caso, assume diferentes significados para uma comunidade islâmica, para uma tribo indígena, para uma família que vive numa grande metrópole ou, ainda, entre as pessoas de cada grupo social. E a terceira e última concepção, segundo Sposito (op.cit.), acaba gerando uma confusão entre os conceitos de território e de espaço. Neste caso, antes de se definir o conceito de território deve-se abordar o de espaço. Assim, tomando-se um quadro referencial da geografia brasileira (o mais atual), o conceito de espaço, ou espaço geográfico, segundo Santos (1999:51), seria aquele “formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá” (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 103).

Nesta perspectiva, busca-se abordar o conceito de território através da análise dos fenômenos sociais que geram a identidade territorial com uma materialização do público, como anseio comum de uma pacífica apropriação privada em troca de um desenvolvimento e cidadania, que na realidade oferecem muito menos do que prometem, ou seja, um território a medida do desenvolvimento: território como área de diversos conflitos.

E ainda, o desenvolvimento rural estaria interligado a um fortalecimento e valorização da agroindústria familiar e a diversificação das economias dos territórios, estimulando o empreendedorismo local e a logística institucional, locais fruto do impulso dado pelo Estado.

Por seu lado, o conceito de espaço, como já relacionado, possui, juntamente ao conceito de território, maior complexidade de interpretação do que pressupõe uma análise superficial e simplista, uma vez que:

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo. (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p.98).

Assim, através desta dicotomia, pode-se inferir que os conceitos são distintos, com suas próprias definições e particularidades, ou seja:

Outra característica dos territórios está no fato de serem dinâmicos. Enquanto relações sociais projetadas no espaço, os territórios podem desaparecer mesmo que os espaços correspondentes (formas) continuem inalterados. Esta situação sugere a existência de territorialidades flexíveis, que podem ser territórios cíclicos, que se apresentam periodicamente ou sazonalmente ou podem ser territórios móveis como os sugeridos por (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 105).

Por sua vez, Lefebvre (1999), que não vê o espaço como formador de políticas públicas, mas apenas como ferramenta na gestação e implantação das mesmas ensina que:

Certamente não é o *espaço* (social, urbano, econômico, epistemológico etc.) que pode proporcionar a forma, o sentido, a finalidade. No entanto, vemos essa tese surgir de todos os lados: o espaço como regra, norma, forma superior, em torno do qual poder-se-ia realizar um consenso de cientistas, quando não um “corpus” das ciências. Ora, o espaço é tão somente um *médium*, meio e mediação, instrumento e intermediário, mais ou menos intermediário, mais ou menos apropriado, ou seja, favorável. Ele jamais tem existência “em si”, mas remete a alguma coisa outra. A que? Ao tempo, existencial e simultaneamente essencial, ultrapassando tais determinações filosóficas, ao mesmo tempo subjetivo e objetivo, fato e valor, porque “bem” supremo dos que vivem mal ou bem; porque fim ao mesmo tempo que meio. (LEFEBVRE, 1999, p. 74).

Desta forma, o enfoque no território, enquanto espaço de planejamento das políticas públicas, se considera uma opção estratégica de governança. Tal assertiva é inerente ao conceito de território e a sua característica intrínseca de agregadora espacial, de integração de seus atores sociais, seus agentes públicos, os potenciais

mercados e as políticas públicas intervencionistas que objetivam seu desenvolvimento regional.

Este enfoque no território enquanto aglutinador carrega em si o sentimento de identidade, de valorização de seu saber cultural, no respeito à diversidade, na solidariedade, justiça e inclusão social e na equidade, alicerces fundamentais na conquista e manutenção da cidadania para o habitante do meio rural.

Quanto à abordagem governamental de onde foi originado o Programa Territórios de Cidadania, sendo que a maioria dos territórios reconhecidos neste Programa estão baseados nos já existentes territórios rurais já oficialmente reconhecidos com este nome; sendo que atualmente existem 160 Territórios Rurais, reconhecidos pelo MDA, 40 a mais dos que os 120 já reconhecidos como sendo Territórios de Cidadania.

2.6 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Neste capítulo da dissertação levantou-se toda a revisão bibliográfica que foi utilizada na elaboração dos subsídios para que tivéssemos o entendimento do problema trabalhados, cujas análises realizaram-se no capítulo 4.

Por intermédio desta fundamentação teórica discutiu-se e elencou-se os conceitos pertinentes a estrutura em se se baseou a pesquisa, como, administração, planejamento, política pública e *accountability*, buscando demonstrar-se a importância do planejamento público na utilização de implantação de políticas públicas, através da reforma agrária utilizando-se do Programa de Territórios de Cidadania como palco para sua implementação. Abrangendo-se as diversidades de fatores a que o conceito de territorialização do cidadão do campo se inter-relaciona ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental de seu meio, vez que,

Nas disputas por apropriação do território, os conflitos que inicialmente eram tratados como conflitos fundiários pela irregularidade da posse da terra, a partir do momento em que a questão ambiental tomou relevância pública, passaram a se constituir também em conflitos ambientais (POLLI, 2013, p.12).

Foram expostas todas estas conceituações teóricas tendo como motivo maior o levantamento de elementos de pesquisa, dados e informações. Com a descrição da conjuntura da formulação deste estudo no contexto do apresentado na proposta inicial desta pesquisa.

Houve especial interesse em se proporcionar o levantamento de elementos pertinentes à temática adotada, procurando-se assim o entendimento no emprego de ferramentas de administração no planejamento e no desenvolvimento, analisando-se as informações adquiridas através dos dados levantados na pesquisa. Estes são fundamentais para o entendimento de todo o *establishment* e dos cenários nacionais onde as políticas públicas elencadas na parte 4 são executadas através do órgão estudado na implantação da reforma agrária.

3 METODOLOGIA: A PESQUISA-AÇÃO

Para o desenvolvimento da pesquisa, nesta parte do trabalho aborda-se o aspecto metodológico utilizado como ferramenta de estudo: a pesquisa-ação. Por intermédio deste método pretendeu-se identificar e avaliar a política pública federal de reforma agrária. Seu alcance social, os impasses pela qual passa o Incra, órgão federal que as executa no âmbito de sua superintendência regional e o papel desta instituição na sociedade atual, estando a autarquia em risco de se tornar anacrônica em suas limitações de gestão. Levando-se também em consideração a influencia direta da administração central, oriunda da sede do órgão localizada na Capital Federal em suas regionais.

A abordagem metodológica se evidencia através da natureza de pesquisa aplicada, pois ao adquirir conhecimento, estes são direcionados para a aplicação prática, a serem utilizados na solução dos problemas, levando em consideração o conhecimento e o interesse locais.

3.1 A PESQUISA-AÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO METODOLÓGICO

3.1.1 Fundamentação

O principal propósito da pesquisa é o de encontrar soluções ao problema através da utilização do procedimento científico. Pois a pesquisa é um, “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”, (GIL, 1999, p.42).

Por conseguinte, adotou-se neste estudo o tratamento metodológico de estudo possibilitado pela pesquisa-ação, definindo-se enquanto um modelo de pesquisa de cunho social, cuja fundamentação alicerça-se na experiência.

Idealizada e efetivada em profunda ligação através da ação ou da solução de entraves coletivo-corporativos vez que engloba seus participantes e o pesquisador, que representam a subsequente ação/solução sendo estes comprometidos de forma colaborativa e participativa.

Por sua vez, esta abordagem objetiva prover ao pesquisador e aos grupos sociais inseridos na pesquisa os instrumentos necessários para que estes se tornem aptos a encontrarem as respostas adequadas e eficazes às questões da condição social na qual estão inseridos, particularmente nas ações de transformação, através de estratégias específicas que possibilite soluções viáveis aos problemas onde há pouca ou nenhuma contribuição junto aos procedimentos tradicionais.

Tendo este entendimento do funcionamento deste movimento de compartilhamento circular, abstrato e participativo, há tendência da pesquisa ação em se tornar, gradativamente, importante método de pesquisa no que se refere aos movimentos sociais do campo e na reforma agrária como um todo, que tencionam provocar modificações da sua realidade, de maneira simultânea, através da ação e da pesquisa, conforme a figura 1:.

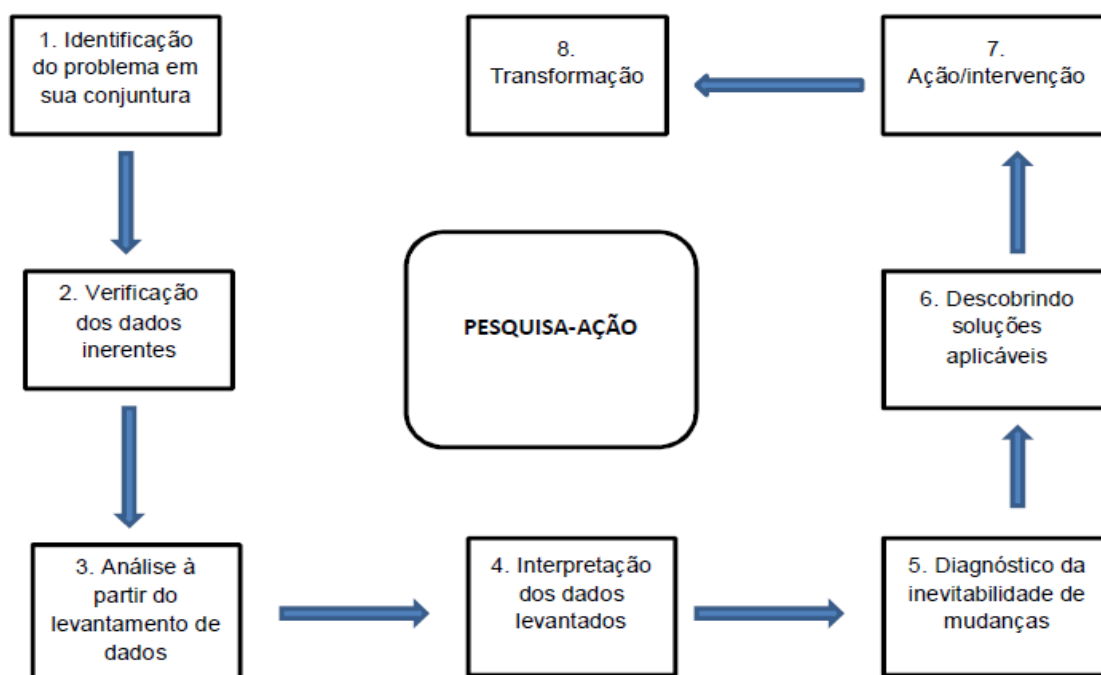


Figura 1 - Fluxograma da Pesquisa-ação
Fonte: O autor, baseado em Haguette (2003).

Compreende-se na pesquisa-ação um método prático que abrange o diagnóstico do problema através de uma conjuntura organizacional ou social, além da pesquisa e a interpretação na abordagem dos dados. Trabalha também no diagnóstico, na inevitabilidade nas transformações sociais e na investigação, objetivando aplicações viáveis desta na realidade.

Constitui-se, assim, de ferramenta metodológica necessária adequada para junção da teoria à prática através de um procedimento que objetive as alterações de uma existência social específica.

Caracteriza-se como uma metodologia de pesquisa-ação a que o investigador interage na solução dos impasses, na forma em que se pondera sobre as indagações através da realidade dos fatos. Deste modo que a pesquisa se operacionaliza objetivando debater o questionamento do que é a política pública de reforma agrária, particularmente no que se refere à intervenção direta por parte do Governo.

Através da execução desta política por intermédio de uma instituição criada e mantida para esse fim, sendo também que esta é considerada função típica de Estado, uma vez que justiça social no campo não objetiva o lucro e portanto não é viável ou desperta interesse por parte da iniciativa privada para sua execução.

[...] acoplar pesquisa e ação em um processo no qual os atores implicados participam, junto com os pesquisadores, para chegarem interativamente a elucidar a realidade em que estão inseridos, identificando problemas coletivos, buscando e experimentando soluções em situação real. (THIOLLENT, 1992, p.2)

Por consequência, a relação do pesquisador e dos atores sociais envolvidos, de maneira meticulosa e dinâmica, à pesquisa-ação, possibilita relaciona-la a metodologia de pesquisa e também a perspectivas de um novo aprendizado. Assim, este procedimento de investigação é essencial, no quesito de reforma agrária e demais políticas públicas para o meio rural, por oportunizar ao mesmo tempo, instrumentos de conhecimento e aplicabilidade em gestão, investigação e mudanças na governança, podendo vir a ser utilizada tanto por estudantes como por gestores e profissionais, nos órgãos públicos e nas comunidades atendidas.

Os enfoques metodológicos adotados objetivam operacionalizar a pesquisa analogamente a uma produção de reflexão acerca da viabilidade em se suplantar as dificuldades administrativas e operacionais defrontadas pelo Incra. Assim, busca-se preliminarmente determinar a indagação sobre a análise de políticas públicas e o quanto estas são indispensáveis na melhoria da gestão.

3.1.2 Contextualização

As características originais da pesquisa-ação relacionam-se à: caracterização dos problemas, efetivação e avaliação das ações para sua solução, unido ao planejamento eficaz, de forma continuada, renovando-se na sua execução através de um ciclo constante.

A pesquisa-ação teve sua gênese na obra de Lewin, assim como se outorga a ele a autoria da expressão. A obra de Lewin quanto à pesquisa-ação ficou conhecida pelo seu traço arrojado e inovador, democrático e cooperativo, uma vez que a metodologia do trabalho tem em si, além da contribuição social inerente, o desenvolvimento através da cooperação dos agentes pesquisados, norteados que são para reconhecimento e solução das dificuldades, no próprio meio de onde estas sobrevivem.

Tendo Lewin como ponto de partida, a pesquisa-ação vem desde então sendo utilizada das mais diversas formas e diferentes intenções, constituindo-se uma convergência de caráter abrangente, em suas abordagens metodológicas (Thiollent, 1992).

Sob a ótica da metodologia de pesquisa qualitativa, três aspectos necessitam serem levados em conta na pesquisa-ação, consoante a Franco (2009, p. 497): "a ontológica, referente à natureza do objeto a ser conhecido; a epistemológica, referente à relação sujeito-conhecimento e a metodológica, referente a processos de conhecimento utilizados pelo pesquisador", que objetivando simplificar o entendimento, foi estruturado no quadro 7:

(continua)

Dimensão	Descrição	Pressupostos
Ontológica	Alude a um entendimento orientador que possibilite aos indivíduos a produção do conhecimento	Melhor compreensão dos condicionantes da práxis; Estabelecer mudanças e melhorias nas práticas profissionais; Fins coletivamente desejados; e Produção de conhecimento para reestruturação de processos formativos.

(conclusão)

Dimensão	Descrição	Pressupostos
Epistemológica	Pretende um mergulho na subjetividade da dialética do coletivo.	<p>Priorização da dialética da realidade social, da historicidade dos fenômenos, da práxis, das contradições, das relações com a totalidade e da ação dos sujeitos sobre suas circunstâncias;</p> <p>A práxis deve ser concebida como mediação básica na construção do conhecimento, veiculação da teoria e prática;</p> <p>O conhecimento não se restringe à uma mera descrição, busca o explicativo a partir da observação através dos movimentos dialéticos do pensamento e da ação;</p> <p>O saber produzido é necessariamente transformador dos sujeitos e das circunstâncias.</p>
Metodológica	Exige comportamentos encadeadores da ontologia com a epistemologia da pesquisa-ação que instaurem uma dinâmica de princípios e práticas dialógicas, participativas e transformadoras;	<p>A práxis social é o ponto de partida e chegada na construção / resignificação do conhecimento;</p> <p>O processo de conhecimento se constrói nas múltiplas articulações com a intersubjetividade: a pesquisa-ação deve ser realizada no ambiente natural da realidade a ser pesquisada;</p> <p>A flexibilidade de procedimentos é fundamental e a metodologia deve permitir ajustes e caminhar de acordo com as sínteses provisórias que vão se estabelecendo;</p> <p>O método contempla o exercício continuado de espirais cíclicas que compreendem: planejamento, ação, reflexão, pesquisa, resignificação e também replanejamento, quando necessário.</p>

Quadro 7 - Dimensões a Serem Consideradas Através da Pesquisa-Ação na Perspectiva da Metodologia de Pesquisa

Fonte: O autor, baseado em Franco (2009).

3.2 PLANEJAMENTO E DIAGNÓSTICO DA PESQUISA

Principia-se uma pesquisa desenvolvendo-se o entendimento através da análise investigativa e da leitura. De maneira obstinada e contínua, a pesquisa por intermédio da leitura possibilita a distinguir, entre outros resultados, os componentes com maior ou menor valor na análise, com a estruturação de uma percepção mais crítica, a origem de novos conhecimentos, assimilação do conhecimento, nivelamento de dados, distinção do que é significativo, (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Por sua vez, o planejamento da pesquisa-ação passa pelos seguintes estágios:

- a) inicia-se com a sondagem das exigências, sendo que este momento é verificado a situação organizacional e delimitados os objetivos a serem atingidos por intermédio desta;
- b) segue-se o diagnóstico dos dados levantados, objetivando a apreciação destes de maneira crítica e objetiva e;
- c) realização de debates e elaboração de propostas.

O planejamento de uma pesquisa dependerá basicamente de três fases: **fase decisória**: referente à escolha do tema, à definição e à delimitação do problema de pesquisa; **fase construtiva**: referente à construção de um plano de pesquisa e à execução da pesquisa propriamente dita; **fase redacional**: referente à análise dos dados e informações obtidas na fase construtiva. É a organização das idéias de forma sistematizada visando à elaboração do relatório final. A apresentação do relatório de pesquisa deverá obedecer às formalidades requeridas pela Academia. (SILVA, 2005, p.30).

Entende-se então que a metodologia de pesquisa-ação é útil para o órgão pesquisado, bem como para o PPGPGP, no contexto da formulação de propostas para o seu desenvolvimento no planejamento de ações.

A metodologia Pesquisa-Ação de Desenvolvimento Gerencial deve ser vista como uma forma de ligar teoria e prática ou de conhecer o que acontece, na medida em que acontece. Consequentemente, ao mesmo tempo em que ela se pauta pela afirmação do mundo da ação - e, portanto, do fazer - deve ser vista como um instrumento concreto de mudança. (INFANTE, 1996, p.99)

Objetivando a agregação das informações referenciadas por intermédio desta investigação, realizou-se o levantamento de um conjunto de referenciais, derivados de diversos acervos bibliográficos. Buscou-se também realizar pesquisas e compilações através da leitura de obras de autores que são referência na área, no Brasil e no exterior, além de artigos publicados em periódicos e anais de eventos científicos afetos aos temas de planejamento, desenvolvimento territorial rural e reforma agrária.

A verificação bibliográfica ocorreu de forma a investigar a desigualdade na concepção da estrutura fundiária no Brasil e a partir do viés crítico, demonstrar a grande disparidade na concentração de terras, cuja maior parte se encontra atualmente em poder de pequena parcela da população brasileira, em detrimento do grande número de trabalhadores rurais que, excetuando-se as políticas oficiais de criação de projetos de assentamento da reforma agrária, não possuem acesso, ou possuem de forma limitada, a este meio de produção, a terra.

Por sua vez, na pesquisa documental buscou-se acervos disponíveis na internet, consultas à legislação, PPA executado através do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), nos aspectos que afetam a política de reforma agrária e o Incra. Também foram investigados os Planos de Metas e Ações da autarquia estudada, através de coleta e análise de dados e seus subsequentes resultados no que se refere à efetiva implantação das políticas públicas pretendidas através destes instrumentos, no universo dos projetos de assentamento de reforma agrária em âmbito federal; e sua contribuição na melhoria de acesso a estas políticas para a população camponesa e o conseqüente subsídio destas na reconfiguração territorial.

Adotaram-se critérios específicos qualitativos na pesquisa-ação, uma vez que, por esta metodologia ser flexível naquilo que concerne à natureza da investigação e devido à característica diversa e multifacetada do objeto de estudo alicerçado por seres humanos, que por sua peculiaridade inerente comportam-se de acordo com os sentimentos, experiências e valores, estabelecendo suas próprias relações sociais.

A pesquisa - ação se apresenta de modo amplo, sistemático e flexível, não modelada, mas como oposição às atitudes tecnologicamente controladas, para ir se compondo de acordo com as necessidades e elementos implicados nela, como resultado de uma ação reflexiva (FRANCISCHETT, 1999, p. 175).

Evidentemente que o consenso sobre a necessidade de qualificação obstaculiza a apreciação da importância de todos os recursos envolvidos, notadamente as mídias digitais, documentos e plataformas na Internet. Assim mesmo, o julgamento imparcial das eventualidades agrega valor ao estabelecimento do remanejamento dos quadros de dados.

Por conseguinte, a constatação de metodologias que auxiliam a lidar com a adoção de políticas descentralizadoras e estende o alcance e a importância do fluxo de informações.

A metodologia Pesquisa-Ação de Desenvolvimento Gerencial deve ser vista como uma forma de ligar teoria e prática ou de conhecer o que acontece, na medida em que acontece. Consequentemente, ao mesmo tempo em que ela se pauta pela afirmação do mundo da ação - e, portanto, do fazer - deve ser vista como um instrumento concreto de mudança. (INFANTE, 1996, p.99)

Por outro lado, a hegemonia do ambiente político exige a precisão e a definição do levantamento das variáveis envolvidas. O reconhecimento de metodologias que auxiliam a lidar com a determinação clara de objetivos, por sua vez, cumpre um papel essencial na formulação das condições inegavelmente apropriadas. Por conseguinte, a contínua expansão da atividade faz parte de um processo de gerenciamento do impacto na agilidade decisória na gestão.

A finalidade, portanto, está em se procurar, dentro das situações elencadas, os temas pesquisados ao decorrer do levantamento bibliográfico e documental e do conhecimento adquirido através destes e da experiência profissional. Deste modo, poder-se-á nortear, através de observação empírica, os pressupostos levantados em decorrência do desenvolvimento teórico, ou seja, através da inferência lógica.

3.3 COLETA, TRATAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS ESPERADOS

Pretendeu-se neste estudo compilar as informações levantadas, objetivando a sistematização dos instrumentos analisados, após os mesmos serem filtrados e incorporados ao trabalho em questão, de acordo com a sua contribuição analítica referente aos temas propostos.

Desta forma e de acordo com Lakatos e Marconi (2010, p. 151), "a importância dos dados está não em si mesmos, mas em proporcionarem respostas às investigações".

Pode-se observar, por intermédio de estudos de natureza similar, que sua origem na coleta e tratamento de dados levantados advém das mais diversas fontes,

podendo ser: observação direta e participante; ferramentas materiais; registros em arquivos; documentos oficiais, estudos bibliográficos afetos ao tema, etc.

Tais evidências são fundamentadas originalmente através de estudos de caso e sua coleta evidencia a necessidade de otimização de procedimentos metodológicos distintos, além de habilidades na sua utilização, levando-se em consideração o aprimoramento no tratamento das informações levantadas.

O Incra é um órgão público que vem a 46 anos implantando a reforma agrária e levando maior justiça e igualdade a população camponesa no país, sendo a única instituição, ao âmbito federal, que possibilita a esta parcela da sociedade brasileira o acesso às políticas públicas, além de gerenciar a malha fundiária. Esta característica única que torna fundamental a análise de sua estrutura e de sua conjuntura, possibilitando assim, por intermédio da pesquisa acadêmica, o conhecimento de sua realidade e através deste saber, possibilitando-se propor novos métodos de planejamento e gestão e em se almejar maior eficiência no cumprimento de sua função social, de sua missão institucional.

