



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE  
E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

**MARCONDES DA SILVA BOMFIM**

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS  
RURAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO ÂMBITO DA ESFERA  
FEDERAL**

**BRASÍLIA  
NOVEMBRO, 2011**

**MARCONDES DA SILVA BOMFIM**

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS  
RURAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO ÂMBITO DA ESFERA  
FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Brasília (DF)  
Novembro, 201

MARCONDES DA SILVA BOMFIM

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS  
RURAIS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS A POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO ÂMBITO DA ESFERA  
FEDERAL**

Mestrado em Administração

Universidade de Brasília

Aprovada em \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes – Orientador  
Universidade de Brasília - UnB, PPGA

---

Prof. Dr. Luiz Fernando Bessa – Examinador interno  
Universidade de Brasília - UnB, PPGA

---

Dra. Elisabete Roseli Ferrarezi – Examinadora externa  
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Brasília (DF), Novembro de 2011

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, a Deus, pois nos momentos mais difíceis Ele não me deixou desistir. Sem Ele nada disso seria possível.

Agradeço à minha família em especial a minha esposa Soraia Costa Gonçalves Bomfim, pelo apoio, carinho e compreensão ao longo de toda essa jornada acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes, pela compreensão, amizade e encorajamento nos momentos de incerteza, onde, com sua sabedoria e tranquilidade, ajudou-me a superar minhas inseguras e limitações.

Agradeço aos meus companheiros de Mestrado André Guimarães Resende Martins do Valle, Bruno César Grossi de Souza, Euler Albergaria de Melo, Glauber Pimentel de Queiroz e Marcos da Costa Avelar, pelos ensinamentos e solidariedade nos momentos mais difíceis.

Agradeço, também, aos colegas de carreira de Planejamento e Orçamento Altemar de Paula Oliveira, Cilair Rodrigues de Abreu, Deuseles Rosa da Silva, Marcos de Oliveira Ferreira e Thiers Pereira Grell, pelo apoio, pelas conversas e sugestões.

Outros colegas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brancolina Ferreira, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Luiz Vicente Facco e Antônio Ricardo Farani, da Secretaria Geral da Presidência da República, Nilton Luis Godoy Tubino, que, também, auxiliaram na busca de informações e na compreensão acerca da importância do Grito da Terra Brasil para a consolidação de políticas públicas que visem a desconcentração de terras, a redução dos conflitos agrários e o desenvolvimento do meio rural.

Por fim, agradeço a Secretaria de Orçamento Federal pela oportunidade de participar do 1º Mestrado Profissional em Administração – Orçamento Público.

## RESUMO

As políticas públicas destinadas à Reforma Agrária têm sido objeto de contestação pelos movimentos organizados da sociedade civil, dada, em muitos casos, a sua ineficiência e morosidade para a resolução dos conflitos agrários. A gradativa influência exercida pelos movimentos sociais de trabalhadores sem-terra tem contribuído para recolocar o tema reforma agrária na agenda governamental. Um dos mecanismos utilizados por esse segmento é o Movimento Grito da Terra Brasil, principal evento de mobilização dentro da agenda dos movimentos sindicais dos trabalhadores e trabalhadoras do campo. Este trabalho analisou se o Grito da Terra Brasil influenciou a alocação de recursos públicos voltados para a resolução da questão agrária no Brasil, no período de 2004 a 2007. Esta pesquisa apoiou-se nas pautas de reivindicações do GTB perante o Governo Federal (Poder Executivo) em cada mobilização, nos cadernos de resposta a essas demandas, na análise dos dados orçamentários constantes do PPA 2004-2007, dos PLOAS e LOAS e execuções dos principais programas, bem como entrevistas semi-estruturadas. Além disso, com o intuito de verificar a redução ou elevação dos conflitos agrários frente ao gasto com a reforma agrária, foram utilizados os dados públicos da Comissão Pastoral da Terra. As análises constataram que o GTB pode ser considerado com um *stakeholder*, uma vez que diversas alterações orçamentárias foram motivadas pela sua intervenção. Além desse *stakeholder*, a pesquisa demonstrou a existência de outros *stakeholders* como a Casa Civil da PR, o MDA, o MF, o MPOG e a CONTAG.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Reforma Agrária, Administração Pública, Grito da Terra Brasil.

## ABSTRACT

The Public policies for the land reform have been contested by movements organized of the civil society, given in many cases, their inefficiency and slowness to resolve these conflicts over land. The gradual influence exerted by social movements for land reform in society and government decisions has contributed to replace on the political agenda the need for overcoming the tunnel vision of reform focused only on the acquisition of land for agrarian reform, for a set of public policies able to integrate the land reform policies on rural development. Given this context, one of the social mechanisms used by these segments is known as Cry of the Earth Brazil (Grito da Terra Brasil) – GTB, what can be considered the main event of mobilization within the agenda of the union movements of rural workers, whose organization by CONTAG and supported by FETAGs and the STRs, with a character demands. It is for this reason that the expression can be considered as a kind of database of farmers, landless workers and salaried employees and rural Brazil. This study sought to examine whether the Cry of the Earth Brazil influenced the allocation of public resources toward the resolution of the agrarian question in Brazil, from 2004 to 2007. This research was supported by the patterns of claims GTB between the Federal Government (Executive Power) in each mobilization, notebooks in response to these demands forwarded by the Federal Government, the analysis of the data contained in the Brazilian Federal Multiannual Plan – PPA 2004-2007, extracted from the SIGPLAN, PLOAS and LOAS of budget expenditures and major programs of this period contained in Sidor, as well as semi-structured interviews. Moreover, in order to verify the reduction or increase of land conflicts against the spending on land reform, were used public data from The Pastoral Land Commission.. The analysis found that the GTB could be considered a stakeholder, since several budget changes were motivated by his speech. In addition to this stakeholder, the research showed the existence of other stakeholders such as the Civil House of the PR, the MDA, the MF, the MPOG and the CONTAG.

**Palavras-chave:** Public Policy, Agrarian Reform, Public Administration, Cry of Earth Brazil.

# LISTA DE GRÁFICOS

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Demonstrativo do PLOA e LOA no período de 2004 a 2007 .....	61
Gráfico 2– Gastos com a Reforma agrária e Conflitos Agrários – Período 2004 a 2007 .....	82
Gráfico 3 – Projetos de assentamentos implantados e Conflitos Agrários 2004 a 2007 .....	83

## LISTA DE TABELAS

### TABELAS

Tabela 1 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) .....	54
Tabela 2 - Famílias Assentadas (por ano) .....	60
Tabela 3 – Demonstrativo da Dotação Proposta e da Dotação Autorizada no período de 2004 a 2007 .....	60
Tabela 4 – Série história da LOA e da LOA+CRÉDITOS ADICIONAIS .....	62
Tabela 5 – Variação da LOA+CRÉDITOS em relação à LOA.....	64
Tabela 6 - Variação entre a LOA e LOA+CRÉDITOS no período de 2004 a 2007, por ação	65
Tabela 7 – Demonstrativo dos gastos com a Reforma Agrária e número de ocupações de terra no período de 2004 a 2007 .....	82
Tabela 8 – Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do Projeto de Assentamento. Brasil, 2004 a 2007. ....	84
Tabela 9 – Projetos de assentamento criados no período de 2004 a 2007 .....	84
Tabela 10 – Projetos de assentamento implantados por Região no período de 2004 a 2007.	84

# LISTA DE QUADROS

## QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação às reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2005.....	75
Quadro 2 – Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação às reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2006.....	76
Quadro 3 – Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação as reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2007.....	78

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPT – Comissão Pastoral da Terra

FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura

FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MF – Ministério da Fazenda

MIRAD – Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MSTTR – Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

MTL – Movimento Terra, Trabalho e Liberdade

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PPA – Plano Plurianual

PR – Presidência da República

PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RAM – Reforma Agrária de Mercado

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SISCOP – Sistema de Controle de Obras Públicas

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SR – Superintendência Regional

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

UDR – União Democrática Ruralista

UNICAFES – União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA.....	19
3. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	25
3.1. O PLANO PLURIANUAL.....	25
3.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO.....	26
3.3. CONCEITO DE ORÇAMENTO.....	27
3.4. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA.....	29
3.5. DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA.....	30
3.6. SANÇÃO E VETO.....	30
3.7. CRÉDITOS ADICIONAIS.....	31
3.7.1. CRÉDITO SUPLEMENTAR.....	31
3.7.2. CRÉDITO ESPECIAL.....	32
3.7.3. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.....	32
3.8. EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA.....	33
3.9. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA.....	36
3.10. CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	37
3.11. CONCEITOS ASSOCIADOS À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA.....	38
3.11.1. PROGRAMA.....	38
3.11.2. AÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	39
4. REVISÃO DA LITERATURA.....	42
4.1. TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL.....	42
4.2. TEORIA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	44
4.3. TEORIA DOS STAKEHOLDERS.....	47
5. METODOLOGIA.....	51
5.1. ABORDAGEM.....	51
5.2. TIPO DE PESQUISA.....	51
5.3. COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	52
5.5. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES.....	56
6. RESULTADOS.....	57
6.1. ANÁLISE DO PPA 2004-2007.....	57
6.2. ANÁLISE DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2004 A 2007.....	59

6.3. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OCORRIDAS NOS ANOS DE 2004 A 2007 .....	62
6.4. MAPEAMENTO DA PAUTA DE REIVINDICAÇÃO DO MOVIMENTO GRITO DA TERRA .....	67
6.5. ANÁLISE DAS RESPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL ÀS PAUTAS DE REIVINDICAÇÕES DO GTB.....	73
6.6. DEMONSTRATIVO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL DADA À PAUTA DE REIVINDICAÇÕES .....	74
6.7. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES .....	82
6.8. DISCUSSÃO TEÓRICA DOS RESULTADOS.....	86
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	88
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	92
ANEXOS .....	97

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas que visam à democratização do acesso à terra no Brasil, ainda são capítulos obscuros dentro do Governo Federal. Ainda não há um consenso sobre os resultados, positivos ou negativos, advindos da política de reforma agrária como mantenedora da fixação do homem no campo e redutora dos conflitos agrários.

A política de reforma agrária envolve interesses difusos. De um lado encontram-se grandes e poderosos ruralistas, que concentram grandes propriedades de terra, organizados e representados politicamente pela bancada ruralista no Congresso Nacional e de outro, os trabalhadores rurais sem terra organizados apenas por intermédio dos movimentos e organizações sociais (MST, Liga Camponesa, FETRAF, Via Campesina, Contag, entre outros).

Apesar dos conflitos, Oliveira (2008) argumenta que a reforma agrária é uma etapa fundamental no projeto de desenvolvimento social e econômico do Brasil e um instrumento capaz de superar a crise de produção alimentar.

O texto do II Plano Nacional de Reforma Agrária, apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília, aponta a reforma agrária, por parte do governo, como uma “necessidade urgente” para um projeto de nação “moderno e soberano”.

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004. p. 6).

A opinião do ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, vai ao encontro das preposições firmadas no II PNRA, Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em março de 2007, observa que a “reforma agrária é uma agenda contemporânea” e essencial para o Brasil.

Não tenho dúvida em afirmar que a reforma agrária é uma agenda contemporânea e fundamental, especialmente no Brasil, que assumiu o desafio de trilhar um novo caminho de desenvolvimento, ambientalmente sustentável, capaz de superar as desigualdades sociais e econômicas. [...] A

reforma agrária é parte desse novo caminho, moderno e atual, para o desenvolvimento nacional, para a construção da cidadania de um povo que não abre mão de sua esperança e de seus sonhos. (CASSEL, 2007, Folha de São Paulo, Opinião).

Nesse contexto, observa-se que inserido no processo de formulação e priorização de políticas públicas, não obstante as crescentes restrições fiscais impostas pela necessidade de manter a estabilidade monetária, a reforma agrária brasileira tem conquistado, gradativamente, espaço na agenda governamental, por intermédio da pressão exercida pelos movimentos e organizações sociais, em especial o MST, a Via Campesina e a Contag, uma vez que diversas medidas foram tomadas por diferentes Governos, desde o regime militar, como forma de mitigar a desigualdade social e os conflitos agrários tais como, a publicação do Estatuto da Terra, a inserção na Constituição Federal de 1988 do artigo 184 e a implementação do I PNRA, lançado em pelo então presidente José Sarney em 1989 e do II PNRA, pelo Presidente Inácio Lula, em novembro de 2003.

De acordo com o Relatório Conflitos no Campo 2010 da Comissão Pastoral da Terra, de 2004 a 2007, ocorreram 1.112 ocupações de terra. Além disso, foram registradas 135 mortes em decorrência desses conflitos agrários.

A esse quadro de violência, acrescenta-se, ainda, a concentração fundiária brasileira que contribui para a permanência da desigualdade social no campo, muito embora pesquisas retratem a importância da agricultura familiar na ocupação de mão-de-obra e na segurança alimentar. Dados do Censo Agropecuário relevam que os estabelecimentos da agricultura familiar (grande parte originada de assentamentos da reforma agrária) representam 84,4% dos estabelecimentos, ocupando apenas 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos da agricultura patronal brasileira, ou seja, os estabelecimentos não familiares representam 75,7%, correspondendo a 16,6% dos estabelecimentos existentes.

Diante do exposto, a política de reforma agrária deve ser vista mais do que um compromisso de Governo, é uma necessidade urgente e exerce um papel transformador da realidade diária vivenciada pelas famílias que aguardam serem assentadas. Adicionalmente, gera emprego e renda, garante segurança alimentar e abre uma nova linha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. Em suma, a reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano.

O debate sobre reforma agrária induz a uma perspectiva de valorização das atividades rurais, priorização do social, eliminação dos focos dos conservadorismos

econômicos e políticos, representados pelo latifúndio patrimonialista, e implantação do desenvolvimento sustentável.

Garcia (1973) defendeu a existência de três modelos de reforma agrária. O primeiro modelo é baseado em uma reforma agrária estrutural, o qual acarretaria mudanças radicais nas relações sociais de um determinado território, partindo da alteração da própria estrutura social e política, historicamente instituída, ou melhor, de uma revolução social. Na América Latina temos como exemplo, os casos da revolução Mexicana (1910) e Cubana (1960).

O segundo modelo de reforma agrária é o convencional ou conservador, baseado em uma reforma agrária residual, modelo aplicado no Brasil, após o processo de redemocratização do país, em meados da década de 1980. Este modelo é resultado de uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais por intermédio do sistema institucionalizado de partidos conservadores e reformistas, ou seja, alianças cruzadas (MARTINS, 2000), entre partidos políticos e setores ligados às oligarquias agrárias seculares, que visam à manutenção da estrutura de poder vigente. É regido por uma série de interesses contraditórios dentro de um mesmo sistema de governo, de um lado temos setores que defendem os anseios dos movimentos camponeses, favoráveis a uma reforma agrária ampla e massiva, e de outro, setores ligados à aristocracia rural, que visam à expansão do agronegócio e manutenção de uma estrutura fundiária arcaica.

O terceiro modelo, apontado por Antônio Garcia, é pautado na concessão de acesso à terra para os camponeses à partir de medidas momentâneas que tem o propósito de conter as pressões exercidas pelos movimentos socioterritoriais. Este modelo é semelhante ao modelo de Reforma Agrária de Mercado, implantado no Brasil a partir de 1996 e financiando pelo Banco Mundial, que visa mercantilizar o acesso a terra, a fim de aliviar as tensões no campo, e diminuir as pressões dos sem-terra, pela efetivação de uma reforma agrária ampla e massiva, isentando o Estado de qualquer responsabilidade.

Com base no terceiro modelo apresentado, a legitimação da pressão exercida pelos movimentos e organizações sociais sobre a agenda de Governo, repercute-se numa tentativa daqueles de promover, à base da força, uma desconcentração de terras.

Para Fernandes (2000) a luta pela terra, especialmente por meio das ocupações, avança alheia à existência ou não de um plano de reforma agrária. Os sem-terra vêm a público, dimensionando o espaço de socialização política, intervindo na realidade,

construindo o espaço de luta e resistência, quando ocupam a terra ou acampam às margens das rodovias. Ao conquistar a terra, na formação dos assentamentos, transformam o espaço em território, recriando o trabalho familiar e reproduzindo a luta pela terra através da formação de novos grupos de famílias. A data da ocupação é a referência das famílias para definir a origem do assentamento. Todavia, a ocupação dos lotes só se efetiva com a obtenção da área.

Dentro desse cenário, a partir de 1995, como forma de organização de pressão social do meio rural, foi originado o primeiro Grito da Terra Brasil, que é o principal evento da agenda dos movimentos sindicais do campo, caracterizado como uma mobilização promovida pela CONTAG, e apoiada pelas FETAGs e pelos STRs, com um cunho reivindicatório. É por essa razão que a manifestação pode ser considerada como data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras.

Noticia-se que as 16 edições anteriores do GTB renderam importantes conquistas para os trabalhadores rurais, como a criação e o aumento sucessivo dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, a desapropriação de áreas que já beneficiaram mais de centenas de milhares de famílias; a concessão de benefícios previdenciários rurais repesados no INSS e a melhoria das condições de trabalho dos assalariados rurais.

Diante desse contexto, é oportuno, responder ao seguinte questionamento: pode-se perceber uma alteração na alocação de recursos orçamentários destinados à reforma agrária, ocasionada pela participação dos movimentos e organizações sociais rurais, baseado na pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil, no período de 2004 a 2007?

Para responder a esse questionamento, a pesquisa teve como objetivo principal analisar a influência dos movimentos e organizações sociais rurais, representados pelo Movimento Grito da Terra Brasil, na alocação de recursos destinados à política de reforma agrária adotada pelo Governo Federal.

Adicionalmente, buscou alcançar os seguintes objetivos específicos:

➤ Identificar os agentes que estão aptos a influenciar a política de reforma agrária formulada pelo Governo Federal.

➤ Identificar demandas e pautas de reivindicações dos movimentos sociais, representado pelo Grito da Terra Brasil, que se refletem na distribuição dos recursos destinados à política de reforma agrária.

➤ Identificar a existência de respostas oficiais do Governo Federal à pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil

➤ Analisar se existe associatividade entre os gastos com a política de reforma agrária e a diminuição/elevação dos conflitos agrários.

➤ Analisar se existe relação entre a implantação de projetos de assentamentos rurais e diminuição/elevação dos conflitos agrários.

Para tanto, buscou-se caracterizar e analisar as disponibilidades orçamentárias objeto do PPA 2004-2007, PLOA e LOA, bem como os gastos públicos com dos programas finalísticos e ações destinados à Reforma Agrária no Brasil, no período de 2004 a 2007.

A escolha desse período refere-se ao primeiro ano efetivo de mandato do Governo Lula, a vigência do PPA 2004-2007, e ao II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, apresentado em novembro de 2003, que previa o assentamento até 2006 de 400 mil famílias.

Além disso, buscou-se, também, analisar a pauta de reivindicações apresentadas pelo GTB ao Governo Federal e apresentar, se houver, resposta do Governo Federal a essas demandas, como vistas a confirmar a influência dos GTB na alocação de recursos públicos destinados a política de Reforma Agrária.

Por fim, esta pesquisa está organizada em sete partes, além desta. Na primeira descreve-se brevemente o histórico da reforma agrária, na segunda, o processo orçamentário no Brasil. A terceira parte apresenta a revisão de literatura, a quarta detalha-se as fontes e os procedimentos adotados para atender o objetivo principal e seus secundários, na quinta são feitas análises sobre os dados orçamentários, bem como sobre as pautas e respostas do Governo Federal às reivindicações do GTB e na última parte constam considerações finais acerca aspectos mencionados anteriormente.

## 2. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA

Antes de adentrarmos na questão objeto desta pesquisa, é importante que se detalhe, rapidamente, as medidas adotadas pelos diferentes Governos, desde a ditadura militar, para a resolução da concentração fundiária brasileira, mediante a política de reforma agrária.

O Artigo 16 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, afirma que “a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural 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”.

