



CNASI-AN

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AGRÁRIOS

Fortalecimento do Incra e valorização dos seus servidores na Amazônia Legal

INTRODUÇÃO

A **CNASI-ASSOCIAÇÃO NACIONAL** encaminhou no ano de 2019 para as associações de servidores do Incra na Região Norte, o documento produzido durante o Seminário Região Norte "O Incra que queremos", construído com base nas discussões e documentos do evento realizado na Superintendência Regional do Incra em Rondônia, nos dias 8 e 9 de maio de 2019, por meio de parceria entre a Associação dos Servidores do Incra em Rondônia (Assincra/RO), SindPFA e o Sindicato dos Servidores Federais do Estado de Rondônia (Sindsef/RO).

Este seminário teve por objetivo debater temas relacionados às políticas públicas realizadas pela autarquia agrária, o fortalecimento da instituição e valorização dos servidores – isso, com recorte regional, amazônico do órgão.

Além de repassar o material às associações do Norte do país, a CNASI-AN, também debateu os temas em seminários que realizou, ainda em 2019, na Amazônia Legal – a exemplo de Roraima, Amazonas, Amapá, Pará e Mato Grosso.

Como resultado dos debates, discussões, análises, etc houve uma grande diversidade de adições de propostas e reivindicações para solucionar problemas e melhorar as condições de trabalho dos servidores do Incra na Amazônia Legal – com suas peculiaridades, dificuldades materiais de logística e transporte, de equipamentos e redes elétrica e dados, entre tantas outras.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Desde a fundação do Incra, em 1970, até 1985 o órgão foi usado para realizar uma "Política de Estado", de incentivos à ocupação da Amazônia e Centro-Oeste nos programas de colonização oficial, de colonização particular e de regularização fundiárias de grandes áreas de terras públicas. Este foco muda um pouco com a aprovação efetiva do Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), em 1985, por meio do Decreto nº 91.766, que tinha dentre outras metas o assentamento de um milhão e quatrocentos mil famílias. O I PNRA provocou inúmeras reações de forças políticas contrárias à realização de um amplo programa de reforma agrária e isso resultou na extinção do Incra, em outubro de 1987. Após muita pressão de movimentos sociais, políticos defensores da causa, sindicalistas e servidores, o Incra foi restabelecido em 29 de março de 1989, vez que o Congresso Nacional rejeitou o Decreto-lei 2.3632, de 23 de outubro de 1987. No entanto, o órgão permaneceu praticamente paralisado, por falta de verba e de apoio político.

Embora tenha seu quadro de pessoal severamente reduzido de nove mil (entre os anos 70 e 90) para cerca de 3,5 mil servidores (dados de dezembro de 2019), o Incra teve nos últimos anos sua atuação territorial acrescida em 33 vezes – saltando de 61 para mais de 2000 municípios de todo o país. Ao mesmo tempo, o quantitativo de Projetos de Assentamento aumentou em 135 vezes – saindo de 67 para 9.369 unidades, cuja área total



CNASI-AN

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AGRÁRIOS

passou de 9,8 milhões de hectares para pouco mais de 88,4 milhões de hectares. Já o número de famílias assentadas passou de 117 mil para aproximadamente um milhão, ou quatro milhões de pessoas.

Atualmente são atendidos direta e indiretamente pelo Incra cerca de 30 milhões de brasileiros, compostos por diversos públicos, incluindo funcionários e proprietários rurais donos de cerca de sete milhões de imóveis rurais particulares, bem como assentados, acampados, quilombolas, ribeirinhos, moradores de reservas extrativistas.

Além de executar a Política de Reforma Agrária no Brasil, o Incra é também o responsável pela desintrusão (realocamento) de não-índios e da regularização de terras das comunidades remanescentes de quilombo. Contabiliza-se no Brasil (segundo dados do próprio Incra) 2.648 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares.

O Instituto é também o gestor do Cadastro Rural de terras e responsável pela certificação de georreferenciamento de imóveis rurais e, por conta disso, emite o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que é um documento indispensável para transferir, arrendar, hipotecar, desmembrar, partilhar (divórcio ou herança) e obter financiamento bancário.

Em termos institucionais o Incra atualmente tem uma sede, em Brasília, 30 superintendências regionais em todos os estados e Distrito Federal, cerca de 40 unidades avançadas e parceria com aproximadamente dois mil municípios, nos quais criou Unidades Municipais de Cadastramento (UMCs) para atender seus diversos públicos.