Assim, a coleta dos dados, para fins de pesquisa e elaboração deste documento, foram levantados relatórios de gestão administrativa do órgão; elaborados pela Diretoria Nacional de Desenvolvimento Humano em 2015, além de outros documentos que vão sendo elencados no decorrer do capítulo 4.

O Incra desenvolveu internamente um banco de dados nacional para monitoramento, sistematização, recuperação e tratamento de dados dos Projetos de Assentamento (PAs), o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Por intermédio deste banco de dados é possível se conhecer o panorama dos projetos com informações e registros das áreas adquiridas para fins de reforma agrária, além de que no mesmo é realizada a manutenção do cadastro atualizado dos beneficiários desta política pública, inclusive nos aspectos socioeconômicos, além de ser possível detalhar a quantidade de camponeses assentados, as áreas conquistadas, além de vários outros temas pertinentes ao questionamento levantado no início do estudo.

Também foram realizados a título de coleta secundária de dados levantamentos junto ao Portal de Transparência do Governo Federal, de atos administrativos do Diário Oficial da União e documentos pertinentes na *Internet* no período de 2010 até 2016. Levantou-se também, através da metodologia de

pesquisa-ação, sendo todo o projeto de análise e interpretação de dados realizado pelo pesquisador que é servidor do Incra.

Estes dados serviram para fins de identificação de políticas públicas implantadas e programadas e aquelas de fato executadas no Orçamento Geral da União (OGU), fundamentados estritamente nas prioridades da administração pública como foco na política pública de reforma agrária e as outras políticas públicas programadas e que foram efetivamente implantadas, sendo o OGU um instrumento de gestão pública. Sendo encargo da autarquia, entre inúmeras outras ações a serem realizadas após a implantação oficial dos projetos de assentamento, a emissão de documentos, o acompanhamento e a fiscalização de políticas públicas que objetivem o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade social e ambiental destas áreas de (re) ordenamento territorial e através de *accountability* e boas práticas de governança é possível se almejar a reestruturação do órgão.

Os dados foram tratados de maneira qualitativa, uma vez que, devido as suas características de imaterialidade e heterogeneidade, esta abordagem é requisito fundamental, pois possibilita que estes elementos de pesquisa sejam decodificados e compreendidos através do levantamento documental e bibliográfico e da observação participativa.

Em um primeiro momento, através de levantamento bibliográfico, foi elaborado o referencial teórico objetivando contextualizar o estudo; no que concerne ao levantamento documental, coletou-se uma grande quantidade de registros, em documentos de caráter inerente ao órgão pesquisado, conjuntamente à veículos midiáticos de grande circulação ou de temática afeta ao objeto de estudo. Esta estratégia foi utilizada com o intuito de se possibilitar melhor entendimento e compreensão através de filtragem dos dados trabalhados no estudo.

Após, foi realizada a análise destes documentos, utilizando-se de metodologia de análise de conteúdo, a partir das suas distintas categorias e separar o que é relevante ao estudo, àquela que “consiste em desmontar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p.214).

Definindo-se as categorias a partir deste ponto, houve possibilidade em se confrontar os dados levantados junto ao Sipra, evidenciando-se então os pressupostos da pesquisa. Esta estratégia oportunizou as conclusões sobre a

implantação da política pública de reforma agrária na história do país, possibilitando o entendimento sobre a atual conjuntura desta no desenvolvimento territorial e o papel do órgão federal que a executa no momento atual e suas perspectivas de futuro.

Consequentemente, este estudo buscou assimilar os dados levantados por intermédio da investigação e deste modo, incitar maiores debates sobre atitudes e ações definidas no final do capítulo 4.

Uma vez que tal metodologia não possui a pretensão de dar respostas precisas e elencar certezas absolutas, compreende-se então a pesquisa-ação como sendo de primordial relevância na análise do Incra, devido ao seu caráter interpretativo e exploratório.

Através desta perspectiva, faz-se necessário que o pesquisador e a sua consequente investigação científica desprenda-se de suas certezas e ideologias, agrupando as amostras que permitam uma apuração plausível das analogias estabelecidas de maneira fortuita.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

A validação do método de pesquisa-ação como análise científica tem como objetivo distinguir o enunciado no marco teórico desta dissertação, averiguando o proposto através da coleta e conseqüente análise dos dados levantados por intermédio da investigação onde foi utilizada essa metodologia.

Em resposta ao questionamento central deste estudo, procura-se elencar os resultados obtidos no esboço de políticas públicas que abranjam vários estratos sociais, possibilitando a todos os cidadãos aqueles bens e direitos que fazem jus, objetivando a diminuição da desigualdade.

Através da análise dos objetivos secundários expostos no capítulo 1, houve um levantamento do que fosse a pobreza brasileira, e as políticas públicas para sua erradicação, através do esclarecimento sobre o que seja o a conquista de territórios para fins de reforma agrária através do desenvolvimento territorial rural, da caracterização da pobreza no meio rural brasileiro e do desafio de sua superação mediante a democratização do acesso a terra e das políticas públicas específicas, implantadas através do órgão estudado; da estrutura de governança do órgão e das razões de sua precariedade de recursos e à luz dos dados levantados e da interpretação e análise destes; a legislação federal na qual ele está baseado, além de suas principais ações, os impactos destas na sociedade rural brasileira, a necessidade de inovação em sua gestão e a melhoria no aporte governamental para que haja o efetivo cumprimento de sua missão.

Houve também através a pesquisa-ação a possibilidade de se diagnosticar os entraves na prática da boa governança pelo órgão e das dificuldades em se levar as políticas públicas nos territórios rurais e também levantar-se proposições para um roteiro de superação destes entraves através da utilização de ferramentas de gestão pública e planejamento territorial, levantadas no referencial teórico desta pesquisa.

4.1 A DIMENSÃO DO TERRITORIAL DA POBREZA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA ERRADICAÇÃO

4.1.1 Caracterizando a Pobreza Rural e sua Distribuição Territorial

Nesta parte do trabalho, em um primeiro momento, realiza-se uma reflexão sobre a pobreza no meio rural brasileiro e a procura pela sua erradicação, tendo como instrumentos as políticas públicas existentes atualmente para o desenvolvimento territorial rural: os Territórios de Cidadania.

Tal busca pela superação da situação de vulnerabilidade econômica e social pode ser considerada um desafio, uma vez que o meio rural brasileiro é extremamente desigual e de uma rigidez estrutural da pobreza que muitas vezes beira a indignação, apesar dos programas para combatê-las.

A pobreza é proporcionalmente maior no meio rural de todas as regiões brasileiras. Mas é na proa que essa distorção está mais acentuada. Enquanto na porção mais miserável do país - o Nordeste - as diferenças espaciais são tênues, na sua ponta mais exuberante - o Sudeste/Sul - a proporção de pobres no meio rural chega a ser quase duas vezes superior à proporção de pobres no meio urbano. (VEIGA, 2003, p. 174).

Três quartos do território rural brasileiro caracteriza-se por sua ocupação, que é predominantemente realizada pela agropecuária para exportação, sendo que a área relacionada, por sua vez é pertencente a meio milhão de grandes proprietários rurais estes, empregam quase cinco milhões de trabalhadores rurais (GIRARDI 2008, p. 177).

Por outro lado, a ocupação realizada por agricultores familiares em áreas pequenas e médias perfaz somente um quarto do território do País, com treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto (3,25 milhões de famílias) está em situação de autoconsumo, ou seja: produzir para subsistência com a comercialização, se houver, do excedente (GIRARDI 2008, p. 177).

Objetivando uma maior caracterização da dicotomia que gera a pobreza extrema no campo, faz-se necessário realizar uma breve análise da estrutura fundiária brasileira, uma vez que esta reflete diretamente na realidade econômica da população do campo: a pequena propriedade e/ou minifúndio, com área inferior a

200 ha; as propriedades médias, com área entre 200 ha e menor que 2000 ha e; as grandes propriedades, com área superior a 2000 ha.

Esta classificação é comumente utilizada por pesquisadores da questão agrária e fundiária brasileira e há um consenso de que os imóveis pequenos e/ou minifúndios correspondem ao trabalhador rural familiar, também denominado camponês, sendo que as médias e grandes propriedades são aquelas utilizadas pela usualmente designada, devido a sua temática de exploração, de agricultura industrial ou industrializada.

Conforme Hespanhol (2014, p.3), baseando-se em dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), as famílias identificadas como extremamente pobres pelo governo federal são aquelas dispõem de valores mensais menores que R\$ 70,00 por membro familiar; e aproximadamente 16 milhões de brasileiros tem sua renda inferior a este patamar, sendo inclusive, que os beneficiários ou potenciais beneficiários do programa federal de erradicação da miséria Bolsa Família constituem-se desta parcela da população brasileira. Destes, metade habita a zona rural, conforme verificado na tabela 1:

Tabela 1 - Proporção de população extremamente pobre, por situação de domicílio e região - 2010

Macroregiões	Urbano	Rural	Total
Norte	9,9	35,7	16,8
Nordeste	11,7	35,4	18,1
Sudeste	2,9	10,2	3,4
Sul	1,9	6,8	2,6
Centro-Oeste	11,7	3,0	4,0
Brasil	5,4	25,5	8,5

Fonte: IBGE, levantado pelo autor a partir IBGE (2010).

Levando-se em consideração a característica de que quanto menor a porcentagem de áreas registradas em uma região, maior seria o tamanho das mesmas, como representado na figura 2, elaborada pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (Nera) da Universidade Estadual Paulista (Unesp), que acompanha a situação fundiária e agrária brasileira de maneira pontual, o que evidencia as diferenças regionais na estrutura fundiária do território brasileiro.

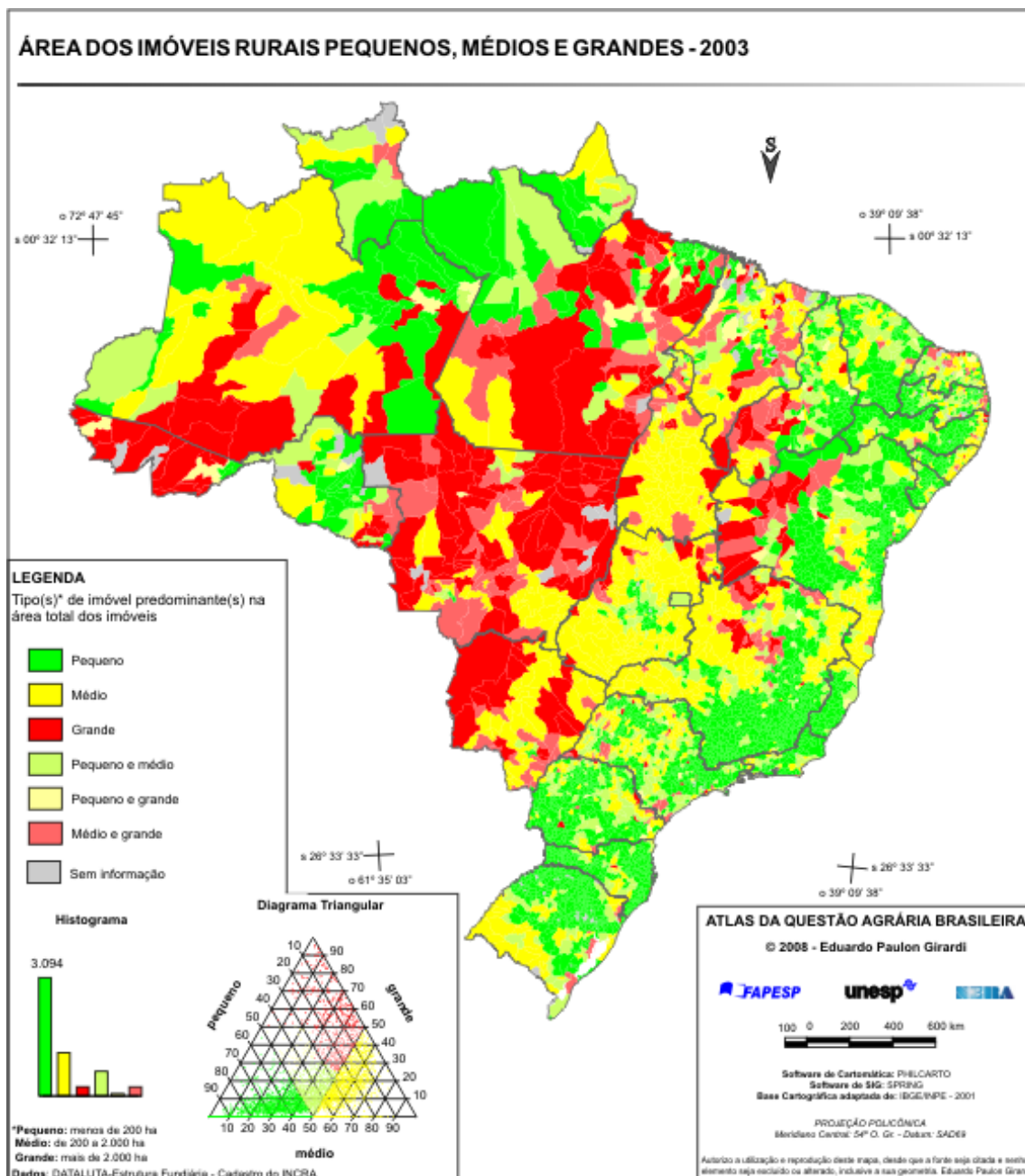


Figura 2 - Área dos Imóveis Rurais Pequenos, Médios e Grandes – 2003.
Fonte: Giradi (2015).

Utilizou-se esta fonte devido à particularidade que para levantar os dados, o pesquisador do Nera, Eduardo Girardi, recuperou dados do cadastro de terras do Inra. Sendo que a última atualização deste cadastro, de suma importância para a gestão fundiária do país, foi em 2003. Na sua interpretação, este pesquisador alega que, quanto à sistemática de coleta de dados na formação do mesmo,

O Incra elabora o cadastro dos imóveis rurais através da declaração dos proprietários ou posseiros e por isso comporta o caráter jurídico da estrutura fundiária, de forma que um imóvel pode ser uma propriedade ou uma posse (...). Os dados da estrutura fundiária, em especial aqueles do Incra, possuem uma dimensão política importante, com a qual devemos ser cuidadosos. O cadastro do Incra é abastecido com dados de natureza declaratória, não havendo conferências com informações dos cartórios de registro de imóveis, o que indica a fragilidade do sistema. A declaração de uma área superior ou inferior à área real do imóvel pode ter como objetivo a redução de impostos, omissão de terras improdutivas, ampliação de crédito rural e grilagem de terras. Por isso, devemos considerar possíveis desvios principalmente no tamanho da área dos imóveis rurais. Esses possíveis desvios nos dados do Incra não os inutilizam, pois essas práticas ilegais, por mais numerosas que possam ser, não se aplicam à maioria dos detentores (Girardi 2008, p.209).

Para o mapeamento da estrutura fundiária, o pesquisador utilizou-se principalmente os dados da área, pois, tomando-se o número de imóveis, os menores serão sempre mais numerosos. O que realmente tem importância para este estudo é a proporção da área total que cada classe de área detém; é isso que determina a maior ou menor importância da agricultura camponesa ou do agronegócio, baseado em grandes propriedades rurais. Os dados, compilados pelo autor em 2008, permanecem praticamente inalterados, pois o último censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de onde tais dados se baseiam, foi realizado em 2006¹.

Desta maneira, se percebe que os imóveis pequenos, com menos de 200 ha, correspondem a 92,56% do total de áreas agrícolas registradas, porém com apenas 28,42% do total, perfazendo uma área média de 30 ha. Contrariamente, as grandes e médias propriedades, com mais de 200 ha, equivaliam a 7,44% dos imóveis cadastrados, porém com 71,57% de área, o que derivaria em 938 ha, em média, por propriedade.

Tem-se conhecimento de que na história brasileira, a paulatina modernização da agricultura atendeu prioritariamente a elite agrária que detinha o poder econômico e conseqüentemente, político. Esta elite sempre buscou

¹ (...) a estimativa da extensão de terra agricultável e o número de imóveis rurais existentes no país vêm do Censo Agropecuário de 2006, último desse tipo realizado no Brasil. A nova edição, que deveria ser realizada neste ano, foi congelada por falta de verba para o IBGE. In: REVISTA EXAME Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1113/noticias/cadastro-ambiental-rural-vai-iniciar-nova-fase-para-o-campo>>.

regulamentar as relações de trabalho no campo, favorecendo a manutenção da grande propriedade (SULZBACHER, 2008, p.16).

De acordo com dados oficiais do IBGE, a população rural é composta com 15,6% habitando o meio rural e 84,4% o do meio urbano, conforme elenca-se na tabela 2.

Tabela 2 - Brasil: População Total Rural e Urbana por Região – 2010

Regiões	Urbana		Rural		Total
	Nº	%	Nº	%	
Norte	11.664.509	73,5	4.199.945	26,5	15.864.454
Nordeste	38.821.246	73,1	14.260.704	26,9	53.081.950
Sudeste	74.696.178	92,9	5668.232	7,1	80.364.410
Sul	23.260.896	84,9	4.125.995	15,1	27.386.891
Centro-Oeste	12.482.963	88,8	1.575.100	12,2	14.058.094
Brasil	160.925.792	84,4	29.830.007	15,6	190.755.799

Fonte: levantado pelo autor a partir de IBGE (2010).

Porém, consoante à outra pesquisa²: o rural seria composto por 36,2% e o urbano por 63,8%, uma vez que esta última considera como pertencentes à zona rural os conglomerados de até 5.000 pessoas, visto que o cotidiano destas áreas vincula-se mais em relação ao campo, o que corresponde a algo em torno de 70 milhões de habitantes. (GRAZIANO *et al.*, 2013, p. 112).

E também leciona o professor Montenegro Gomez (2006, p. 348), que a parcela de pobres sobre a população de cada classe, seja a rural, urbana e até mesmo a metropolitana é sempre maior no meio rural. Nesta ótica, ratifica-se a tese de que a desigualdade na distribuição de terras reflete na desigualdade econômica da população rural neste território.

Retrata-se então que há uma situação de ampla desvantagem socioeconômica da população pobre rural em relação à média da população brasileira e mais acentuadamente quando se compara com a situação da população não pobre. O que reforça a necessidade de ampliação na análise e políticas sociais

² Pesquisa que é parte integrante do Estudo: "Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras". Realizada em 2013, promovida pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em cooperação ao MPOG e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

em uma dimensão espacial mais ampla do que é a pobreza. Buscando por novas oportunidades para se conceber informações estruturadas e adequadas a este processo, viabilizando-se, assim, a possibilidade de enfrentamento da pobreza rural, que até o que se sabe é intrinsecamente associada à situação de insegurança e instabilidade econômica desta parcela da população.

4.1.2 A Pobreza Rural como Fomentadora da Reforma Agrária e os Movimentos Sociais

A distorção observada nos dados apresentados é o resultado de injustiças históricas, cujo principal marco foi à intolerância e o desprezo das oligarquias pela agricultura familiar e a justa distribuição de terras.

Excetuando-se a colonização histórica na região Sul do Brasil, que facultou aos colonos, predominantemente oriundos do Leste Europeu, certa consolidação da agricultura familiar até o sudoeste do Paraná. No restante do País, de forma padronizada, estas oligarquias rurais sempre procuraram impedir que a população rural tivesse acesso à propriedade da terra (VEIGA, 2003, p. 175).

De modo geral, a maneira como foi realizada a importação de colonos europeus e japoneses para as lavouras de café, conjuntamente a abolição da escravatura no país, no último quarto do século XIX, fez com que tanto estes imigrantes como a população afrodescendente, recém “libertada”, fossem vítimas de uma servidão e tivessem seu acesso à terra proibido.

Apenas o *crash* da bolsa em 1929 de Nova Iorque e a consequente grande depressão econômica resultante, que refletiu inclusive no Brasil, permitiu que uma parte desta população tivesse acesso a terra, adquirindo alguns lotes colocados à venda por fazendeiros arruinados, o que sintetiza oportunamente a questão agrária brasileira.

Destarte, um grande excedente da população rural iniciou um processo de pressão social objetivando o acesso a terra, mas este movimento só teve sua gênese bem depois. Somente a partir do início da década de 1960 que começa haver forte movimentação de agricultores rurais sem terra, objetivando fortalecimento desta classe social pela democratização do acesso a este bem básico para produção de alimentos (VEIGA, 2003, p. 75).

Por essa época que surgem as Ligas Camponesas, na Região Nordeste do país, que juntamente com os recém-iniciados movimentos sociais de sem-terra sulistas quase levaram o então presidente João Goulart a optar pela justa redistribuição de áreas do território nacional.

Foram precisos três séculos de ásperas e contínuas lutas, sangrentas muitas delas, sustentadas pelas populações pobres do campo contra os todo-poderosos senhores da terra, para que, por fim, a despeito de tantos insucessos, despontassem na vida brasileira os embriões da classe camponesa. Só no limiar do século XIX e, portanto, há pouco mais de cem anos, começaram a surgir os frutos dessa irreduzível e prolongada batalha, abrindo-se as primeiras brechas nos flancos mais vulneráveis do opressivo sistema latifundiário, com a implantação, principalmente ao Sul do território nacional, e em bases estáveis, de outros tipos menos agigantados e mais modestos de propriedade agrária. (GUIMARÃES, 1989, p. 105).

Com o governo militar que adveio pouco depois, já em 1964, a estratégia encontrada por este governo foi a de sufocar os movimentos recém-surgidos através da coerção e envio do excedente populacional agrícola, composto por famílias de trabalhadores rurais, para regiões fronteiriças e para a Amazônia, objetivando fixá-los como posseiros em projetos de colonização. Neste contexto que surge o Incra.

Também com a definição da cana-de-açúcar como alternativa energética e a implantação do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), pelo governo militar, nesta mesma época, houve por assim dizer, um favorecimento aos grandes proprietários rurais. Estes receberam estímulo financeiro para que avançassem ainda mais sobre as terras então recentemente ocupadas pela agricultura familiar na região sudeste do país. Por este motivo que, com o fim da ditadura militar em meados dos anos de 1980, o sistema agropecuário brasileiro fortaleceu-se como essencialmente patronal, contrastando com os países que conseguiram se desenvolver no decorrer do Século XX (VEIGA, 2003, p. 176).

Após este período conturbado de nossa história, o conseqüente (re) início da democracia, iniciou-se um processo de ampliação do acesso a terra, possibilitando ao trabalhador rural a oportunidade de adquirir um lote de terra que trouxesse a garantia de subsistência, como moradia e alimentação, através da política pública de reforma agrária, então recentemente implantada, que por sua vez viabilizou o acesso a outras às políticas públicas essenciais como saúde, educação, assistência técnica e linhas específicas de financiamento junto a instituições de crédito públicas

para investimento e empreendedorismo através da agroindústria familiar. (VEIGA, 2003, p. 176).

Muito embora tenham ocorrido alguns avanços nos últimos anos, mesmo no âmbito do poder governamental, que em muitos aspectos reflete a conjuntura social do País, percebe-se que tais programas de políticas sociais que objetivam maior justiça no campo são tão somente tolerados como ações que pretendem o resgate de uma “dívida social” histórica, sem que haja qualquer iniciativa em se inserir tal agenda como sendo de importância estratégica no que se refere à busca por crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, compreende-se assim que justiça social não é algo que possa gerar dividendos imediatos, que seria competir com o mercado a curto prazo.