Rodrigues (2009) coloca que a reforma agrária é o conjunto de medidas que visa promover – mediante a redistribuição da propriedade e do uso da terra acompanhada de políticas públicas (federais, estaduais e municipais) de apoio à produção, comercialização, educação, saúde e habitação – a integração do assentado no mundo dos direitos e também no processo produtivo nacional. Portanto, reforma agrária não significa somente a redistribuição da posse e uso da terra.

Para Hackbart (2009) a reforma agrária serve para desconcentrar e democratizar a estrutura fundiária, gerar ocupação e renda, diversificar o comércio e os serviços no meio rural, reduzir a migração campo-cidade, interiorizar os serviços públicos básicos, democratizar as estruturas de poder e promover a cidadania e a justiça social. Dados indicam que ainda são milhões de famílias sem terra que exigem a democratização da propriedade, do poder e da riqueza.

Pereira (2006) aponta que nas décadas anteriores a 1980 foi incipiente o número de famílias assentadas, no período da ditadura militar (1964-1984), optou-se pela colonização agrícola como forma de reduzir a pressão popular de luta pela terra e, simultaneamente, como tática geopolítica dos governos militares para a expansão da fronteira agrícola.

Instituída no regime militar, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, objetivava, principalmente, a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura.

Em julho de 1970, por meio do Decreto nº 1.110, cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculada ao antigo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, depois Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD) e atualmente Ministério do Desenvolvimento Agrário. A autarquia federal criada com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União.

Após 21 anos de regime militar, Tancredo Neves é eleito Presidente da República, através do Colégio Eleitoral em processo indireto, após a memorável e histórica campanha das Diretas Já (MORISSAWA, 2001).

Nesse período, a questão da reforma agrária volta à agenda política de governo, quando Tancredo Neves, eleito pelo colégio eleitoral, convida para presidir o INCRA o Engenheiro Agrônomo José Gomes da Silva, considerado uma das maiores autoridades em reforma agrária no Brasil e com compromissos efetivos em implementar a mesma (MORISSAWA, 2001).

Após a morte de Tancredo Neves, assume a presidência, seu vice José Sarney, sob uma ampla coalizão conservadora denominada Aliança Democrática, com um projeto pretensamente novo denominado “Nova República”.

No final de maio de 1985, o grupo coordenado por José Gomes da Silva, após interlocução com o movimento sindical - em especial a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, a CONTAG - e o próprio MST, que apresentou suas reivindicações e propostas, inclusive manteve audiências demoradas com o governo antes do anúncio oficial da proposta denominada Plano Nacional da Reforma Agrária, o PNRA, cuja vigência compreendia de 1985 a 1989 (MORISSAWA, 2001).

Tendo como parâmetro o Estatuto da Terra, o objetivo anunciado é assentar no período do Governo Sarney 1,4 milhões de famílias. Em 10 de outubro de 1985 o Presidente Sarney assina o Decreto nº 91.766, aprovando o PNRA. Na prática a versão aprovada é bem diferente da proposta apresentada pela equipe do INCRA. Na medida em que a proposta tramitou publicamente, surgiram as reações imediatas dos grandes proprietários de terra, que através da União Democrática Ruralista, a UDR, passam a bloquear a reforma agrária projetada e pressionam o Congresso Nacional, que é composto entre outros, por diversos representantes da entidade (MORISSAWA, 2001).

O próprio Governo, ao divulgar versões deturpadas do projeto, como a idéia de que seriam incluídas nas desapropriações propriedades produtivas de qualquer tamanho, contribui para criar um ambiente e um clima desfavorável à reforma agrária (MORISSAWA, 2001).

O resultado concreto do projeto do PNRA do Governo Sarney foi, que ao final do seu mandato, apenas 82.690 famílias haviam sido assentadas, ou seja, apenas 6% das metas previstas no plano.

O Governo Sarney fez sua opção reconhecendo oficialmente a existência de 12 milhões de trabalhadores sem terra, e de 170 milhões de hectares ocupados por latifúndios improdutivos, dos quais 10 milhões em situação de conflito, envolvendo 90 mil famílias, e desapropriando apenas 620 mil hectares, concedendo a posse a pouco mais de 130 mil hectares, para 5 mil famílias.

Nas eleições presidenciais de 1989, Fernando Collor de Melo elege-se presidente da República. Em seu governo, a questão agrária restringiu-se ao processo de repressão ao sem-terra, reafirmando a questão histórica de tratar as demandas sociais como uma questão de polícia. Após o afastamento constitucional de Collor, Itamar Franco, seu vice-presidente da República, assume a Presidência.

O governo Itamar encaminha e aprova a Lei nº 8.629, denominada Lei Agrária, promovendo uma reclassificação geral das propriedades rurais no Brasil, que passam a ter as seguintes denominações e características: a) minifúndio: com dimensão menor que o módulo rural fixado para o município; b) pequena propriedade: com dimensão entre um e quatro módulos rurais; c) médias propriedades: com dimensão entre cinco e quinze módulos; d) grandes propriedades: com dimensão superior a quinze módulos rurais (MORISSAWA, 2001).

Na definição da nova lei as grandes propriedades produtivas são aquelas que produzem acima da média regional. Por sua vez, as grandes propriedades improdutivas são as que produzem abaixo da média regional, não aproveitando adequadamente o potencial produtivo natural. Por isso estão sujeitas à desapropriação para fins da reforma agrária. Esta nova lei regulamenta dispositivos, constitucionais contribuindo para agilizar o processo de implantação da reforma agrária. Da mesma forma, o denominado rito sumário exige que o poder judiciário num prazo máximo de 120 dias, decida se as áreas em questão são passíveis de desapropriação ou não (MORISSAWA, 2001).

Durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998), a meta anunciada era assentar 280 mil famílias, o equivalente a 20% das metas do PNRA do Governo Sarney.

Conforme Morissawa (2001), de fato FHC assentou 264.625 famílias, porém 70% no Norte e no Nordeste, onde os custos das terras e as condições sócio-econômicas são baixíssimos em relação a outras regiões. Neste mesmo período, nos dois primeiros anos do primeiro mandato de FHC, 450 mil famílias de pequenos proprietários rurais perderam suas terras diante da grave crise na agricultura familiar.

Segundo o autor, as conquistas de assentamentos e medidas complementares de apoio aos assentados foram fruto da pressão e mobilização dos sem terra. As desapropriações e aquisições de terras realizadas também aconteceram graças à pressão dos trabalhadores. Porém progressivamente foram sendo criados mecanismos para atender aos interesses políticos e econômicos das classes dominantes, ao mesmo tempo, desmoralizando os movimentos camponeses.

A concepção dominante do Governo FHC sobre a reforma agrária foi realizar medidas paliativas e compensatórias, evoluindo para uma proposta de reforma agrária de mercado, de certa forma reproduzindo uma experiência fracassada realizada na África do Sul, na Indonésia e nas Filipinas.

O centro da proposta consiste em retirar do Estado o seu papel mediador, transferindo a responsabilidade para a sociedade civil. Os sem terra ou pequenos agricultores interessados em adquirir terra ou aumentar sua área passariam a organizar-se em associações, obteriam empréstimo de um agente financeiro indicado pelo governo, e comprariam terra diretamente dos proprietários vendedores.

Os vendedores receberiam à vista e o pagamento pelas terras e benfeitorias existentes e a associação formada assumiria a responsabilidade pelos débitos de crédito fundiário. Neste sentido, em 1997 foi implantado o Programa Cédula da Terra em cinco estados: Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. Na prática foi um teste para, em 1998, ser implantado o Banco da Terra.

O critério estabelecido previa que os agricultores integrados no Programa Cédula da Terra não teriam direito aos créditos de implantação da reforma agrária, como os auxílios de alimentação, de fomento e de habitação, nem do Programa de Crédito Especial

para a Reforma Agrária, o PROCERA, somente tendo acesso ao Programa Nacional de Agricultura Familiar, o PRONAF.

A opção pela reforma agrária de mercado, além de afrontar os preceitos constitucionais, no que diz respeito à função social da terra, beneficia duplamente aos latifundiários para continuar utilizando especulativamente suas propriedades. Primeiro, se ele deseja vender suas terras, o fará a preços de mercado, sem nenhuma punição por tê-la mantido improdutiva; e em geral não respeitar a legislação trabalhista e a questão ambiental. Em segundo lugar, se não desejar vendê-las, permanecerá impune, pois não há mais possibilidades de desapropriação por interesse social.

Para Martins (2003), a política agrária de mercado de FHC contribuiu para agravar a concentração fundiária sem parâmetros na história contemporânea, tendo contribuído para tal crise agrícola a queda nos preços da terra. Outro elemento fundamental foi o avanço dos grupos paramilitares ligados aos latifundiários, com grande conivência das polícias estaduais e federais, ocasionando um significativo número de assassinatos de trabalhadores rurais.

Dois grandes massacres, o de Corumbiara (11 mortes) e de Eldorado de Carajás (19 mortes) ganharam repercussão nacional e internacional, atingindo fortemente a imagem do governo “democrático” do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que conclui seu mandato, com a famosa manifestação de que fossem esquecidas suas teses e ideais democráticos do passado.

O autor aponta que no segundo mandato de FHC (1999 a 2002), o Governo permanece fazendo a reforma e ao mesmo tempo instituindo a normalidade do conflito, isto é, definindo as bases institucionais do conflito agrário, fazendo do Estado o mediador e gestor das soluções.

Com a chegada de Inácio Lula da Silva a presidência da República (2003-2006), conforme apontado no artigo do Prof. Milton Inácio Heinen<sup>1</sup>, renovam-se as esperanças na realização de uma efetiva reforma agrária e, ao mesmo tempo, esta bandeira, apesar de integrar as prioridades de governo, passa também a ser um dos seus grandes desafios.

---

<sup>1</sup> Texto extraído do artigo **O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO LULA - Antecedentes. O Plano.** Possibilidades e limites de sua execução - Prof. Milton Inácio Heinen

Elabora-se o II PNRA, que visava colocar em prática o que já estava previsto em Lei, desconcentrando a terra, permitindo melhor distribuição de renda e contribuindo na implantação da justiça social no campo, o que exige democratizar, também, o acesso aos instrumentos de política agrícola.

A meta proposta pela equipe de elaboração do II PNRA não chegou a ser divulgada, pois não fora assumida pelo governo como um todo. Foram efetuados ajustes e cortes, segundo as justificativas apresentadas aos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária, visando adequar a proposta às possibilidades econômicas do país e, principalmente, acomodar os interesses das forças políticas de composição do governo.

Em Novembro de 2003, com base no II PNRA, foi anunciada uma meta mais tímida, de 400 mil famílias a serem assentadas nos três anos restantes do governo Lula (2004-2006), sendo 115 mil famílias nos anos de 2004 e 2005, e 140 mil famílias no ano de 2006. Além disso, o Plano, cujos investimentos devem constar no PPA, definiu, ainda, o assentamento de 120 mil famílias no ano de 2007.

Os trabalhadores rurais, principalmente os sem terras, esperam muito mais deste governo do que de governos anteriores, principalmente em razão da trajetória histórica de apoio aos movimentos sociais. A não realização da reforma agrária prometida pode ser, igualmente, transformada em decepção maior do que aquelas que os trabalhadores já experimentaram repetidas vezes. Contudo, esta renovada esperança não se transformará na espera passiva pela realização das promessas de campanha, como se pode verificar nas mobilizações e jornadas de lutas que os movimentos sociais do campo realizaram no decorrer do primeiro mandato do presidente Lula.

Conforme Martins (2003), a questão agrária é, no Brasil, como em tantas outras partes do mundo, também uma questão política, pelo conjunto de interesses sociais e políticos que acumulou na definição e na sustentação das classes dominantes, particularmente os setores que expressam os interesses relativos à propriedade da terra.

### **3. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Esta seção objetiva apresentar as fases de diretrizes, elaboração e execução das leis orçamentárias, como forma de nortear as assertivas acerca da participação dos atores sociais no processo decisório do orçamento federal. Além disso, visa contribuir para o entendimento de alguns jargões e conceitos tratados durante às análises feitas por esta pesquisa.

De acordo com o disposto no art. 165, § 9º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, caberá à Lei Complementar dispor sobre vigência, prazos, elaboração e organização do orçamento no Brasil.

Na ausência legislativa, utiliza-se as normas traçadas no Art. 35, § 2º, do ADCT o qual estabelece que o processo legislativo orçamentário obedecerá às normas do processo legislativo do art. 59 e seguintes da Constituição, desde que não conflitem com as regras especiais traçadas no art. 166.

Atualmente, contamos com um conjunto de normas complexas, estabelecidas na Constituição, para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. O principal objetivo dessas inovações foi criar um sofisticado sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos, ampliando, assim, o ciclo orçamentário para além da formulação do projeto de lei anual. Nesse contexto, foram criados três instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, ligados em etapas distintas.

#### **3.1. O PLANO PLURIANUAL**

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, I e § 1º), vindo a substituir os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos.

A competência para remetê-lo ao Congresso Nacional é privativa do Presidente da República, pois, de acordo com o art. 84, Inciso XXIII, da CF, compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano

Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição.

No seio do Parlamento, a proposta de Plano Plurianual poderá receber emendas, apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde receberão parecer, que depois de votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

O Presidente da República poderá remeter mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações no Projeto de PPA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

A lei que instituir o PPA estabelecerá, por regiões, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem assim aquelas relativas aos programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro). Diretrizes são orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os objetivos de Governo no período do Plano. Objetivos consistem na discriminação dos resultados que se pretende alcançar com a execução das ações governamentais que permitirão a superação das dificuldades diagnosticadas. Metas são a tradução quantitativa dos objetivos.

### **3.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO**

É, também, criação da Constituição de 1988. O Presidente da República deve enviar o projeto anual de LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Congresso Nacional deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57 § 2º da CF).

No Congresso, o projeto de LDO poderá receber emendas, desde que compatíveis com o plano plurianual, que serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, onde receberão parecer, sendo apreciadas pelas duas casas na forma do regimento comum.

O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações no projeto de LDO, enquanto não iniciada a votação na CMPOF, da parte cuja alteração é proposta. Constarão da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- As metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;
- As orientações a serem seguidas na elaboração do orçamento do exercício subsequente;
- Os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- Disposições relativas às despesas com pessoal (art. 169 da CF);
- Disposições relativas às alterações na legislação tributária; e
- Disposições relativas à administração da dívida pública; e
- Política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- Anexo de metas fiscais
- Anexo de riscos fiscais

A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer a transição entre o PPA (planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tem por principal função o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados nos programas do plano plurianual.

É papel de a LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro. A LDO é, na realidade, a cartilha de balizamento que direciona e orienta o preparo do Orçamento da União, o qual deve estar, para sua aprovação, em plena consonância com as disposições do Plano Plurianual.

### **3.3. CONCEITO DE ORÇAMENTO**

O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Para Silva (2004, p.43), “[...] orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificações, e outros [...]”. Giacomoni (2005, p 64) entende que, “o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc.”.

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320. O Decreto-Lei nº 200, de 23/2/67, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu art. 16, determina que “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento, o orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

O Orçamento-programa pode ser definido como sendo “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”. Como se observa, o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, oferecendo destaque às seguintes vantagens:

- a) Melhor planejamento de trabalho;
- b) Maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c) Melhor determinação das responsabilidades;
- d) Maior oportunidade para redução dos custos;
- e) Maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do público;

- f) Facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g) Melhor controle da execução do programa;
- h) Identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i) Apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas;
- j) Ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

### **3.4. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA**

Identificam-se, na elaboração de um orçamento-programa, algumas fases nítidas e necessárias, quais sejam:

- 1) **Determinação da situação** identificação dos problemas existentes.
- 2) **Diagnóstico da situação** identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.
- 3) **Apresentação das soluções:** identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas.
- 4) **Estabelecimento das prioridades:** ordenamento das soluções encontradas.
- 5) **Definição dos objetivos:** estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.
- 6) **Determinação das tarefas:** identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.
- 7) **Determinação dos recursos:** arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.
- 8) **Determinação dos meios financeiros:** expressão monetária dos recursos alocados. O custo financeiro necessário para utilizar os recursos que necessitam ser mobilizados.

### **3.5. DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA**

No Legislativo, o projeto é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a que se refere o parágrafo 1º do art. 166 da Constituição, hoje composta por 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores (Resolução nº 2 de 1995-CN).

O Presidente da Comissão designa o Relator-Geral. A este caberá submeter à Comissão um parecer preliminar, em que são fixados parâmetros que orientarão a elaboração dos relatórios parciais e setoriais, inclusive quanto à formulação de emendas.

Os relatórios setoriais são discutidos e votados no âmbito das Subcomissões. Ao Relator-Geral compete adequar os pareceres setoriais aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão. O Relatório-Geral é discutido e votado pelo Plenário da Comissão e, posteriormente, submetido ao Plenário do Congresso Nacional. Aprovada a redação final, o projeto é então encaminhado à sanção do Presidente da República. A devolução para sanção deve ocorrer até o encerramento da sessão legislativa. Por conseguinte, a sessão não poderia ser encerrada sem a aprovação e o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Executivo.

### **3.6. SANÇÃO E VETO**

O Presidente da República terá 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do recebimento do projeto, para sancioná-lo. Poderá também vetá-lo, no todo ou em parte, comunicando o fato em 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente do Senado Federal, expondo seus motivos. O silêncio importa sanção.

Na ocorrência de veto, ele será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias de seu recebimento. Não havendo deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, com exceção das medidas provisórias. Para que o veto seja rejeitado, isto é, para que se

restabeleça o texto aprovado originalmente pelo Plenário, é necessária maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. Se o veto for derrubado, o projeto será enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

No caso de o Presidente não promulgar a lei – nas hipóteses de silenciar até 48 (quarenta e oito) horas após sua aprovação ou derrubada de veto – cabe ao Presidente do Senado e, em igual prazo, ao seu Vice-Presidente, fazê-lo.

Ressalte-se que a publicação da lei e, portanto, sua entrada em vigor só se dará com a sanção pelo Presidente da República ou a promulgação pelo Presidente ou Vice-Presidente do Senado.

### **3.7. CRÉDITOS ADICIONAIS**

São as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Em outras palavras, podemos considerar os créditos adicionais como instrumentos de ajustes orçamentários, que visam atender às seguintes situações: corrigir falhas da Lei de Meios; mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis.

São classificados em:

- a) Suplementares;
- b) Especiais;
- c) Extraordinários.

#### **3.7.1. CRÉDITO SUPLEMENTAR**

É destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente. Utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes (como, por exemplo, aumento de um insumo utilizado pelo governo). Estes créditos estão relacionados diretamente ao orçamento, já que suplementam dotações já existentes. Sua abertura depende

da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. É autorizado por lei, e aberto por decreto do Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual poderá conter autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares (somente) até determinada importância.

### **3.7.2. CRÉDITO ESPECIAL**

É destinado às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na Lei de Meios. O crédito especial cria novo item de despesa, para atender a um objetivo não previsto no orçamento. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. É autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

### **3.7.3. CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO**

É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Caracteriza-se assim:

- a) Pela imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do Poder Público;
- b) Por não decorrer de planejamento e, pois, de orçamento.

Independem da existência prévia de recursos disponíveis. Abertos por Medida Provisória. Se a abertura do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Consideram-se recursos disponíveis para fins de abertura de créditos suplementares e especiais, além da reserva de contingência:

- I. O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II. Os provenientes do excesso de arrecadação;
- III. Os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; e
- IV. O produto de operações de crédito autorizados em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Entende-se por:

**SUPERÁVIT FINANCEIRO** – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas;

**EXCESSO DE ARRECADAÇÃO** – o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício, excluída a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Por fim, o ato que abrir o crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

### **3.8. EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA**

A despesa pública é executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O primeiro estágio da despesa pode ser conceituado como prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho é obrigatório, não sendo permitida a realização de despesa sem empenho.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 diz: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”.

A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação. É uma garantia para o fornecedor ou prestador de serviço contratado pela Administração Pública de que a parcela referente ao seu contrato foi bloqueada para honrar os compromissos assumidos.

Os empenhos, de acordo com a sua natureza e finalidade, são classificados: em empenho ordinário, empenho estimativo e empenho global. Entende-se por Nota de Empenho o documento utilizado para fins de registro da operação de empenho de uma despesa.