PA, MA e MT

Cerca de 60 por cento das ações / atividades do Incra em todo o Brasil se concentram em três estados, todos na Amazônia Legal, que são: Pará, Maranhão e Mato Grosso. Estes estados têm grande atuação dos movimentos sociais, das ações governamentais da Política de Reforma Agrária e de investimento do setor do Agronegócio.

Os números da atuação do Incra nos três estados são impressionantes. A Pará tem (somando as três superintendências do Incra) 1.149 assentamentos, com 308.751 famílias assentadas, ocupando 18,9 milhões de hectares de terra). Enquanto no Maranhão, há 1.032 assentamentos, com 156.970 famílias assentadas, em 4,7 milhões de hectares de terra). Já no Mato Grosso existem 558 assentamentos, onde vivem 139.695 famílias assentadas, em 6,1 milhões de hectares de terra - segundo dados do Incra, de dezembro de 2018. Nestes três estados o Incra aplica ações de desenvolvimento - materializadas, principalmente, em créditos diversos, assistência técnica, infraestrutura, educação / qualificação.

Também nestes três estados o setor agropecuário empresarial é muito forte, gerando milhões de empregos (direta e indiretamente) e bilhões de reais em impostos (municipais, estaduais e federais) e de dólares em exportações - impactando diretamente na balança cambial do Brasil com diversos países do mundo.

Volumoso também é o confronto entre os grupos que defendem a grande propriedade com perfil agroindustrial e os que exigem do Estado a democratização de acesso à terra para populações pobres, visando moradia e produção familiar. O choque de interesses políticos, econômicos, ideológicos e culturais entre os grupos normalmente é retratado na

mídia, em sua cobertura dos fatos, na divulgação de opiniões e nas análises produzidas, impactando decisivamente a opinião pública, as decisões políticas e os investimentos empresariais no meio rural brasileiro.

AÇÕES

Nos diversos eventos / debates realizados em 2019 pela CNASI-ASSOCIAÇÃO NACIONAL e as associações de servidores do Incra nos estados da Amazônia Legal, duas ações que de certa forma se rejeitam, excluem mutuamente com o desenvolvimento das análises relativas ao entendimento sobre qual seria o objetivo prioritário a ser tratado pelo INCRA. Discutidas nos grupos de servidores, as propostas que pareciam ser antagônicas, na verdade eram pontos de vistas distintos de um mesmo problema. Em realidade o INCRA tem dois macro objetivos, indissociáveis e complementares: A Reforma Agrária e o Ordenamento da Estrutura Fundiária Nacional.

Nas análises feitas, se chegou à conclusão que certas atividades específicas como as de Georreferenciamento e de Cadastro, são de interesse tanto de uma como de outra área. Sendo nisso convergente, um grupo de servidores entende ser esta a questão prioritária a ser tratada. Por essa ótica, esse grande ponto de fragilidade, seria o objetivo estratégico a ser resolvido no menor prazo possível. Entretanto, como estas atividades não se justificam isoladamente, antes estão interligadas a outros macroprocessos finalísticos de interesse do público externo, sem descartá-las ou minorá-las, é preciso antes orientar os esforços de planejamento sistêmicos para que todos os envolvidos se orientem com clareza.

É questão pacificada na literatura sobre planejamento estratégico que o primeiro passo para orientar todo o processo é a definição de Missão, Visão e Valores.

Consta no portal do INCRA na internet as seguintes assertivas:

“Missão: Implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.”

“Visão de Futuro: Ser referência internacional de soluções de inclusão social.”

A primeira, não poderia ser diferente, pois é o que está previsto como sua área de competência no texto legal. Aqui aparece bem claro os dois macros objetivos do INCRA, a Reforma Agrária e o Ordenamento Fundiário. Como observa a literatura acadêmica, a missão representa o objetivo fundamental da entidade e não se esgota no curto e médio prazo. Assim entendemos irretocável a formulação apresentada no portal da internet, pois para mudá-la seria necessário alterar a lei.

Por outro lado, a Visão de Futuro tem um prazo para ser cumprida. Assim, é imperioso que o INCRA rediscuta se “Ser referência internacional de soluções de inclusão social” ainda é a visão de futuro a ser atingida ou se pode / deve atualizar esta intenção. Isso é o que de fato vai orientar todo o debate de reformulação estratégica de nossa Autarquia. Como disse o poeta romano Sêneca: “Para um navegador que não sabe seu rumo, nenhum vento lhe é favorável”. Para saber o rumo é preciso saber onde quer chegar.