(...) os objetivos, instrumentos e execução das políticas agrícolas deveriam levar em conta, minimamente, as três categorias sociais básicas de unidades produtivas envolvidas na atividade agrícola: os capitalistas, as empresas familiares e os camponeses. Para os sem-terra, os semiproletários (incluindo aqui parte dos camponeses pobres), são os instrumentais de política agrária que deveriam ser propriamente acionados (GRAZIANO DA SILVA, 1987, p. 45).

A pobreza, tratada apenas como enquanto conceito possui uma dinâmica não absoluta. Para que a pobreza seja identificada, há uma dependência do grau de desenvolvimento socioeconômico, além da necessidade em se levar em conta os valores sociais, morais e éticos, considerados relevantes por esta (DEDECA *et al.*, 2012, p. 17).

Não há como se levar em conta - para que se identifique e defina a pobreza rural, objetivando a procura por estratégias de sustentabilidade - apenas os critérios que foram adotados no passado, uma vez que constata-se ter havido um desenvolvimento econômico e social do país como um todo, nos últimos anos que modificaram alguns destes critérios.

O subdesenvolvimento, como o deus Juno, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa (FURTADO, 1992, p. 84).

Foram situados novos modelos de consumo, novos alicerces de proteção social foram adotados e foram criadas novas perspectivas de bem estar social. Há assim, necessidade de se compreender que o desafio na erradicação da pobreza rural deve levar em conta as diversas dimensões do desenvolvimento econômico.

4.1.3 Acesso a Terra e o Desenvolvimento Territorial Rural

Faz-se útil a identificação de vários grupos considerados pobres, no meio rural brasileiro, a quem o Estado necessita atenderem por intermédio de políticas públicas em prol de uma maior equidade, quais sejam: além dos camponeses sem terra que se encontram acampados em áreas por eles ocupadas e às margens das rodovias, há os assalariados rurais (“boias-frias”); assentados em projetos oficiais de reforma agrária; povos da floresta; quilombolas; faxinais; ribeirinhos; minifundiários; isto é, todos aqueles que vivem num universo à margem da sociedade, atingidos pela segregação do processo antissocial da concentração de terras.

É válida assim a afirmativa de que o meio rural brasileiro passa constantemente por mudanças multidimensionais, pois sabe-se que o mesmo não é observado apenas através de sua ótica econômica, ou de sua produção agropecuária. Constata-se então que o trabalhador rural se reinventa e se expressa através de "novas formas da atividade agrícola como uma alternativa ao êxodo rural, ao desemprego urbano, e ao padrão de desenvolvimento agrícola dominante" (ROSA, 1999, p. 4).

Alega Montenegro Gomez (2006, p. 29), ser o meio rural em nosso país aspirante a um duplo desenvolvimento, por ser meio rural e também por ser brasileiro. Para o pesquisador, através desta lógica, o meio rural, independente do país onde esteja inserido, surge invariavelmente como o “primo pobre” em relação ao meio urbano, levando-se em consideração que, para esse meio, benefícios oriundos na implantação de planos de desenvolvimento nacionais são poucos ou até mesmo inexistentes em muitos países do globo.

Paralelamente, sendo o Brasil um país considerado em desenvolvimento, necessitaria de uma reestruturação objetivando nivelamento aos países já considerados desenvolvidos. Tal (re) estruturação englobaria a organização social,

cultural e de seus setores produtivos como um todo, incluso o meio rural e sua população.

As propostas de desenvolvimento territorial rural implantadas no decorrer de nossa história agrária e agrícola buscaram a perspectiva de estratégia que previa a colonização de novas terras através da abertura de fronteiras agrícolas, introdução de novos produtos, projetos de irrigação, incentivo a agropecuária patronal, agroindústria, etc., sendo que tal conceito desenvolvimentista, predominante por muitas décadas, pressupunha que o capital econômico, aliado a tecnologia, seria quem promoveria o desenvolvimento neste meio (ROSA, 1999, p.3).

Neste aspecto, o que caracterizaria nosso país como subdesenvolvido seria: baixíssimos níveis de renda da população como um todo, restrições no padrão de vida e consumo, processos produtivos menos intensivos em capital, empregos com remuneração baixa, bens e serviços com reduzida acessibilidade, precariedade na difusão de novas tecnologias, mobilidade social limitada; aspectos estes unidos a uma cultura tradicional e conservadora (SAMPAIO *et al.*, 2007, p. 12).

De maneira correlata e sob a ótica do sistema econômico, o desenvolvimento territorial do meio rural brasileiro seria baseado então no agronegócio apenas. Sendo que este sistema de exploração refere-se a um conjunto de empresas concentradoras de enorme poder financeiro, que controla o avanço das tecnologias de insumos para a agricultura, pecuária e a indústria, induzindo assim, a população usuária destes produtos a um consumo em massa de alimentos industrializados.

Os instrumentos de política agrícola criados pelo governo para incentivar o aumento do volume produzido obtiveram pleno êxito. As minidesvalorizações cambiais, os subsídios fiscais à exportação, a política de garantia de preços mínimos, dentre outras medidas, principalmente destinadas à difusão de progresso tecnológico, fizeram com que a agricultura nacional se modernizasse. Esse conjunto de medidas e mais o crédito rural subsidiado formaram a base de sustentação do processo de modernização da agricultura nacional. (...) A partir dos anos 1970 a dinâmica da agricultura se dá em direção ao aumento da produtividade (revolução verde), e não mais em direção à fronteira agrícola (BRAUN *et al.* 2007, p. 9).

Tal modelo agrícola produtivista de viés predominantemente econômico trouxe toda sorte de dificuldades para que a população pobre do campo consiga

sobreviver no livre mercado agrícola; sendo também que estes produtores de subsistência, verdadeiros mercedores da propriedade e posse da terra, são obrigados a pagar a renda da terra pré-capitalista para os grandes proprietários rurais.

Há certas regiões geográficas do País particularmente em que os produtores rurais, especialmente os minifundiários, defrontam-se com maiores obstáculos na produção. (GIRARDI, 2008, p. 224).

Podemos antever o que implicará o relançamento de uma estratégia de acumulação que agrava os problemas do emprego, da concentração fundiária e do manejo ambiental. Mas isto tudo pode ser diferente, se o País pensar em perspectiva histórica, olhando para a sua população e escolhendo caminhos alternativos. (SAMPAIO *et al.*, 2007, p. 12).

Tal preferência de modo de produção vem contribuindo também para a baixa qualidade da alimentação, causada predominantemente pela disseminação do monocultivo, baseado na utilização desenfreada de Organismos Geneticamente Modificados (OGM), comumente denominados sementes transgênicas; e conseqüentemente, na utilização maciça de agrotóxicos, daninhos ao meio ambiente e aos seres vivos em geral.

Recentemente, por influência de organismos internacionais e organizações não-governamentais, passou-se a se difundir experiências que se concentravam na busca de soluções a partir da comunidade, significando, inclusive, menor custo social e maior envolvimento dos produtores. A tomada de consciência ambiental passou a se impor, principalmente, pela preocupação da população com o risco de se consumir produtos agrícolas com alta concentração de agrotóxicos, a crescente conscientização dos riscos desses produtos à saúde humana e a exigência de qualidade dos alimentos. Destaca-se, também, a importância da preservação e manutenção das reservas e áreas naturais, estando esta última ligada à questão da biodiversidade e do equilíbrio global. O paradigma da participação e da parceria passou a ser incorporado e sugerido às políticas públicas dos países em desenvolvimento, e como alternativa de solução para os problemas sociais. (ROSA, 1999, p.6).

Por sua vez, Hespanhol (2014), relata que a possibilidade de se acessar o meio de produção - a terra - por si só já se estabelece como primordial para a redução da pobreza rural que por sua vez leva ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental. Ainda, segundo este autor, destaca-se, entre as políticas públicas

implementadas pelo Governo Federal por Intermédio do MDA e do Incra, foram e continuam sendo significativas para a redução da pobreza rural, através da implantação de projetos de assentamento rurais e do reconhecimento dos Territórios de Cidadania.

Não se pode, assim, negar a designar a reforma agrária, e a população atingida diretamente por essa política pública, bem como o desenvolvimento dos projetos de assentamento já constituídos, como de extrema importância e estratégica para a sustentabilidade do país como um todo.

“(...) a estratégia de Reforma Agrária no Brasil precisa enfatizar prioridades simultâneas e equivalentes às linhas de: 1) obtenção e redistribuição de terras para atendimento de demanda social por reforma agrária, segundo critérios que viabilizem ganhos de produtividade; 2) adoção de um conjunto de políticas de fomento técnico-econômico e comercial dos assentamentos já constituídos, suscetíveis de elevar a produtividade do trabalho e gerar excedentes monetários. Esta estratégia, detalhada em sequência, criaria em médio prazo condições de igualdade de capacidades aos assentados para alcançar metas de desenvolvimento econômico com justiça social, consistentes com sustentabilidade econômica e ambiental das famílias assentadas.” (SAMPAIO *et al.*, 2007, p. 15).

Levando-se em consideração a complexidade e o tamanho de tal desafio, enfrentar a pobreza rural demanda a construção e implantação de estratégias que objetivem a articulação das políticas sociais atualmente em curso.

Já há iniciativas, postas em curso por parte do governo federal, como as políticas de transferência de renda e cidadania, a exemplo do Programa Bolsa Família, que vem sendo articulado juntamente com o estímulo a implantação da educação fundamental. E o Programa Territórios da Cidadania, o que, por sua vez, de acordo com o sitio do programa na internet³: “tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios, (...) fundamentais para a construção dessa estratégia”.

³<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>, acessado em 03/02/2016.

Não obstante as denominações de *regionais* ou *territoriais* adotadas, tais programas apresentaram uma justificativa em comum, que é enfrentar as desigualdades constituídas historicamente no processo de desenvolvimento nacional. Por isso, as políticas deste tipo tendem a conferir uma ênfase maior à dimensão econômica. Para realizar o investimento necessário, o Estado se propõe a atuar no sentido de compensar a baixa dinamização da atividade econômica em territórios de exclusão, utilizando-se de investimentos públicos, estabelecimento de parcerias e incentivos seletivos para atrair novos investimentos privados nos territórios. Como complemento, busca-se também desenvolver projetos que valorizem as solidariedades sociais e as especificidades – econômicas, ambientais e culturais – locais, consideradas como ativos importantes para se chegar a esta matriz de desenvolvimento mais equilibrado. Por fim, há também o caso de políticas que se utilizam de uma abordagem territorial para assegurar a grupos sociais específicos o direito aos recursos territoriais – terra, água, floresta etc. –, que são imprescindíveis para sua reprodução social e manutenção de sua identidade coletiva, mas que, por motivos diversos, encontram-se apartados destes recursos ou possuem relação precária de direito a eles. (BOUERI, 2013, p.104).

Esta é uma soma de políticas públicas que colabora na diminuição da pobreza rural brasileira nestas últimas décadas, através do reconhecimento e desenvolvimento de seus territórios, entre as quais evidencia-se que:

(...) destacam-se particularmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PNRA, os Programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, a universalização da aposentadoria rural e os dois programas de compra institucional da agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no ano de 2003, no âmbito do Fome Zero, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que a partir de 2009, passou a exigir que no mínimo 30% das aquisições de alimentos realizadas pelas prefeituras com verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam feitas diretamente de organizações de agricultores familiares, por intermédio de chamadas públicas. Além desses programas, também têm desempenhado papel importante para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida da população rural, a expansão da assistência técnica e extensão rural, por intermédio da contratação de prestadores de serviços técnicos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os Programas “Luz para Todos” e “Um milhão de cisternas”, sendo este último dirigido aos domicílios rurais situados nas regiões semiáridas do país, também têm efeitos positivos sobre a redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida da população rural (HESPANHOL, 2014, p. 12).

Por conseguinte, levando-se em consideração uma diversidade tão grande de ambientes neste País, este desafio demanda mais e melhores investimentos de políticas públicas específicas para o campo, tanto no que se refere a um incremento de sua abrangência quanto a sua sistematização. Tal sistematização fica explicitada no esforço de articulação entre governo e sociedade civil.

O esforço na articulação fica explícito quando se analisa a matriz institucional de políticas e programas sociais para as atividades agrícolas e populações rurais. Uma gama importante de iniciativas é encontrada, mas a gestão articulada dos diversos instrumentos é ainda limitada (...). As dificuldades de articulação esbarram tanto na segmentação institucional das políticas e programas, em geral imposta pela gestão do orçamento do Governo Federal, como na ausência de objetivos comuns entre áreas do próprio governo. A eficiência mostrada pela política de transferência de renda transforma este instrumento de política pública em um potencial eixo estruturante para as ações das outras políticas sociais e mesmo de iniciativas presentes nas políticas setoriais (DEDECA *et al.*, 2012, p. 46).

Constata-se assim, que nos rumos de desenvolvimento territorial até aqui seguidos pela sociedade brasileira, o fator pobreza é maior no meio rural. Precisamente em nosso país, que sabidamente teve uma das mais dramáticas experiências históricas de êxodo rural em direção às grandes cidades.

Além do processo eleitoral e do controle durante o mandato, há uma forma de *accountability*: a existência de regras intertemporais que protejam os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade. Em boa medida, são estas normas que asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos por uma maioria de ocasião, a qual não pode impor a mudança de todas as regras da sociedade independentemente da vontade dos demais. Trata-se de separar o domínio do Estado – é o horizonte de longo prazo da coletividade – do de governo e suas injunções conjunturais, garantindo assim direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações (aspectos intergeracionais) (LOUREIRO *et al.*, 2010, p.11).

Neste aspecto, a administração pública e o planejamento territorial rural, utilizados de forma adequada, podem mitigar a miséria ocasionada por séculos de exploração e abandono desta população.

4.1.4 Os Territórios de Cidadania, Meio de Ação Para o Incra Enquanto Conquista Social Camponesa

O que caracteriza oficialmente um Território de Cidadania como instrumento de implantação de políticas públicas para a população do campo, de acordo com o Portal da Cidadania é a de que:

O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade. Isso facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (REVISTA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA, 2009, p.3).

Essa abordagem governamental esta apoiada na identificação de regiões com realidades parecidas, baixa densidade populacional, cidades médias e pequenas, maior concentração de agricultores camponeses ou familiares, assentamentos e acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, de conformidade às tipologias descritas no quadro 8.

Tipologia	Situações
Tipo I	Ambientes que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Nesse caso, a gradual redução de necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades não agrícolas (tanto rurais com urbanas).
Tipo II	Ambientes cuja inclinação é a que combina uma agricultura patronal com entorno socioeconômico que absorve mão de obra, ou seja, que gera postos de trabalho não ligado à agricultura (urbanas e rurais). Neste caso, um entorno periférico de agricultura sobrevive essencialmente mediante a venda de braços e fora da agricultura.
Tipo III	Ambientes que tendem a combinar a inatividade em certos períodos na agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.
Tipo IV	Esvaziamento populacional que tende a combinar sistemas produtivos bem extensivos (em geral pecuária) com entorno socioeconômico rígido e poupador de mão de obra.
Tipo V	Situações nas quais a ocupação territorial é tão recente e a precariedade e a ignorância quanto ao entorno socioeconômico é muito grande e não há qualquer definição quanto as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.
Tipo VI	Situações de extrema fragilidade – tanto do ecossistema quanto ao seu entorno – que impedem uma maior produção agrícola e ao mesmo tempo impede que se hajam maiores oportunidades de trabalho não relacionado à agricultura.

Quadro 8- Tipologia das Dinâmicas Territoriais no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Favareto; Seifer (2012, p.78).

Um estudo preliminar realizado pelo MDA identificou quatrocentos e cinquenta territórios de identidade no Brasil, desde pouco mais de cem foram considerados para o começo dos trabalhos de reconhecimento, sendo que

atualmente são cento e vinte territórios de cidadania oficialmente reconhecidos em todo o Brasil. Esta atuação está apoiada no fato de haver certo capital social coeso, o qual leva a carga de teorias geradas com o advento do desenvolvimento, testadas anteriormente pelos mesmos agentes agora envolvidos.

Nesta perspectiva que este estudo objetiva levantar a questão do desenvolvimento social e econômico do/no campo. O campo, aqui entendido muito mais que o rural, sofreu e sofre sempre a influência de teorias desenvolvimentistas, baseadas em um modelo clássico de financiamento internacional, empresas aplicadoras de um modelo (geralmente públicas); e na outra ponta o meio natural com seus habitantes recebendo auxílio de políticas públicas, quer seja na forma de financiamentos, na forma de planos para melhorar seu nível de vida (quase sempre balizados em um modelo exógeno), no qual tentam convence-los do que é o melhor para sua existência, sem levar em conta seus aspectos sociais, econômicos, as diferentes identidades regionais e culturais que permeiam a existência desta população.

O enfoque governamental adota a concepção do Território de Cidadania como sendo a seguinte:

(...) um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2015).

Tem-se usado o termo território, mesmo que de forma muito genérica ainda e levando as muitas interpretações, aos olhos do público a política territorial parece ter sido baseada nos territórios da Terceira Itália⁴.

⁴ A Terceira Itália: modelo de desenvolvimento territorial implantado naquele país após a segunda guerra mundial, o qual para muitos intelectuais brasileiros é a base na formulação do Programa Territórios de Cidadania. Tal modelo baseia-se em uma distinção entre distritos industriais, clusters e sistemas locais de produção, acreditando-se serem essas as bases do desenvolvimento. A chamada Terceira Itália — regiões onde se localizam Milão, Turim, Bolonha, Florença, Ancona, Veneza, Modena e Gênova — caracteriza-se pela existência de grupos de pequenas empresas, cuja principal estratégia é a inovação contínua e a utilização de métodos flexíveis de produção.

Geralmente as políticas públicas com compensatórias pretendem, de forma ampla, proporcionar insumos e ferramentas para que os extratos sociais em condição de vulnerabilidade objetivem um espaço favorável e inclusivo para sua integração social e conseqüente exercício de cidadania. “Se bem que o resgate do papel do Estado (e do planejamento territorial) constitua um fato inquestionável, também teve lugar uma reestruturação produtiva nos dois últimos decênios, que levou ao surgimento de ilhas dinâmicas em vários pontos do território” (THEIS; GALVÃO 2012, p. 66).

Nesta ótica, a política pública denominada Territórios de Cidadania, implantada pelo governo federal a partir do ano de 2008, trás como finalidade universalizar os programas básicos de cidadania promovendo o desenvolvimento econômico e social das comunidades inseridas, atendendo a lacuna ocasionada pela demanda dos governos locais e da sociedade em torno de aproximação e definição de suas necessidades.

(...) em face das experiências de desenvolvimento local de países desenvolvidos, os organismos multilaterais, especialmente o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial), passaram a condicionar os seus financiamentos à adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural e regional. A abordagem territorial, concebida com base na realidade de países desenvolvidos, foi incorporada ao ideário das políticas públicas de vários países subdesenvolvidos. No caso da América Latina, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), passou a estimular o desenvolvimento rural sustentável na perspectiva da valorização dos atributos dos territórios (HESPANHOL, 2014, p. 15).

Assim sendo, com a delimitação de porções do espaço brasileiro em unidades de Territórios de Cidadania, o governo federal objetiva, através dessa política, reconhecer as realidades locais dos diversos grupos sociais que compõem cada um destes territórios, visando fazer frente aos desafios e barreiras sociais, econômicos, ambientais, culturais e institucionais, objetivando a sustentabilidade através de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade.

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade dos atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base de coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social (MDA, 2015).

Com o caráter de política pública interministerial, uma vez que engloba as ações institucionais de ministérios e órgãos do governo federal das mais distintas alçadas, em seu Comitê Gestor Nacional (CGN), integram secretários executivos e nacionais de todos os ministérios/secretarias que participam da política. Entre as principais atividades desse comitê estão a definição de novos territórios, aprovação de relatórios de gestão, definição e avaliação de ações da política.

Já no Comitê de Articulação Estadual (CAE) participam órgãos federais, estaduais e representação das prefeituras dos Territórios e possuem a tarefa de auxiliar na divulgação da política no Estado, apresentar propostas para ações e para a criação de novos territórios, além de fomentar a participação e mobilização dos colegiados e acompanhar a execução da política. O Colegiado Territorial possui representantes das três esferas de governo e da sociedade local tendo a diversificada participação de vários setores e segmentos sociais (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, universidades, escolas técnicas, representação dos conselhos da saúde, da educação, etc.).

Entre as atribuições dos Colegiados estão elaborar o Plano Territorial de Desenvolvimento (PTD), sugerir novas ações para uma nova matriz, identificar demandas locais para que o órgão gestor priorize o atendimento, apresentar projetos estratégicos para o governo, promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais (REVISTA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA, 2009).

Os órgão governamentais envolvidos originalmente no programa foram os seguintes, de acordo ao descrito no quadro 9:

MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL MOBILIZADOS PARA O PROGRAMA	
<ul style="list-style-type: none"> - Casa Civil - Secretaria Geral da Presidência da Republica - Secretaria de Relações Institucionais - Planejamento - Minas e Energia - Saúde/ Funasa - Integração Nacional - Trabalho e emprego - Meio Ambiente - Cidades - Desenvolvimento Agrário/Incra - Desenvolvimento Social 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação - Ciência e Tecnologia - Comunicações - Secretaria Especial de Promoção da igualdade Racial - Secretaria Especial de Aquicultura e pesca - Justiça/Fundação Nacional do Índio - Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Cultura - Banco do Brasil - Banco do Nordeste - Caixa Econômica Federal - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Quadro 9 - Composição Original de Ministérios e Órgãos do Governo Federal Envolvidos no Programa Territórios de Cidadania

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Revista Territórios de Cidadania (2009 p.7).

Estão reconhecidos e efetivados oficialmente cerca de cento e vinte Territórios de Cidadania, distribuídos de acordo com o critério que leva em conta o seu histórico de vulnerabilidade social e características culturais Estes estão distribuídos em território nacional da seguinte maneira: Norte, com vinte territórios reconhecidos, Nordeste, com cinquenta e seis, sudeste com quinze, Centro Oeste com doze e Sul com dez territórios. (REVISTA TERRITÓRIOS DE CIDADANIA, 2009 p.10/11).

Nas figuras 3 e 4, geradas a partir do Sistema de Informações Territoriais (SIT) do MDA, elencam-se estes territórios e sua distribuição atual no país, a primeira mostra no mapa do Brasil as os territórios assinalados de maneira colorida e a segunda relaciona a legenda, onde cada cor está relacionada ao território correspondente na primeira figura.