A anulação do empenho da despesa far-se-á também através da Nota de Empenho, com o mesmo número de vias e destino. As anulações são identificadas pelo código do evento. O valor do empenho anulado reverte à dotação do programa de trabalho, tornando-se novamente disponível para empenho naquele exercício.

A Liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). É a verificação se o contratante cumpriu o implemento de condição.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo Credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a Unidade Gestora providenciará o imediato pagamento de despesa. É evidente, portanto, que nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

O pagamento é a última fase da despesa. Este estágio consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária. A emissão de Ordem Bancária será precedida de autorização do titular da Unidade Gestora, ou seu preposto, em documento próprio da Unidade.

Denomina-se suprimento de fundos, portanto, a modalidade de pagamento de despesa permitida em casos excepcionais e somente quando sua realização não possa subordinar-se ao processo normal de atendimento por via de ordem bancária.

Essa modalidade simplificada de execução de despesa consiste na entrega de numerário a servidor para a realização de despesa precedida de empenho na dotação própria,

que, por sua natureza ou urgência, não possa subordinar-se ao processo normal da execução orçamentária e financeira.

Consoante o art. 36 da Lei nº 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar, ou resíduos passivos, as despesas empenhadas, mas não-pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (artigos. 35 e 67 do Decreto nº 93.872/86).

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas conforme o exercício a que pertençam, ou seja, em que foram gerados. Se uma despesa foi empenhada em um exercício e somente foi paga no seguinte, ela deve ser contabilizada como pertencente ao exercício em que foi empenhada. Por ter sido realizada no ano anterior, o eventual pagamento da despesa no exercício seguinte deve ser considerado extra-orçamentário.

Conforme sua natureza, as despesas inscritas em Restos a Pagar podem ser classificadas em: processadas e não-processadas.

a) São Restos a Pagar processados as despesas em que o credor já tenha cumprido as suas obrigações, que já tenha entregue o material, prestado dos serviços ou executado a etapa da obra, dentro do exercício, tendo, portanto, direito líquido e certo, e está em condições de pagamento imediato, ou seja, representam os casos de despesas já liquidadas, faltando apenas o pagamento.

b) São Restos a Pagar não-processados, as despesas que dependem, ainda, da prestação do serviço ou fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi apurado. Representam, portanto, despesas ainda não-líquidas. Despesas de exercícios anteriores são as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios financeiros anteriores àqueles em que devem ocorrer os pagamentos, e que não estejam inscritos em Restos a Pagar, no caso de se referirem ao exercício imediatamente anterior.

Poderão ser pagas à conta de despesas de exercícios anteriores, mediante autorização do ordenador de despesa, respeitada a categoria econômica própria:

a) As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; assim entendidas aquelas cujo empenho tenha sido considerado como insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

- b) Os Restos a Pagar com prescrição interrompida; assim considerada a despesa cuja inscrição como Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor; e
- c) Os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício.

### **3.9. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA**

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável pela administração e utilização dos recursos que entram nos cofres do Governo Federal, provenientes principalmente dos tributos pagos pelos contribuintes. A atual legislação estabelece como atribuições da STN a elaboração e execução da programação financeira da União; a administração dos haveres financeiros e mobiliários (títulos), bem como das responsabilidades da União; e a execução das operações de crédito e da política de dívida pública federal, interna e externa, bem como o controle dos limites de endividamento do setor público.

Conforme determina o art. 5º do Decreto nº 93.874, de 23/12/86, a programação financeira tem por finalidade a formulação de diretrizes para elaboração das propostas de cronogramas de desembolso, estabelecimento do fluxo de caixa e fixação de limites de saques periódicos contra a conta do Tesouro Nacional, objetivando:

- a) Assegurar às unidades orçamentárias, em tempo oportuno, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e
- b) Manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir eventuais insuficiências financeiras.

O Decreto de Programação Financeira tem, entre outras finalidades:

- Adaptar o fluxo financeiro aos diversos programas de trabalho;
- Manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada (sazonalidade da receita);

➤ Permitir às unidades saber de antemão o volume de recursos que poderão empenhar e o limite de seus pagamentos.

Compete à Secretaria do Tesouro Nacional aprovar a programação financeira de desembolso para o exercício, procurando ajustar as necessidades da execução do orçamento/programa ao fluxo de caixa do Tesouro. O fluxo de caixa do Tesouro é mais abrangente do que o cronograma de desembolso, pois ele engloba não só as despesas, mas também as receitas do Governo. A programação financeira visa estabelecer um fluxo de caixa mais consentâneo com as políticas fiscal e monetária do governo.

### **3.10. CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

O controle exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É através dele que detectamos eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização.

Na Administração Pública a importância do controle foi destacada, principalmente, com o advento da Reforma Administrativa de 1967. Assim, o art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 o coloca, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Federal.

Evidentemente, o controle não é fim em si mesmo e, dentro desse espírito, os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco devem ser abandonados, não só em atendimento ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200, mas também à política de desburocratização do Governo.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente.

Esse entendimento é reafirmado pelo art. 70 da Constituição, que determina:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

De acordo com o que dispõe o art. 75 da Lei nº 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá:

I. A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II. A fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e

III. O cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os dois primeiros itens expressam a preocupação jurídico-legal ou formal do controle, por influência do orçamento tradicional. O inciso I apresenta a abrangência do controle, definindo sua universalidade – todos os atos que resultem a arrecadação da receita e a realização da despesa. Já o inciso II individualiza o objeto do controle, recaindo, desta forma, sobre cada agente da Administração. O último inciso já demonstra a preocupação do legislador com o controle do Orçamento-Programa, dado que o objetivo é avaliar o cumprimento das ações constantes do orçamento – programas de trabalho –, avaliando a realização de obras e prestação de serviços.

## **3.11. CONCEITOS ASSOCIADOS À ESTRUTURA PROGRAMÁTICA**

### **3.11.1. PROGRAMA**

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Cada programa contém objetivo e indicador, além de um elenco de ações, cujos produtos (bens e serviços) são necessários para atingir o objetivo do programa, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

São três os tipos de programas previstos:

a) **Programas Finalísticos** resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador (es), fórmulas de cálculo do índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre o público alvo.

b) **Programas de Gestão de Políticas Públicas** abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. As ações deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor setorial.

Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

c) **Programas de Serviços** ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador (es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa.

### **3.11.2. AÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Os programas são compostos de atividades, projetos e operações especiais. Essas últimas poderão fazer parte dos programas quando entendido que efetivamente contribuem para a consecução de seus objetivos. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação.

#### **ATIVIDADES E PROJETOS**

Os projetos e as atividades são os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas, aos quais está associada à idéia de produto (bens ou serviços). O Orçamento por programas pressupõe um ciclo produtivo bem definido que está sendo objeto de orçamentação.

Assim, tanto atividade quanto projeto, conceitualmente, envolvem um conjunto de operações que têm como resultado um produto:

### **PROJETO**

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo.

### **ATIVIDADE**

Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.

A distinção entre projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto).

### **OPERAÇÕES ESPECIAIS**

Ainda na busca de conferir maior visibilidade ao ciclo produtivo objeto de orçamentação foram instituídas as operações especiais, com a finalidade de agregar aquelas despesas às quais não se possa associar, no período, a geração de um bem ou serviço, tais como dívidas, ressarcimento, financiamento e outras afins. Dito de outra forma, são aquelas despesas nas quais o administrador incorre, sem, contudo, combinar fatores de produção para gerar produtos, ou seja, seriam neutras em relação ao ciclo produtivo sob sua responsabilidade. São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Porém um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais quando associadas a programas finalísticos podem apresentar uma medição correspondente a volume ou carga de trabalho.

A ausência de produto, no caso das operações especiais, deve ser caracterizada em relação ao ciclo produtivo, objeto de orçamentação. Particularizando o orçamento da União, estaremos diante de operação especial quando o seu gestor (ou gestores) não combina fator de produção nem se responsabiliza pela geração do produto, que se materializa em um outro ciclo orçamentário (estado, município, por exemplo).

São despesas passíveis de enquadramento nesta ação: amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, operações de financiamento (concessão de empréstimos), ressarcimentos de toda ordem, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais, compensações financeiras.

## **LOCALIZAÇÃO DO GASTO**

As atividades, projetos e operações especiais são desdobrados em subtítulos para especificar a localização geográfica integral ou parcial das ações. A localização do gasto corresponde ao maior nível de detalhamento da estrutura programática, sendo o produto e a unidade de medida, os mesmos da ação orçamentária.

Com a finalidade de disciplinar a criação e a codificação dos localizadores, foi estabelecido, a partir de 2002, um esquema baseado na codificação do IBGE e que será aplicado sempre que o localizador coincidir com os locais geográficos correspondentes à divisão territorial do País.

## **4. REVISÃO DA LITERATURA**

Para responder à pergunta apresentada na presente pesquisa, a teoria da escolha racional, a teoria da política pública e a teoria dos stakeholders foram utilizadas como suporte teórico.

### **4.1. TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL**

Em seu livro March (1994) define racionalidade ao indicar que para ele “racionalidade” tem um significado estreito e bastante preciso, ligado aos processos de escolha. A racionalidade é definida como uma classe especial e muito familiar dos procedimentos para se fazer escolhas. Nesse sentido processual de “racional”, um procedimento racional pode ou não conduzir a bons resultados. A possibilidade de uma ligação entre a racionalidade de um processo (às vezes chamado de “racionalidade processual”) e a inteligência de seus resultados (por vezes chamada de “racionalidade substantiva”) é tratada como um resultado a ser demonstrado em vez de um axioma.

A teoria da escolha racional supõe que todos os tomadores de decisão compartilham de um conjunto de preferências, que as alternativas e suas conseqüências são definidas pelo meio ambiente, e que os decisores têm perfeito conhecimento dessas alternativas e que as preferências relevantes para a escolha são conhecidas, precisas, coerentes e estáveis. (MARCH, 1994).

A racionalidade pura prevê que todos os indivíduos possuem preferências completas e transitivas. Isto significa que cada tomador de decisão conhece todas as suas preferências e as hierarquiza indicando qual a ordem em que são preferidas. Dessa forma, “A” seria preferida a “B” que seria preferida a “C” e assim sucessivamente.

A teoria da escolha racional assume que os processos de decisão são conseqüentes e baseados em preferências. São conseqüentes no sentido de que a ação depende de antecipações de efeitos futuros das ações atuais. As alternativas são interpretadas em função de suas conseqüências. São baseadas em preferências no sentido de que as conseqüências são avaliadas em termos de preferências pessoais do tomador de decisão.

Um procedimento racional é aquele que persegue a lógica de conseqüências. Nesse procedimento, a escolha está condicionada às respostas a quatro questões básicas:

- a. Questão das Alternativas: Que ações são possíveis?
- b. Questão das Expectativas: Que conseqüências futuras podem seguir cada alternativa?
- c. Questão das Preferências: Quão valiosas (para o tomador de decisão) são as conseqüências associadas com cada uma das alternativas? e
- d. Questão da Regra de Decisão: Como a escolha é feita dentre as alternativas, em termos dos valores de suas conseqüências?

Elster (1994) explica a escolha racional de forma simples: quando defrontadas com vários cursos de ação, os indivíduos geralmente fazem o que acreditam levar ao melhor resultado. Para ele, a teoria da escolha racional tem objetivo de explicar o comportamento humano e, para tanto, deve observar dois aspectos: o primeiro é determinar o que o indivíduo racional em questão faria nas dadas circunstâncias e o segundo é verificar, se, de fato, isso é o que o indivíduo realmente fez numa situação concreta.

Para ser considerada racional, a ação deve ser a melhor maneira de realizar o desejo do indivíduo, baseado em suas crenças e essas crenças devem ser ótimas, dadas as evidências disponíveis ao indivíduo.

Com base no exposto, essa pesquisa optou em utilizar a Teoria da Escolha Racional, com o intuito de compreender os interesses que motivaram os atores envolvidos na formulação e implantação de política de reforma agrária em suas escolhas, buscando a maximização da utilidade em suas decisões individuais.

O desenvolvimento desta teoria aliada ao objetivo desta pesquisa gera a seguinte hipótese:

*Proposição 1: a redução dos conflitos agrários está associada à alocação de recursos orçamentários destinados a atender à política de assentamento de famílias em situação de necessidade.*

## 4.2. TEORIA DA POLÍTICA PÚBLICA

Existem na literatura inúmeras definições sobre políticas públicas, A seguir, serão apresentadas algumas delas.

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Para Brooks (1989, p. 16) política pública é considerada como um amplo quadro de idéias e valores dentro do qual as decisões são tomadas e ação ou omissão é seguida pelos Governos em relação a algum problema ou questão.

Resumidamente, a política pública é uma escolha ou decisão tomada pelo Governo que orienta ações subseqüentes em circunstâncias semelhantes.

As ações governamentais estão envolvidas nas etapas (definição da agenda, formulação, implementação e avaliação) da produção de políticas públicas e algumas delas (definição da agenda e, principalmente, a formulação) ocorrem no interior do poder Legislativo, pois é no seio desse poder que se tomam as principais decisões para produzir uma determinada política pública.

Selznick (1949, p. 123), ao abordar o tema, argumenta que todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais às suas estruturas racionalmente ordenadas e às suas metas estabelecidas. Toda organização formal – sindicato, partido político, exército, empresa, etc. – tenta mobilizar recursos humanos e técnicos como meio

para atingir seus fins. No entanto, os indivíduos dentro do sistema tendem a resistir a ser tratados como meios.

Segundo o autor, esses indivíduos interagem como seres integrais, trazendo seus próprios e especiais problemas e propósitos; mais ainda, a organização está imersa numa matriz institucional e está, portanto, sujeita a pressões do seu próprio contexto, ao que um ajuste geral deve ser feito. Como resultado, a organização pode ser vista significativamente como estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem simplesmente porque ela existe como organização em um meio ambiente institucional, independentemente dos objetivos (econômicos, militares, políticos) que provocaram sua existência”.

Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Para Wildavsky (1979) a análise da política tem o propósito de “interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção ao processo de formulação de política”.

Estudar políticas públicas envolve compreender os governos, uma vez que é o governo que articula os regimes políticos e as políticas públicas. Além disso, é importante compreender e conhecer os atores sociais que procuram influenciar o processo

de discussão das políticas públicas. Esses atores sociais encontram-se divididos em atores estatais, que estão ligados diretamente a Administração Pública e atores privados, que não estão ligados diretamente a Administração Pública, mas procuram participar ativamente das decisões do Governo, tais como organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, entre outros.

Dagnino et al (2002, p. 3) sintetizam o que é necessário para se entender o conceito de política no quadro de análises de políticas públicas:

1. A distinção entre política e decisão: 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);

2. A distinção entre política e administração;

3. Que política envolve tanto intenções quanto comportamentos;

4. Tanto ação como não-ação;

5. Que pode determinar impactos não esperados;

6. Que os propósitos podem ser definidos *ex post*: racionalização;

7. Que ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;

8. Que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;

9. Que envolve relações intra e inter organizações; e

10. Que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Muller (2004, p. 22), recorre a Yves Mény e a Jean-Claude Thoenig para apontar cinco elementos que possibilitam identificar uma política pública:

a) Existência de um conjunto de medidas concretas;

b) Decisões de natureza mais ou menos autoritárias;

c) Estar inscrita em um quadro geral de ação, nunca é uma ação isolada;

d) Possuir sempre um público; e

e) Possuir objetivos definidos.

### 4.3 TEORIA DOS STAKEHOLDERS

Dentre as definições e interpretações, uma tem sido bastante aceita e disseminada, a qual considera *stakeholder* como parte interessada nas organizações, ou seja, é vista como qualquer pessoa ou entidade que afeta ou é afetada pelas atividades de uma organização (FREEDMAN; REED, 1983, p. 91).

A teoria dos *stakeholders* utilizando-se dos mecanismos de análise da teoria sistêmica, referentes à interdependência e integração dos agentes que compõe um sistema procura explicar essa inter-relação e desenvolver fundamentação teórica atinente à responsabilidade social da organização com o ambiente onde esta inserida (CAMPBELL, 1997).

Rowley (1998) afirma que os *stakeholders* são grupos ou pessoas que influenciam o contexto organizacional na busca do atingimento de seus objetivos. Essa definição é perfeitamente compatível com a terminologia apresentada por Freedman (1984).

Argenti (1997), apesar de tecer críticas quanto à aplicabilidade da teoria dos *stakeholders*, no que diz respeito a seu caráter de responsabilidade social, ele concorda com os demais defensores que essa teoria procura demonstrar a influência de grupos sobre o processo decisório organizacional, bem como os efeitos produzidos na gestão em decorrência do impacto provocado no produto em si, nos preços, nos custos e no atendimento das necessidades dos consumidores. Esse autor sustenta que a missão da empresa é alcançar resultados positivos para seus acionistas (*shareholders*) e não atender as necessidades de seus *stakeholders*.

Campbell (1997) acredita que a organização deve ter responsabilidade social diante do ambiente em que vive. Para ele, existem *stakeholders* que atuam diretamente sobre a empresa buscando dividendos, melhores salários, maiores prazos de pagamentos e preços baixos. São os *stakeholders* ativos, pois são influenciadores imediatos do processo de gestão organizacional. Ainda, segundo o autor, os outros agentes que afetam a organização de forma mediata são chamados *stakeholders* passivos, destacando-se entre estes a sociedade, as organizações não governamentais.

Campbell (1997) reconhece que é muito difícil afirmar quem poderia ser considerado com um *stakeholder* e quem não poderia, para isso faz-se necessário definir os

objetivos da organização e sua atuação no mercado, para apuração das forças que interagem de forma direta e indireta.

Na abordagem sobre a gestão dos *stakeholders*, Freeman (1984) postula a existência de, no mínimo, três níveis para o entendimento dos processos de gestão das relações com os *stakeholders*, que são:

a) Nível racional: deve-se compreender quem são os *stakeholders* da organização e quais seus interesses percebidos;

b) Nível processual: deve-se compreender os processos organizacionais utilizados para qualquer tipo de gestão das relações da organização, implícita ou explícita, com seus *stakeholders*, e estes processos se encaixam com o mapa racional dos *stakeholders* da organização; e

c) Nível transacional: deve-se compreender o conjunto de transações ou barganhas (trocas) entre a organização e seus *stakeholders* e deduzir se estas negociações se encaixam com o mapa dos *stakeholders* e com os processos organizacionais.

Conforme Freeman (1984) para desenvolver a gestão dos *stakeholders*, a organização deveria responder a três perguntas básicas: Quem são os *stakeholders*? O que eles querem? E de que forma eles atingirão seus objetivos e metas? Assim, quem não entende quem são os *stakeholders*, não entende o processo de se relacionar com os seus interesses e não possui um conjunto de transações para negociar com os *stakeholders*, tendo menor capacidade de gerenciamento sobre eles.

Para identificação dos *stakeholders*, Freeman (1984) define como primeiro passo a análise racional, a partir de uma análise histórica do ambiente desta organização em particular. Entretanto, na ausência deste estudo histórico seu modelo poderia servir de referência na construção de um mapa inicial genérico, já que considera os diversos *stakeholders*. O passo seguinte seria mapear o interesse de cada integrante. A convergência entre os grupos é dada por seus interesses, muitos destes comuns, a vários membros e em alguns casos e situações. Este emaranhado forma uma rede complexa.

Freeman (1984) através do modelo analítico, explicado, propõe os três pontos de interesse desta dimensão, que são: poder do voto, poder econômico e poder político. No entanto, estas duas análises não são suficientes. A análise deve ser aperfeiçoada por um

complexo entendimento das atividades da organização através da análise dos processos e estratégias inerentes ao contexto.

Freeman (1984) observa, ainda, que para entender as organizações e como elas gerenciam o relacionamento com seus *stakeholders* é necessário verificar os procedimentos padrões das operações. Os processos-chave são: a análise do portfólio, o processo de revisão estratégica e o processo de exploração do meio ambiente. O autor pondera que os *stakeholders* são ligados à organização e entre si através de uma complexa rede. Desta forma, um assunto particular pode unir vários *stakeholders*, e isto pode gerar apoio ou a oposição dos demais *stakeholders* à política da organização. Por fim, a gestão dos *stakeholders* requer a compreensão de como a organização e seus gestores interagem com o mesmo. Para ter sucesso nas transações com seus *stakeholders*, as empresas precisam ter como base o entendimento da legitimação do *stakeholder* e possuir processos rotineiros face seus interesses (FREEMAN, 1984).