Diante do acima exposto é essencial que o INCRA estabeleça, como ponto aglutinador de qualquer planejamento, seja estratégico, tático ou operacional, a sua VISÃO DE FUTURO.

Não menos importante que a Visão de Futuro, se entende que o resultado colateral das ações do INCRA deve almejar a emancipação do cidadão e não de tutelá-lo *ad aeternum*.

SERVIÇOS OFERTADOS PELO INCRA

É preciso compreender de forma ampla o termo “Reforma Agrária”. Trata-se de uma ideia de destinação, distribuição e reorganização do espaço rural brasileiro. E onde isto esteve e ainda está presente em nossas ações? Como o termo geral se esmiúça em espécie? Quais atividades em conjunto englobam o que a sociedade espera como política de Reforma Agrária que o Brasil precisa? Pode se responder os questionamentos afirmando que:

- Na implantação de Projetos de Assentamentos (em suas várias modalidades);
- na implantação de Projetos Fundiários;
- na regularização Fundiária (Lei 11.952);
- na identificação de criação de Territórios Quilombolas;
- na Destinação para outros órgãos de parcela de terras públicas (ICMBIO, FUNAI, etc.).

Por se tratar de Serviço Público e em observância ao princípio de legalidade, se entende por Reforma Agrária o que a Lei define no Estatuto da Terra, o qual diz, *in verbis*:

“Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.” (Lei 4504/1964. Art. º1, § 1º)

Por se tratar de uma atividade complexa, o Estatuto da Terra elaborado em 1964 criou três entidades para realizar os vários serviços a serem prestados, a saber, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária. Em 1970, mediante o Decreto 1.110, o INCRA foi criado e se determinou a incorporação de todas as competências daquelas entidades que deixaram de existir.

Isto posto, rejeita-se qualquer visão reducionista do INCRA balizado apenas na situação financeira transitória por que passa o nosso país. Compete ao Estado um planejamento e uma atuação de fomentador de longo prazo para se construir o Brasil que atenda adequadamente às necessidades materiais e sociais que o cidadão brasileiro necessita e merece.

Para cumprimento desta nobre Missão geral entende-se como natural a subdivisão tática nas seguintes atividades :

1 - Projetos de Assentamento – Todas as ações precisam estar balizadas pelos princípios de justiça social e de aumento de produtividade conforme estabelece o Art. º1, § 1º, da Lei 4504/1964. Defendemos que o princípio de aumento de produtividade não pode ser relegado a segundo plano e que as todas as ações de desenvolvimento econômico e social, tais como

Infraestrutura, Assistência Técnica e Educação e Cidadania devam continuar a serem garantidas pelo INCRA conforme prevê a lei. Que estes tenham intensificação de sua disponibilidade mediante novas formas de gestão e de tecnologia de informação para colher a participação no planejamento por parte dos beneficiários finais;

2 - Regularização Fundiária – A questão da Regularização Fundiária parece a olhos apressados ser de interesse apenas de uma certa categoria de grandes e médios proprietários nas áreas geográficas mais identificadas no passado com a colonização de novas fronteiras agrícolas, principalmente na Amazônia Legal. É fundamental para os estados da região Norte, a definição do marco regulatório e o fortalecimento de ações inerentes a execução do previsto na Lei 11.952/09 e 13.465/17, para tanto se faz necessário o empoderamento das Superintendências da região norte, tanto na questão da força de trabalho, como na capacidade operacional.

3 - Governança Fundiária - O conceito de “Governança” está diretamente ligado ao de Gestão. De nada adianta a execução das ações acima mencionadas se efetivamente não executarmos o controle, o monitoramento, a fiscalização e a arrecadação, referente ao uso do espaço rural Brasileiro. Neste sentido é fundamental para a reforma agrária e por consequência para o desenvolvimento do país, o estabelecimento de uma efetiva ação de Governança Fundiária através de uma entidade forte. Considerando que a grande evolução tecnológica de Georreferenciamento e de Bancos de Dados não foi devidamente acompanhada pelo INCRA, consideramos estratégico no curto prazo (ou seja, tático) remover os gargalos nestas questões. Portanto é URGENTE tratar as questões relacionadas ao Georreferenciamento e ao Cadastro.