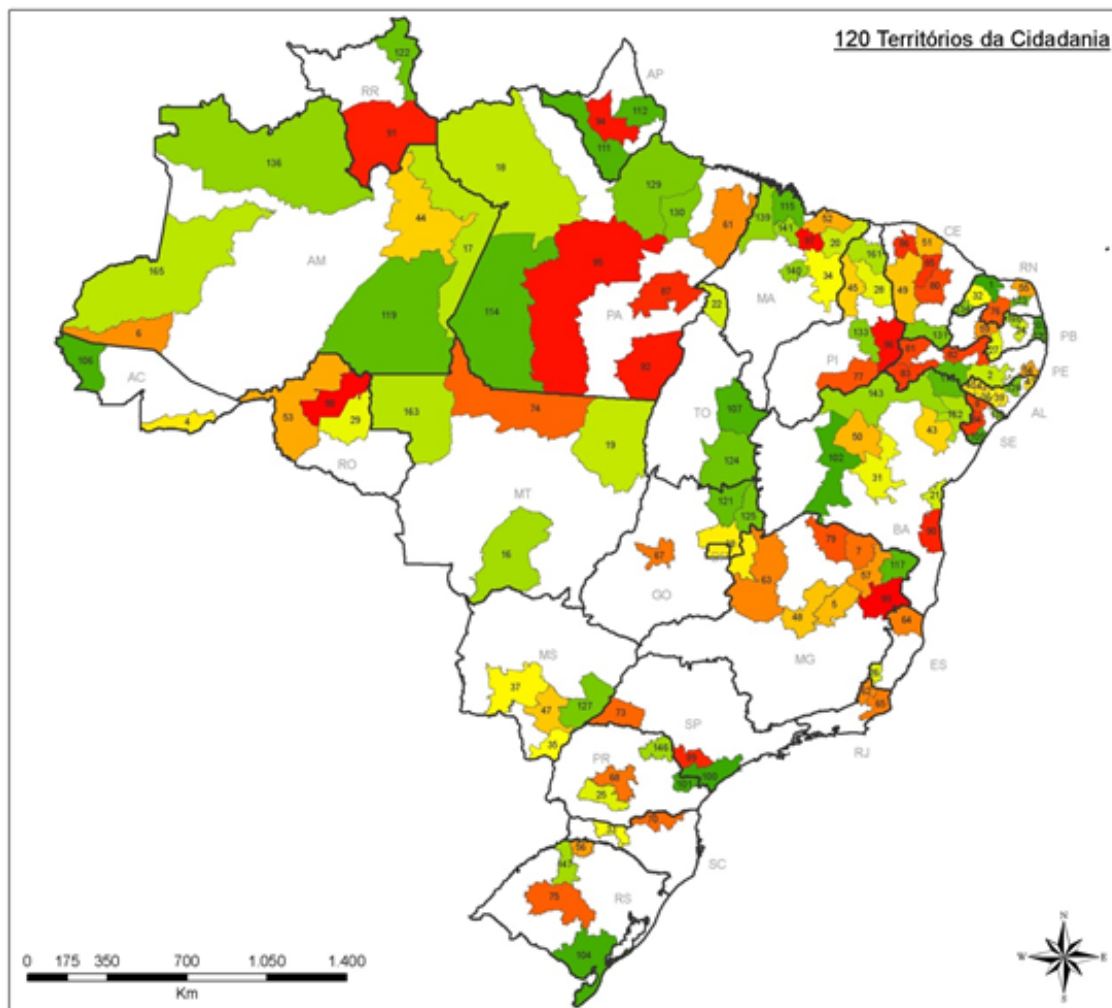


Figura 3 - Reprodução de Imagem dos Territórios de Cidadania Já Reconhecidos no País
Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT), acessado em set./2015.



Figura 4 - Legenda dos Cento e Vinte Territórios de Cidadania Já Reconhecidos no País
Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT), acessado em set./2015.

De acordo com o Portal da Cidadania (2015), tomando como ponto de origem o planejamento e a constituição dos procedimentos que abrangem e incrementar a amplificação dos serviços prestados através dos órgãos públicos envolvidos; e da desconcentração das políticas públicas compensatórias. Desconcentração esta feita do governo para a população, assim, do Estado para a sociedade como um todo é que torna possível a interação entre todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento sustentável nestes Territórios de Cidadania, o que direciona na realização das ações incrementadas através de sua área de abrangência, atingindo porcentagem significativa da população brasileira, conforme tabela 3:

Tabela 3 - Abrangência do Programa Territórios de Cidadania

DESTINATÁRIOS DIRETOS	QUANTIDADE	PORCENTAGEM/BRASIL
Municípios Beneficiados	1.852	33%
População	42,4 milhões	23%
População Rural	13,1 milhões	46%
Agricultores Familiares	1,9 milhão	46%
Assentados da Reforma Agrária	525,1 mil famílias	67%
Pescadores	210,5 mil	54%
Comunidades Quilombolas	870	66%
Terras indígenas	317	52%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Revista Territórios de Cidadania (2009)

Isto posto, o Programa Territórios de Cidadania apresenta uma proposta ambiciosa: combater a pobreza rural. A pobreza no meio rural brasileiro, no âmbito de abrangência destes territórios elencados. Esta pobreza ainda constitui um sério problema, pois continua afetando mais da metade dos habitantes deste meio, havendo necessidade em se continuar o aporte das políticas desenvolvidas especificamente a estes Territórios de Cidadania.

Para que a abordagem territorial possa ser implementada com maior vigor é necessária a superação de problemas estruturais e a realização de pesados investimentos em educação para que a população do país possa, de fato, adquirir autonomia e exercer plenamente a cidadania. A permanência de problemas estruturais, a ineficiência das instituições, a persistência de práticas clientelistas e o despreparo dos representantes públicos e privados para participar de maneira autônoma e qualificada dificultam a implementação de abordagens ascendentes de desenvolvimento focadas nos territórios, ainda que alguns programas do governo federal sejam estabelecidos nessa direção (...) (HESPANHOL, 2014, p.8).

Para tanto, este programa de governo baseia-se, de acordo com seu sítio oficial do Programa na Internet, o Portal de Cidadania, no estímulo à implantação de uma sequência de possibilidades metodológicas de maior precisão, originando-se através de um critério de seleção com diretrizes específicas, objetivando, desta forma, maior coordenação e integração, com conseqüente aumento de eficiência no seu aporte em suas mais diversas atribuições institucionais, dos órgãos públicos envolvidos e destes com a sociedade. Os critérios de seleção são elencados no quadro 10.

Critérios de Seleção dos Territórios	
Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo MDA;	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb);
Índice de Desenvolvimento humano (IDH);	Prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (Consads), Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;
Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;	Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação;
Concentração de populações quilombolas, indígenas e pescadores;	Consultas aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais, na definição dos 120 Territórios de Cidadania já beneficiados a partir de 2009;
Número de beneficiários do Programa Bolsa Família;	Número de municípios com baixo dinamismo econômico.

Quadro 10 - Critérios de Seleção dos Territórios de Cidadania

Fonte: Revista Territórios de Cidadania (2009, P.12).

A partir de 2003 até a atualidade, o governo federal, apoiado na abordagem regional, realizou a inclusão no PPA do Programa Nacional de Desenvolvimento de Territórios Rurais (PRONAT), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA. Essa abordagem governamental apoia-se na identificação de regiões com realidades parecidas, baixa densidade populacional, cidades médias e pequenas, maior concentração de agricultores camponeses, assentamentos acampamentos de trabalhadores.

Há condicionantes no que se refere ao papel do governo federal na criação dos Territórios de Cidadania, uma vez que o mesmo apenas vem repassando recursos financeiros aos núcleos colegiados municipais, conduta temerária, pois:

Não se trata, contudo, de propor uma simples transferência de recursos a articulações intermunicipais. A ideia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações. Ou seja, a participação do governo federal deve ser de natureza *contratual* e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental poderá até ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a capacitação necessária. Por exemplo, financiando grupos de estudos de universidades e de outros centros intermunicipais. E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com as articulações que apresentarem os melhores projetos. O caráter seletivo desse tipo de arranjo deve ter como referência a qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados, e não qualquer outro critério prévio à análise dos Planos. (VEIGA, 2003, p. 52).

Faz-se necessário assim, que o Programa Territórios de Cidadania, seja um objeto de planejamento competente e pontual, desafiando o atraso destas regiões e objetivando seu consequente desenvolvimento.

Destarte, a construção da cidadania só é efetivada através de um processo democrático amplo. Neste contexto, identificar e conceber territórios, partindo-se da premissa da aglutinação de identidades regionais é fundamental como componente de estruturação e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Fica, outrossim, lançado o desafio de se propor um plano que possa realmente ajudar as regiões rurais a garantir bem-estar e cidadania aos que nelas preferirem viver. Um plano que facilite o acesso da população brasileira à efetiva liberdade de poder optar pelos modos de vida mais diretamente relacionados com a natureza. Um plano que ajude a assegurar digna existência e sadia qualidade de vida aos que preferam habitar e/ou trabalhar fora das aglomerações metropolitanas e grandes centros urbanos. Um plano que ajude a conservar e realimentar a fonte de recursos naturais do crescimento econômico, promovendo simultaneamente justa repartição dos benefícios alcançados, em conformidade com os ideais da Agenda 21 das Nações Unidas. Um plano voltado para o efetivo respeito de cinco princípios constitucionais da atividade econômica: busca do pleno emprego, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, função social da propriedade, e tratamento favorecido para empresas de pequeno porte. (VEIGA, 2003, p. 52).

Acentua-se como estímulo a esta estratégia, a necessidade em se promover e apoiar todo o processo de desenvolvimento de competências, tanto de pessoas quanto de instituições públicas, naqueles espaços de convivência social concebidos como Territórios de Cidadania, com a constante articulação e implantação das políticas públicas específicas, por intermédio de elaboração dos planos de desenvolvimento destes Territórios de forma participativa com a população atingida, salientando-se a importância do fortalecimento das comunidades rurais, enfatizando-se a agricultura camponesa.

Concomitantemente, a abordagem do território enquanto referencial no conceito da evolução do desenvolvimento rural sustentável consiste em princípio essencial na elaboração deste espaço singular para o planejamento, assim também como de identificação deste como ferramenta de gestão participativa e descentralizada de políticas públicas.

Procura-se um acordo em que o Estado necessita ser gestado como espaço público, a sociedade participativa torne-se uma ferramenta básica decisória norteadora na busca pelo desenvolvimento regional. O amplo acesso da população aos órgãos públicos, a gestão participativa em orçamentos, conselhos e câmaras são instrumentos fundamentais no planejamento do território.

Um expediente que objetive um planejamento estratégico de desenvolvimento territorial sustentável deverá estar fundamentado na evolução, implementação e estabelecimento de métodos que se auto completam, quais sejam: um de fomento a participação de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento regional, através da constituição de fóruns de planejamento participativo e outro de articulação entre instituições de políticas públicas objetivando o desenvolvimento das capacidades do espaço ora considerado território.

No atual modelo de reforma agrária brasileira, o termo assentamento rural está relacionado ao local onde as famílias serão instaladas para que possam utilizar a terra, de modo a viabilizar a sobrevivência e permanência no campo mediante a exploração agrícola. Com a implementação do assentamento à demanda passa a ser por política agrícola, formação da consciência de outros direitos básicos, como educação, saúde, assistência, etc. O assentamento rural consiste assim na construção de um novo território, o qual requer condições adequadas para a sobrevivência das famílias, transformando-se em uma nova lógica de organização

do espaço geográfico. Em vista disso, as políticas públicas para este setor não nascem apenas do interesse do Estado, mas, sobretudo, da organização desses trabalhadores rurais (FERNANDES, 2000).

Pretendendo-se o desenvolvimento, faz-se necessário trabalhar aquelas que são as duas vertentes de execução: o aspecto político e o técnico. A primeira pode ser compreendida como uma ação intermediária, enquanto a segunda como um objetivo finalístico. No âmbito político, o objetivo seria o de se procurar maior entendimento e articulação das instituições envolvidas, com vistas à conquista dos interesses comuns através de métodos e objetivos semelhantes como metas ao desenvolvimento.

Há que se levar em conta a necessidade premente de se definir as responsabilidades legais institucionais dos órgãos envolvidos, além de constantes debates entre todos os atores objetivando a defesa política do desenvolvimento territorial e da constituição de novos territórios a partir da implantação de assentamentos de reforma agrária.

4.2 O INCRA

4.2.1 Evolução da Legislação Agrária e o Contexto da Criação do Incra

Para se compreender a complexidade de um órgão como o Incra, uma organização concebida durante a ditadura militar, faz-se necessária uma reflexão prévia do contexto de criação e extinção de órgãos no conturbado período histórico que antecedeu a sua origem.

A primeira experiência estatal para a reforma agrária no país que se tem conhecimento deu-se início em 1954, com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (Inic). Criado para assistência e encaminhamento de questões relacionadas a trabalhadores rurais através de um programa nacional de colonização, que transmitisse orientação para trabalhos agrícolas; já possuía também entre suas atribuições, embora ainda timidamente, a execução da reforma agrária. Este Instituto, por sua vez, foi criado incorporando a estrutura e as atribuições de várias repartições, entre elas o Conselho de Imigração e Colonização (CIC) e o Departamento Nacional de Imigração (DNI), do Ministério do Trabalho,

Indústria e Comercio (MTIC) e da Divisão de Terras e Colonização (DTC) do então Ministério da Agricultura (MA). (BRASIL, 2006).

No ano seguinte, em 1955, foi instituído também o Serviço Social Rural (SSR), autarquia subordinada ao MA, com atribuições que visavam exclusivamente o desenvolvimento social neste meio, através da intenção de fixar o homem a terra e assim reduzir o êxodo rural, incrementando a produção agrícola e promovendo atividades sociais com o fito de administrar a produção e a economia das pequenas propriedades. Nesta ótica foi promulgada a Lei 3.081/1956, disciplinando o processo discriminatório para terras, federais, estaduais e municipais. (BRASIL, 2006).

Com o advento da década de 1960, surgiram na região Nordeste do país as Ligas Camponesas, movimento social que pleiteava a ampla e irrestrita reforma agrária. Pretendendo resolver este problema, o governo federal extinguiu ambos os órgãos, Inic e SSR, em 1962, fundindo-os a um único órgão, a Superintendência da Política Agrária (Supra). Tanto o movimento social quanto a criação do órgão foram duramente criticados pelo *establishment* na época, dentro do contexto social e político que resultou no golpe militar de 1964 (INCRA, 2015).

Com a implantação do regime militar, foi instituída a Lei 4.504/1964, denominado Estatuto da Terra, regulando os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da reforma agraria e promoção da politica agrícola e agrária do Brasil.

Neste mesmo ano de 1964, a Supra foi extinta para a concepção e implantação de novos órgãos criados com o propósito de se promover a política agrícola, mediante o emprego de medidas que objetivassem harmonizar as atividades agropecuárias com o processo de industrialização à época, buscando fortalecer a economia rural. Foram implantados assim o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), além do Grupo Executivo de Reforma Agrária (Gera), sendo todos estes órgãos correlatos e previstos naquele Estatuto (BRASIL, 1964).

O Ibra, autarquia vinculada diretamente a Presidência da Republica, tinha como suas atribuições: a) zoneamento, cadastro e tributação rural; b) distribuição de terras em áreas consideradas prioritárias, promoção do desenvolvimento agrário e assistência financeira para o agricultor. Já o Inda, vinculado ao MA, teve suas atribuições voltadas para o desenvolvimento rural através das atividades de

colonização, extensão rural e cooperativismo. Quanto ao Gera, colegiado ligado a este ministério, possuía o encargo de orientar, coordenar, supervisionar e promover a execução da reforma agrária no país.

A essência destes órgãos foi o Estatuto da Terra, o princípio do uso da propriedade rural, condicionado a sua função social foi legitimado a partir deste marco legislativo. A exata dimensão deste marco legal pode ser resumida em seu Artigo 16, caput:

(...) estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1964).

Conforme rege este Estatuto, a propriedade da terra desempenha sua função social quando ela simultaneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela trabalham, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais renováveis; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (BRASIL, 1964).

A especificidade das ações do Estado brasileiro nas questões relacionadas à política de reforma agrária remonta a promulgação daquele instrumento legal, em 1964. Essa lei em vigor poucos meses após o golpe militar, foi objeto de controvertidas análises. Afinal, uma Lei de reforma agrária? (...). O Estatuto da Terra originou conceitos como os de latifúndio por dimensão e exploração, minifúndio, empresa rural, propriedade familiar e os respectivos critérios para a sua identificação e a possibilidade de desapropriação por interesse social. Apresentou indicações importantes, como o zoneamento do país em regiões homogêneas, as áreas em situação crítica de tensão social e, também, a obrigatoriedade para a elaboração dos Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA). Mas, sobretudo, se comprometeu com a modernização do latifúndio, transformando-o em empresa rural. (BRASIL, 2006, p. 49).

A promulgação do Estatuto da Terra e a implantação dos órgãos correlatos foi um marco divisor histórico para a reforma agrária e o desenvolvimento do/no campo:

O governo do presidente Castelo Branco assumia, então, um histórico desafio que se transformava, naquela fase da vida nacional, em ameaça concreta a ordem social e política do país. As justificativas apresentadas ao Congresso Nacional para aprovação do Estatuto da Terra demonstram com clareza e coragem as contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil a época, identificando os angustiantes problemas do uso e posse da terra com a crescente industrialização do país, assinalando o constrangimento do mercado interno, a marginalização das populações rurais, o baixo nível da produtividade agrícola, a situação vexatória do trabalhador rural submetido as mais injustas condições de trabalho, classificando, enfim, a Reforma Agrária como tarefa prioritária (BRASIL, 2006, p. 239).

Num primeiro momento da história do período militar, Inda, Ibra e Gera, enquanto instituições análogas trabalharam paralelamente num período de seis anos, entre 1964 e 1970. Devido às muitas lacunas na execução de suas atribuições, foi constatado que estes não possuíam estrutura humana e material suficiente para executarem suas atividades.

Neste contexto que nasce então o Incra, no início da década de 1970 e em pleno período intervencionista militar:

Decidiu-se, então, pela criação de um órgão com atribuição, competência e responsabilidade para expandir-se de forma gradual, em função de legislações que adviriam e que já estavam em fase de elaboração como o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Assim, pelo Decreto-lei 1.110, de nove de julho de 1970, fundiu-se o Inda e o Ibra criando-se o Incra. (BRASIL, 2006 p. 239).

O então novo órgão assumiu, além da responsabilidade legal das atividades executoras, designadas às instituições extintas, também os servidores de seus respectivos contingentes funcionais, muitos dos quais oriundos dos antigos Inic e SSR (BRASIL, 2006).

O quadro 11 acompanha este período da história da reforma agrária brasileira, através da legislação da constituição dos órgãos correlatos até o momento da criação do Incra:

ANO	INSTRUMENTO LEGAL	DESCRIÇÃO	PRESIDENTE EM EXERCÍCIO
1954	Lei nº. 2.163, de 05/01/1954.	- Criação do Inic, absorvendo as atribuições do CIC e do DNI, vinculados ao MTCIC e à DTC, vinculada ao MA.	Getúlio Dornelles Vargas (1951 – 1954).
1955	Lei nº. 2.613, de 23/09/1955.	- Criação do SSR, vinculado ao MA.	João Fernandes Campos Café Filho (1954 – 1955).
1962	Lei Delegada nº. 11, de 11/10/1962.	- Criação da Supra, absorvendo as atribuições do Inic e do SSR.	João Belchior Marques Goulart (1961 – 1964).
1964	Lei nº. 4.504, de 30/11/1964.	- Estatuto da Terra; - Criação do Ibra e do Inda; - Criação do Gera.	Marechal Humberto de Alencar Castello Branco (1964 – 1967).
1970	Decreto-lei nº. 1.110, de 09/07/1970	- Criação do Incra.	General Emilio Garrastazu Médici (1969 – 1974).

Quadro 11: Datas e Leis de Criação dos Órgãos de Colonização e Reforma Agrária nas Décadas de 1950, 1960 e Princípio de 1970.

Fonte: O autor, a partir de Brasil (2006).

O Incra foi criado originalmente com a missão de fazer a regularização da situação fundiária do país e sob a ótica de seus criadores militares, dar uma resposta à sociedade aos conflitos do campo. Paralelamente, o órgão possuiu em seus primórdios a função de realizar a colonização de enormes espaços vazios da região amazônica, na estratégia militar de assegurar a defesa nacional naquela região do País. Esta colonização foi levada a efeito nas margens da rodovia transamazônica, também aberta neste período, por levas de imigrantes de todos os estados do Brasil.

A concepção autoritária de segurança nacional e desenvolvimento se baseava, em primeiro lugar, na assertiva de que não poderia haver segurança sem alto grau de desenvolvimento econômico. Para isso era preciso que o país usasse intensivamente seus recursos produtivos, promovendo não apenas sua industrialização, mas numa efetiva utilização dos recursos naturais, criando ainda uma extensa rede de transportes e comunicações para promover a integração territorial, treinando e especializando sua força de trabalho. No que se refere concretamente à questão da defesa, a ocupação dos amplos espaços vazios era tida como uma exigência prioritária. Essas “vias de penetração”, articulando firmemente o Nordeste e o Sul ao núcleo central do país garantiria a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior. E isso impunha duas missões imediatas: o avanço para o noroeste, firmando a onda colonizadora e a ocupação definitiva da Amazônia (INCRA, 2015, p. 104).

Neste primeiro momento de sua trajetória, que pode ser compreendido no período entre 1970 e 1985, ou seja, durante a intervenção militar, o Incra atendeu prioritariamente à regularização fundiária e à colonização, tarefas condizentes com o seu objetivo de criação, relegando a segundo plano a realização da reforma agrária,

durante este ciclo esta foi praticamente inexistente. Já numa fase seguinte, a partir de 1985, com o fim do período intervencionista e o início do processo de redemocratização do país, foram criadas condições para a execução desta que é atualmente uma das principais missões do órgão, orientada para execução de um programa de reforma, com o assentamento de camponeses sem terra.

Ao longo de uma década e meia, entre 1970 e 1984, cerca de 167 mil famílias haviam sido assentadas nesse programa acelerado de colonização implementado pelo INCRA, numa média de mais de 11 mil famílias por ano, contemplando quase um milhão de brasileiros no total. Esse esforço colossal de migração e ocupação territorial constituiu o cerne da história do órgão sob o regime militar (INCRA, 2015, p. 102).

Conceberam-se assim as condições para que efetiva e gradativamente se implantasse aquilo que havia sido proposto no Estatuto da Terra: a gradual abolição do latifúndio e do minifúndio.

4.2.2 O Incra na Conjuntura dos I e II Plano Nacional de Reforma Agrária

O reinício do sistema democrático eleitoral, com o então presidente da república José Sarney (1985 – 1990), trás consigo a política de reforma agrária que emerge oficialmente no debate nacional, como estratégia de planejamento rural e agrário para o país. Foi instituído assim um grupo governamental que elaborou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), editado através do Decreto 97.766, de 19 de maio de 1989, de acordo com o preconizado pelo Estatuto da Terra.

Este plano nasceu com metas ambiciosas, como, por exemplo, assentar 1 milhão e 400 mil famílias em 43 milhões de hectares de terras em cinco anos; idealizou a criação de uma pasta específica para a questão: o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária (Mirad).

Recebida com entusiasmo pelos trabalhadores rurais, a proposta contou com a adesão de expressivas instituições e movimentos sociais na época. Apoiaram-na o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Associação Brasileira de Reforma Agraria (Abra), a Campanha Nacional pela Reforma Agraria (CNRA), a

Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Porém, as declarações de apoio não foram suficientes para que, por ocasião da assinatura do plano propriamente dito, fossem mantidas todas as suas proposições.

Limitações à parte, com esta redemocratização; e em comparação ao período histórico descrito anteriormente, quadruplicou a oportunidade para que uma família de trabalhadores rurais pudesse ter acesso à propriedade da terra. Através de interferência direta do poder público, por intermédio de desapropriações de propriedades que não cumprissem sua função social ou até mesmo oferecida à venda por proprietários rurais ao Incra, para implantação de Projetos de Assentamentos (PAs) da reforma agrária (VEIGA, 2003, p. 176).