Com base no exposto, a utilização da teoria dos *stakeholders* nesta pesquisa contribuirá para a identificação e caracterização dos agentes que influenciam no desenvolvimento da política pública voltada especificamente para o objeto deste estudo: a reforma agrária, mediante a utilização do modelo de análise de *stakeholders*. Além disso, possibilitará explicar como esses agentes influenciam na tomada de decisão.

Não obstante as críticas apresentadas em relação à teoria dos *stakeholders*, normalmente oriundas de pesquisadores da área de finanças e fundamentadas nos mesmo aspectos que tais autores utilizam para defender a teoria da maximização do valor da empresa.

Alguns autores, como Jensen (2001) e Dufrene e Wong (1996), criticam a teoria dos *stakeholders* por não oferecer objetivos claros aos gestores. De acordo com Dufrene e Wong (1996), os interesses dos *stakeholders* são, em muitos casos, incompatíveis entre si, fato que não permitiria uma decisão clara por parte dos gestores. Há ainda críticas de caráter científico, como as expostas por Key (1999) ao explicar que uma teoria deve contemplar uma sistemática capaz de explicar a realidade e, particularmente, a teoria dos *stakeholders* tem sido falha em quatro sentidos: inadequada na explicação de seu processo, vinculação incompleta entre as variáveis internas e externas, insuficiente atenção ao sistema em que o negócio opera e os diferentes níveis de análise de sistema e inadequada na forma de avaliar o ambiente.

O desenvolvimento desta teoria aliado ao objetivo desta pesquisa gera a seguinte hipótese:

*Proposição 2: a alocação de recursos orçamentários destinados a atender à política de assentamento de famílias em situação de necessidade está associada à influência dos movimentos e organizações sociais.*

## **5. METODOLOGIA**

### **5.1. ABORDAGEM**

Para analisar a influência da pauta de reivindicações dos movimentos rurais traduzido pelo Manifesto do Grito da Terra optou-se pelo método indutivo. Com base nas características apresentadas por Marina e Lakatos (2009), a opção metodológica da pesquisa reside no método indutivo, que é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Segundo essas autoras, devemos considerar três elementos fundamentais para toda indução, isto é, a indução realizar-se-á em três etapas (fases):

- a) Observação dos fenômenos – nessa etapa observamos os fatos ou fenômenos e os analisamos, com a finalidade de descobrir as causas de sua manifestação;
- b) Descoberta da relação entre eles – na segunda etapa procuramos por intermédio da comparação, aproximar os fatos ou fenômenos, com a finalidade de descobrir a relação constante entre eles; e
- c) Generalização da relação – nessa última etapa generalizamos a relação encontrada na precedente, entre os fenômenos e fatos semelhantes, muitos dos quais ainda não observamos (e muitos inclusive inobserváveis).

### **5.2. TIPO DE PESQUISA**

A pesquisa foi um estudo de caso, relativo à política de reforma agrária promovida pelo INCRA. No que se refere à tipologia, a princípio, não se restringiu a uma tipologia apenas. Elaborou-se uma pesquisa documental, uma vez que a fonte de coleta de dados estava restrita a documentos.

Além disso, abrangeu uma pesquisa bibliográfica, abrangendo bibliografia pública em relação ao tema de estudo. Realizaram-se, também, entrevistas semi-estruturadas.

Quanto ao objetivo, a pesquisa foi exploratória, uma vez que esta pesquisa “procura conhecer as características de um fenômeno para procurar explicações das causas e conseqüências de dito fenômeno” (RICHARDSON, 1989, p. 281). O objetivo da pesquisa exploratória é buscar entender as razões e motivações subentendidas para determinadas atitudes e comportamentos das pessoas ou organizações.

Quanto à abordagem, a pesquisa é quantitativa e qualitativa, uma vez que analisou a aderência entre as políticas públicas destinadas a reforma agrária, a elevação ou redução dos conflitos agrários e as demandas dos movimentos e organizações sociais, bem como na análise de documentos e relatos produzidos pelos principais atores do processo, que estão disponíveis sob a forma de documentos, reportagens dos diversos veículos de comunicação, bem como levantamento de experiências

### **5.3. COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

Para este trabalho, inicialmente, elaborou-se uma análise dos principais programas da reforma agrária, constantes do PPA 2004-2007, do PLOA e da LOA, para o exercício de 2004 a 2007, apenas nos grupos de natureza de despesas: 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões financeiras, com vistas a aferir a compatibilidade entre o que fora planejamento e o efetivamente executado.

Dentro desse universo, os principais programas analisados, baseado no PPA 2004-2007, foram Assentamentos Sustentáveis de Trabalhadores, Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária, Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, Crédito Fundiário e Paz no Campo, subdivididos nos seguintes componentes:

- a) Ações preparatórias para obtenção de imóveis rurais;
- b) Aquisição de imóveis rurais (obtenção onerosa de terras e pagamento de benfeitorias);

- c) Desenvolvimento de infraestrutura básica para implantação e recuperação de projetos de assentamentos;
- d) Contratação de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- e) Concessão de crédito instalação;
- f) Regularização fundiária de imóveis rurais; e
- g) Ações de assistência às famílias acampadas e ouvidoria de conflitos agrários.

Em relação aos gastos orçamentários para a política de reforma agrária, serão analisados no nível de ações, distribuídas conforme suas características, ou seja, atividade, projeto ou operação especial, de forma a refletir uma aproximação com as finalidades específicas dos principais programas destinados a reforma agrária analisados. Dessa forma, neste estudo, tomou-se como base a descrição do Cadastro de Ações disponibilizado pelo MPOG.

Os gastos orçamentários da Reforma Agrária foram constituídos a partir do acesso aos sistemas de dados orçamentários do Ministério do Planejamento e, posteriormente, confeccionadas planilhas eletrônicas com os valores correntes para cada exercício, de modo a possibilitar a devida tabulação de dados, facilitando o processo de compreensão e análise da pesquisa.

Os valores tabulados, relativos à execução financeira (empenhado liquidado), foram atualizados por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>2</sup> para melhor comparação dos valores monetários nos exercícios financeiros de 2004 a 2007. A tabela seguinte apresenta as variações do referido índice ao longo até o ano de 2007:

---

<sup>2</sup> O IPCA foi escolhido por ser utilizado como índice oficial do governo federal para medição das metas de inflação no Brasil.

**Tabela 1 - Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**

Período	Variação Anual	Índice Anual	Acumulado até 2007
2004	7,60%	1,076	1,1729
2005	5,69%	1,0569	1,0901
2006	3,14%	1,0314	1,0314
2007	Referência	1	1

Fonte: IBGE (BRASIL, 2011b).

No que tange à obtenção dos dados relativos às famílias assentadas e beneficiárias efetivos, utilizou-se os dados do SIPRA, a cargo do INCRA, bem como os Relatórios de Gestão do órgão e do Balanço Geral da União (BGU). Além disso, o número de conflitos agrários ocorridos no período de 2004 a 2007 foram extraídos do sítio da CPT, e o número de assentamentos criados no período analisado, a partir dos dados DO SIPRA a cargo do INCRA, com o intuito de correlacionar o crescimento de assentamentos nesse período com a diminuição ou elevação dos conflitos agrários.

Por conflitos agrários ou por terra, segundo definição da Comissão Pastoral da Terra, entendem-se as ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, parceiros, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem terra, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc.

As ocupações e os acampamentos são também classificados na categoria de conflitos por terra.

Ocupações são ações coletivas das famílias sem terra que, por meio da entrada em imóveis rurais, reivindicam terras que não cumprem a função social.

Acampamentos são espaços de luta e formação, fruto de ações coletivas, localizados no campo ou na cidade, onde as famílias sem terra organizadas, reivindicam assentamentos.

Adicionalmente, objetivando verificar os atores que interferem positivamente ou negativamente na alocação de recursos destinados à política de reforma agrária, foram utilizados documentos públicos, entrevistas semi-estruturadas e artigos correlatos a esse tema.

Por fim, foram analisadas as pautas de reivindicações oriundas dos movimentos sociais, encaminhadas por intermédio do Manifesto do Grito da Terra, coordenado pela CONTAG, bem como as respostas dadas pelo Governo Federal a essas demandas, com vista a verificar se essas demandas foram atendidas pelo Governo Federal e se essas se encontram materializadas dentro da LOA (mediante a abertura de créditos adicionais durante o exercício financeiro ou quando da elaboração dos PLOA).

## 5.5. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

No presente trabalho foram utilizadas as variáveis  $x$ ,  $y$ , onde na primeira proposição analisada a variável independente é caracterizada pela alocação de recursos orçamentários destinados a atender à política de assentamento de famílias em situação de necessidade e a variável dependente pela maior redução dos conflitos agrários.

Na segunda proposição, a variável independente é caracterizada pela influência dos movimentos e organizações sociais rurais quanto que a variável dependente é caracterizada pela alocação de recursos orçamentários destinados a atender à política de assentamento de famílias em situação de necessidade. Neste caso, a análise foi pautada nas alterações orçamentárias ocorridas no ano de 2004 a 2007 frente às demandas dos movimentos e organizações sociais rurais.

## **6. RESULTADOS**

O presente capítulo objetiva analisar o PPA 2004-2007, no que tange a questão agrária, bem como os programas e ações que estão relacionados diretamente à resolução do problema agrário no Brasil. Prosseguindo, visa analisar a dotação orçamentária anualmente disponibilizada e as alterações ocorridas, mediante abertura de créditos adicionais. Por fim, tem, também, o objetivo de examinar a associação entre as demandas do Grito da Terra Brasil e a resposta dada pelo Governo Federal a essas demandas, com vistas a verificar a existência da atuação de *stakeholders* na alocação de recursos públicos destinados a Reforma Agrária.

### **6.1. ANÁLISE DO PPA 2004-2007**

No cenário macroeconômico de elaboração do PPA 2004-2007 predominava uma preocupação com a estabilidade monetária, crescimento econômico e a credibilidade interna e externa.

Este Plano Plurianual tentou inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da democracia e da cidadania, conforme Mensagem Presidencial de encaminhamento do PPA 2004-2007 ao Congresso Nacional.

O PPA 2004-2007 dividiu-se em 3 (três) Megaobjetivos: Inclusão social e redução das desigualdades sociais; Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e Promoção da expansão e da cidadania e fortalecimento da democracia.

A questão da Reforma agrária encontrava-se abrangida pelo Megaobjetivo II – Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutora das desigualdades regionais.

Dentro das metas relacionadas ao tema até 2007, pode-se apontar a meta relativa a novos assentamentos e consolidação de assentamentos precários prevendo o atendimento a 265,4 mil famílias e possibilitar o acesso a terra e apoio produtivo, com vista a beneficiar cerca de 110 mil famílias.

No PPA 2004-2007, o Ministério do Desenvolvimento Agrário era responsável pela condução dos seguintes programas finalísticos: 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais; 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária; 0138 - Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária; 0139 - Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário; 0351 - Agricultura Familiar – PRONAF; 1116 - Crédito Fundiário; 1120 - Paz no Campo; e 1334 - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais.

A política pública destinada à Reforma Agrária é de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A seguir, detalha-se o objetivo de cada programa finalístico diretamente relacionados à resolução da questão agrária e que será objetivo de análise desta pesquisa:

a) 0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais - Promover a democratização do acesso à terra, garantindo a soberania alimentar e a geração de emprego e renda. A ação mais importante desse programa é Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária;

b) 0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária - Proporcionar à população assentada a capacitação e os meios para gestão e estruturação dos processos organizativo e produtivo, objetivando sua inserção econômica, social, cultural e política, respeitando as diversidades regionais com melhoria de qualidade de vida e cidadania. Sua principal ação é a Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas, que não será analisada nesta pesquisa por se tratar de ação financeira;

c) 0138 - Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária - Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra, de forma a permitir a gestão da estrutura fundiária para o atendimento da demanda social;

d) 1116 - Crédito Fundiário - Promover o acesso a terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social; e

e) 1120 - Paz no Campo - Reduzir a violência no campo com mecanismos de prevenção e mediação de conflitos agrários e garantia dos direitos humanos.

## **6.2. ANÁLISE DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2004 A 2007**

Nesta seção, serão apresentadas e discutidas as oscilações ocorridas na distribuição de recursos para a reforma agrária nos anos de 2004 a 2007, especificamente no que tange apenas despesas discricionárias dos programas 0135 – Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, 0137 – Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária, 0138 – Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, 1116 – Crédito Fundiário e 1120 – Paz no Campo.

È importante esclarecer que as despesas discricionárias são aquelas destinadas a gastos com investimento e custeio sujeitos aos limites para movimentação e empenho, não constituindo obrigações legais ou constitucionais, bem como despesas financeiras.

De 2004 a 2007, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Governo Federal assentou 412.653 famílias em todo o país, sendo 67.535 no último ano, conforme demonstrado na Tabela a seguir.

**Tabela 2 - Famílias Assentadas (por ano)**

ANO	FAMÍLIA ASSENTADA
2004	81.254
2005	127.506
2006	136.358
2007	67.535
<b>TOTAL</b>	<b>412.653</b>

Fonte: elaboração do autor com base em dados do INCRA

Observa-se que no último ano do primeiro mandato do Governo Lula, o ritmo de famílias assentadas decaiu mais de 50%, em virtude da diminuição do ritmo de aquisição de terras para fins de reforma agrária e de implantação de projetos de assentamentos rurais.

A Tabela 3 demonstra a dotação prevista no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a dotação autorizada no momento da Lei Orçamentária Anual.

**Tabela 3 – Demonstrativo da Dotação Proposta e da Dotação Autorizada no período de 2004 a 2007**

PROGRAMA	2004		2005		2006		2007	
	PL	LOA	PL	LOA	PL	LOA	PL	LOA
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	481.382.353	492.162.698	986.912.356	988.350.009	1.176.556.788	1.152.078.484	1.177.152.683	1.178.022.683
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	86.862.729	87.537.729	229.575.248	228.504.715	210.963.000	205.742.370	218.386.579	243.151.579
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	29.813.996	29.813.996	103.353.486	100.561.522	69.716.629	74.099.872	47.983.327	47.983.327
Crédito Fundiário	71.200.000	71.200.000	122.200.000	122.595.000	124.000.000	123.976.834	123.241.775	123.241.775
Paz no Campo	2.013.000	2.123.000	2.013.000	2.013.000	2.013.000	2.013.000	1.314.871	1.314.871
<b>TOTAL</b>	<b>671.272.078</b>	<b>682.837.423</b>	<b>1.444.054.090</b>	<b>1.442.024.246</b>	<b>1.583.249.417</b>	<b>1.557.910.560</b>	<b>1.568.079.235</b>	<b>1.593.714.235</b>

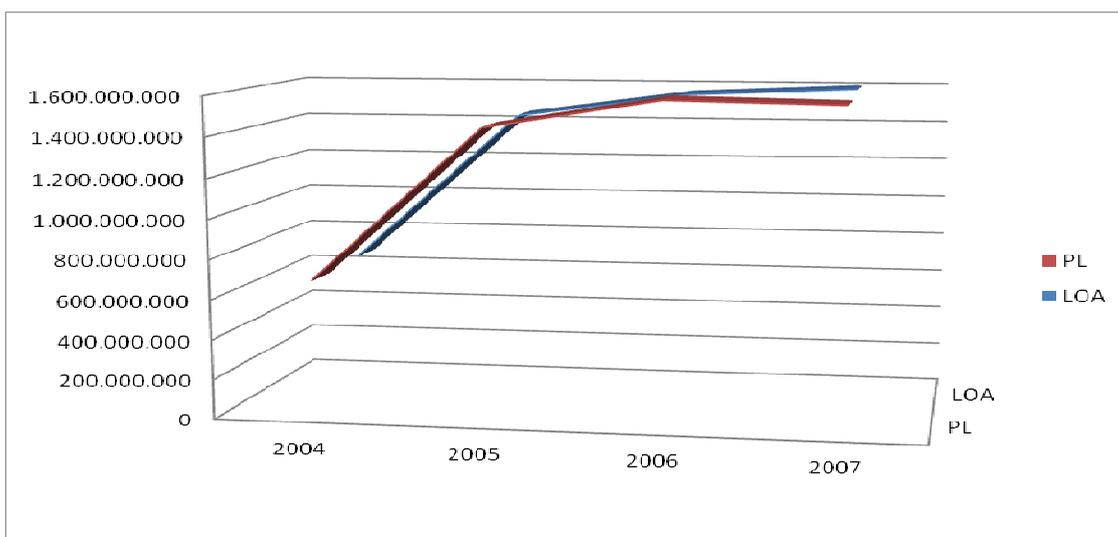
Fonte: elaboração do autor com base em dados do SIDOR.

Nota: Os valores são nominais. Não estão deflacionados.

Com base na Tabela 3, pode-se observar variações inexpressivas, dentro do mesmo ano de análise, entre a dotação prevista no momento PLOA e a autorizada no momento LOA.

Apesar da importância noticiada pelo Poder Executivo para solucionar a questão dos conflitos agrários, motivados por uma reforma agrária consciente e focada, observa-se que os gestores governamentais não se preocuparam em dar celeridade à resolução desse problema.

De acordo com o Gráfico 1 pode-se observar que em 2005, houve uma elevação de mais de 110% na dotação destinada aos cinco programas quando comparada ao ano de 2004.



**Gráfico 1 – Demonstrativo do PLOA e LOA no período de 2004 a 2007**

A priori, essa elevação entre 2004 e 2005 justifica-se pela necessidade do Governo Federal de alcançar o proposto no II Plano Nacional de Reforma Agrária que visava assentar 115 mil famílias a cada ano, a partir de 2004 e findando em 2006, perfazendo o total de 345 mil famílias até 2006.

A partir de 2005 até 2007, os recursos disponibilizados permaneceram quase estáveis, registrando pequenas variações positivas em torno de 9%.

### 6.3. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OCORRIDAS NOS ANOS DE 2004 A 2007

A análise das alterações orçamentárias ocorridas nos anos de 2004 a 2007 é importante para verificar a existência de demandas recorrentes e possíveis atores políticos ou privados que interferem de alguma forma na política destinada à Reforma Agrária.

De acordo com Rua (1997), demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental.

A Tabela 4 demonstra a evolução dos recursos aprovados para a Reforma Agrária na Lei Orçamentária de 2004 a 2007, constante das colunas LOA, e eventuais alterações sofridas em decorrência de abertura de créditos adicionais, aqui intitulado de LOA+ CRÉDITO.

Convém informar que ao longo das discussões poderá aparecer a denominação Dotação Atual que se caracteriza pela dotação autorizada na LOA acrescida ou deduzida de quaisquer alterações orçamentárias oriundas de créditos adicionais.

**Tabela 4 – Série história da LOA e da LOA+CRÉDITOS ADICIONAIS**

PROGRAMA	2004		2005		2006		2007	
	LOA	LOA + CRÉD	LOA	LOA + CRÉD	LOA	LOA + CRÉD	LOA	LOA + CRÉD
Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	492.162.698	1.172.574.931	988.350.009	1.690.330.009	1.152.078.484	1.673.356.796	1.179.618.683	1.712.008.948
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	87.537.729	176.446.303	228.504.715	228.664.715	228.535.810	253.912.641	262.255.579	272.048.460
Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	29.813.996	75.193.189	101.561.522	97.255.669	80.250.329	79.202.909	68.284.969	88.414.369
Crédito Fundiário	71.200.000	111.200.000	122.595.000	120.795.000	123.976.834	124.659.254	123.241.775	123.241.775
Paz no Campo	3.563.000	4.563.000	4.182.671	4.398.671	4.213.000	11.213.000	5.323.394	10.323.394
<b>TOTAL</b>	<b>684.277.423</b>	<b>1.539.977.423</b>	<b>1.445.193.917</b>	<b>2.141.444.064</b>	<b>1.589.054.457</b>	<b>2.142.344.600</b>	<b>1.638.724.400</b>	<b>2.206.036.946</b>

Fonte: elaboração do autor com base em dados do SIDOR.