Aqui se cobra, entretanto, que não só estes, mas todos os projetos, ações e tarefas desenvolvidas no INCRA tenham começo meio e fim. É um desperdício de recursos públicos iniciar e não terminar, seja por falta de recursos, de planejamento ou alternância de governo pós urnas.

PROPOSTAS PARA REESTRUTURAÇÃO DO INCRA

Em linhas gerais, as deliberações / decisões dos servidores durante os debates nas superintendências regionais na Amazônia Legal sobre a melhoria das condições de trabalho e estrutura necessária para o órgão no Norte do país são as seguintes:

- Revisão do marco regulatório com real participação de quem realiza os serviços;
- diálogo e integração entre os setores das superintendências regionais;
- treinamento e qualificação dos servidores nos sistemas do Incra;
- resolver os entraves da retomada de lotes irregularmente ocupados;
- revisão e modernização dos sistemas informáticos (softwares banco de dados interconectados);
- melhorar acesso e disponibilização da internet;
- investimento em Ferramentas Tecnológicas e Inovação (vistoria por DRONE/VANT, software para laudo digital e gerenciamento de informações);
- valorização do portal do Incra na internet para prestação de serviços e informações;
- ter metas coerentes com as capacidades operacionais dos servidores de curto, médio e longo prazo;
- melhorar a receita do órgão, mediante a organização da arrecadação com estruturação do setor nas superintendências regionais;
- identificação com placa nas estradas onde houver um Projeto de Assentamento de Reforma Agrária e Território Quilombola, como forma de prestar contas ao contribuinte das ações da autarquia;

- acelerar os serviços de reconhecimento de comunidades quilombolas e inserção das famílias no Sipra;
- equipamentos de proteção individual (IPI) para todos os servidores que atuam no campo;
- kit de primeiros socorros em cada viatura;
- elaboração de cronograma de recuperação da estrutura física das superintendências regionais;
- recuperação operacional (equipamentos, viaturas);
- que a implantação do ponto eletrônico seja com um modelo que permita a flexibilização do cumprimento da carga horária semanal (banco de horas, teletrabalho remoto);
- que a contratação de terceirizados ou temporários seja para a execução de tarefas e ações nas atividades-meio e de apoio, sendo que a execução das ações finalísticas, onde há responsabilidade pessoal do executante, sejam de exclusividade dos servidores efetivos das carreiras agrárias;
- implantação de sistema de segurança no acesso do público às superintendências regionais;
- autorização e cooperação para a criação de espaço de convivência dos servidores em parceria com as associações no âmbito das superintendências regionais;
- definir critérios de existência de unidades avançadas, a exemplo de: que serviços serão oferecidos? Quem é o público alvo dos serviços? Qual quadro de pessoal necessário? Estrutura física?;
- eleição para as funções de gestores nas superintendências regionais.

PROPOSTAS PARA VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES

Não é possível realizar serviços públicos sem servidores motivados, capacitados e reconhecidos. O forte decaimento numérico do quadro de servidores pode inviabilizar a qualidade de realização do órgão.

A inserção de novos métodos e ferramentas de trabalho precisa ser encarada com determinação. Máquinas, equipamentos e sistemas não trabalham sem um operador qualificado. É urgente a implantação de uma política de recursos humanos eficiente e moderna, gerando uma cultura para o resultado e comprometimento.

E para a efetivação disso se faz necessário realização de melhorias da carreira de Reforma e Desenvolvimento Agrário. Por conta disso, no âmbito da atuação dos servidores lotados na região Amazônica, os participantes dos debates decidiram o seguinte:

- Referendar integralmente o Plano de cargos e salários construído pelo GT de Carreiras de 2016 e sua linha mestra que trata da diferença salarial entre os vencimentos do Nível Intermediário e Nível Superior a ser mantida na proporcionalidade de: NI 70% do NS);
- concurso de remoção;
- concurso público com vagas em quantidades diferenciadas para região Norte / Amazônia Legal;
- implantação da Gratificação por Qualificação (um incentivo a quem buscou qualificar-se);
- Gratificação de Localização da Região Norte / Amazônia Legal;
- Gratificação de Insalubridade.

Brasília/DF, agosto de 2022

Assembleia Nacional da CNASI-AN