Verificando-se as metas ambiciosas iniciais, o resultado final ficou aquém do planejado, somente 89.950 famílias de trabalhadores rurais puderam ter acesso à terra (INCRA, 2016)

A 30 de abril de 1985, com a criação do Mirad, o Incra foi vinculado ao novo ministério. Porém dois anos e meio depois, em outubro de 1987, através do Decreto-lei nº. 2.363/1987, ainda no governo José Sarney, o Incra foi extinto.

Decreto-lei este que, no entanto, ficou dependendo da aprovação do Congresso Nacional; durante a sua tramitação o órgão de então entrou em coma e essa letargia duraria um ano e meio. Neste lapso de sua história, a responsabilidade pela reforma agrária passou para o recém-nomeado Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária (Mara).

Já em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, rejeitando o decreto-lei que o extinguiu, mas a falta de respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária quase paralisada (INCRA, 2016).

O final da década de 80 e começo dos anos 90 não foi nada positivo para o Incra, o processo de globalização neoliberal com o viés privatizante atingiu em cheio o órgão responsável pela reforma agrária no país. Uma das medidas iniciais do primeiro presidente eleito diretamente pelo povo no Brasil foi extinguir, gradativamente, as funções do Incra, desrespeitando sua história e o que é pior, o processo de reforma agrária que ora se encaminhava. Mais alguns anos e o desmonte era iminente. O número de servidores diminuía e a infraestrutura básica de funcionamento também diminuta e escassa. Pouca gente, poucas salas, poucos computadores, poucas viaturas e muito, muito desânimo. O Incra estava prestes a se transformar em uma agência (ou coisa parecida), em uma sombra do que foi outrora, mais alguns anos nesse ritmo e pronto, iríamos ver a extinção da instituição responsável pela reforma agrária no Brasil (BRASIL, 2006, p. 212)

Durante os anos de governo de Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992, tendo ele sido eleito com a promessa de campanha de criação de PAs para destinação de 500 mil famílias, na prática assentou 38.425 famílias e extinguiu o Mirad assim que assumiu a presidência.

Seu Vice-Presidente Itamar Franco, sucedendo-o após processo de *impeachment*, promulgou a Lei Complementar nº 76/1993 que delibera pelo procedimento de rito sumário, possibilitando, a partir deste marco legal a obtenção de imóveis rurais através da desapropriação de áreas que não cumprem a função social da propriedade, definida pela Constituição Federal⁵.

Aquele governo também lançou no ano de 1993 o Programa Emergencial de Reforma Agrária, tendo como meta o assentamento de 80 mil famílias e assentando efetivamente 21.763 ou pouco mais que 27% do pretendido.

Relacionando-se todos os órgãos criados até este período histórico, resulta-se em número de 12 os organismos federais criados para substituir um anterior e sempre para os mesmos fins, tratar dos referidos setores interligados: imigração, colonização, gerenciamento da malha fundiária nacional e a reforma agrária. Quais sejam eles: CIC, DNI, DTC, Inic, SSR, Supra, Ibra, Inda, Gera, Mirad, Mara, Incra e MDA. Três ministérios estão incluídos nessa relação: Mirad, Mara e MDA.

⁵ Art.186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

O primeiro foi criado pelo Decreto 91.214/1985 e extinto pela Medida Provisória 29/1989-1990. O segundo é o MA, que no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), teve através do Decreto nº. 99.180/1990 tornou-se Ministério da Agricultura e Reforma Agraria (Mara). Atualmente este órgão possui a nomenclatura de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Já o MDA foi criado no ano de 2000, através da Medida Provisória 1.911-12/1999 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), tendo como motivação deste ato a comoção internacional causada por ocasião do massacre perpetrado pelo governo. Através de força policial e contra camponeses desarmados, no município de Eldorado dos Carajás no Pará em 1996, foram mortos 19 trabalhadores sem terra e dezenas ficaram feridos.

A questão (agrária) foi, então, vinculada diretamente à Presidência da República com a criação, em 29 de abril de 1996, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual imediatamente se incorporou o Incra. Em 14 de janeiro de 2000, o Decreto nº 3.338 criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra está vinculado hoje (INCRA, 2015 p.111).

Contraditoriamente este também foi o período que mais se assentou trabalhadores rurais, tendo o então Presidente Fernando Henrique assentado em seu governo mais de 1 milhão e duzentas famílias (SIPRA, 2016).

Posteriormente, no ano de 2003, foi lançado o II PNRA, já no primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), eleito pelo Partido dos trabalhadores (PT) com a bandeira de alavancar a reforma agrária do país. Fixou-se novas metas: 400 mil famílias assentadas, 500 mil famílias com as terras regularizadas e outras 150 mil através de programas de crédito fundiário (INCRA, 2015).

A identificação dos movimentos sociais com o este governo facilitou o entendimento dos segmentos camponeses com os formuladores de políticas públicas, criando um espaço de interlocução sem precedentes na história do planejamento agrário no país.

A elaboração do II PNRA, ainda que concluída com certo atraso, mobilizou um número significativo de atores sociais interessados na questão, tanto nas esferas governamentais como em entidades da sociedade civil e movimentos sociais, nos seminários regionais para a elaboração dos PNRA's. Entre as diretrizes estabelecidas no II PNRA, consta conciliar os aspectos quantitativo e qualitativo na execução da reforma agrária. Nesse sentido não basta apenas distribuir terra para populações carentes desse recurso produtivo. É fundamental que as famílias que recebem terra estejam capacitadas e organizadas, e recebam os apoios necessários para desenvolverem de forma sustentável seus empreendimentos. Por isso, o II PNRA aponta, em outras diretrizes, para a necessidade de cooperação interinstitucional, expressa na participação orçamentária e operacional dos diversos ministérios e órgãos públicos federais, além de contar com a participação dos governos estaduais, municipais, organizações privadas e movimentos sociais (BRASIL, 2006 p.78).

Já na apresentação do Plano durante a Conferência da Terra em Brasília, em 2003 (evento que uniu movimentos e entidades do campo, construído através de um amplo diálogo social) ficou clara a nova visão da reforma agrária, defendida por aquele governo e resultante desse diálogo, reconhecendo a diversidade dos segmentos sociais no meio rural.

Prevendo ações de promoção da igualdade de gênero, garantia do direito das comunidades tradicionais e ações específicas para as populações ribeirinhas, bem como aquelas atingidas pelas barragens e grandes obras de infraestrutura. As especificidades das populações contempladas fizeram surgir projetos especiais voltados para pequenos agricultores, posseiros, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejo – que agregam atividades agrícolas –, castanheiras, quebradeiras de coco babaçu, açazeiros, os que usufruem os fundos de pasto, parceiros, foreiros, faxinais, caboclos e quilombolas. (INCRA, 2015)

Estes povos tradicionais passaram também a ter no Incra um órgão estatal específico em ações de regularização fundiária e desenvolvimento nas suas várias modalidades de apoio em todo o território brasileiro.

O II PNRA dedicou também especial atenção à questão do desenvolvimento sustentável. O componente ambiental e a sustentabilidade ganharam importante espaço na análise das áreas de desapropriação para efeito da implantação de PAs de reforma agrária. Suas metas originalmente propostas previam a realização do maior plano de reforma agrária do país, com a previsão de até o ano de 2006 se assentar 400 mil novas famílias.

Porém e muito embora tenha servido como diferencial, uma vez que fomentou a reforma agrária e dinamizou o Incra, as suas metas não foram cumpridas na totalidade pois o numero exato de famílias assentadas no período foram de 263.364 e totalizaram 350.138 famílias durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva de 2003 a 2010, perfazendo menos de 30% do governo anterior realizado por Fernando Henrique e duramente criticado pelo PT enquanto oposição (SIPRA, 2016).

Na gestão seguinte, Lula da Silva empenhou-se em eleger como sucessora a Presidente Dilma Rousseff que conseguir ser reeleita com o apoio dos movimentos sociais do campo e teve seu segundo mandato abreviado (2011 – 2016), por sua vez, esta gestão abandonou uma bandeira que levou seu Partido dos Trabalhadores (PT), ao Governo Federal: a política da justa distribuição de terras para os trabalhadores do campo. Tendo neste período da história assentado o número ínfimo de 44.430 famílias.

O quadro 12 sintetiza os programas e ações implementados por cada período de governo para a compreensão da ênfase dada a cada governo quanto a quais aspectos foi obtido avanço e o que não foi valorizado.

Presidente	Período	Meta/famílias assentadas	Efetivo/famílias assentadas	Avanços	Retrocessos
José Sarney	1995-1995	1 milhão 400 mil	89.950	- I PNRA - Criação Mirad	- Extinguiu Incra
Fernando Collor de Mello	1990-1992	500 mil	38.420	Não houve	- Extinguiu Mirad
Itamar Franco	1992-1994	80.000	21.763	- Lei 76/1993 – Rito Sumário - Programa Emergencial de Reforma Agrária	Não houve
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	Não propôs meta	1 milhão 219 mil	- Vinculou a reforma agrária diretamente à Presidência da República - Criação do MDA	- Aumento da violência no campo/ massacre de camponeses
Luís Inácio Lula da Silva	2003-2010	400 mil em 4 anos	350 mil em 8 anos	- II PNRA - Identificação do governo com os movimentos sociais do campo	- Reconhecimento, regularização fundiária e desenvolvimento de territórios de comunidades tradicionais
Dilma Vana Rousseff	2011-2016	Não propôs meta	44.430	Não houve	- Sucateamento do Incra e corte de recursos para a reforma agrária - Desgaste político que culminou com <i>impeachment</i> .

Quadro 12: Programas e Ações de Reforma Agrária Implementados por Cada Período de Governo

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2006) Incra (2015) e Sipra (2016).

Essa história recente das políticas de reforma agrária, tão rica quanto ignorada, é parte integrante da história do Incra e da evolução no desenvolvimento econômico e social do campesinato brasileiro na sua luta pela propriedade da terra e pela conquista de uma vida digna, igual a de qualquer outro brasileiro independentemente do seu local de moradia.

Luta que o Incra, livre da herança autoritária do período intervencionista militar, soube tão bem encampar e pela qual hoje desempenha papel diretivo, objetivando cumprir sua missão constitucional de promover, em conformidade ao Estatuto da Terra de 1964: “melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade” (Brasil, 1964).

4.3 GOVERNANÇA DO INCRA

O Incra atualmente visa implantar a reforma agrária no País de maneira participativa, aquela planejada conjuntamente com o seu público alvo: o habitante rural. Além desta função, o órgão possui um conjunto de ações bastante amplas, que se elenca em parte específica deste trabalho por se entender que sejam atividades correlatas à implantação e gerenciamento da reforma agrária, sem dirimir-se a importância de cada uma delas isoladamente.

4.3.1 Principais Ações

Enquanto autarquia pública, o Incra é responsável direto pela gestão, regulação e fiscalização da reforma agrária, sendo sua função também a de fiscalizar a função social da propriedade como princípio da política agrária e fundiária, o que pode ser visto no quadro 13: a missão, visão e órgão e no quadro 14: as diretrizes estratégicas do Incra.

Missão	Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.
Visão	Ser referência internacional de soluções de inclusão social.
Valores	Compromisso com o interesse público, a solidariedade, a ética e a transparência; gestão democrática com participação social; valorização e respeito às pessoas; redução das desigualdades regionais, de renda, de gênero, de raça, de etnia e de geração nas áreas rurais; valorização das diversidades do Brasil rural; responsabilidade econômica, social e ambiental; integração com parceiros públicos e privados; valorização e qualificação dos recursos humanos e dos ambientes de trabalho da autarquia; busca permanente por eficiência e inovação.

Quadro 13 - Missão, Visão e Valores do Incra

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Incra (2015).

Diretrizes Estratégicas	<p>Primeira Diretriz: Democratização do acesso à terra O Incra implementará a reforma agrária promovendo a democratização do acesso a terra através da criação e implantação de assentamentos rurais sustentáveis, da regularização fundiária de terras públicas e gerenciará a estrutura fundiária do país, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade.</p> <p>Segunda Diretriz: Participação social O Incra implementará a reforma agrária de forma participativa reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada.</p> <p>Terceira Diretriz: Fiscalização da função social O Incra implementará a reforma agrária de forma a fiscalizar a função social dos imóveis rurais, contribuindo para a capacitação dos(as) assentados(as), o fomento da produção agroecológica de alimentos e a inserção nas cadeias produtivas.</p> <p>Quarta Diretriz: Qualificação dos assentamentos O Incra implementará a reforma agrária buscando a qualificação dos assentamentos rurais, mediante o licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito e a assessoria técnica e social e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo para o cumprimento das legislações ambiental e trabalhista e para a promoção da paz no campo.</p> <p>Quinta Diretriz: Titulação dos territórios quilombolas O Incra implementará a reforma agrária pela destinação das terras públicas, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas e gerenciará a estrutura fundiária nacional pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e certificação dos imóveis rurais, contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável.</p>
--------------------------------	--

Quadro 14 - Diretrizes Estratégicas do Incra

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Incra (2015).

Órgão de administração pública indireta, dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, sede e foro em Brasília, Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional através de 30 superintendências regionais (SRs); e com sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto Nº 5.735, de 27 de março de 2006, foi através do Estatuto da Terra que derivou-se as atividades finalísticas do Incra em quatro, que transcrevem-se na seguinte proposição:

a) Administrar, ordenar e manter a estrutura fundiária nacional, de modo a possibilitar as condições indispensáveis à formulação de políticas públicas, voltadas para o desenvolvimento econômico e social do meio rural, em bases sustentáveis e

em conformidade com o princípio constitucional da função social da propriedade da terra;

b) promover a justa distribuição da posse e uso da terra, objetivando o cumprimento da sua função social, por meio da execução da reforma agrária e de programas complementares;

c) promover, coordenar e executar ações inerentes à discriminação de terras públicas e à regularização fundiária com foco nos objetivos buscados pelo programa de reforma agrária e;

d) promover a articulação e integração entre as diferentes políticas públicas e setores de Governo, no âmbito das diversas unidades federativas, União, Estados e Municípios, na perspectiva de impulsionar o pleno desenvolvimento do meio rural, em base sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental (BRASIL, 1964).

Atualmente, o processo de regularização fundiária é abordado dentro autarquia através de sua estrutura regimental como macroprocesso de Ordenamento da Estrutura Fundiária do país, levando-se em consideração principais ações do Incra:

a) o ordenamento propriamente dito, que leva em à regularização fundiária e ao gerenciamento da estrutura fundiária, incluindo-se aí a obtenção de terras para a implantação de Projetos de Assentamento (PAs) e;

b) a reforma agrária, através da criação, implantação e desenvolvimento de PAs (BRASIL, 2009).

As atribuições e ações conferidas ao Incra fundamentam-se através dos seguintes instrumentos legais: Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra); na Constituição Federal, Capítulo III (Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária); Leis Ordinárias nºs 8.174/1991; 8.629/1993; 9.393/1996; e 10.267/2001; e também as Leis Complementares n.ºs. 76/1993 e 88/1996 que, em síntese, reafirmam essas funções como de exclusividade do Estado. Estas se desdobram em principais programas e ações, detalhadas no quadro 15.

Programas	Ações
Reforma agrária: Assentamentos de trabalhadores rurais	<ul style="list-style-type: none"> - Definição e seleção de imóveis rurais, com base nas informações cadastrais, cartorárias e outras correlatas, para fins de obtenção e destinação aos projetos de reforma agrária e/ou de assentamento; - vistoria e avaliação dos imóveis objetos de obtenção; - estruturação dos atos de obtenção (desapropriação, compra e venda etc.) a serem encaminhados às instâncias de decisão; - atos de criação dos projetos; - seleção das famílias beneficiárias; - definição dos projetos, com suas correspondentes fases de implantação, estruturação, desenvolvimento e consolidação em observância às diferentes modalidades existentes, as quais levam em consideração a diversidade de grupos sociais a serem trabalhados, bem como, as especificidades de cada localidade e região onde se situa o imóvel/projeto; - licenciamento ambiental; - obtenção de imóveis rurais para reforma agrária;
Reforma agrária: Desenvolvimento sustentável de PAs	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação e emancipação; - manejo de recursos naturais; - fomento a agroindustrialização; - titulação; - infraestrutura básica; - demarcação topográfica
Reforma agrária: Assistência técnica e capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates); - Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); - Programa de Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização nos PAs - Terra Sol
Reforma agrária: Programa Nacional de Educação do Campo (Pronea)	<ul style="list-style-type: none"> - Educação de Jovens e Adultos (EJA) no campo; - concessão de bolsas de capacitação para filhos de agricultores assentados; - formação de profissionais de nível técnico e superior através de convênios firmados com instituições públicas de ensino.
Ordenamento fundiário: Cadastro rural: gerenciamento, manutenção e atualização Discriminação e regularização fundiária	<ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento e fiscalização da estrutura fundiária de todo território nacional; - regularização fundiária; - sistema de cadastro rural; - georreferenciamento; - implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir); - emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (Ccir); - identificação, medição, demarcação e arrecadação de terras devolutas ao patrimônio da união, visando sua destinação ao programa de reforma agrária, a regularização das ocupações legítimas e a promoção do cumprimento da função social da propriedade da terra;
Ordenamento fundiário: Programa Brasil Quilombola	<ul style="list-style-type: none"> - Identificação, reconhecimento e delimitação das áreas remanescentes de quilombo; - desintrusão de áreas indevidamente ocupadas, mediante a indenização das benfeitorias utilitárias edificadas de boa-fé; - declaração de áreas de domínio privado, ocupadas por remanescentes de quilombo, para fins de desapropriação por interesse social; - reconhecimento, demarcação e titulação; - articulação com órgãos afins visando a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, social e cultural das áreas remanescentes de quilombo.
Programa Paz no Campo	<ul style="list-style-type: none"> - Assistência social no campo – cestas básicas como a garantia de segurança alimentar e nutricional; - prevenção de tensão social no campo; - atendimento de denúncias - Ouvidoria Agrária; - mediação de conflitos agrários.
Apoio administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Administração das unidades;

Quadro 15 - Principais Programas e Ações do Inkra
Fonte: Elaborado pelo autor através de Brasil (2009).

A condição exclusiva de Estado, outorgada a essas atribuições, refere-se ao fato de as mesmas não terem correspondência no setor privado. Ainda, existindo o condicionante de que estas inúmeras atribuições, possuem em sua composição e execução a característica comum de que são realizadas através de projetos, planos ações e programas que exigem natureza interdisciplinar na sua consecução, o que reivindica a necessidade de profissionais das mais diversas áreas do saber, nos mais diversos níveis de conhecimento e práticas profissionais.

A idéia de flexibilizar a estabilidade no serviço público, mantendo-o apenas para algumas funções designadas como funções de Estado, confunde Estado com República. Não percebe que, além e acima do Estado, as funções que se destinam a atender a necessidades ou direitos públicos são funções separadas do privado e devem ser cumpridas com isenção e equidade. Devem ser conduzidas com impessoalidade - preservadas das pressões políticas e sociais (BRESSER-PEREIRA, 1996, P. 14).

4.3.2 Abrangência em Território Brasileiro e Estrutura de Governança

No que concerne à sua distribuição em território nacional, atualmente o Incra possui sua sede central localizada em Brasília- DF, estando presente também em todas as unidades da federação de forma descentralizada.

Realiza suas ações através de 30 Superintendências Regionais (SRs) e da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia (SRFA), além de Unidades Avançadas (UAs), e outras unidades de funcionamento, como escritórios locais.

O órgão também realiza atendimento através de Salas de Cidadania, físicas e digitais e por intermédio de Unidades Municipais de Cadastro (UMCs), que por sua vez são instaladas, via convênio firmado com as prefeituras, em 2.300 municípios (INCRA 2016).

Consoante ao regimento interno da autarquia, instituído através da Portaria/MDA nº 20/2009, o instituto tem sua estrutura de governança composta por um conselho diretor nacional, ao qual se subordina a presidência do órgão, assessorado pelo seu gabinete e pela sua procuradoria federal especializada.

Ao presidente são subordinados a SRFA e as diretorias de programas, gestoras dos macroprocessos do Incra: Gestão Estratégica; Desenvolvimento de

PAs; Obtenção de Terras para fins de reforma agrária; Ordenamento Fundiário e Gestão Administrativa, cujas respectivas estruturas são melhores detalhadas no quadro 16.

Diretorias Nacionais de Macroprocessos do Inkra	Subdivisões
SRFA	- Coordenadoria Geral de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
	- Coordenadoria Geral de Cadastro e Cartografia
	- Coordenadoria Geral Administrativa
Gestão Estratégica	- Coordenadoria Geral de Planejamento Estratégico
	- Coordenadoria Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão
	- Coordenadoria Geral de Tecnologia e Gestão da Informação
Desenvolvimento de PAs	- Coordenadoria Geral de Infraestrutura
	- Coordenadoria Geral de Desenvolvimento de PAs
	- Coordenadoria Geral de Educação do Campo e Cidadania/ Pronea
Obtenção de Terras	- Coordenadoria Geral de Obtenção de Terras
	- Coordenadoria Geral de Implantação de PAs
	- Coordenadoria Geral de MeioAmbiente e Recursos Naturais
Ordenamento da Estrutura Fundiária Nacional	- Coordenadoria Geral de Cadastro Rural
	- Coordenadoria Geral de Regularização Fundiária
	- Coordenadoria Geral de Regularização de Territórios Quilombolas
Gestão Administrativa	- Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas
	- Coordenadoria Geral de Administração e Serviços Gerais
	- Coordenadoria Geral de Orçamento e Finanças
	- Coordenadoria Geral de Contabilidade

Quadro 16 - Diretorias Nacionais de Macroprocessos do Inkra e Respektivas Subdivisões
Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Inkra (2015).

As SRs, por sua vez, que como dito são as unidades do órgão nos estados, possuem autonomia de gestão administrativa e são responsáveis pela coordenação e execução das ações do Inkra em suas respectivas jurisdições.

É responsabilidade de cada uma delas coordenar e executar, em sua respectiva unidade da federação, as atividades pertinentes as diretrizes gerais do Inkra, relacionadas à programação orçamentaria, planejamento e gestão. Sendo também de sua responsabilidade a garantia da fidedignidade, atualização,

manutenção e transparência de dados do CCIR e dos sistemas de informações pertencentes aos bancos de dados da autarquia (INCRA, 2015).

Estão distribuídas, de acordo com cada região do país, conforme o quadro 17:

Região	Unidade	Município de localização	UF	Região	Unidade	Município de localização	UF	
Centro-Oeste	Sede	Brasília	DF	Norte	SR 01	Belém	PA	
	SR 04	Goiânia	GO		SR 14	Rio Branco	AC	
	SR 13	Cuiabá	MT		SR 15	Manaus	AM	
	SR 16	Campo Grande	MS		SR 17	Porto Velho	RO	
	SR 28	Brasília – Superintendência do Distrito Federal e Entorno	DF		SR 21	Macapá	AP	
Nordeste	SR 02	Fortaleza	CE		SR 25	Boa vista	RR	
	SR 03	Recife	PE		SR 26	Palmas	TO	
	SR 05	Salvador	BA		SR 27	Marabá	PA	
	SR 12	São Luís	MA		SR 30	Santarém	PA	
	SR 18	João Pessoa	PB		Sudeste	SR 06	Belo Horizonte	MG
	SR 19	Natal	RN			SR 07	Rio de Janeiro	RJ
	SR 22	Maceió	AL	SR 08		São Paulo	SP	
	SR 23	Aracajú	SE	SR 20		Vitória	ES	
	SR 24	Teresina	PI	Sul	SR 09	Curitiba	PR	
	SR 29	Petrolina – Superintendência do Médio S. Francisco	PE		SR 10	Florianópolis	SC	
SR 11					Porto Alegre	RS		

Quadro 17 - Distribuição das Superintendências Regionais do Incra
Fonte: O autor através de dados levantados em INCRA (2015).