Nota: Os valores são nominais. Não estão deflacionados.

A Tabela 5 demonstra as variações ocorridas entre as dotações constantes das colunas LOA e Dotação Atual ocasionadas pelas alterações orçamentárias. Pode-se observar que no ano de 2004, os créditos adicionais, suplementar e extraordinário, foram responsáveis pela variação de mais de 125% nos recursos aprovados na Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004 – Lei Orçamentária de 2004 para os cinco programas analisados.

**Tabela 5 – Variação da LOA+CRÉDITOS em relação à LOA**

PROGRAMA	2004	2005	2006	2007
	$\Delta$ LOA/LOA + CRÉD			
0135 Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	138,25%	71,03%	45,25%	45,13%
0137 Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	101,57%	0,07%	11,10%	3,73%
0138 Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária	152,21%	-4,24%	-1,31%	29,48%
1116 Crédito Fundiário	56,18%	-1,47%	0,55%	0,00%
1120 Paz no Campo	28,07%	5,16%	166,15%	93,93%
<b>REFORMA AGRÁRIA</b>	<b>125,05%</b>	<b>48,18%</b>	<b>34,82%</b>	<b>34,62%</b>

Fonte: elaboração do autor com base em dados do SIDOR.

Nota: Os valores são nominais. Não estão deflacionados.

Essa variação decorre da abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 680,4 milhões, sendo R\$ 400 milhões, mediante o Projeto de Lei nº 76/2004, que abriu crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, de Operações Oficiais de Crédito e da Reserva de Contingência, crédito suplementar no valor global de R\$ 783.418.458,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária Vigente, e R\$ 200,0 milhões para a reforma agrária, por intermédio da Medida Provisória nº 217, de 27 de setembro de 2004, convertida na Lei nº 11.093, de 12 de janeiro de 2005 abriu crédito extraordinário aos Orçamentos Fiscal e de Investimento da União, para os fins que especifica no valor global de R\$ 1.362.040.894,00. No ano de 2005, a variação de 48% em relação à LOA-2005 foi motivada pela abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 700,0 milhões para a ação de obtenção de imóveis rurais, conforme consta da Medida Provisória nº 257, de 21 de julho de 2005, convertida na Lei nº 11.189, de 31 de outubro de 2005.

A variação de quase 35% entre o autorizado pelo Congresso Nacional, por meio da publicação da Lei Orçamentária de 2006, e as alterações orçamentárias ocorridas até o final do exercício de 2006, pode ser explicada pela abertura de crédito extraordinário no valor global de R\$ 507,0 milhões, para as ações de obtenção de imóveis rurais para fim de reforma agrária e de assistência social, técnica e jurídica as famílias acampadas, conforme

Medida Provisória nº 314, de 31 de agosto de 2006, convertida na Lei nº 11.370, de 28 de novembro de 2006.

Por fim, a variação de 34,6% pode ser explicada pela abertura de crédito extraordinário no montante de R\$ 584,0 milhões para diversas ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ligadas a especificamente a reforma agrária, mediante a Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.658, de 18 de abril de 2008. Cabe salientar que essa Lei contemplava, também, recursos adicionais para a Administração direta do MDA, o qual não está sendo considerada dado o escopo desta pesquisa.

De acordo com a Tabela 6 pode-se observar que as variações estão concentradas nas Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais, 'Implantação de Projetos de Assentamento Rural, Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, 'Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação, 'Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural, Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Recuperação, Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária, Georreferenciamento de Imóveis Rurais, 'Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - Combate à Pobreza Rural, Capacitação de Executores do Crédito Fundiário, e Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas.

**Tabela 6 - Variação entre a LOA e LOA+CRÉDITOS no período de 2004 a 2007, por ação**

PROGRAMA / AÇÃO	2004	2005	2006	2007
	$\frac{\Delta \text{LOA}}{\text{LOA} + \text{CRÉD}}$			
<b>Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais</b>	<b>138,25%</b>	<b>71,03%</b>	<b>45,25%</b>	<b>45,13%</b>
Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito Instalação – Implantação	-	-	-	-
Gestão e Administração do Programa	19,22%	6,23%	12,00%	29,20%
Ações Preparatórias para Obtenção de Imóveis Rurais	13,77%	7,18%	12,00%	40,26%
Implantação de Projetos de Assentamento Rural	79,06%	0,00%	10,88%	0,00%
Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	102,53%	0,00%	53,65%	54,04%
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Implantação	219,10%	0,00%	4,27%	18,16%
Publicidade de Utilidade Pública	-	0,00%	0,00%	-30,00%

Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Crédito Extraordinário)	-	-	-	-
<b>Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária</b>	<b>101,57%</b>	<b>0,07%</b>	<b>11,10%</b>	<b>3,73%</b>
Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	-	-	-	-
Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito Instalação – Recuperação	-	-	-	-
Gestão e Administração do Programa	35,06%	7,27%	12,00%	35,23%
Recuperação, Qualificação e Emancipação de Projetos de Assentamento Rural	119,57%	0,00%	5,79%	0,00%
Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização e a Atividades Pluriativas Solidárias	8,33%	0,00%	6,14%	-14,36%
Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais	-9,82%	-10,00%	-31,28%	0,00%
Assistência Técnica e Capacitação de Assentados – Recuperação	411,67%	0,00%	42,35%	14,92%
Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária	26,21%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária</b>	<b>152,21%</b>	<b>-4,24%</b>	<b>-1,31%</b>	<b>29,48%</b>
Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes de Quilombos	288,80%	-	-	-
Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	17,29%	-	-	-
Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	57,50%	-1,58%	-9,93%	10,00%
Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	180,69%	-9,71%	-1,08%	55,56%
Sistema de Cadastro Rural	0,00%	0,00%	0,00%	-7,18%
Georreferenciamento de Imóveis Rurais	855,10%	-9,75%	3,42%	75,76%
Implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil	500,00%	0,00%	-4,31%	0,00%
Gestão e Administração do Programa	-	-	-	-
Gestão e Administração do Programa	-	-	-	-
<b>Paz no Campo</b>	<b>56,18%</b>	<b>-1,47%</b>	<b>0,55%</b>	<b>0,00%</b>
Estruturação de Assentamentos e Investimentos Comunitários - Combate à Pobreza Rural	54,13%	-1,50%	0,00%	0,00%
Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Fundo de Terras	-	-	-	-
Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária	-	-	-	-
Gestão e Administração do Programa	200,00%	0,00%	12,00%	0,00%
Capacitação de Executores do Crédito Fundiário	200,00%	0,00%	10,89%	0,00%
<b>Crédito Fundiário</b>	<b>28,07%</b>	<b>5,16%</b>	<b>166,15%</b>	<b>93,93%</b>
Apoio à Estruturação de Instituições de Prevenção e Combate à Violência no Campo	-	-	-	-
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	69,44%	9,96%	318,18%	151,52%
Prevenção de Tensão Social no Campo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Capacitação de Mediadores de Conflitos Sociais	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Atendimento de Denúncias - Ouvidoria Agrária Nacional	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Mediação de Conflitos Agrários	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Implantação de Ouvidorias Agrárias	0,00%	0,00%	0,00%	-
<b>Varição Global</b>	<b>125,05%</b>	<b>48,18%</b>	<b>34,82%</b>	<b>34,62%</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do SIDOR.

Nota: Os valores são nominais. Não estão deflacionados.

Por ser a ação considerada como estruturante do processo de reforma agrária, a dotação atual autorizada para ação Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, com vistas à aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, no período de 2004 a 2007, foi de R\$ 6.096,3 milhões.

#### **6.4. MAPEAMENTO DA PAUTA DE REIVINDICAÇÃO DO MOVIMENTO GRITO DA TERRA**

Segundo Rua (1997), uma demanda ou reivindicação consegue penetrar no sistema político somente quando se relaciona a algum tipo de questão ou problemática que passa a preocupar as autoridades, tornando-se assim, um item presente na agenda governamental. Quando atinge esse estágio, podemos dizer que se trata de um problema político.

A partir dessa visão e de acordo com Luiz Facco<sup>3</sup>, o Grito da Terra Brasil é uma espécie de data-base do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais, na qual é apresentada uma pauta de reivindicações, que congrega os interesses dos assalariados rurais, agricultores familiares, povos da floresta, assentados da reforma agrária, ribeirinhos, pescadores artesanais, quilombolas, e cuja coordenação fica a cargo da CONTAG, FETAGs e STRs.

A pauta de reivindicação do Grito da Terra Brasil é elaborada a partir da discussão em cada Estado, com a interveniência do STR ou FETAG, e depois numa reunião dos coletivos (de política agrícola, de reforma agrária, do meio ambiente, assalariados, juventude, mulheres, entre outros) fecha-se a pauta nacional de reivindicações. Essa pauta nacional é referendada pelo Conselho Deliberativo da Contag. Segundo Facco, geralmente após a finalização do processo de referendo, a pauta de reivindicações é entregue aos tomadores de decisão.

A partir do recebimento dessa pauta de reivindicações, estabelece-se um canal de negociação junto ao Governo Federal, onde o Chefe do Poder Executivo nomeia,

---

<sup>3</sup> Entrevista semi-estruturada realizada com Luiz Vicente Facco, assessor da Contag, em 17 de outubro de 2011.

geralmente, a Secretaria Geral da PR e o MDA, com o intuito de coordenarem a interlocução dos pleitos com os diversos Ministérios envolvidos.

Facco destaca a participação nas reuniões de decisão dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Desenvolvimento Agrário, Casa Civil da PR, Secretaria Geral da PR, além da Contag.

A partir das informações extraídas da entrevista com o Sr. Facco, foram selecionados alguns itens, pertinentes à reforma agrária, das pautas de reivindicações do GTB e detalhados nos parágrafos subseqüentes.

Em maio de 2004, a Presidência da República recebeu os representantes do Grito da Terra Brasil, no Palácio do Planalto. O presidente Lula não pode comparecer. Naquela ocasião, o presidente da Contag, Manuel Santos, entregou a pauta de reivindicações que continha cerca de 200 itens, dentre os quais se destaca a seguir os relativos à política de reforma agrária:

1. Assentar todas as famílias acampadas, segundo o cronograma de prioridades definido em conjunto com o MSTTR;
2. Assegurar a aprovação, pelo Congresso Nacional, da suplementação orçamentária de R\$ 1,7 bilhão ara a Reforma Agrária;
3. Liberar os recursos orçamentários e da suplementação orçamentária para as Superintendências Regionais do INCRA até o dia 10 de junho de 2004, para que possam ser firmados convênios com órgãos públicos locais e executadas as ações definidas nos Planos Estaduais de Reforma Agrária e nas Programações Operacionais das SRs.
4. Aprovar os projetos para Assistência Jurídica às famílias acampadas e posseiros, apresentados ao INCRA no ano de 2003;
5. Criar o Programa Nacional de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, assegurando a participação da Contag nas discussões e decisões operacionais do programa; agilizando os trâmites para o Programa entre em operação no segundo semestre de 2004; e assegurando recursos no orçamento de 2005 em quantidade suficiente para implementação do Programa em todos os Estados;
6. Elaborar os Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos Assentamentos, envolvendo a comunidade assentada e considerando as especificidades locais, territoriais e as variáveis ambientais;

7. Assegurar recursos suficientes para a realização das ações ambientais corretivas, indicadas como necessárias nos Licenciamentos Ambientais;

8. Destinar recursos suficientes à implantação e recuperação dos Projetos de Assentamentos, concentrando os valores numa única conta, permitindo a execução da infraestrutura e dos serviços e a liberação dos créditos de implantação, de forma continuada e integrada;

9. Implantar a Política Nacional de Assistência Técnica, observando todas as recomendações aprovadas no Seminário Nacional;

10. Garantir recursos orçamentários da ordem de R\$ 20,0 milhões para formação e capacitação de lideranças e técnicos que atuam no meio rural, como forma de garantir qualidade de intervenção nos espaços públicos organizados como conselhos e fóruns municipais e territoriais de desenvolvimento rural sustentável; e

11. Instituir Ouvidorias Agrárias em âmbito Regional ou Estadual, articuladas com a Ouvidoria Agrária Nacional, com ouvidores ou ouvidoras ágeis e comprometidos com os problemas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais para que, efetivamente, ajudem na prevenção e combate à violência.

Em 2005, o GTB ocorreu no período de 1 a 2 de junho. E tinha como bandeira a ampla Reforma Agrária, fim da violência no campo, fortalecimento da agricultura familiar e erradicação do trabalho escravo. Em reunião ocorrida na Presidência da República, o presidente da Contag, entregou a pauta de reivindicações do décimo primeiro Grito da Terra Brasil contemplando 80 pontos, organizado em 11 eixos, dentre os quais cabe destacar:

1. Recompor o orçamento/2005 e assegurar recursos suficientes, (inclusive com suplementação orçamentária) para a realização de todas as ações previstas no PNRA, sem cortes ou contingentes;

2. Cumprir a meta de assentamento definida no PNRA para 2005, somando a esta meta, as ações comprometidas e não realizadas nos anos de 2003 e 2004;

3. Ampliar o Programa Nacional de Crédito Fundiário e garantir tratamento especial para as mulheres e jovens como: critérios de acesso a terra, redução da taxa de juros, aumento de carência e aumento no prazo de pagamento;

4. Assegurar o reassentamento das famílias que se encontram em áreas comprovadamente indígenas ou remanescentes de quilombolas;
5. Cumprir a promessa de universalização a ATES para todos os assentamentos;
6. Liberar imediatamente os recursos necessários para o cumprimento dos convênios de prestação de serviços de Assessoria Técnica; e
7. Ampliar os recursos para a construção e melhoria de moradias e infraestrutura produtiva, priorizando aquelas que atendam às demandas das mulheres trabalhadoras rurais.

Em 2006, no período de 16 a 18 de abril, defendendo a renda e cidadania, o décimo segundo Grito da Terra Brasil buscou, dentre as diversas reivindicações, as seguintes relacionadas ao orçamento para a reforma agrária:

1. Garantir recursos do orçamento da união para pesquisa na ordem de 0,5% (meio por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra;
2. Investir, por meio dos órgãos de pesquisa agropecuária, na difusão de tecnologias e na realização de capacitação de técnicos e agricultores (as), voltada prioritariamente para a gestão integral da propriedade, por meio de convênios e parcerias para projetos destinados às organizações dos Agricultores Familiares (cooperativas, sindicatos, associações, etc.).
3. Destinar recursos orçamentários para ATER equivalente a 5% (cinco por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra, sendo aplicado 3% (três por cento) para ATER e 2% para a capacitação;
4. Garantir o real cumprimento das metas do PNRA;
5. Concluir imediatamente os processos de desapropriação, regularização de terras públicas, expedição de TDAS e imissão na posse, das áreas prioritárias de cada estado, indicadas pelas FETAGs;
6. Concluir as ações de georreferenciamento e regularização de terras públicas;
7. Suplementar em R\$ 150 milhões o valor previsto no Orçamento Geral da União para ATES, garantindo a manutenção dos convênios firmados e a universalização

do programa para todos os assentamentos, inclusive para os beneficiários dos programas PNCF, Banco da Terra e Cédula da Terra, além da capacitação de técnicos (as) e de beneficiários (as). Liberar, imediatamente, os recursos para pagamento das equipes contratadas;

8. Incorporar o programa de ATES à Política Nacional de ATER (PNATER), no âmbito do PPA; e

9. PNCF – Garantir a continuidade, qualificação e ampliação para todo o País do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Por fim, no ano de 2007, realizado no período de 21 a 25 de maio, o décimo terceiro Grito da Terra Brasil, que defendia a Reforma Agrária e o fortalecimento da Agricultura Familiar, continha 160 itens, organizado em 12 eixos, dentre os quais se podem mencionar:

1. Criar o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011;

2. Fixar no Orçamento da União para 2008 recursos financeiros para a Pesquisa e para ATER vinculadas à Agricultura Familiar, que correspondam, respectivamente, a 0,5% e a 5,0% do valor destinado ao crédito rural do PRONAF;

3. Suplementar o orçamento de ATER para 2007 em R\$ 90 milhões;

4. Destinar R\$ 60.000.000,00 para ações voltadas à melhoria da gestão, capacitação para o cooperativismo e desenvolvimento de infraestrutura de comercialização para cooperativas ligadas aos Sistemas UNICAFES e SISCOP, visando à organização, agregação de valor, consolidação e dinamização das cadeias produtivas e do mercado solidário;

5. Elaborar e implementar o plano de ações permanentes e emergenciais de convivência com o semi-árido;

6. Assentar, assegurando a qualidade dos assentamentos, 250 mil famílias por ano, até o ano de 2.010, especificando as metas para desapropriação, regularização e Crédito Fundiário;

7. Implementar, de forma complementar e coordenada, entre INCRA e SRA, as ações de regularização fundiária empreendidas pelos dois órgãos. (O INCRA será

responsável pela regularização fundiária em terras da União e a SRA será responsável pelo apoio aos Estados para implementação de ação nas terras devolutas estaduais ou de particulares);

8. Ampliar o programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, expandindo sua atuação no ano de 2007 para o dobro de territórios e Estados abrangidos atualmente, promovendo, também, a arrecadação de terras devolutas estaduais, destinando-as para assentamento de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Para tanto, será necessária suplementação orçamentária para a SRA/MDA, da ordem de R\$ 50 milhões;

9. Universalizar a ATES e garantir a regularidade na liberação dos recursos financeiros e na prestação do serviço, simplificando os procedimentos para formalização dos convênios e contratação dos serviços, adequando as regras às realidades regionais;

10. Concluir a implantação da infra-estrutura social e produtiva em todos os assentamentos;

11. Instituir a Justiça Agrária; e

12. Instituir promotorias agrárias especializadas.

Por fim, Luiz Facco ressalta que um dos problemas para viabilizar a reforma agrária perpassa pela indefinição do Governo Federal em colocar a Reforma Agrária dentro da agenda política. O Governo não tem acreditado no atual modelo de desapropriação para fins de reforma agrária, com forma de desconcentração de renda e terra.

## **6.5. ANÁLISE DAS RESPOSTAS DO GOVERNO FEDERAL ÀS PAUTAS DE REIVINDICAÇÕES DO GTB.**

Cilair Abreu<sup>4</sup> aponta a importância do MDA nas tratativas das demandas do Movimento Grito da Terra Brasil, uma vez que o MDA é o principal agente público responsável pela análise, depuração e encaminhamento das demandas para a Reforma Agrária aos tomadores de decisão.

Relatou que as demandas concentravam-se em recursos para assistência técnica e extensão rural aos assentados e agricultores familiares, capacitação, crédito de financiamento do PRONAF, aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, qualificação de assentamentos (implantação e recuperação de assentamentos, construção de estradas vicinais, saneamento básico, entre outros).

Conforme informações do Cilair Abreu, embora o MDA fosse o órgão responsável pela execução da política pública ligada à Reforma Agrária, os atores envolvidos nos debates acerca do conteúdo pertinente especificamente a Reforma Agrária, são o Ministério do Desenvolvimento Agrário e seu órgão vinculado – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, responsável pela condução da política pública voltada para a questão agrária, a Casa Civil da Presidência da República, como coordenadora das demandas, a Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, como responsável pela política fiscal e detentora dos recursos financeiros, as Secretarias de Orçamento Federal, como órgão responsável pela parte orçamentária e elaboração dos atos necessários a abertura dos créditos adicionais, e de Planejamento e Investimentos Estratégicos, como órgão responsável pelo planejamento estratégico e PPA, vinculadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo Cilair Abreu, a partir do recebimento das demandas dos setores organizados da sociedade civil, o Governo Federal solicitava reunião com todos os Ministérios envolvidos com vistas a mapear as demandas e deslumbrar as possíveis alternativas de atendimento dos pleitos.