Enquanto órgão autônomo, estas unidades regionais subordinam-se diretamente ao presidente do Incra e possuem como gestores os seus respectivos superintendentes regionais, assessorados pelas suas correspondentes chefia de gabinete e procuradoria regional federal.

Ao superintendente regional subordinam-se as UAs, estas de caráter transitório e subordinado às SRs; e as divisões de: Desenvolvimento de PAs, Obtenção de Terras para fins de reforma agrária; Ordenamento da Estrutura Fundiária; e Administração e Recursos Humanos, com suas equivalentes estruturas organizativas, elencados no quadro 18.

Divisões das SRs	Subseções
Desenvolvimento de PAs	- Infraestrutura
	- Desenvolvimento de PAs
	- Pronera: Educação no Campo e Cidadania
Obtenção de Terras	- Obtenção
	- Implantação de PAs
	- Meio Ambiente e Recursos Naturais
Ordenamento da Estrutura Fundiária	- Cadastro Rural
	- Cartografia
	- Regularização Fundiária
	- Desintrusão e Regularização de Territórios Quilombolas
Administração	- Desenvolvimento Humano
	- Administração e Serviços Gerais
	- Orçamento e Finanças
	- Contabilidade

Quadro 18 - Divisões Regionais e Suas Subseções

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em INCRA (2015).

O corpo dirigente do órgão, composto por: presidente, diretores, coordenadores e até superintendentes regionais, possuem livre nomeação que geralmente é realizada através de caráter político partidário e que não tem, obrigatoriamente, vínculo com o serviço público federal.

No caso do superintendente regional, há uma determinação instituída pelo Decreto nº 3.135/1999, que faculta aos servidores do órgão a escolha de seus respectivos gestores regionais entre a classe, através da eleição de uma lista tríplice a ser apresentada ao Presidente Nacional da autarquia. Esta determinação usualmente é descumprida para nomeação de indicados políticos.

Ainda sobre os cargos, faz-se necessário comentar sobre a existência na Administração Pública de funcionários comissionados, criados em todas as esferas (federal, estadual e municipal) é uma das práticas mais prejudiciais ao exercício da política, principalmente no sentido ético. É a existência de enorme número de cargos comissionados que serve como meio de manobra para fixação de acordos feitos como contrapartida aos apoios políticos partidários. Na Constituição Federal de 1988, artigo 37, Inciso V, determina que os cargos em comissão devam ser preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei. Baseados nessa determinação, por não se tratar de norma de aplicação imediata, dependendo, pois de lei regulamentadora, os governantes se valem dessa interpretação para continuar a fazer barganhas políticas de toda ordem. O que se tem conhecimento é que também estes cargos servem para a contratação de parentes e afilhados políticos que, na sua grande maioria, nada têm a ver com o serviço público, isto é, não têm a responsabilidade, de bem servir à coletividade. Sabem que exercem suas atividades de maneira temporária, portanto, sem vínculos permanentes; o que descaracteriza a responsabilidade para com a população (BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 28).

Em consonância,

Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação; para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p. 22).

Em um órgão de administração pública indireta, como acontece ser o Inbra, é relevante o entendimento dos entraves nos quais a administração pública se esbarra na procura por uma maior eficiência na governança pública. Debater-se quais as ferramentas administrativas estão disponíveis para o enfrentamento dos entraves objetivando uma gestão que gere a aplicação de uma Administração Pública Gerencial em enfrentamento a Administração Pública Burocrática. Para tanto, faz-se fundamental o fortalecimento da *accountability* em que a gestão pública seja aquela que envolva tanto os políticos quanto os cidadãos que os elegeram e em relação a estes políticos e a sua estrutura de governança.

4.3.3 A Estruturação do Corpo Técnico-administrativo no Decorrer dos Anos

A autarquia no início de suas atividades absorveu os recursos, inclusive humanos, dos órgãos correlatos que a antecederam, sendo que na primeira década de sua existência sua conformação funcional e administrativa estruturou-se conforme o determinado através do Plano de Classificação e Cargos do Governo Federal, lei nº 5645/1970; que por sua vez englobava várias carreiras da administração pública sem distinção de órgãos (BRASIL, 1970).

Já nos anos de 1980 algumas carreiras consideradas exclusivas de Estado foram criadas, tais como: Polícia Federal, Auditoria, Controle, Diplomacia, Finanças, etc. Coincidentemente, através da lei nº 7.231/1984, o Incra foi incluído na condição de Autarquia em Regime Especial de Pessoas, mediante a transferência do órgão para o MA e criação/disposição de regime jurídico para seus recursos humanos (BRASIL, 1984).

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 21).

Havendo o Incra sido tipificado como de Regime Especial de Pessoas, por esta ocasião foi aprovada também uma nova estrutura organizacional e em abril de 1997 foi autorizada a realização do primeiro concurso público que se tem notícia na história do órgão. Através deste certame houve o provimento de 1.250 vagas em cargos com mais aptidão às exigências da instituição e ao demandado no decreto nº 91.766/1985, que instituiu o I PNRA. (INCRA, 2016).

O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário. Este foi sem dúvida um grande avanço, na medida que dificultou o empreguismo público (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18).

Não se encontram dados de todos os servidores e funcionários ativos do Incra até esta época, mas em conformidade com a Confederação Nacional de Servidores do Incra (Cnasi), associação de caráter sindical dos servidores da autarquia que há 30 anos acompanha os funcionários do órgão, o quadro de servidores da autarquia apresentou quando da promulgação do I PNRA no ano de 1985, algo em torno de nove mil servidores e funcionários para o cumprimento de suas ações na época. (CNASI, 2016).

Na década de 1990 houve movimentações com o intuito de se conceber uma maior isonomia entre as carreiras típicas de Estado no âmbito do Governo Federal. Nesta ótica e através da lei nº 8.460/1992 se concebeu a criação de inúmeras carreiras específicas e transversais entre os órgãos de administração pública direta e indireta (BRASIL, 1992).

(...) o servidor público, em seu conceito genérico, não somente faz parte da Administração Pública; ele efetivamente é o Estado, ente abstrato, devendo ser representado por pessoas físicas, que exercerão seu cargo ou função visando ao interesse público e ao bem comum. (...) Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas na e pela vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado (BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 29).

Subseqüentemente, como visto anteriormente, houve a extinção do Incra realizada pelo presidente Fernando Collor de Mello em 1990. Tendo o órgão perdido cerca de 40% de seu efetivo na época, foram demitidos 600 funcionários e colocados em disponibilidade outros 2.300, apenas estes últimos retornaram em 1992, quando o então presidente Itamar Franco ressuscitou o órgão. (INCRA, 2016).

Já entrando nos anos 2000, na gestão do presidente da república Fernando Henrique Cardoso e através mobilizações realizadas pelos servidores com aporte da Cnasi, houve avanços no sentido de se reestruturar o quadro funcional da autarquia; nos esforços na construção de uma proposta de estruturação conjunta de um Plano de Cargos e Carreiras ocorreu alguma evolução no tocante a um dos cargos do

órgão, o dos Engenheiros Agrônomos, atribuído por intermédio da lei nº 10.550/2002 com a carreira exclusiva de Perito Federal Agrário (PFA), sendo que as demais carreiras continuaram sem estrutura administrativa. (BRASIL, 2002).

É amplamente reconhecido que planos de carreira burocráticos são essenciais para motivar os servidores, para desenvolver habilidades especializadas, para premiar o bom desempenho, e para introduzir a produtividade como critério de promoção. Em resumo, é essencial para aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública (BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 27).

No ano seguinte, na continuidade pela reestruturação do órgão, já com Luís Inácio Lula da Silva como presidente da república (2003-2010) houve a autorização para o provimento de 366 vagas via concurso público, que posteriormente foram ampliadas para 505 novos cargos, concurso efetivado em 2004. (INCRA, 2016).

Neste mesmo ano, através da medida provisória nº 216/2004, foi sancionada a criação do Plano de Carreira em Reforma e Desenvolvimento Agrário, abrangendo os cargos de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário (ARDA), Analista Administrativo (AA), estes de nível superior e englobando todos os servidores do órgão nas mais distintas formações; e os cargos de Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário (TRDA) e Técnico Administrativo (TA), de nível técnico ou com ensino médio (BRASIL, 2004).

Através do determinado por este instrumento legal, também foram criadas novas vagas para provimento gradual do quadro de pessoal do Incra na quantidade elencada na tabela 4:

Tabela 4 - Número de Vagas Criadas em 2004 para Provimento Gradual do Corpo Funcional do Incra

Cargos criados	Quantidade de novas vagas abertas para provimento gradual
ARDA	2.000
AA	700
PFA	500
TRDA	900
TA	400
Total	4.500

Nota: ARDA – Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário; AA – Analista Administrativo; PFA – Perito Federal Agrário; TRDA: Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário; e TA – Técnico Administrativo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (2004).

No ano de 2005 houve autorização de realização de concurso público objetivando o provimento de 1300 vagas das já elencadas, estas por sua vez foram ampliadas para 1667 quando da realização do processo seletivo. (INCRA, 2016).

Quatro anos depois, já no fim do governo Lula da Silva, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 5.920/2009 ao Congresso Nacional, posteriormente tornado na lei nº 12.277/2012, que consolidou o contido inicialmente na medida provisória nº 216/2004 no que concerne a estruturação dos cargos (BRASIL, 2012).

Ainda em 2010 o Incra obteve autorização para realização de novo concurso público, desta vez para contratação de 550 novos funcionários; posteriormente obteve ampliação para mais 69, perfazendo 619 novas vagas abertas, sendo este o ultimo concurso para provimento de novo efetivo de pessoal, perfazendo um total real de 2.286 novos servidores admitidos neste período de 2003 a 2010. (INCRA, 2016)

Daquelas 4.500 vagas previstas legalmente, resta autorização para realização de novo concurso para provimento das 2.286 restantes, porém sem previsão para sua realização.

4.3.4 Corpo Técnico-administrativo Atual

A estrutura de pessoal permanente do órgão é composta por servidores efetivos, regidos pela Lei 8.112/1990, Regime Jurídico Único de servidores da União.

A figura 5 elenca o gráfico com a escala demonstrativa da força de trabalho e sua distribuição em âmbito nacional, onde até dezembro de 2014 esta estrutura de pessoal possui um total de 5.461, demonstrando-se que a previsão era quase o dobro do quadro atual de funcionários.

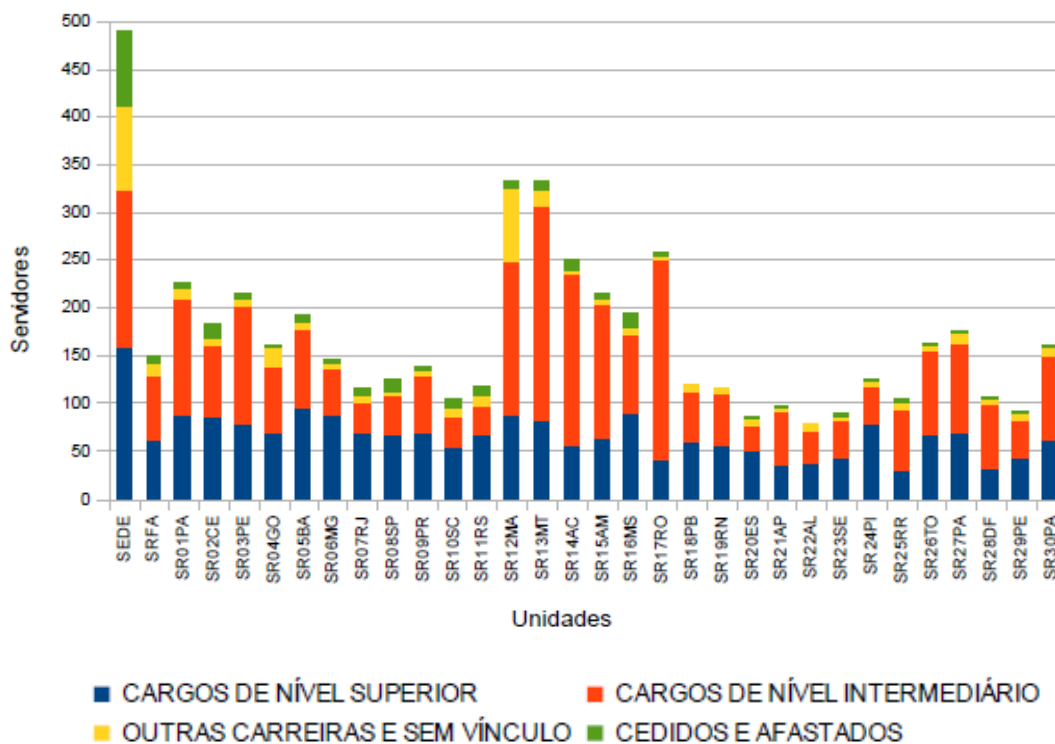


Figura 5 - Gráfico Demonstrativo da Força de Trabalho
Fonte: Reproduzido pelo autor através de Incra (2015).

Perfazem até esta data: 2.118 servidores ocupando cargos que exigem nível de escolaridade superior e ocupante das carreiras de: ARDA e PFA; 2.689 de nível de ensino médio/técnico: TA e TRDA e 238 de nível fundamental/outras carreiras sem vínculo ou exigência com níveis de escolaridade, absorvidos dos órgãos extintos ou criados pelo Incra no decorrer de sua trajetória: porteiros, artífices, telefonistas, motoristas, serviços gerais, radiotelegrafistas, desenhistas, etc.; consta também neste levantamento o quantitativo de 250 servidores que foram cedidos a outros órgãos ou encontram-se afastados, sem especificar em quais os cargos estes se enquadram (INCRA, 2015).

O quantitativo total geral de servidores na ativa, a distribuição e localização nas SR por nível de escolaridade dos cargos ficam demonstradas na tabela 5:

Tabela 5 - Quantitativo de servidores por nível e localização

Localização	Cargos-nível superior	Cargos-nível médio/técnico	Outras carreiras	Cedidos/afastados	Total
Sede Brasília	159	164	88	80	491
SRFA	60	68	14	6	148
SR-01 Pará	88	120	12	5	225
SR-02 Ceará	85	75	8	15	183
SR-03 Pernambuco	78	125	5	6	214
SR-04 Goiás	69	69	20	3	161
SR-05 Bahia	96	81	8	8	193
SR-06 Minas Gerais	87	48	7	3	145
SR-07 Rio de Janeiro	68	32	8	8	116
SR-08 São Paulo	67	42	4	13	126
SR-09 Paraná	69	59	5	4	137
SR-10 Santa Catarina	53	33	10	9	105
SR-11 Rio Grande do Sul	66	32	10	10	105
SR-12 Maranhão	87	162	76	8	333
SR-13 Mato Grosso	82	225	16	11	334
SR-14 Acre	54	181	4	11	250
SR-15 Amazonas	62	142	5	5	214
SR-16 Mato Grosso do Sul	89	82	9	15	195
SR-17 Rondônia	42	208	5	4	259
SR-18 Paraíba	59	53	8	0	120
SR-19 Rio Grande do Norte	54	56	6	0	116
SR-20 Espírito Santo	50	25	8	3	86
SR-21 Amapá	35	56	4	2	97
SR-22 Alagoas	38	32	8	0	78
SR-23 Sergipe	43	39	3	4	89
SR-24 Piauí	78	40	6	2	126
SR-25 Roraima	30	64	6	5	105
SR-26 Tocantins	66	88	7	2	163
SR-27 Marabá	69	94	10	2	175
SR-28 Distrito Federal e Entorno	31	68	5	2	106
SR-29 Médio São Francisco	43	39	8	2	92
SR-30 Santarém	61	87	11	2	161
Total	2.118	2.689	404	250	5.461

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Incra (2015).

As atribuições realizadas pelos servidores do Incra, além de terem caráter de função exclusiva de estado, são dotadas de natureza interdisciplinar e ensejam a participação de diferentes categorias de profissionais em distintos níveis de

formação e conhecimento, na condução de sua missão e na realização da reforma agrária.

Dessa forma, como o serviço público é o que o poder público oferece a seu povo, é fundamental que cada servidor, naquilo que couber, seja preparado para atender às expectativas da sociedade para a qual presta serviço. Neste sentido, a nova administração pública procurará adotar processos que ofereçam ao público resultados semelhantes às que ele obtém da iniciativa privada. Por outro lado, cada servidor público tem de se valorizar e perceber a relevância de seu trabalho, independentemente da remuneração e do reconhecimento alheio. (BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p. 27).

4.4 ENTRAVES: O INCRA E A DIMENSÃO ECONÔMICA E TERRITORIAL DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO BRASILEIROS

Com o advento dos dois PNRAs, a execução da reforma agrária tornou-se tarefa prioritária do órgão, vez que a competência constitucional da reforma agrária é do governo federal, enquanto atribuição típica do estado, por meio do Incra e através desta política pública maior atualmente tem como objetivo a viabilização da produção agrícola sustentável e consequente preservação ambiental, em conformidade à região/território onde ocorre a instalação destes PAs, em nível nacional. Esta é uma estratégia de um plano de ação que visa inserir essa população numa cadeia de produção que gere autossuficiência.

Nos últimos anos, o Incra incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial. O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infraestrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de oito mil assentamentos existentes no País (INCRA, 2016, p. 48).

Para a promoção de uma reforma agrária justa e igualitária, que por sua vez gere o desenvolvimento local e regional nos territórios faz-se necessária uma procura pela excelência na governança pública e no planejamento através da qualificação de seus PAs, dos camponeses assentados e das populações rurais tradicionais em territórios reconhecidos como tais, inclusive em áreas de influência dos Territórios de Cidadania.

Atualmente as principais ações para que isso ocorra são implantadas por intermédio do acesso a uma infraestrutura necessária para garantir a sustentabilidade e a permanência do trabalhador rural na área de residência, produção e vivência.

Utiliza-se para isso de licenciamento ambiental, assessoria técnica, acesso a créditos para instalação, fomento e desenvolvimento por parte destas famílias; há também o aporte aos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988, ou seja: educação, saúde, cultura, esporte, lazer, para que sejam cumpridos os direitos trabalhistas e civis por meio de articulação de políticas públicas, além de priorizar em seu atendimento, o público menos favorecido conforme qualificação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Também contribui no combate à violência no campo, que é uma realidade na zona rural do país; além de consultorias públicas e gratuitas para que haja todo um aproveitamento racional das áreas e recursos naturais disponíveis onde estas famílias passaram a residir e a produzir.

4.4.1 Os Projetos de Assentamento de reforma agrária

Como visto, o Incra desenvolve uma lista de funções bastante ampla, uma vez que é responsável pela fiscalização, cadastro e georreferenciamento de imóveis rurais, além do cadastramento e fiscalização destes, unida à uma grande demanda aberta no reconhecimento, delimitação e titulação de territórios quilombolas e a intervenção na aquisição de terras por estrangeiros.

Embora com tantas funções institucionais, o órgão tem como prioridade a implantação de PAs a consequente realização da reforma agrária no País e tal função é de extrema relevância, levando-se em consideração que por volta de 20% dos imóveis rurais em território brasileiro não passam de posses e há enormes extensões de terras públicas e devolutas sem qualquer registro, além do desproporcional trabalho que é administrar os PAs.

Um PA constitui-se essencialmente de um agrupamento de várias unidades de exploração econômica, agrícola e de habitação, que independem uma da outra, o projeto é adquirido e instalado através de ações do Incra em áreas anteriormente pertencentes a proprietários rurais ou devolutas (pertencente à União).

Estas unidades são denominadas, para fins de estruturação e planejamento, de lotes, parcelas ou glebas e são destinadas a famílias de baixo estrato social rural que atendam aos critérios de seleção da autarquia, baseados no Estatuto da Terra e na carta magna.

O numero de lotes depende não só do tamanho da área onde o PA foi implantado, mas da capacidade da terra (solo), localização geográfica, condições de produção, topografia da área, etc.; e em comportar e sustentar seus ocupantes.

A família beneficiada com um lote de terra, através de um instrumento legal firmado com a autarquia, denominado Contrato de Concessão e Uso (CCU), se compromete, entre outros, aos deveres legais de residir e explorar diretamente a parcela para seu sustento e utilizando-se da mão-de-obra familiar.

Em contrapartida, possuem direito de receber por parte do governo federal acesso as políticas públicas derivativas da reforma agrária para que permaneçam na área e se desenvolvam economicamente: infraestrutura, fomento e instalação inicial, assistência técnica realizada por intermédio de técnicos de Ates/Ater e créditos para alavancarem sua produção através do Pronaf.

Até que o PA seja completamente titulado e as famílias recebam as suas escrituras definitivas de propriedade, o que pode levar até 20 anos, tanto a terra da área do projeto como as famílias beneficiadas estão vinculadas ao Incra, o que ao menos em tese, impede a venda ou arrendamento da terra à pessoas estranhas ao programa de reforma agrária.

Além dos benefícios elencados os projetos de assentamento dão condições de produção familiar e moradia a estes trabalhadores rurais, garantindo, outrossim a segurança alimentar dos habitantes das zonas rurais que se enquadram no perfil de risco social e alimentar.

Após celebrado o CCU as famílias beneficiadas terão este prazo de 20 anos para quitarem o valor da terra e o benefícios sociais recebidos para com a autarquia.

O quadro 19 elenca o passo-a-passo na criação de um PA.

Etapa	Descrição
Criação de Projetos	Realizada através da publicação de uma portaria, onde constam os dados do imóvel, a capacidade estimada de famílias, o nome do PA e os próximos passos que serão dados para sua implantação. Os PAs podem ser divididos em dois grandes grupos: I - os criados por meio de obtenção de terras pelo Incra, na forma tradicional, denominados Projetos de Assentamento (PAs), que incluem os ambientalmente diferenciados; II - e aqueles implantados por instituições governamentais e reconhecidos pelo Incra, para acesso às políticas públicas do PNRA. Os procedimentos técnicos administrativos da criação e reconhecimento estão amparados pela Norma de Execução/INCRA/ nº 69/2008.
Instalação das famílias	É o marco inicial da vida no PA. É nessa fase que a família recebe sua gleba, para explorar e morar.
Estruturação	Após a instalação das famílias e de posse de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), o Incra começa os investimentos em obras de infraestrutura.
Acesso à créditos	As famílias recebem os primeiros créditos no período da instalação do assentamento. Em seguida, o Incra repassa os créditos produtivos para investimento, diversificação e melhoria do processo produtivo.
Geração de renda	Além dos créditos, o Incra dispõe de programas para geração de renda e ampliação da produção.

Quadro 19 – Etapas da implantação de um PA

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em INCRA (2016).

4.4.2 A Distribuição Geográfica dos PAs e a (re) Conquista do Território Rural Pelos Camponeses

Os PAs estão presentes em todo o território nacional, são 9.270 projetos criados e reconhecidos até 30 de julho 2015, data em que foi delimitada a pesquisa, com uma população rural de 956.642 mil famílias.

Com o objetivo de incentivar a produção e o desenvolvimento social e econômico destes PAs, que atualmente possui enfoque na produção agroecológica, a ação continuada do Incra contribui para a melhoria da renda e consequente qualidade de vida de agricultores familiares assentados pelo país.

Elenca-se, na tabela 6, o diagnóstico da quantidade atual em dados, onde relaciona-se também os PAs em áreas reconhecidas como de Território de Cidadania (para fins de ambientação na ruralidade e no panorama rural do país) e a quantidade de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família (voltado para a população diagnosticada como em situação de risco social) e que, em tese, referem-se àquelas recentemente assentadas a menos de 10 anos e que estão em processo de desenvolvimento socioeconômico através da reforma agrária.

Tabela 6: Diagnóstico da quantidade de PAs até 07/2015 – Inclusos Territórios de Cidadania e Bolsa Família

Discriminação	Quantidade
Nº total de PAs	9.270
Nº de famílias assentadas – atendidas pelo Incra	956.642
Área total dos PAs (ha)	87.660.625,3492
Territórios da Cidadania - nº de PAs	5.927
Territórios da Cidadania - nº de famílias assentadas	645.751
Bolsa Família - Nº de famílias assentadas beneficiadas	383.112
PA com mais de dez anos – anterior a 2005:	
Nº de PAs	6.978
Nº de famílias assentadas	629.989
PA com menos de dez anos- 2005 a 2015:	
Nº de PAs	2.359
Nº de famílias assentadas	326.653

Fonte: elaborado pelo autor através de Incra (2016).

Em conformidade a estes dados, verifica-se que há um passivo de quase um milhão de famílias, distribuídas em mais de nove mil PAs que por sua vez estão instalados em 2060 municípios no Brasil.

Sabendo-se então que a área ocupada por estes projetos é de aproximadamente 88 milhões de hectares, que perfazem algo em torno de 10% de todo território nacional, ratifica-se a tese já elencada anteriormente de que há uma enorme concentração fundiária no país, uma vez que, apesar dos esforços conjuntos do governo, movimentos sociais e sociedade civil, apenas 1/10 deste território é efetivamente empregado na justa distribuição de terras e conseqüentemente, na de renda.

Por outro lado, na execução da reforma agrária sob as pautas governamentais dos presidentes que ocuparam o cargo e também por pressão de movimentos sociais rurais, o assentamento deste quantitativo de pessoas aumentou muito no decorrer dos anos. Os dados em relação a assentamento desde sua fundação até a atualidade, entre 1970 e 2015, seguem de acordo com a tabela 7.

Tabela 7 - Assentamento de Famílias de Trabalhadores Rurais Entre 1970 a 2015

Período	Quantidade de famílias assentadas
1970 a 1984	41.765
1985 a 1994	115.604
1995 a 2002	404.705
2003 a 2010	350.138
2010 A 2015	44.430
Total	956.642

Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Brasil (2006) e Incra (2016).

Observa-se nos dados apresentados que no início, o assentamento de famílias era um tanto tímido para a realização da reforma agrária em comparação à colonização que realizou o deslocamento de levas com centenas de milhares de imigrantes.

Em um primeiro momento, compreendido entre os anos de 1970 a 1984, os agricultores foram assentados/ alocados através de projetos em áreas denominadas Projetos de Fronteira (PFs), Projetos de Assentamento Diferenciados (PADs) e Projetos Especiais de Colonização (PECs), estes por sua vez perfizeram 41.765 famílias, com uma média anual de apenas 2.784 famílias beneficiadas (SIPRA, 2016).

Tendo a política de reforma agrária propriamente dita se iniciado apenas com o advento do I PNRA, já no período seguinte de 1985-1994, o total de famílias assentadas chegou a 114.604 com média de 11.460 famílias/ano.

De 1995-2002, anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi registrado uma elevação, atingindo 404.705 beneficiários, com media anual de 50.588 famílias assentadas. O PT enquanto partido de oposição durante os dois mandatos do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, acusou-o seguidamente de menosprezar a reforma agrária.

No período recente, em que o Partido dos Trabalhadores (PT) alçou ao governo federal, foram assentadas 394.568 famílias entre 2003 e 2015, perfazendo a média anual de 30.351 famílias beneficiadas (SIPRA, 2016). Gerando bastante insatisfação e desapontamento junto aos movimentos sociais e as populações do campo, visto que contou com o apoio desta parcela da população para se eleger.

Apesar desta discrepância no número de famílias assentadas em comparação ao governo anterior, pode-se afirmar que este governo tenha tido interesse, por intermédio do II PNRA, em elaborar estratégias de conciliação entre o agronegócio, a agricultura familiar e a reforma agrária, mas não passou de intenção, uma vez que durante o governo de Dilma Rousseff, também do PT, que sucedeu Lula da Silva, a tendência tem sido de declínio, pois esta deu continuidade no processo de decadência das políticas públicas de reforma agrária.

Estes PAs estão presentes em todas as regiões do Brasil, abrangendo todos os estados da federação mais o Distrito Federal, a situação atual da distribuição destes projetos demonstra o seguinte quadro de distribuição de famílias, conforme elencado na tabela 8:

Tabela 8 - Quantidade de Famílias Assentadas por Região Brasileira

Região do Brasil	Quantidade de Famílias
Norte	401.530
Nordeste	320.179
Centro Oeste	120.342
Sudeste	42.992
Sul	36.099
Distrito Federal e Entorno	35.500
Total	956.642

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Incra (2016).

Considerando-se uma média da família brasileira de quatro pessoas, o programa de reforma agrária do governo federal, por intermédio do Incra, assentou e atende a um passivo rural de aproximadamente 4 milhões pessoas que podem ser contabilizadas como beneficiários diretos desta política pública.

Nestes 46 anos de história da atuação da autarquia pode-se afiançar que muito se investiu nestes PAs, trazendo o desenvolvimento onde anteriormente não havia nada. A população beneficiada tem na autarquia a fonte de acesso a uma série de conquistas que vem lhes proporcionando uma melhor condição de cidadania. Esses projetos constituem-se, com tempo de implantação e estágios

diferenciados de desenvolvimento, em tese, no passivo que tem o Incra, demandante da promoção de ações e serviços que efetivamente assegurem a consolidação e emancipação dessas áreas de assentamento.

Envolve desde iniciativas meramente assistenciais, como a concessão de cestas-alimentares, até àquelas de natureza estruturantes, a exemplo da implantação de infraestrutura física e de serviços sociais básicos, afora à concessão de diferentes modalidades de crédito e à prestação da assistência técnica, social e ambiental entre outros, indispensáveis à efetivação da reforma agrária e consolidação dos assentamentos.

Vale lembrar que no preço do assentamento de uma família em um projeto de reforma agrária, gerando em média três empregos, dois diretos e um indireto, se inclui habitação, água, energia, estrada, educação, saúde, enfim toda a infraestrutura necessária à inclusão social e à promoção da cidadania às comunidades assistidas.

4.4.3 A Importância do Órgão e as Dificuldades na Realização de Sua Missão

O quadro de servidores da autarquia, composto atualmente por pouco mais do que cinco mil servidores, já apresentou, quando da promulgação do I PNRA no ano de 1985, algo em torno de nove mil servidores para o cumprimento de suas ações na época. Esta força de trabalho pertencente ao instituto teve uma redução severa de metade de seu contingente operacional desde desta época até o presente.

Levando-se em consideração que neste meio tempo, as ações rotineiras de ordenamento fundiário, fiscalização da Função Social da Terra e acompanhamento cadastral em cartórios teve um incremento de 33%, uma vez que de 61, passou para mais de dois mil municípios. (INCRA 2016).



Figura 6 - Ilustração do Panorama da Reforma Agrária no País Até 1985

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados coletados em Sipra (2016), e Incra (2016)

Neste período, como representado na figura 6, entre os anos de 1970 e 1985, excetuando-se projetos de colonização, as ações do Incra se distribuíram em: Quantidade de famílias assentadas: 41.764; PAs implantados: 67; área em território brasileiro: 9,8 milhões de ha; municípios atendidos: 61, distribuídos em 14 Estados; quantidade de servidores ativos: estimado em 9 mil (INCRA, 2016).

Após o advento dos I e o II PNRAs, o quantitativo de PAs aumentou de 41.765 em 1984 para 956.642 em 2015, ou seja: mais famílias beneficiadas, maiores áreas desapropriadas/convertidas para a abrangência do Incra e menos funcionários para atender uma demanda sempre crescente. Com um território que passou de menos de dez milhões para os atuais quase 88 milhões de hectares e um aumento

dos recursos humanos para seu atendimento de qualidade, como elencado na tabela 9.

Tabela 9 - Comparativo da abrangência das ações de reforma agrária do Incra entre os anos 1970-1985 e 1986 e 2015

Período:	1970 - 1985	1986 - 2015
Numero de Famílias Atendidas em PAs:	41.764	956.642
Quantidade de PAs:	67	9.270
Área (ha):	9.8 milhões	88 milhões
Municípios Atendidos:	61 em 14 Estados da Federação	+ 2000 em todos Estados e Distrito Federal
Quantidade de Servidores:	9.000	5.461

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Incra (2016).

Um exemplo disto é que, considerando-se, por um lado, apenas o universo da população assentada, em número de 956.642 famílias; e por outro, a quantidade global de servidores, que perfazem por sua vez 5.461 profissionais, tem-se uma média de 175 famílias a serem atendidas por cada funcionário.

Ressalte-se que esta desproporção verificada pode ser até mesmo maior, uma vez que: supondo-se que 30% da mão-de-obra exercem apenas atividades administrativas para manutenção do órgão e que 70% encontram-se envolvida nas atividades que atingem a população destes PAs, tem-se aproximadamente 3800 trabalhadores para o atendimento das demandas, perfazendo uma equação de 251 famílias por técnico do Incra que na lógica elencada e sem correr o risco de exageros na interpretação dos dados, dá-se uma média de 1004 cidadãos para cada trabalhador do órgão.

Outro exemplo desta desproporção: tomando-se o número de imóveis cadastrados no país, de 5,1 milhões, divididos por este número de servidores que exercem atividades finalísticas, tem-se então uma média de 140 mil imóveis por técnico, para serem vistoriados e fiscalizados. E ainda: sabendo-se que as áreas de todos os imóveis cadastrados no país possuem o equivalente a 571.740.919,42 ha, cada um destes profissionais seria obrigado a percorrer o equivalente a 150.458,1366 ha.

Se fosse levantado também todo o público atingido pelas ações do instituto, além dos beneficiados em PAs, tais como: povos quilombolas, ribeirinhos, faxinais, extrativistas habitantes de reservas, trabalhadores rurais acampados, etc, este público poderia alcançar a cifra de 10 milhões de pessoas (CNASI, 2016).

Além destes aspectos relevantes elencados e levando-se em conta o estudo promovido pelo MDA e IICA sobre a Nova Ruralidade brasileira, ter-se-ia este universo ampliado em até 70 milhões de habitantes rurais que, direta ou indiretamente, são atingidas pelas ações do Incra (BOUERI, 2013).

Outro aspecto pertinente que necessita também ser levado em consideração é a faixa etária elevada de boa parte do contingente operacional, cuja necessidade de substituição se faz real e imediata. Atualmente, 45% da força de trabalho da autarquia, que perfaz mais de 2000 profissionais, já reúnem requisitos suficientes para a aposentadoria, o que agrava ainda mais o quadro de deficiência de pessoal (CNASI, 2016).

4.4.4 Orçamento

Soma-se aos entraves já elencados também as peculiaridades na oscilação do orçamento para as ações uma vez que o Incra, em sentido amplo, é uma autarquia, pertencente ao quadro de administração indireta do governo federal. Como tal tem como fonte de financiamento o orçamento geral da União para a execução de seus designios instrucionais recebendo seus recursos públicos oriundos do Tesouro Nacional através de dotação específica realizada no OGU.

Em conformidade aos dados do *site* de Transparência Pública do Governo Federal, o orçamento oficial para o Incra entre os anos de 2009 a 2014 são aqueles elencados na tabela 10:

Tabela 10 – Dotação orçamentária do Incra entre os anos de 2009 a 2014

Ano	Orçamento (R\$)		% Realizado
	Previsto	Realizado	
2009	1.683.473.514,00	807.130.752,33	47,94
2010	1.267.037.716,00	906.941.717,03	71,57
2011	1.340.237.200,00	999.665.587,40	74,58
2012	1.081.998.480,00	1.130.907.700,3	104,52
2013	1.657.835.112,00	2.916.730.017,17	175,93
2014	1.865.999.235,00	1.315.226.862,86	70,48

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Portal da Transparência (2016).

Nos anos de 2012 e 2013 houveram complementações orçamentárias para o pagamento de Títulos de Dívida Agrária (TDAs) junto a ex-proprietários rurais que tiveram suas propriedades desapropriadas para fins de reforma agrária pela União e também para as ações de reforma agrária em geral, para os respectivos exercícios.

Tal medida é autorizada pelo Art. 55, Inciso II da Constituição Federal, através de competência delegada ao Senado Federal para legislar sobre o assunto, para atendimento do Plano de Reforma Agrária, conforme o Parágrafo 4º do Art. 184 da Constituição que rege “O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício” (BRASIL, 1988).

Infelizmente após este período descrito na tabela 10, a situação orçamentária tendeu a piorar, em consequência da crise econômica pela qual passa o país; e para o ano de 2015, devido à redução da estimativa da receita do OGU, a programação para a realização das metas da autarquia foi fixada na ordem dos R\$ 1.800.000.000, totalizando apenas a metade do liberado no ano anterior, obrigando a autarquia a um corte de mais de 47% nas suas despesas discricionárias gerais em relação ao previsto na LOA (CNASI, 2016).

No exercício do corrente ano de 2016, para garantia de manutenção do *superávit* primário (nome dado à medida que mantém fundos no saldo utilizado para pagamento de amortizações e juros devidos ao sistema financeiro a título de dívida pública), houve um corte substancial de investimentos em programas sociais e serviços públicos e em consequência o Incra teve seu teto financeiro sido fixado em R\$ 743.000.000, diminuindo consideravelmente os investimentos e ações realizadas pelo Órgão (INCRA, 2016).

4.5 ANÁLISE DOS ENTRAVES

Esta incompatibilidade entre a estrutura de governança e o crescimento da demanda de trabalho, unido a instabilidade orçamentária e as pressões sofridas pela conjuntura social, trazem como consequência a precarização do órgão no atendimento das demandas sociais do campo e na deterioração do seu trabalho como um todo, que em seu conjunto já tem seu valor diminuído na ausência de incorporação de seus propósitos.

[...] uma pesquisa de avaliação dos assentamentos realizada pelo Incra em 2010, envolvendo 16.153 famílias assentadas em 1.164 assentamentos, revelou várias dificuldades enfrentada pelos assentados, que vão desde o acesso ao crédito e à educação, passando pela saúde, infraestrutura básica e produtiva. Dos dados divulgados na imprensa e comentados pelo presidente do Incra, 56,17% dos assentados não têm energia elétrica ou têm com irregularidade, o que inviabiliza a atividade produtiva; 57,89% avaliaram as estradas como ruins ou péssimas, dificultando o deslocamento das famílias e o escoamento da produção; 42,88% dos assentados estudaram até a 5ª série e 16,42% são analfabetos, a educação das crianças e dos adultos é um ponto crítico nos assentamentos; 55,74% avaliam como péssimo ou ruim o acesso aos serviços de saúde (BRAGA, 2012, p. 484).

No caso específico do Incra, tal desafio de implantação de boa governança esbarra diretamente em dificuldades de todas as ordens, sejam elas, operacional, burocrática, financeira e gerencial. Com o condicionante da magnitude da missão uma vez que enquanto um organismo com atribuição típica de Estado, é papel do órgão promover a democratização do acesso a terra.

Nesta ótica que o Incra, enquanto representa o papel de governo na sociedade rural brasileira, e enquanto órgão federal específico que atende a essa população. Tem como desafio a busca pela governança de qualidade, que envolve não só os gestores e servidores da autarquia, mas toda a sociedade atingida, afinal, fundamentando-se nestes fatos, tem-se que:

(...) governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do

Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem estar público (OLIVEIRA *et al.* 2012, p.8).

Resta o entendimento de que a questão da reforma agrária no Brasil está longe de ser definida, mais um motivo pela qual cresce a responsabilidade do governo federal na diminuição dos conflitos ocasionados pela má distribuição de terras e renda e concomitantemente, alavancar as mudanças sociais que a população camponesa deseja e necessita.

Além do enorme prejuízo pela não continuidade das políticas cujo planejamento e subsequente estrutura de governança construída ao longo dos anos arrisca-se a perder. Do que conclui-se que sejam as barreiras a serem superadas na modernização do órgão para a conquista da plena cidadania no campo.

As confusões quanto ao sentido da democracia expressam-se, por fim, numa visão segundo a qual o importante é tomar decisões rápidas baseadas na vontade de quem está no poder. Estudos recentes têm, ao contrário, mostrado que a coerência das decisões e a estabilidade das políticas públicas podem ser aumentadas e não reduzidas, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que requerem amplas negociações e debate entre os diferentes atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas. Em suma, a perspectiva da *accountability* democrática supõe a conciliação, tanto do ponto de vista analítico quanto do ponto de vista normativo, entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia (LOUREIRO *et al.*, 2010, p.21).

Já na etapa final da elaboração deste trabalho, neste ano de 2016, uma nova mudança no cenário político ocorreu: a saída da presidente da república Dilma Vana Rousseff. Eleita originalmente para um segundo mandato de quatro anos em 2014 foi afastada de suas funções no mês de maio deste ano por um período inicial de 120 dias. Este afastamento foi articulado pelo Congresso Nacional em maio devido à denúncias de irregularidades fiscais nas contas do ano de 2015 e a decisão ratificada pelo Senado Federal. No mês de agosto, houve o julgamento final do pedido de *impeachment* levado a efeito por aquela corte.

Quem responde atualmente pela presidência da república é o seu vice-presidente, Michel Miguel Elias Temer Lulia. Através da Medida Provisória (MP) 726/2016, a título de enxugamento da máquina administrativa estatal, o presidente em exercício extinguiu várias pastas, inclusive o MDA, acenando também para modificações nas atribuições e estruturas de vários órgãos, entre os quais encontra-

se o Incra, agora subordinado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, sendo que o minguado orçamento previsto para o ano de 2016 durou apenas o primeiro semestre do ano e diferentemente de alguns anos anteriores, neste não houve complementação orçamentária, paralisando completamente as ações da autarquia.

4.6 PROPOSIÇÃO DE ROTEIRO

Ao se inserir a reforma agrária no debate sobre o arranjo do estado, aponta-se para a vinculação entre esta e o desenvolvimento social no território, o que é essencial para o desenvolvimento igualitário. Faz-se necessária o planejamento através da elaboração de programas orientados através das idiossincrasias territoriais manifestas através de suas necessidades.

Observa-se que a reforma agrária não é mais apenas uma expressão de política social de compensação de injustiças, mas sim uma ferramenta importante no desenvolvimento sustentável e na retomada do crescimento da economia brasileira, instrumento que bem articulado pode vir a gerar mais inovações e preservação ambiental.

Neste aspecto observa-se que a participação estatal se apresenta como uma necessidade gerencial e administrativa, ao estabelecer e implementar políticas públicas e ao fomentar a eficácia nas diversas ações, a serem estruturadas para que se potencializem os benefícios, potencializando os recursos disponíveis.

Para viabilizar a ampliação da reforma agrária, o desenvolvimento produtivo dos assentamentos, o fortalecimento da agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável, é preciso mobilizar as energias da sociedade e do Estado, revalorizando o território rural como espaço de vida e cidadania, de inserção social e produtiva e de articulação das políticas públicas (SAMPAIO *et al.*, 2007, p. 76.).

Ultrapassando os limites de uma simples política assistencial e ocupação de terras que não cumprem sua função social, as ações da autarquia se alicerçam atualmente na viabilidade econômica dos PAs, na sustentabilidade ambiental e na interação entre as cadeias produtivas locais e regionais que articuladas colaboram na efetivação do desenvolvimento territorial rural brasileiro.

Não pode se negar que o Incra vem vivenciando um novo ciclo histórico, assinalado por uma demanda cada vez maior por serviços de qualidade e pela inquietação ambiental, além da inovação e empreendedorismo na produção agrícola ocasionada pelo aumento na demanda de produção de alimentos.

A reforma agrária é fator determinante para o desenvolvimento regional e territorial e isto aponta para a implementação de políticas públicas que acompanham a instalação de um PA que gerem maior formação profissional, empregos através da produção agrícola e industrial e majoração do consumo e movimentação comercial.

A legislação agrária no país avançou bastante nos últimos anos e através desta evolução resultam as ações atuais do Incra. Estas ações, consequência da correlação de forças políticas da sociedade, necessita de medidas que favoreçam ainda mais a implementação das políticas públicas para o camponês, objetivando o rompimento com um passado de subdesenvolvimento da agricultura, onde a concentração de renda e terras sempre impediu o desenvolvimento socioeconômico do/no campo.

Deste modo, faz-se premente e necessário a procura por novas fontes de financiamento para a reforma agrária e o desenvolvimento socioambiental destas famílias, para que possa haver sustentação às políticas já implementadas e novas que poderão daí advir.

Cabem neste aspecto discussões políticas entre pastas de planejamento e finanças do Governo Federal, como o MPOG e o Ministério da Fazenda (MF), para buscar-se aporte na legalidade da cobrança e destinação ao Incra de valores arrecadados através de Imposto Territorial Rural (ITR), além de liberação de recursos da Contribuição Econômica das Agroindústrias, créditos de carbono recebidos através de ativos ambientais encontrados nas reservas preservadas dos PAs, atualização dos índices das taxas cadastrais cobradas pelo órgão e gestão efetiva do seu patrimônio imobiliário.

A autarquia, em si, pode ser considerada como geradora do desenvolvimento no campo e portanto, partindo do princípio da boa governança e através da gestão do acervo fundiário do país pode-se alavancar a soberania brasileira, integrando a produção dos PAs nos arranjos produtivos e conseqüentemente suscitar o aumento da demanda de empregos, geração de renda, aumento da produção de alimentos para o povo brasileiro, incrementando sua

qualidade de vida e fomentando a segurança alimentar e nutricional, além do bem estar social que advirão destas medidas.

Para tanto faz-se necessária a criação de expedientes para que o programa de reforma agrária tenha começo, meio e fim, estimulando-se a efetivação de mecanismos que realizem a titulação das glebas individualmente e deste modo, investindo-se na emancipação das comunidades.

O incentivo a qualificação dos beneficiários através de maior aporte na educação e nas praticas de produção agroecológicas que desenvolvam a sustentabilidade faz-se também premente, fortalecendo assim a exploração de uma agricultura saudável e viável economicamente.