Após o fechamento, a Secretaria Geral da Presidência da República confecciona caderno contemplando as providências que foram adotadas para viabilizar o

---

<sup>4</sup> Entrevista semi-estruturada realizada no dia 16 de outubro de 2011 com o Sr. Cilair Rodrigues de Abreu trabalhou no MDA como Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração no período de 2003 a 2008.

pedido, bem como daquelas que não foram atendidas, bem como ofício detalhando os principais atendimentos, conforme demonstrado a seguir:

Na seção Anexos desta pesquisa, encontram-se apresentados os documentos entregues à CONTAG em resposta as solicitações daquela Confederação, no que tange ao objeto de análise.

A preocupação do Governo Federal em responder e dar andamento às demandas contempladas na pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil, por meio de minutas de acordo e elaboração de cadernos de respostas do Governo Federal às reivindicações, e a materialização de parte dessas demandas em reforço de dotação orçamentária, sinaliza a importância e legitimidade das demandas desse ator social, ligado ao GTB.

## **6.6. DEMONSTRATIVO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL DADA À PAUTA DE REIVINDICAÇÕES**

A partir da análise dos Cadernos de Resposta do Governo Federal às demandas do GTB, no que tange a questão agrária, pode-se observar, na tabela XX, que em alguns casos, as medidas adotadas pelo MDA para sanar os gargalhos que dificultam a celeridade e/ou efetividade na resolução da questão agrária brasileira.

As suplementações orçamentárias ocorridas nas Leis Orçamentárias de 2004 a 2007 não conseguiram reduzir a inserção de demandas recorrentes relativas à reforma agrária.

Os Quadros 1, 2 e 3 apresentam as providências adotadas pelo Governo Federal frente às reivindicações do Grito da Terra Brasil.

**Quadro 1 - Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação às reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2005**

ANO 2005	
REIVINDICAÇÃO	PROVIDÊNCIA
1. Recompôr o orçamento/2005 e assegurar recursos suficientes, (inclusive com suplementação orçamentária) para a realização de todas as ações previstas no PNRA, sem cortes ou contingentes.	O orçamento do INCRA foi descontingenciado e até o final de maio o governo encaminha PL de suplementação.
2. Cumprir a meta de assentamento definida no PNRA para 2005, somando a esta meta, as ações comprometidas e não realizadas nos anos de 2003 e 2004.	A Programação Operacional de 2005 estabeleceu de forma preliminar a meta de assentar 115 mil famílias, conforme previsto no II PNRA. Na revisão da Programação Operacional ainda deste exercício, se houver orçamento suficiente, essa meta será ampliada, visando recuperar as metas dos anos anteriores.
3. Ampliar o Programa Nacional de Crédito Fundiário e garantir tratamento especial para as mulheres e jovens como: critérios de acesso a terra, redução da taxa de juros, aumento de carência e aumento no prazo de pagamento.	<u>Jovens:</u> I) Ampliar o limite de idade para acesso ao NPT de 24 para 28 anos e permitir a participação de até 30% na faixa de 28 a 32 anos. II) Instituir adicional de R\$ 1.000,00 por jovem, quando em projeto coletivo do CPR-NPT; II) Instituir adicional de Agroecologia e Inovação Tecnológica no valor de R\$ 1.000,00 por jovem, quando em projeto coletivo do CPR. <u>Gênero:</u> I) Instituir adicional de R\$ 1.000,00 para grupamento de mulheres, quando em projeto de CPR, não cumulativo com o adicional do CPR-NPT; e II) Instituir adicional de Agroecologia e Inovação Tecnológica no valor de R\$ 1.000,00 por mulher, quando em projeto coletivo do CPR, não cumulativo com o adicional do CPR-NPT.
4. Assegurar o reassentamento das famílias que se encontram em áreas comprovadamente indígenas ou remanescentes de quilombolas.	O MDA/INCRA instituiu o Programa Nacional de reassentamento de ocupantes não-índios, através de convênio entre FUNAI/INCRA e de Portaria Interna normatizando procedimentos a serem adotados. A gerência FUNAI/INCRA já caracterizou demandas para traçar estratégias específicas e as SRs já receberam e estão atuando na definição de suas metas nacionais. Nas áreas de regularização fundiárias das terras de quilombos que estão sendo objeto de atuação do INCRA e que se encontram no momento da demarcação e

	titulação. O INCRA está atuando para reassentar família não-quilombolas, a exemplo das famílias que habitavam em território de Paca e Anigual no Estado do Pará.
5. Cumprir a promessa de universalização a ATES para todos os assentamentos.	Esta prevista uma avaliação do modelo de ATES após este primeiro ano de implantação.
6. Liberar imediatamente os recursos necessários para o cumprimento dos convênios de prestação de serviços de Assessoria Técnica.	Recursos orçamentários deste quadrimestre já foram descentralizados às SRs, atendendo exigência do Decreto nº 5.379, que contingenciou/definiu limites por quadrimestre.
7. Ampliar os recursos para a construção e melhoria de moradias e infraestrutura produtiva, priorizando aquelas que atendam às demandas das mulheres trabalhadoras rurais.	Foi encaminhada proposta nesse sentido ao Ministério do Planejamento contemplando estas possibilidades. Se a proposta for aceita, as prioridades serão acordadas a nível regional. O tema necessita ser debatido, pois as peculiaridades regionais devem ser consideradas nos custos.

**Quadro 2 – Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação às reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2006**

ANO 2006	
REIVINDICAÇÃO	PROVIDÊNCIA
1. Garantir recursos do orçamento da união para pesquisa na ordem de 0,5% (meio por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra.	Existe um orçamento específico, mas não com esse montante.
2. Investir, por meio dos órgãos de pesquisa agropecuária, na difusão de tecnologias e na realização de capacitação de técnicos e agricultores (as), voltada prioritariamente para a gestão integral da propriedade, por meio de convênios e parcerias para projetos destinados às organizações dos Agricultores Familiares (cooperativas, sindicatos, associações, etc.).	As demandas de caráter imediato são atendidas através de eventos (seminários, cursos, convênios). As demandas de médio e longo prazo são as atividades que demandam pesquisas originárias de pedidos dos Movimentos Sociais do Campo (em construção - carteira de projetos).
3. Destinar recursos orçamentários para ATER equivalente a 5% (cinco por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra, sendo aplicado 3% (três por cento) para ATER e 2% para a capacitação.	O MDA encaminhou Aviso Ministerial solicitando suplementação de R\$ 50,0 milhões o que representa um acréscimo de 100 % do valor previsto. Em negociação.
4. Garantir o real cumprimento das metas do PNRA.	Resposta ligada aos itens 5 e 6.

<p>5. Concluir imediatamente os processos de desapropriação, regularização de terras públicas, expedição de TDAs e imissão na posse, das áreas prioritárias de cada estado, indicadas pelas FETAGs.</p>	<p>Da lista apresentada pela CONTAG, encontram-se na Secretaria do Tesouro Nacional solicitações de lançamento de TDAs de 18 áreas, de 8 Estados, com capacidade para assentar 1.965 famílias; na CONJUR/MDA, encontram-se 5 áreas em fase de análise para encaminhamento de kit decreto, localizadas em 3 estados, com capacidade de assentar aproximadamente 200 famílias.</p>
<p>6. Concluir as ações de georreferenciamento e regularização de terras públicas.</p>	<p>O orçamento de 2006 destina R\$ 9,0 milhões para a regularização de imóveis com a meta de regularizar 90.000 imóveis e R\$ 22,9 milhões para o georreferenciamento com meta de 230.917 imóveis para o exercício. Na programação operacional de 2006 foram priorizados os Estados localizados na Amazônia Legal e CE, PE, RN, PI, RJ, SP, SC. Estão sendo adotadas medidas com vistas à qualificação e agilização das ações, como a edição da norma de regularização fundiária de imóveis em área de até 500 ha; adoção de nova Tabela de Preços Referenciais para Contratação Serviços de Agrimensura; continuidade do Termo de Cooperação Técnica com o Exército para o Plano Pará. Além disso, serão investidos recursos de mais de R\$ 5,0 milhões para aquisição de equipamentos e firmados Termos de Cooperação Técnica com o IBGE para melhoria da infraestrutura geodésica brasileira e consolidação da base cartográfica nacional e UNESP, INPE e SIPAM.</p>
<p>7. Suplementar em R\$ 150 milhões o valor previsto no Orçamento Geral da União para ATES, garantindo a manutenção dos convênios firmados e a universalização do programa para todos os assentamentos, inclusive para os beneficiários dos programas PNCF, Banco da Terra e Cédula da Terra, além da capacitação de técnicos (as) e de beneficiários (as). Liberar, imediatamente, os recursos para pagamento das equipes contratadas.</p>	<p>Foi encaminhada solicitação de suplementação no valor de R\$ 100 milhões, o que garante os convênios já firmados. Devido ao atraso na aprovação do Orçamento 2006, os recursos da ordem de 5/12 foram provisionados (e já repassados) para as Superintendências Regionais para pagamento das equipes de ATES já conveniadas.</p>
<p>8. Incorporar o programa de ATES à Política Nacional de ATER (PNATER), no âmbito do PPA.</p>	<p>O serviço de assistência técnica às famílias assentadas é uma política fundamental em</p>

<p>Manter permanentemente atualizado o cadastro de famílias acampadas, garantindo o acesso de pessoas solteiras, dando preferência aos jovens filhos (as) de agricultores (as) e assalariados (as), assegurando-lhes, também, igualdade de condições com os demais beneficiários, quando forem assentados (as).</p>	<p>desenvolvimento pelo INCRA. Está sendo buscada a sua continuidade através de instrumentos normativos que possuam maior intensidade (decreto presidencial), tornando-a menos vulnerável a questionamentos.</p> <p>Está mantido o cadastro existente. Algumas SRs continuam atualizando os cadastros. O INCRA realizou uma reunião o MDA durante o GTB 06, para tratar de ampliação dos itens da cesta básica e da liberação destas para todos os acampados. Nesta reunião, ficou decidida a liberação emergencial de cestas básicas para os Estados em que a situação é crítica. (Houve aumento considerado de acampados, de 200 mil para 240 mil).</p>
<p>9. PNCF – Garantir a continuidade, qualificação e ampliação para todo o País do Programa Nacional de Crédito Fundiário.</p>	<p>Ampliação da Linha CAF. Realizar estudo quando a viabilidade de ampliar a execução da linha para outros estados, bem como estudar outros mecanismos para viabilizar a execução.</p>

**Quadro 3 – Demonstrativo das providências do Governo Federal em relação as reivindicações do Grito da Terra Brasil – Ano 2007**

ANO 2007	
REIVINDICAÇÃO	PROVIDÊNCIA
<p>1. Criar o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011.</p>	<p>A proposta será encaminhada pelo MDA na formulação do PPA, para que, sendo aprovado, possa ser concretizada.</p>
<p>2. Fixar no Orçamento da União para 2008 recursos financeiros para a Pesquisa e para ATER vinculadas à Agricultura Familiar, que correspondam, respectivamente, a 0,5% e a 5,0% do valor destinado ao crédito rural do PRONAF.</p>	<p>O MDA considera que este não seria o cálculo adequado. O volume solicitado representa 5 vezes a capacidade de execução atual. Quanto a pesquisa, a ação orçamentária para a agricultura familiar esta no MAPA/EMBRAPA, no entanto, o MDA por meio da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF, tem promovido ações visando estimular a pesquisa para este público.</p>
<p>3. Suplementar o orçamento de ATER para 2007 em R\$ 90 milhões.</p>	<p>Será encaminhada solicitação de suplementação de R\$ 100,0 milhões.</p>
<p>4. Destinar R\$ 60.000.000,00 para ações voltadas à</p>	<p>O MDA apresentará ao PPA 2008-2011 um</p>

<p>melhoria da gestão, capacitação para o cooperativismo e desenvolvimento de infraestrutura de comercialização para cooperativas ligadas aos Sistemas UNICAFES e SISCOP, visando à organização, agregação de valor, consolidação e dinamização das cadeias produtivas e do mercado solidário.</p>	<p>programa de cooperativismo no valor de R\$ 160 milhões.</p>
<p>5. Elaborar e implementar o plano de ações permanentes e emergenciais de convivência com o semi-árido.</p>	<p>A atuação do Ministério da Integração Nacional, no que se refere a ações de convivência com o semi-árido, tem se orientado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, tendo o semi-árido como uma das áreas de tratamento prioritário. No que se refere a ações permanentes nesse território, há o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver, coordenado pela Secretaria de Programas Regionais, presente no PPA 2004-2007.</p>
<p>6. Assentar, assegurando a qualidade dos assentamentos, 250 mil famílias por ano, até o ano de 2.010, especificando as metas para desapropriação, regularização e Crédito Fundiário.</p>	<p>O INCRA pretende manter o ritmo de assentamentos alcançados no período de 2003/2006. Haverá intensificação das ações de qualificação. Há previsão de assentar 100 mil famílias, no ano de 2007. Para o triênio 2008/2010, o INCRA e o MDA realizaram estudos para a definição da meta.</p>
<p>7. Implementar, de forma complementar e coordenada, entre INCRA e SRA, as ações de regularização fundiária empreendidas pelos dois órgãos. (O INCRA será responsável pela regularização fundiária em terras da União e a SRA será responsável pelo apoio aos Estados para implementação de ação nas terras devolutas estaduais ou de particulares).</p>	<p>O ponto de vista da SRA/MDA a proposição da CONTAG é correta e caminha no sentido do entendimento que o Gabinete do Ministro vem tendo com a SRA e o INCRA. Compreendemos a proposta como viável e factível de ser implementada.</p>

<p>8. Ampliar o programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, expandindo sua atuação no ano de 2007 para o dobro de territórios e Estados abrangidos atualmente, promovendo, também, a arrecadação de terras devolutas estaduais, destinando-as para assentamento de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Para tanto, será necessária suplementação orçamentária para a SRA/MDA, da ordem de R\$ 50 milhões.</p>	<p>A proposta é viável e factível do ponto de vista operacional, ou seja, é possível ampliar as ações do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária para outros estados e Territórios Rurais. No entanto, não há recursos disponíveis para tal ampliação. Caso haja uma suplementação orçamentária no valor proposto pela CONTAG para tal ação seria possível de ser realizada.</p>
<p>9. Universalizar a ATES e garantir a regularidade na liberação dos recursos financeiros e na prestação do serviço, simplificando os procedimentos para formalização dos convênios e contratação dos serviços, adequando as regras às realidades regionais.</p>	<p>O INCRA apresentou Proposta Orçamentária de 2007, para universalização das atividades de ATES e de capacitação, no valor de R\$ 365 milhões. Só foi aprovado R\$ 85 milhões, valor insuficiente para atender os Convênios e Contratos em vigência até dezembro de 2007. O INCRA requereu suplementação orçamentária no montante de R\$ 150 milhões para cumprir os compromissos assumidos nos Convênios e Contratos. A regularidade na liberação de recursos é condicionada à suplementação orçamentária e financeira. Referente à simplificação de procedimentos para formalização de convênios, o INCRA vem capacitando seus técnicos nesta temática e já propôs alterações na Instrução Normativa de Convênios IN/STN/Nº 01/97.</p>
<p>10. Concluir a implantação da infra-estrutura social e produtiva em todos os assentamentos.</p>	<p>O MDA/INCRA solicitou suplementação orçamentária no valor de R\$ 260 milhões para o ano de 2007. O INCRA já começou a elaboração de um plano de qualificação dos assentamentos, de modo a solucionar o passivo de infraestrutura produtiva e social.</p>

11. Instituir a Justiça Agrária.

Embora a instituição de Justiça Agrária e a criação de varas agrária e das procuradorias não estejam sob a governabilidade do Poder Executivo, o Governo Federal dá todo seu apoio para sua criação. Por meio do Ministério da Justiça, onde está a Secretaria de Reforma do Judiciário, apresentou projeto para tal ao Conselho Nacional de Justiça. Esta Secretaria tem acompanhado os trabalhos do Conselho e informa que em razão das grandes divergências sobre o tema não houve grandes avanços. Isso por que acarreta uma reforma do Poder Judiciário, o que não é bem vista por muitos, existindo, porém, manifestações favoráveis de ministros do Superior Tribunal de Justiça.

12. Instituir promotorias agrárias especializadas.

Assim, o Governo Federal, além de contar com o Poder Legislativo, competente pelas emendas de alteração a Constituição Federal, incumbiu o Ministério da Justiça, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, de continuar promovendo debates sobre o tema, ressaltando e demonstrando a grande relevância da justiça agrária para a justiça brasileira, a fim de sensibilizar e mobilizar o Poder Judiciário a criar as varas agrárias federais e estaduais até que se consiga sua efetiva instituição.

---

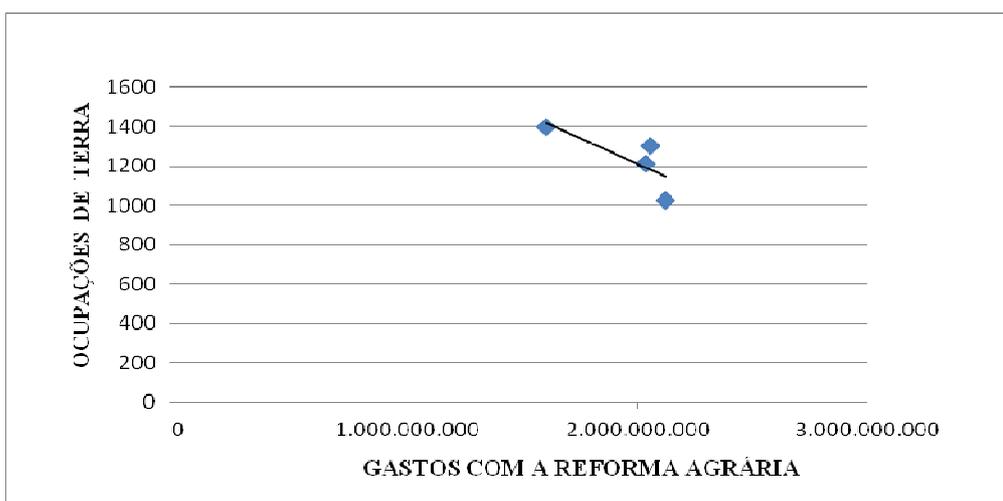
Por fim, o documento constante do item Anexo apresenta minuta de acordo firmado entre o Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidente da República, o Ministro do Desenvolvimento Agrário e o Presidente da Contag, acerca das negociações do Grito da Terra Brasil em 2005.

Observa-se no item 6 do supracitado documento, o comprometimento do Poder Executivo de garantir a liberação de recursos para atendimento das metas definidas no Plano Nacional de Reforma Agrária, mediante o encaminhamento imediato ao Congresso Nacional de Projeto de Lei de suplementação de R\$ 700 milhões. Fato esse confirmado por intermédio da publicação da Medida Provisória nº 257, de 21 de julho de 2005, convertida na Lei nº 11.189, de 31 de outubro de 2005.

## 6.7. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

A primeira Proposição desta pesquisa busca analisar se redução dos conflitos agrários está associada à alocação de recursos orçamentários destinados a atender a política de assentamento de famílias em situação de necessidade.

No gráfico de dispersão abaixo, pode-se observar que não há indícios de relação linear entre as variáveis em estudo (variável independente referente a gastos com a reforma agrária e a variável dependente relativa à redução de conflitos agrários).