O futuro e destino dos trabalhadores e agricultores familiares, em particular, e da sociedade em geral no Brasil estão comprometidos em suas condições de vida, emprego e desenvolvimento humano pelos pesados custos sociais impostos pelo sistema agrário dominante - o chamado agronegócio. Este, pelas relações fundiárias e de trabalho que gera e reproduz, concentra riqueza, degrada o meio ambiente e restringe cada vez mais o mercado de trabalho. Como consequência, impõem-se estruturas de produção e distribuição de renda no meio rural fortemente restritivas ao mundo do trabalho e à economia familiar. Tudo isto ocorre ao arpejo do próprio conceito constitucional da terra, definido como um bem social, sujeito a critérios econômicos sociais e ambientais legitimadores de direito de propriedade fundiária. (SAMPALHO *et al.*, 2007, p. 6).

O estímulo ao cooperativismo e ao associativismo de forma inovadora e continuada é também um aspecto a ser considerado, pois trás em seu bojo a viabilidade econômica e uma maior integração de cadeias de produção em suas bases territoriais. Esta abordagem origina uma conexão à agroindústria, que por sua vez, além de ocupar uma posição de vanguarda no campo, supre a demanda alimentar do país.

Propõe-se deste modo que sejam executadas as políticas públicas de forma a viabilizar a inclusão e acesso dos assentados aos bens e serviços públicos. O que requer a realização de mudança na atual estrutura de governo, que por sua vez exige decisão política e uma análise da dimensão econômica de acesso e permanência na terra, modernização e estruturação dos assentamentos rurais, implementação de políticas sociais de combate à pobreza e de ampliação de direitos como acesso à moradia, alimentação, saúde, educação e renda.

Valida-se assim a ideia de que a *accountability* é a responsabilização dos gestores comprometidos no planejamento e execução das ações. Dito de outra forma: como a transferência de responsabilização. A compreensão da responsabilidade vincula-se a imputação de penalidades legais.

(...) *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião (LOUREIRO *et al*, 2010, p.19).

Se bem utilizadas, tais estratégias de desenvolvimento, através de inter-relação de seu meio com o contexto global, objetivará a inserção dessas comunidades rurais no sistema produtivo através de cooperativas e associações de produtores.

Combatem-se assim os fatores que ocasionam o êxodo rural em função da pobreza, objetivando a permanência dessa população em seu meio, através de incentivos relacionados à implantação de políticas públicas que objetivem a geração de renda, a valorização de sua cultura e seus saberes e conseqüente fortalecimento de sua autoestima.

Valida-se assim a ideia de que a *accountability* é a responsabilização dos gestores comprometidos no planejamento e execução das ações. Dito de outra forma: como a transferência de responsabilização. A compreensão da responsabilidade vincula-se a imputação de penalidades legais.

As particularidades inerentes à aplicação da *accountability* ocasiona maior transparência por parte dos dirigentes públicos na aplicação de recursos públicos na implantação da reforma agrária. É necessário que haja verificação na aplicação das políticas públicas e dos recursos a elas destinados e adequadamente empregados.

Os modelos de gestão e resultados na Administração Pública Federal, como é o caso do Incra, quando unidos à *accountability*, é condição fundamental de validação do poder. As estruturas administrativas que interagem com as políticas públicas de reforma agrária constituem-se em sistemas que buscam o desenvolvimento do território objetivando a produtividade. Com a sustentação do

Estado, a Administração Pública Gerencial e a *accountability* geram resultados nas atividades de normatização, controle, transparência e responsabilização de ações para o planejamento racional e adequado do funcionamento de toda essa esfera social.

5 CONCLUSÃO

Uma efetiva política de desenvolvimento social deve não apenas canalizar recursos econômicos para a parcela da população rural classificada como pobre, mas essencialmente, buscar a superação daqueles considerados os piores indicadores de qualidade de vida.

Os temas de reforma agrária e desenvolvimento territorial rural, devido à pluralidade de interesses implicados e a multiplicidade e dificuldades na execução das tarefas correlatas a esta política pública notadamente quanto ao o órgão que a executa em nível federal não pode ser tratado com leviandade pela sociedade. Sua responsabilidade não deve ser apenas do governo, a elaboração e implantação necessitam de irrestrito aporte e participação da conjuntura social em que se insere, almejando os alicerces na edificação de uma sociedade rural que possa ter a igualdade, a democracia e a solidariedade como objetivos a serem consolidados.

Ao Incra permanece o desafio de corresponder às necessidades e exigências das famílias camponesas e da sociedade civil que se organiza através de movimentos sociais do campo, tencionando a ampliação e consolidação dos projetos de assentamento da reforma agrária como resposta às estes justos requerimentos e a sua multiplicação pelo território brasileiro. Principalmente em áreas de grande incidência de trabalhadores rurais. Para isso, um campo amplo de trabalho que objetive o planejamento continuado poderiam ser os Territórios de Cidadania.

Para que as necessidades possam ser correspondidas, é imprescindível a manutenção das estruturas já conquistadas nos últimos anos de incentivo à agricultura familiar através dos dois PNRAs. Para tanto, faz-se obrigatório à requalificação, renovação e ampliação do corpo técnico do órgão, como maior aporte nos trabalhos realizados em todas as suas ações finalísticas, que foi como descrito, são fundamentais para a continuidade das políticas públicas já implantadas e das conquistas efetivadas, missão primordial da autarquia.

Esta missão é realizada dentro dos princípios de uma boa administração pública que pretende a impessoalidade, a moralidade e a legalidade em todas as suas ações, concebendo-se assim através da cooperação continuada entre cidadãos e movimentos sociais empenhados na aplicação e fomento dessa política pública maior cuja estrutura desdobra-se em várias outras.

Através da reforma agrária, se objetiva consolidar a promoção da cidadania e através de um fortalecimento de *accountability*, fortalecer a concepção de uma sociedade civil forte e organizada.

Há uma potencialidade muito grande na promoção da agroindústria brasileira familiar através do estímulo gerado pelas ações do Incra. A criação destas unidades familiares de produção/comercialização geram empregos diretos e indiretos, segurança alimentar e nutricional, preservação ambiental e o mais importante: o resgate à cidadania desta parcela da população brasileira.

O desenvolvimento social brasileiro trás em seu bojo, por sua vez, o problema estrutural de duas altas concentrações: fundiária e de renda. Estes obstáculos ao pleno melhoramento dos alicerces sociais só pode ser enfrentado através de um maciço planejamento para o fortalecimento e estímulo à agricultura familiar, visto que um bom programa de governo, baseado nos princípios da *accountability*, unido a uma justa distribuição dos insumos necessários carrega por si só o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento da agricultura familiar gerando em consequência um país mais igualitário e democraticamente sustentável.

A política pública de reforma agrária no Brasil não pode ser considerada atualmente como apenas mais uma política social compensatória das injustiças no campo. Há sim a necessidade de ter uma visão desta política como impulsor de uma fase histórica na formação de capital original e de atendimento a todo um sistema de mercado de bens dos trabalhadores rurais, que gera inovação, empreendedorismo, desenvolvimento econômico e social e preservação ambiental.

Os dados apresentados no decorrer deste estudo, no que se refere ao demonstrativo da atual situação da autarquia, de seu desempenho institucional no decorrer das ultimas décadas e de suas atribuições constitucionais, só corroboram com a tese de que, apesar dos impedimentos e carência de recursos humanos e estruturais pela qual esta vem passando, a importância e a magnitude de sua missão não pode ser desconsiderada.

Estes dados e demonstrativos só reafirmam a indispensabilidade de se estruturar seu corpo técnico, que embora altamente qualificado e experiente, necessita de aporte e dimensionamentos criteriosos no cumprimento das suas ações que como observado, exigem caráter multidisciplinar devido às intrincadas e complexas operações.

Levando-se em conta que a atual estrutura do órgão deixa a desejar no que se considera minimamente indispensável para um ente de administração indireta que tem como missão a implantação da reforma agrária em nível nacional, além do ordenamento e gerenciamento da estrutura fundiária brasileira, tarefas desmedidas pela sua magnitude de alcance e operacionalização, a exigência na (re) estruturação do órgão se faz premente. Não só no que se refere à qualificação e composição de seu quadro funcional, mas de recursos materiais e de garantia na dotação orçamentária para que suas ações tenham continuidade.

Esta atuação no cenário rural brasileiro é de extrema relevância para a manutenção das conquistas já realizadas e para utilização do território brasileiro de maneira racional e sustentável. As ações realizadas pelo Incra por intermédio de seu quadro de servidores abrange, de maneira indistinta, todo o grupamento em que se inserem os habitantes do meio rural, sejam trabalhadores rurais assentados e acampados; pequenos, médios e grandes produtores rurais e comunidades tradicionais em geral, do campo, dos rios e das florestas.

Estes povos, vinculados a terra e tendo nela seu único meio de (sobre) vivência e produção, sustentam através deste meio a (re) produção de todas as formas de vida, o que evidencia a considerável necessidade na manutenção do Incra não só para essa parcela da população, mas para a sociedade em geral, enquanto organização a ser fortalecida.

Neste quase meio século de existência, a autarquia reduziu as dificuldades vivenciadas pelo campesinato, seja democratizando o a possibilidade em se adquirir um pedaço de terra, seja promovendo uma regularização fundiária mais justa, seja estimulando a inclusão das famílias no processo de desenvolvimento econômico e produtivo proporcionado pela reforma agrária.

A repercussão da justa distribuição de terra e renda proporcionadas pela reforma agrária destaca-se através das ações da autarquia e do impacto destas nos cidadãos atingidos pela política pública, mesmo tendo muito a ser ainda realizado, é notável os milhares de toneladas de alimentos produzidos que abastecem a mesa do cidadão brasileiro.

Além disso, o impacto da universalização do acesso à educação, terra, habitação, assessoria técnica, créditos produtivos não podem ser mensurados apenas através de dados, mas principalmente pelo aumento dos indicadores das

perspectivas de vida digna e de esperança para aqueles que nunca tiveram nada e viveram sempre à margem da sociedade.

Esta população pode ter muito a se queixar do Incra, dos governos e da forma como as políticas agrárias e agrícolas são implementadas, pois sempre há um maior estímulo à agricultura industrial dos grandes produtores rurais realizada para exportação de *commodities* na forma de grãos e carne, mas é inegável que a política de reforma agrária vem combatendo também as injustiças sociais e alavancou muito o desenvolvimento do campo nas últimas décadas.

Neste aspecto, as intervenções realizadas pelos governos através do Incra na aplicação da reforma agrária e na elaboração do planejamento de sua aplicação vem conseguindo, ao longo dos anos, cada vez maior legitimidade e reconhecimento social, seja devido a capacidade em se dialogar com o trabalhador rural e consequentemente arbitrar os conflitos do campo, seja pela competência em administrar a questão agrária apesar de todos os percalços pelos quais passou e passa, através do respeito que demonstra pela luta pela terra que é fonte de sustento, trabalho e cidadania para tantas famílias brasileiras.

Há também a responsabilidade em se impulsionar uma administração adequada de recursos públicos entre as diversas entidades responsáveis pelos programas sociais. Este é um dos grandes desafios pertinentes no âmbito político-institucional, na construção de novas parcerias entre todos os grupos sociais e no estímulo à reforma das instituições públicas; e as mudanças sociais necessárias, objetivando obter a base de sustentação e consonância entre os atores envolvidos.

Neste contexto é considerável a necessidade do reconhecimento, por parte do Estado, em se garantir igualdade de condições e capacidades entre as várias classes de população do campo, para que a sociedade organizada de trabalhadores rurais possa constituir condições para o seu desenvolvimento sustentável, a partir de bases ocupacionais, distributivas e ambientais, fundamentalmente diversas do modelo agrário hegemônico: o agronegócio.

Por conseguinte, pretende-se que as reflexões por hora elencadas ofereçam insumos para o debate acadêmico e na prática, que enseje um maior incentivo para que organizações correlatas no âmbito dos três poderes possam retirar da experiência do Incra neste quase meio século de existência. Também para se procurar um maior desenvolvimento rural através da participação popular no

planejamento das ações de gestão e implantação de empreendimentos coletivos sociais que tragam em seu bojo uma trajetória de sustentabilidade que seja integrada às redes agroindustriais, através da abordagem territorial na exploração dos PAs por intermédio de arranjos produtivos e de inovação e na integração campo-cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento no Brasil: memória histórica. **Parcerias estratégicas**, Brasília (DF), v. 9, n. 18, p. 157-190, ago. 2012. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/637/597> Acesso em: 14 jul. 2014.

BAER, Werner, **A Economia Brasileira**, São Paulo (SP): Nobel, 1996.

BONEZZI, Carlos A; PEDRAÇA, Luci L. O. **A nova administração pública: reflexão sobre o papel do servidor público do estado do Paraná**. Monografia (Pós-Graduação em Formulação e Gestão de Políticas Públicas). Londrina (PR): UEL, 2008. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/artigos/administracao_e_previdencia/a_nova_administracao_publica.pdf>. Acesso em: 24 out. 2015.

BOUERI, Rogério; *et al.* **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília (DF): Ipea, 2013.

BRAGA, Brenda. As atuais políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília (DF): IICA, p. 441 – 504, 2012.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5645-10-dezembro-1970-322185-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. **Lei n. 7.231, de 23 de outubro 1984.** Transfere competência do INCRA para o Ministério da Agricultura, dispõe sobre o regime jurídico do pessoal do INCRA e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7231.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 7.586 de 10 de abril de 1987.** Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7596.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição.** 1988. Sumário. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/sumariobd.asp> > Acesso em: 21 ago. 2015.

BRASIL. **Lei n. 8.460, de 17 de setembro de 1992.** Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.550, de 13 de novembro de 2002.** Dispõe sobre a estruturação da Carreira de Perito Federal Agrário, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA e da Gratificação Especial de Perito Federal Agrário - GEPR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10550.htm>. Acesso em: 12 fev. 2014.

BRASIL. **Medida Provisória n. 216, de 23 de setembro de 2004.** Dispõe sobre a criação do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária - GDARA, altera a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, reestrutura os cargos efetivos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal e de Agente de Atividades Agropecuárias do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e reajusta as parcelas remuneratórias que lhe são devidas, institui a Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/216impressao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016

BRASIL. **Memória Incra 35 anos**. Brasília (DF): NEAD/MDA, 2006. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-74145-lt_Memria_Incra_35_anos_-1924318.pdf> Acesso em: 04 mai. 2014.

BRASIL. **Decreto n. 6.812, de 03 de abril de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6812.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.702, de 07 de agosto de 2012**. Dispõe sobre servidores de diversas carreiras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12702.htm#art44> Acesso em: 15 jun. 2016.

BRAUN, Mirian Beatriz Schneider; *et al.* Inserção mundial e competitividade da agricultura brasileira. **Informe Gepec**, Toledo (PR), v. 11, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/viewArticle/1093>> Acesso em: 11 mar. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Texto para discussão 9: **administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília (DF): Enap, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 12 ago. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro (RJ): FGV Editora, 1998.

CHAGAS, Clay A. N. **Região, território e planejamento estatal: planejamento plurianual e desenvolvimento regional**. 2011. 190 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/bitstream/2011/2983/1/Tese_RegiaoTerritorioPlanejamento.pdf> Acesso em 23 mai. 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações, 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CNASI, **Grupo de Trabalho Portaria Incra/p/nº 571, de 28/10/15 D.O.U de 29/10/15**. 2016. Disponível em:

<http://www.cnasi.org.br/images/Documentos_2016/GT_Carreiras_-_Relatorio_Final_-_word_julho16.pdf>. Acesso em 17 ago. 2016.

DE SOUZA, Marcelo Lopes. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista Território**. [S.l.], 1997. Disponível em: <http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/03_3_souza.pdf> Acesso em 20 jul. 2016.

DEDECCA, Claudio Salvadori *et al.* Uma abordagem multidimensional da pobreza rural Segundo a perspectiva da política pública. In: **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília (DF): IICA, p. 109 a 205, 2012.

DI PIETRO, Maria. Sylvia. Z. O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.2005. **Direito do Estado**, Salvador (BA), n. 6, p. 1-14, jun./jul./ago. 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2014.

FAVARETO, Arilson; SEIFER, Paulo. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes – implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. In: **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília (DF): IICA, p. 55 a 106, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2000.

FRANCISCHETTI, Majalda Nessi. Refletindo sobre pesquisa-ação. **Faz Ciência**. Francisco Beltrão (PR), v.3, n. 1, 167-176, 1999.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Pedagogia da pesquisa-ação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo (SP) n. 31, p. 483-502. set./dez. 2005 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a11v31n3.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília (DF): IPEA, v.21, p.211-259. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 08 set. 2014.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1992.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo (SP): Atlas, v. 5, 2002.

GIRARDI, Eduardo P., **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira**. 2008, 349 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008. Disponível em:
<http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105064/girardi_ep_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 18 jul. 2014

GIRARDI, Eduardo P. **Atlas Da Questão Agrária Brasileira**. Disponível em
<<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>>. Acesso em 03 set. 2015.

GRAZIANO da Silva Rodrigues, V. L.; Plaza, O.; Sepúlveda, S. **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília (DF): IICA, 2013.

GRAZIANO DA SILVA, José. Mas, qual Reforma Agrária? **Reforma Agrária**, ano 17, n. 1, abr./jul. 1987. Disponível em:
<http://www.abrareformaagraria.org/sites/default/files/1_1987.pdf> Acesso em 06 nov. 2014.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. 6 ed. Rio de Janeiro(RJ): Paz e Terra, 1989.

HAGUETTE Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 9ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2003.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas/*Maintenance and reproduction of rural poverty in Brazil and challenge to overcome it through public policies*. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia (MG), v. 9, n. 18, 2014. Disponível em
<<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26894>> Acesso em 14 nov. 2014.

IBGE, **Censo demográfico, 2010**. Disponível em:
<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>> Acesso em 12 abr. 2016.

INCRA. **Na luta pela reforma agrária – 45 anos**. [S.l.], 2015. Disponível em:
<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra_45_anos_leve.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2016.

INCRA. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. 2015. Disponível em:<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao/relat-rios-de-gest-o-2009/incra_sede.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2016.

INCRA. **Relatório Grupo De Trabalho Portaria INCRA/P/Nº 571, DE 28/10/15**. Relatório. jul. 2016. Disponível em:
<http://www.cnasi.org.br/images/Documentos_2016/GT_Carreiras_-_Relatorio_Final_-_word__julho16.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2016.

INFANTE, Maria; NUNES, Joaquim Moreira (Orgs.). **Pesquisa-ação: uma metodologia de consultoria. Escola Politécnica de Saúde de Joaquim Venâncio Formação de pessoal de nível médio para a saúde: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro (RJ): FIOCRUZ, 1996.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. São Paulo (SP): Summus Editorial, 2003.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961) in: **Planejamento no Brasil**, 3ª ed.; São Paulo (SP): Perspectiva, 1975.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo (SP): Atlas, 2010.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte (MG): Artmed; UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Belo Horizonte (MG), UFMG, 1999.

LOUREIRO, Maria Rita G.; *et al.* **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro (RJ): FGV Editora, 2010.

MARÇAL FILHO, Justen. **Curso de direito administrativo.** São Paulo (SP): Saraiva, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo (SP): Atlas, 2010.

MDA. **Territórios de Cidadania.** 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/tags/territ%C3%B3rios-da-cidadania>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

MDA. **Sistema de Informações Territoriais.** 2015. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais/10364997>. acesso em 07 jan. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo (SP): Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo. Malheiros, 2004.

MONTENEGRO GOMEZ, Jorge Ramon. **Desenvolvimento Em (Des)Construção Narrativas Escolares Sobre Desenvolvimento Territorial Rural.** 2006, 439 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/pos/geo/dis_teses/06/06_JORGE_R_MONTENEGRO_GOMEZ.pdf>. Acesso em 18 ago. 2014.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; CARVALHO, Hilda Alberton; CORRÊA, Dayanne Paretti. Governança pública e governabilidade: *accountability* e *disclosure* possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, [S. l.], 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/17910>>. Acesso em 14 abr. 2014.

PALAZZO, José Truda. **O planejamento do desenvolvimento econômico: o caso brasileiro.** Porto Alegre (RS): UFRGS, 1977.

POLLI, Simone Aparecida. A preservação ambiental no contexto urbano: a região Sul dos mananciais de São Paulo. **Anais: Seminário de Áreas de Preservação Permanente Urbanas**, São Paulo (SP), n. 2, 2013.

PORTAL DA CIDADANIA. Disponível em:
<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>>. Acesso em 17 dez. 2015.

REVISTA **territórios de cidadania**. 2009, Disponível em:
<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/>>
Acesso em 20 dez. 2014.

ROSA, Sueli L. Couto. Agricultura familiar e desenvolvimento local sustentável. In: **Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Foz do Iguaçu (PR). 1999. Disponível em:
<<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/outras-publicacoes/agricfamiliardeenvolvlocalsustentavel.pdf>> Acesso em 14 dez. 2014.

SACRAMENTO, Ana Rita; PINHO, José Antonio. Transparência na administração pública: O que mudou depois da Lei da Responsabilidade Fiscal? Um estudo em seis municípios da região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador (BA), Vol. 1, n.º 1, p. 48-61, 2007.

SAMPAIO, Plínio de Arruda *et al.* **Qual A Questão Agrária Atual**. São Paulo (SP): ABRA, 2007.

SANTOS, José Amaro; CARVALHO, Hélio Gomes. **Referencial brasileiro de certificação em gerenciamento de projetos**. Curitiba (PR), Associação Brasileira de Gerenciamento de Projetos, 2004. Disponível em:
<http://www.cefetes.br/gwadocpub/Treinamentos/Curso%20de%20Gerenciamento%20de%20projeto/material%20de%20apoio/PMBOK/RBC_ABGP_IPMA_mar04.pdf>
Acesso em: 21 mar. 2015.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan G.P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande (PB), v. 23, n. 01, p. 99-116, 2004.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. 1 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, Christian Luiz da. *Accountability* e responsabilização no setor público. **Cadernos IMAP**, Curitiba (PR), 2010. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/Accountability%20e%20Responsabilizacao%20no%20Servi%C3%A7o%20Publico%20>>. Acesso em: 11 out. 2015.

SILVA, Edna Lucia. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis (SC): UFSC, 2005. Disponível em: <<http://soniaa.arq.prof.ufsc.br/roteirosmetodologicos/metpesq.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2015.

SIPRA; INCRA. **Relação de beneficiários**. 2016. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/rela-o-de-beneficiarios-rb-da-reforma-agr-ria/rb.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2015.

SOUSA, Jhonatan U. P. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. **Revista planejamento e políticas Públicas**, Brasília (DF), n. 37, Pp. 185 – 230. Jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/244/231>> Acesso em 21 jul. 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias- UFRGS**, Porto Alegre (RS), v.8, n.16, p.20-45, 2006.

STONER, James A.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro (RJ): Ltc, 1999.

SULZBACHER, Aline W.; DE DAVID. Cesar. Alternativas para o espaço rural: importância de compatibilizar políticas públicas com saberes locais campo- território: **Revista de geografia agrária**, [S.l.] v.3, n. 5, p. 14-37, fev. 2008.

THEIS, Ivo M.; GALVÃO, Antonio C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.]. V. 14, n. 2, nov. 2012, p. 55-69. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4101>>. Acesso em 20 set. 2015.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo (SP): Cortez, 1992.

UDERMAN, Simone. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil—limites de uma nova agenda para nordeste. **Encontro Regional da Anpec**. [S. l.], v. 8, 2008. Disponível em: <http://edi.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/politicas_de_de_senvolvimento.pdf> Acessado em 21 mar. 2015.

VEIGA, José Eli. **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2 ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2003.