**Gráfico 2– Gastos com a Reforma agrária e Conflitos Agrários – Período 2004 a 2007**

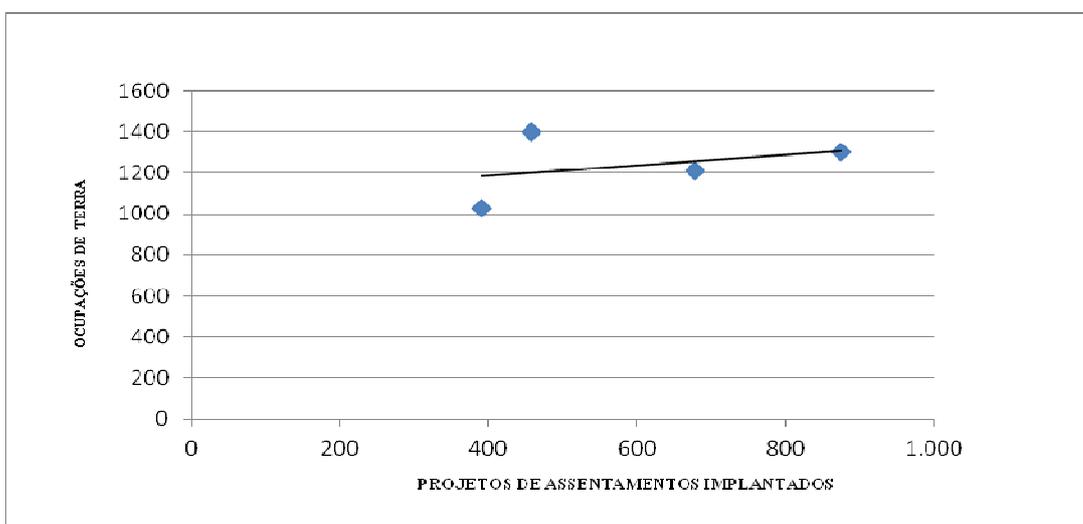
**Tabela 7 – Demonstrativo dos gastos com a Reforma Agrária e número de ocupações de terra no período de 2004 a 2007**

Ano	Gastos com a Reforma Agrária	Conflitos por Terra	Famílias Assentadas
2004	1.600.654.915	1.398	81.254
2005	2.053.371.328	1.304	127.506
2006	2.034.610.759	1.212	136.358
2007	2.120.985.679	1.027	67.535
<b>Total</b>	<b>7.809.622.681</b>	<b>4.941</b>	<b>412.653</b>

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da Comissão Pastoral da Terra. Valores financeiros atualizados pelo IPCA

De acordo com a Tabela 7, percebe-se uma queda no número de ocupações entre o período de 2004 a 2005, motivada pela elevação de quase 57% no número de famílias assentadas em 2005, bem como na elevação no número de projetos de assentamento implantados em 2005, saltando de 456 para 873, vide Tabela 9, impactando, assim, no número de famílias acampadas que aguardavam por terra.

Além disso, infere-se do Gráfico 2 que a questão dos conflitos agrários não está associada ao gasto com a Reforma Agrária, ou seja, não adianta elevar os gastos pensando em reduzir o número de conflitos agrários.



**Gráfico 3 – Projetos de assentamentos implantados e Conflitos Agrários 2004 a 2007**

Pode-se inferir, também, do Gráfico 3 que a questão dos conflitos agrários não está associada ao a implantação de novos projetos de assentamentos rurais.

**Tabela 8 – Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária, por trimestre, segundo o período/ano de criação do Projeto de Assentamento. Brasil, 2004 a 2007.**

ANO	I	II	III	IV	TOTAL
2004	8.303	13.416	20.708	38.827	<b>81.254</b>
2005	1.893	15.077	31.695	78.841	<b>127.506</b>
2006	10.616	9.779	39.500	76.463	<b>136.358</b>
2007	6.863	8.402	8.181	44.089	<b>67.535</b>
<b>TOTAL</b>	<b>27.675</b>	<b>46.674</b>	<b>100.084</b>	<b>238.220</b>	<b>412.653</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SIPRA / SDM / Relatórios: Rel\_0229 - de 2003 a 2011.

**Tabela 9 – Projetos de assentamento criados no período de 2004 a 2007**

Ano de Criação	Nº de Projetos	Área (em ha)	Conflitos por Terra
2004	458	4.679.987,7017	1.398
2005	874	13.487.145,8583	1.304
2006	678	9.334.266,7195	1.212
2007	391	5.819.920,7825	1.027
<b>TOTAL</b>	<b>2.401</b>	<b>33.321.321,0620</b>	<b>4.941</b>

Fonte: INCRA / Sistema SIPRA / Fonte: SDM / Relatório: Rel\_0227 / Data 04/03/2009

Fonte: Conflitos por terra: dados da Comissão Pastoral da Terra

**Tabela 10 – Projetos de assentamento implantados por Região no período de 2004 a 2007**

SR/UF	2004		2005		2006		2007		TOTAL	
	Proj.	Área (ha)	Proj.	Área (ha)						
SR-01/PA	7	13.167	28	280.350	109	443.961	2	97.093	<b>146</b>	<b>834.571</b>
SR-14/AC	10	134.942	19	967.812	13	458.616	4	7.229	<b>46</b>	<b>1.568.598</b>
SR-15/AM	9	2.207.816	22	6.862.841	12	4.635.807	27	4.723.815	<b>70</b>	<b>18.430.279</b>
SR-17/RO	3	11.340	1	73.817	5	9.430	6	171.551	<b>15</b>	<b>266.139</b>
SR-21/AP	-	-	2	16.071	4	41.724	-	-	<b>6</b>	<b>57.794</b>
SR-25/RR	-	-	7	96.250	21	251.609	2	27.399	<b>30</b>	<b>375.257</b>
SR-26/TO	4	6.881	41	106.430	26	76.048	26	49.698	<b>97</b>	<b>239.057</b>

SR-27/MB	20	75.907	53	327.738	23	309.779	8	38.585	104	752.009
SR-30/SM	8	1.177.467	47	3.310.064	93	2.121.841	-	-	148	6.609.372
<b>NORTE</b>	<b>61</b>	<b>3.627.519</b>	<b>220</b>	<b>12.041.372</b>	<b>306</b>	<b>8.348.815</b>	<b>75</b>	<b>5.115.370</b>	<b>662</b>	<b>29.133.076</b>
SR-02/CE	8	15.574	22	46.791	10	23.443	12	13.468	52	99.276
SR-03/PE	6	4.587	41	25.938	16	34.308	9	13.400	72	78.233
SR-05/BA	71	149.625	102	139.088	76	124.532	15	33.646	264	446.891
SR-12/MA	84	431.670	95	386.194	43	390.926	25	50.461	247	1.259.252
SR-18/PB	10	12.745	19	11.989	8	5.476	9	10.640	46	40.850
SR-19/RN	11	29.718	9	25.149	5	14.370	9	19.557	34	88.794
SR-22/AL	12	6.794	17	12.562	4	2.565	35	29.237	68	51.158
SR-23/SE	8	4.135	24	14.758	10	5.961	4	1.320	46	26.174
SR-24/PI	57	82.348	74	266.876	40	126.774	19	45.236	190	521.235
SR-29/MF	26	44.245	27	38.657	47	55.984	40	54.247	140	193.133
<b>NORDESTE</b>	<b>293</b>	<b>781.441</b>	<b>430</b>	<b>968.002</b>	<b>259</b>	<b>784.341</b>	<b>177</b>	<b>271.213</b>	<b>1.159</b>	<b>2.804.996</b>
SR-06/MG	14	30.483	68	145.276	10	16.418	22	45.308	114	237.485
SR-07/RJ	-	-	10	9.542	6	4.783	3	2.412	19	16.737
SR-08/SP	12	12.649	16	19.594	19	16.434	11	14.967	58	63.644
SR-20/ES	6	3.889	4	2.264	3	1.341	1	431	14	7.925
<b>SUDESTE</b>	<b>32</b>	<b>47.021</b>	<b>98</b>	<b>176.676</b>	<b>38</b>	<b>8.977</b>	<b>37</b>	<b>63.118</b>	<b>205</b>	<b>325.792</b>
SR-09/PR	10	48.273	15	20.875	5	6.779	7	5.747	37	81.675
SR-10/SC	5	1.765	3	1.290	3	3.080	11	2.812	22	8.947
SR-11/RS	3	755	6	4.908	12	10.133	7	4.335	28	20.131
<b>SUL</b>	<b>18</b>	<b>50.793</b>	<b>24</b>	<b>27.073</b>	<b>20</b>	<b>19.992</b>	<b>25</b>	<b>12.894</b>	<b>87</b>	<b>110.753</b>
SR-04/GO	10	57.434	30	61.057	24	41.589	21	51.801	85	211.882
SR-13/MT	24	60.490	41	114.273	18	77.555	23	225.789	106	478.106
SR-16/MS	15	44.334	21	73.635	7	13.612	26	50.733	69	182.313
SR-28/DF	5	10.957	10	25.060	6	9.386	7	29.002	28	74.404
<b>C.OESTE</b>	<b>54</b>	<b>173.215</b>	<b>102</b>	<b>274.024</b>	<b>55</b>	<b>142.142</b>	<b>77</b>	<b>357.325</b>	<b>288</b>	<b>946.705</b>
<b>TOTAL</b>	<b>458</b>	<b>4.679.988</b>	<b>874</b>	<b>13.487.146</b>	<b>678</b>	<b>9.334.267</b>	<b>391</b>	<b>5.819.921</b>	<b>2.401</b>	<b>33.321.321</b>

Fonte: DT/Gab-Monitoria - Sipra

Para tentar responder a segunda Proposição desta pesquisa: a alocação de recursos orçamentários destinados a atender a política de assentamentos de famílias em situação de necessidade está associada à influência dos movimentos e organizações sociais, devemos lembrar que em todas as edições do Grito da Terra Brasil analisadas, uma das principais bandeiras a serem alcançadas é a questão da Reforma Agrária, e diversas suplementações orçamentárias ocorreram no período de 2004 a 2007, motivadas pela pressão exercidas dos movimentos sociais do campo.

Observa-se que, no período de 2004 a 2007, a ação de obtenção de imóveis rurais para a Reforma Agrária obteve uma ampliação, mediante aberturas de créditos adicionais, de mais de 76%, cerca de R\$ 2,3 bilhões, quando comparada com o valor global autorizados nas LOAs daquele período, que girava em torno de R\$ 3,0 bilhões.

Esses créditos adicionais abertos impactaram na celeridade do Governo Federal frente à questão do assentamento de famílias em projetos de assentamentos. Neste período, conforme já analisado no item 6.1, foram assentadas cerca de 410 mil famílias. Sem esses recursos adicionais, seria praticamente impossível atingir esse quantitativo de famílias assentadas.

## **6.8. DISCUSSÃO TEÓRICA DOS RESULTADOS**

A análise da política pública voltada para a resolução da questão agrária apresenta a existência de uma arena de discussão conquistada pelos movimentos sociais do campo, na qual se torna possível a apresentação de suas reivindicações aos atores políticos, visando um consenso. Observou-se que esse consenso materializou-se em iniciativas do Poder Executivo baseadas em soluções viáveis e paliativas para minimizar a pressão dos movimentos sindicais rurais e a redução das ocupações e assassinatos no meio rural.

Entretanto, Lindblon (1959) lembra que, nos sistemas políticos, as pessoas buscam apropriar-se de informações, estudos e resultados de investigações ou análises científicas para fortalecer suas próprias posições, ou de seus grupos de interesse, e justificar suas decisões. Segundo o autor, este seria o principal obstáculo ao uso das ferramentas de Análise de Políticas ou métodos de trabalho de base racional no processo de elaboração de políticas. Este seria também o ponto desde onde se instauram os conflitos

entre a análise e a política. A pesquisa constatou a atuação do *stakeholder* GTB ,mediante a identificação de influência do GTB na alocação de recursos orçamentários.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar a influência dos movimentos e organizações sociais rurais, a luz do Movimento Grito da Terra Brasil, na alocação de recursos públicos destinados à política de reforma agrária pelo Governo Federal.

Para tanto, utilizou-se das seguintes teorias: Teoria da Escolha Racional, no qual se buscou compreender os interesses que motivaram os atores envolvidos na formulação e implantação da política de reforma agrária em suas escolhas, buscando a maximização da utilidade em suas decisões individuais, Modelo Incrementalista que proporcionou uma visão acerca da decisão mais adequada, gerada a partir de um consenso, visando garantir a conformidade entre as partes interessadas. Além disso, verificou-se o arranjo institucional no qual o Governo Federal (Poder Executivo) é forçado a considerar com outros atores e grupos organizados da sociedade civil, no caso em questão o Grito da Terra Brasil, Teoria de Política Pública, que deu sustentação a análise da formulação e implementação da política pública destinada à resolução dos conflitos agrários por meio da reforma agrária, Teoria dos *Stakeholders*, identificando o Movimento Grito da Terra Brasil como um agente capaz de influenciar na alocação de recursos públicos, na medida em que as Leis Orçamentárias Anuais sofreram alterações orçamentárias para o desenvolvimento da política pública voltada especificamente para o objeto desta pesquisa, e por fim a Avaliação de Políticas Pública, que apontou um descaso e despreparo do Governo Federal em solucionar as mazelas ocasionadas pela má distribuição de terras no Brasil, na medida em que as políticas destinadas à questão agrárias são vistas pelos movimentos e organizações sociais rurais como paliativas, uma vez que o problema a ser resolvido por essa política não foi levado a sério pelos gestores governamentais e legisladores.

Este trabalho pautou-se na análise de dados orçamentários dos anos de 2004 a 2007, dos principais programas da Reforma Agrária: Assentamentos Sustentáveis de Trabalhadores, Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária, Regularização e Gerenciamento da Estrutura Fundiária, Crédito Fundiário e Paz no Campo, no que concerne ao Projeto de Lei Orçamentária, Lei Orçamentária Anual e as Alterações Orçamentárias, bem como os gastos orçamentários ocorridos naquele período, extraídos do SIDOR e de documentos oficiais de acesso público. Adicionalmente, foram efetuadas,

ainda, duas entrevistas semi-estruturadas com um representante da Contag e outro do MDA, objetivando reforçar as argumentações objeto deste trabalho.

A partir da análise, inferiu-se que o direcionamento dado pelo Governo Federal à política pública de Reforma Agrária, pela interveniência dos tomadores de decisão, tem sido alvo recorrente de críticas, contestações, embates e propostas de aperfeiçoamento, apresentadas por atores sociais, por meio da pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil, haja vista que a resolução da questão agrária continua sendo uma demanda recorrente dos movimentos sindicais rurais, inserida ano a ano na agenda governamental.

Observou-se que as alterações orçamentárias ocorridas de 2004 até 2007 sinalizavam que as reivindicações apresentadas pelo Grito da Terra Brasil provocaram uma gradativa celeridade no ritmo de aquisições de terras para fins de reforma agrária e de outras ações acessórias para a reforma agrária.

A atuação do *stakeholder*, reconhecido no papel do Grito da Terra Brasil, cuja coordenação encontra-se a cargo da Contag, FETAGs e STRs, apresentou-se apenas no momento posterior a publicação das Leis Orçamentárias Anuais, haja vista que no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, os tomadores de decisão não levaram em consideração as demandas orçamentárias apresentadas pelo GTB no ano anterior.

A pesquisa apontou que, além do supracitado *stakeholder*, outros stakeholders influenciaram a viabilização das demandas do GTB, tais como a Secretaria Geral da Presidência da República e a Casa Civil, que foram responsáveis pela articulação e consolidação das demandas do GTB, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsáveis pela alocação de recursos públicos, bem como elaboração dos atos necessários a abertura dos créditos adicionais, e inclusão de novas ações no PPA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua autarquia – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, responsáveis pela condução da política de Reforma Agrária, e o Ministério da Fazenda, responsável pela questão financeira.

No que se refere à verificação das proposições sugeridas por esta pesquisa, a primeira proposição constatou que a evolução dos gastos com a Reforma Agrária não está associada à ampliação dos conflitos agrários. Essa elevação dos conflitos agrários pode ter sido ocasionada pela morosidade e ineficiência das políticas públicas disponibilizadas,

falta de arrojo das políticas de reforma agrária, falta de ações de governo mais vigorosa que promovam a desconcentração da terra, principalmente na Região Sul, conforme apontado pelo Luiz Facco, da CONTAG.

A segunda proposição apontou que a influência dos movimentos e organizações sociais resultou numa interferência nos recursos destinados à Reforma Agrária, mediante a abertura de créditos adicionais no período de 2004 a 2007.

Além disso, as análises elaboradas por esta pesquisa apontaram uma falta de avaliação criteriosa do impacto por parte do Governo no cumprimento das metas expressas tanto no II PNRA quanto no PPA 2004-2007, uma vez que os recursos estimados encontravam-se muito aquém do necessário para cumprimentos daquelas metas.

Observou-se que, apesar das suplementações ocorridas para atender as demandas recorrentes relativas à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, assistência técnica aos assentados, implantação e recuperação de assentamentos rurais, não houve a incorporação desses montantes por parte dos tomadores de decisão quando da elaboração dos PLOAs.

Como contribuição para projetos acadêmicos futuros, sugere-se uma análise dos principais stakeholders envolvidos no processo de formulação das políticas públicas voltadas para a Reforma agrária, com vistas a verificar se as demandas desses *stakeholders* encontram-se contempladas em algum momento do processo orçamentário.

Há necessidade de uma avaliação mais criteriosa dos resultados advindos das políticas públicas destinadas a reforma agrária, a fim de verificar os pontos falhos ou ações que carecem de modificação ou exclusão.

Sugere-se, também, a realização de estudos de caso para verificar se a falta de incorporação nos orçamentos de 2005, 2006, 2007 das reivindicações orçamentárias do Grito da Terra Brasil, foram racionalmente decididas pelos gestores governamentais, legisladores e tomadores de decisão, refletindo o conhecimento destes em não se precipitarem na resolução desse problema, ou se a falta de critérios mais rigorosos de avaliação da política pública voltada para a resolução da questão agrária no Brasil gerou desinformação aos tomadores de decisão sobre o real problema.

Como limitações desta pesquisa cabe destacar a dificuldade de acesso aos dados sistematizados de ocupações de terras, uma vez que os dados da CPT, relativos a

conflitos agrários, encontram-se discrepantes em relação aos dados de ocupações registrados pelo DATALUTA<sup>5</sup> e pela Ouvidoria Agrária do INCRA, talvez ocasionado pela dificuldade de cobertura em determinadas áreas por estas duas últimas entidades. Além disso, não foram localizados o caderno de respostas do Governo Federal às demandas do GTB, relativo ao ano de 2004 e as minutas de acordo firmado entre o Poder Executivo e a CONTAG, pertinente aos anos de 2004, 2006 e 2007.

Por fim, a Reforma Agrária é urgente não apenas pela contribuição a superação da desigualdade social e a exclusão social, mas pela gravidade da questão agrária expressa pelo elevado número de conflitos agrários. O processo reivindicatório demonstra-se um importante mecanismo dos movimentos e organizações sociais rurais para a manutenção do diálogo das bases sociais com o Governo Federal, bem como a permanência dessas demandas na agenda política.

---

<sup>5</sup> DATALUTA – ligado ao NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARGENTI, J. *Stakeholders: the case against: brief case*. Long Range Planning, London, v. 30, n3, p. 442-445. 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF. 1988.

\_\_\_\_\_. CASSEL, Guilherme. A atualidade da Reforma Agrária. Folha de São Paulo. São Paulo. 04/03/2007. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0403200709.htm>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 01 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1. Retificação Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 abr. 1964.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*. Versão 2012. Brasília. 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*. Versão 2004. Brasília. 2010c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Apresenta séries históricas dos índices do Sistema Nacional de Preços ao Consumidor. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm)> Acesso em: 1º jul. 2011b.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf). Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do Plano Plurianual/2004-2007 e do Orçamento/2004. Disponível em:

<http://pt.scribd.com/doc/23947947/CARTILHA-DO-ORCAMENTO-DO-SENADO-FEDERAL>.

\_\_\_\_\_. Pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil de 2004, Disponível em: <http://www.fmra.org/archivo/pautadogrito.pdf>.

\_\_\_\_\_. Pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil de 2005, Disponível em:

\_\_\_\_\_. Pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil de 2006, Disponível em [http://www.fetaesc.org.br/gtb2/2006/pauta\\_acional.pdf](http://www.fetaesc.org.br/gtb2/2006/pauta_acional.pdf).

\_\_\_\_\_. Pauta de reivindicações do Grito da Terra de 2007, Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f1534f1406pauta-gtb-2007---geral.pdf>.

BROOKS, S. *Public Policy in Canada: An Introduction*, McClelland and Stewart Inc., Toronto, Ontario. 1989.

CAMPBELL, A. *Stakeholders: the case against: brief case. Long Range Planning*. London, v. 30, n3, p. 446-449. 1997.

CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2. ed. – Porto Alegre: Artmed. 2007

DAGNINO, R., *Metodologia de análise de políticas públicas*. In: DAGNINO, R. et al. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté. Cabral Universitária. 2002.

DYE, T D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall. 1984.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 1994.

DUFRENE, U; WONG, A. *Stakeholders versus stockholders and financial ethics: ethics to whom?* *Managerial Finance*. Patrington, v. 22, n.4, p.1-11. 1996.

FERNANDES, B. M. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis-RJ: Vozes. 2000.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Marshfield Massachusetts. Pitman Publishing, 1984.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. *Stockholders e stakeholders: A new perspective on corporate governance*. California. *Management Review*, v. 25, n. 3, p. 88-106. 1983.

- GARCIA, A. *Sociologia de la Reforma Agrária em América Latina*. Amorroutu. Buenos Aires. 1973.
- GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 13. ed. ampl. rev.e atual. São Paulo: Atlas. 2005.
- GIRÃO. I. C. C.; VILLAS BOAS FILHO, M. A.; DA SILVA JÚNIOR, A. *Teoria da decisão: difícil decidir*. In: Scientia, Revista do Centro Universitário Vila Velha, v.1, n.1. 2000.
- HACKBART, R. *A atualidade do Estatuto da Terra*. FSP, Tendências/Debates, p. A3. 2009.
- JENSEN, M. *Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function*. Journal of Applied Corporate Finance, New York, v. 14, n.3, p. 8-21, Fall. 2001.
- KEY, S. *Toward a new theory of the firm: a critique of stakeholder "theory"*. Management Decision, 37(4), 317-328. 1999.
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland. Meridian Books. 1936/1958.
- LINDBLON, C. E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília. UnB. 1981.
- \_\_\_\_\_. *The science of muddling through*. Public Administration Review, 19. 1959.
- LOWI, T. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, 16: 677-715. 1964.
- \_\_\_\_\_. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica. Calif.: Goodyear. 1980.
- MARCH, J. G. *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press. 1994.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2009.
- MARTINS. J. S. *Reforma Agrária: O impossível diálogo*. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2000.

- MARTINS, J. S. *A Reforma Agrária no Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso*. Tempo soc. vol.15 nº 2 São Paulo Nov. 2003.
- MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents*. 1995.
- MINTZBERG, H. *Strategy - making in three modes*. *Califórnia Management Review*, v. 16, nº 2, p. 44-53. 1973.
- MORISSAWA, M.. *A história pela terra e o MST*, São Paulo: Expressão Popular. 2001.
- MULLER, P. *Les politiques*, Paris: PUF. 2004.
- OLIVEIRA, A. U. *A Medida Provisória 422 do governo Lula e a legalização da grilagem das terras públicas na Amazônia*. Conlutas, 28 out. 2008. Disponível em: <[www.conlutas.org.br](http://www.conlutas.org.br)>.
- PEREIRA, J. M. M. *Neoliberalismo, Políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina*. In: SAUER, S. e PEREIRA, J.M.M., *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 352 p., p.13-47. 2006.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- QUINN, J. B. *Strategic Change: "logical incrementalism"*. *Sloan Management Review*, v. 20, n.º 01, p. 7-21, 1978.
- RASKIN, S. F. *Tomada de Decisão e Aprendizagem Organizacional*. IN: Bate Byte 135, Publicação da CELEPAR - Companhia de Informática do Paraná, n. 135 - Setembro/2003. Disponível em <http://www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/2003/bb135/tomada.shtml>.
- RICHARDSON, R. (coord.) et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1998.
- RODRIGUES, F. G. *Direito agrário*. Vol.15. Juspodivm. 2009.
- ROWLEY, T.J. *Moving Beyond Dyadic Ties. A Network theory of stakeholder influences*. *Academy of Management Review*. Toronto, v.22, n.4, p. 887-909. 1998.
- SELZNICK, P. *TVA and the grass roots*. New York: Harper and Row. p. 123. 1949.
- SILVA, L. M. *Contabilidade Governamental: Um enfoque Administrativo*. 7. Edição. São Paulo: Atlas. 2004.
- WILDAVSKY, A. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston : Little Brown. 1964.

\_\_\_\_\_. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston. 1979.

## ANEXOS

Questionário da Entrevista Semi-Estruturada ocorrida no dia 16 de outubro

- 1) Qual o papel do MDA nas tratativas das demandas do Movimento Grito da Terra Brasil?
- 2) Como o MDA avalia o GTB?
- 3) Quais os órgãos envolvidos nas decisões acerca dos reivindicações da pauta do GTB no que tange à Reforma Agrária?
- 4) Como se davam as reuniões para avaliar essas demandas?
- 5) Quais as dificuldades encontradas pelo MDA para viabilizar as demandas do GTB?
- 6) Como o MDA repassava as informações à Casa Civil da Presidência da República acerca dessas demandas?
- 7) Por que as demandas não eram incorporadas pelo Governo Federal no ano seguinte, a fim de evitar o Movimento Grito da Terra Brasil?
- 8) Os conflitos agrários eram objeto de preocupação por parte do Governo Federal?

Questionário da Entrevista Semi-Estruturada ocorrida no dia 17 de outubro de 2011.

- 1) Qual o papel da Contag nas tratativas das demandas do Movimento Grito da Terra Brasil?
- 2) Como são construídas as informações que constam da pauta de reivindicações do Grito da Terra Brasil?
- 3) Quais os atores envolvidos nas decisões acerca das reivindicações da pauta do GTB, no que tange à reforma agrária?
- 4) Quais as dificuldades encontradas pela Contag para viabilizar as demandas do GTB?
- 5) Como o Governo Federal repassava as informações acerca do andamento das reivindicações?
- 6) Os conflitos agrários eram objeto de preocupação do Governo Federal?
- 7) Por que as ampliações orçamentárias não eram incorporadas pelo Governo Federal nos orçamentos seguintes?

## Minuta de Acordo Firmado entre o Governo Federal e o GTB (Contag)



### PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

#### MINUTA DE ACORDO

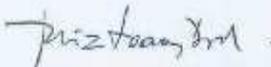
Assunto: Negociações do Grito da Terra 2005 / CONTAG

1. Em audiência realizada no Palácio do Planalto, em 02 de junho de 2005, entre dirigentes da CONTAG e o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com as presenças dos Ministros de Estado Luiz Dulci e Miguel Rossetto, foi definido acordo entre o Governo Federal e a CONTAG sobre a pauta do Grito da Terra 2005, destacando-se os seguintes pontos:

1. Liberação de R\$ 9 bilhões para o Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF, safra 2005/2006.
  2. Descontingenciamento de R\$ 15 milhões e suplementação orçamentária de R\$ 20 milhões, para serem utilizados nos programas de assistência técnica.
  3. Compromisso do Governo Federal de atualizar os índices de produtividade para a reforma agrária.
  4. Criação de um grupo de trabalho constituído por dirigentes da CONTAG e pelo Assessor Especial do Presidente da República, Senhor José Graziano, com o objetivo de elaborar uma proposta sobre Previdência Rural.
  5. Descontingenciamento de recursos para as ações de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego; viabilização de concurso público para contratação de fiscais do trabalho.
  6. Garantia de liberação de recursos para atendimento das metas definidas no Plano Nacional de Reforma Agrária; encaminhamento imediato ao Congresso Nacional de Projeto de Lei de suplementação de R\$ 700 milhões.
2. Estes itens agregam-se aos resultados obtidos nas negociações complementares realizadas diretamente pela CONTAG nas diversas reuniões realizadas

com os órgãos federais ao longo do processo do Grito da Terra. Encontram-se em anexo as respostas já sistematizadas encaminhadas pelos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Previdência Social; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério de Minas e Energia e Ministério da Educação.

Brasília-DF, 2 de junho de 2005.

  
LUIZ SOARES DULCI

Ministro- Chefe da Secretaria-Geral  
da Presidência da República

  
MIGUEL ROSSETTO

Ministro de Estado do  
Desenvolvimento Agrário

  
MANOEL DOS SANTOS

Presidente da CONTAG

*Recebido*  
13 / 7 / 05

Ministério do Desenvolvimento Agrário  
Secretaria Executiva



GRITO DA TERRA BRASILEIRO 2005 - CONTINUAÇÃO

DEMANDA/PROPOSTA	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVINDÊNCIAS	PRAZOS
<b>REFORMA AGRÁRIA</b>			
<b>1. GARANTIR RECURSOS SUFICIENTES PARA REALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA</b>			
1. - Realizar o orçamento 2005 e assegurar recursos suficientes, inclusive com suplementação orçamentária para a realização de todas as ações previstas no PNRFA, bem como os contingenciamentos.	Os recursos do orçamento quadriênio já foram descentralizados para as SFRs em sua maior parte e o restante já se encontra programado.	O orçamento da União foi descentralizado e até o final de maio o governo encaminhava PL de suplementação orçamentária.	
2. - Liberar no máximo até 30 de junho, os recursos da Programação Operacional 2005.		A liberação ocorre por quinquênio e a programação já está em andamento.	
3. - Continuar e ampliar o conjunto do governo Federal na realização da reforma agrária, assim como os governos Estaduais e Municipais.	Existem vários convênios em curso como, por exemplo, com o MME e a FUNASA. Além disso, o MDA e a União estão em permanente diálogo com IBAMA, FUNAI, entre outros órgãos do governo.	Algumas atividades relativas à reforma agrária já envolvem outros atores do Governo como a educação, a extensão rural, os municípios para a emissão de documentação das trabalhadores (est: curais, entre outros. Além disso, muito convênio vem sendo firmado com os vários níveis de governo, bem como com a sociedade civil. O MDA e o INCRA estão permanentemente em busca de parcerias, visando a utilização de recursos.	
4. - Cumprir a meta de assentamentos definidos no PNRFA para 2005, sacando a esta meta, as ações comprometidas e não realizadas nos anos de 2005 e 2004.	A meta de assentamentos estabelecida no II PNRFA é de 400 mil famílias. Nos exercícios de 2003 e 2004, foram assentadas 117.555 famílias.	A Programação Operacional de 2005 estabeleceu de forma preliminar a meta de assentar 1.15.000 famílias, conforme previsto no II PNRFA. Na revisão da Programação Operacional ainda deste exercício, se houver orçamento suficiente, essa meta será ampliada, visando recuperar as metas dos anos anteriores.	
5. - Definir, em conjunto com as FETABS, a programação operacional das Superintendências Regionais do INCRA, assessorando as áreas envolvidas.	A programação operacional de 2005 foi elaborada com a participação dos Movimentos Sociais em todas as Superintendências Regionais, e teve como base as respectivas Planas Regionais de Reforma Agrária.	A Sede irá orientar a todas as SFRs para que iniciem os Movimentos Sociais e os trabalhos de campo das ações programadas e em conjunto com a Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPESP) e o Ministério do Planejamento (MPL) e o Ministério do Trabalho (MT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA).	Maio
6. - O cronograma para realização das visitações às áreas envolvidas pelo MSTTR.	sem	O cronograma de visitação já está sendo elaborado pelas SFRs em conjunto com os movimentos sociais, nas Superintendências em que ela ainda não está pronta, deverá ser finalizada o mais rapidamente possível.	Maio
7. - Os prazos finais para edição dos decretos de desapropriação, para abertura de edital de licitação do INCRA na presença dos imóveis desapropriados e para a implantação das Propostas de Assentamento das áreas indicadas pelo MSTTR.	Mesmo considerando que as etapas de um processo de desapropriação são definidas em Lei, valeu a pena, neste sentido, a atuação do INCRA, os prazos finais para as etapas do processo de desapropriação de terras, foram fixadas em 2004 através do MEMO Nº 29 de 18/08/04, devendo bases as Regionais avaliar em esforço para seu cumprimento.		Maio



GRITO DA TERRA BRÁSIL 2005 - CONTAG

DEMANDA/PROPOSTA	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PREVINCÊNCIAS	PRAZOS
<p>c) Realizar as ações já negociadas com a MSTTR, especialmente as visitas, cumprindo os prazos acordados.</p> <p>d) Convenciar como família assentada aquela que, além de constar na RB homologada, se encontra efetivamente na terra, com a área demarcada e que já tenha recebido os produtos de implantação. Diferenciar, no âmbito das metas, as famílias assentadas em áreas desprotegidas de famílias assentadas pelas ações de regularização fundiária ou pela realização de lotes irregularmente ocupados nos assentamentos análogos.</p>	<p>As Superintendências Regionais trabalham com os Movimentos Sociais os prazos de realização de visitas, tanto como para suas capacidades operacionais.</p> <p>Os relatos divulgados pelo Inca já diferenciam as famílias assentadas, quanto à origem dos projetos de assentamento.</p>	<p>A participação do Movimento Social já aconteceu por ocasião da elaboração das Programações Operacionais, os cronogramas de sua execução, quando for necessária a sua adesão, deverão ser estabelecidas também de forma participativa.</p>	<p>Permanent a.</p> <p>Permanent b.</p> <p>Permanent c.</p>
<p>e) Garantir o assentamento das famílias beneficiárias da Reforma Agrária no mesmo município ou, pelo menos na mesma região.</p> <p>f) Considerar como famílias assentadas aquelas que, além de constar na RB homologada, se encontram efetivamente na terra, com a área demarcada e que tenha recebido os produtos de implantação. Diferenciar, no âmbito das metas, as famílias assentadas em áreas desprotegidas de famílias assentadas pelas ações de regularização fundiária ou pela realização de lotes irregularmente ocupados nos assentamentos análogos.</p>	<p>Essa orientação consta no Estatuto da Terra e o Inca resuma esta orientação permanentemente, quando não é possível o assentamento no mesmo município, é assentado na região.</p>		<p>Permanent d.</p>
<p>g) Garantir o assentamento das famílias beneficiárias da Reforma Agrária no mesmo município ou, pelo menos na mesma região.</p>			
<p><b>No Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF</b></p> <p>3. Ajustar as ações do PNCF, inclusive a que se refere à lista de financiamento de Combate à Pobreza Rural nos estados que estejam dentro dos critérios do Programa.</p>	<p>Já foram firmados Termos de Cooperação para execução do PNCF em 21 estados e estamos negociando com o Pará e Amazonas. Os estados da Nordeste, Sul, Minas Gerais e Espírito Santo são atendidos pela União do Combate à Pobreza Rural (UCPR). Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) a Nossa Primeira Terra (NPT-CPR) e NPT-CAF. Os demais estados, SP, RJ, MT, MS, TO, GO, RO são atendidos somente pela Inca, CAF e NPT-CAF. A ampliação da Inca, CPR e NPT-CAF para outros estados depende de negociações que envolvem o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, sendo que as negociações para a segunda etapa do projeto já devem se iniciar no segundo semestre de 2005. De resto do Governo Federal, temos como quanto à necessidade de ampliar o atendimento para os demais estados. Assumimos o compromisso de aprofundar e/ou realizar estudos que possam subsidiar o processo de negociação com o Banco Mundial.</p>	<p>Propomos que o CONDRAF/Contag do Fundo da Terra constitua grupo de trabalho para dar continuidade aos estudos e entendimentos em andamento. A SRANDCF fica à disposição para participar de reuniões com a FETAG-PA e FETAG-AM para prestar informações sobre o andamento dos entendimentos com os respectivos governos estaduais, bem como para definir a forma de participação dos mesmos no processo.</p>	<p>Permanent e.</p>



GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAS

DEMANDA/PROPOSTA	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
<p>13. Assegurar que os governos federal, estaduais e municipais assumam os custos da implantação de infraestrutura (estradas, eletrificação, etc.) nas áreas adquiridas pelo POF, para que os recursos do Subprojeto de Investimentos Comunitários-SIC sejam utilizados exclusivamente no fomento à produção inicial e para habitação. Isto exige que as assessorias dos convênios com os estados seja garantida a contabilidade de recursos nestes Estados, para implantação de tais infra-estruturas.</p>	<p>O público do PNCF já é priorizado no andamento dos programas "Luz para todos" e está em fase final de negociação a meios de atuação, garantidos as condições específicas de cada programa, em relação aos programas e projetos do Ministério do Desenvolvimento Social. Quanto à articulação com programas estaduais e municipais, essa articulação já existe ou está em negociação em alguns estados e municípios, como é o caso do Governo de Goiás, que está se comprometendo a estender aos beneficiários do PNCF o programa Cheque Moradia. E no município de Anita Garibaldi (SC), que aprovou isenção de 70% dos impostos de transação de imóveis.</p>	<p>Os Superarquivos Nacionais do PNCF serão o leito das ações a serem tomadas, em conjunto com os parceiros estaduais, com o objetivo de identificar programas de âmbito estadual e propor a integração/transferência deles com o PNCF.</p>	
<p>14. Assegurar, por meio dos governos federal e estaduais, assessoria técnica às famílias assentadas pelo PNCF, utilizando como referência a proposta de Política Nacional de Assistência Técnica, aprovada nos comitês nacionais e regionais.</p>	<p>Favorecer em conjunto com o SMF no sentido de priorizar os projetos do PNCF no processo de universalização, priorizado pelo PNAATER (SAFMDA), sem prejuízo dos dispositivos previstos no PNCF (8% do SIC a ela R\$ 720,00 por família, no caso dos SIB).</p>	<p>A universalização da ATER para a linha CPP fica garantida com a instituição de escoteiro no valor de R\$ 750,00 por família.</p>	
<p>15. Adoção do Manual de Operações do PNCF. Ter a alteração de todos os procedimentos, compatibilizando os valores às especificidades regionais dos estados, promovendo o debate nos estados para definição do teto regional.</p>	<p>O Sistema de Administração do Mercado de Terças - SMMT, que está em fase final de implementação, será a base estrutural de informações para subsidiar a definição ou redefinição dos tetos regionais. Sem prejuízo da possibilidade de revisões contínuas pelo Comitê do Fundo de Terças e da possibilidade de utilização do dispositivo de extra-teto previsto no manual do PNCF.</p>		
<p>16. Alterar as condições de pagamento em todas as linhas do Programa, estipulando as seguintes condições: Prazo para pagamento: 20 anos Carência: 5 anos Juros - 5% ao ano</p>	<p>Depende de deliberação do CMN.</p>		
<p>17. Assegurar que no Programa de Consolidação de Agricultura Familiar, pelo menos 30% dos recursos do PNCNAF sejam liberados no ato da contratação da compra de terra.</p>	<p>Depende de deliberação do CMN</p>		
<p>18. Garantir que no primeiro ano do assentamento sejam liberados recursos não reembolsáveis, a título de fomento à produção, no valor de 1 salário mínimo por mês por família.</p>	<p>Não há necessidade de regulamentação.</p>	<p>Já encaminhado, através de ofício conjunto SAF/SRA, orientando a automática liberação do beneficiário do PNCF para acessar o PRCNAF-A e a liberação dos 30%.</p>	
<p>19. Incluir as famílias organizadas em associações e inscritas no sistema SIG nos programas sociais do Governo federal, como PFTI e Bolsa Família, quando o perfil das mesmas assu o federal.</p>	<p>O manual de operações do PNCF prevê a possibilidade de liberação de recursos para a manutenção das famílias. O acesso a esse recurso está vinculado ao projeto de SIC elaborado pelo grupo, ou seja, trata de incluir a manutenção de serviços que o beneficiário desenvolve no projeto. Por exemplo, diária para múltipla de conservação das casas.</p>	<p>1) Retornar a possibilidade junto às UTEs e aos parceiros sociais; o II) Agilizar o termo de Cooperação do MDA e MDS no sentido de permitir acesso ao Bolsa Família (quando o perfil do beneficiário permitir)</p>	
		<p>Está em andamento o termo de Cooperação com o MDS nesse sentido.</p>	



GRITO DA TERRA BRASIL 2005 - CONTAG

DEMANDA/PROPOSTA	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
<p>30. Agregar o processo de regularização das áreas, especialmente da região norte e nordeste, com a discriminação e amparo das terras, garantindo a continuidade e amparo das terras, garantindo a Reforma Agrária.</p>	<p>Ações de Regularização Fundiária em curso: Plano Esq. Regul. Fund. e Geom. de imóveis rurais. Plano Nacional (em elaboração); Gerenciador e regularizar os ocupantes do Território de Ação Pública - 1.700.000 ha no prazo de 1 ano. BLS-103; Inimici., regulariz. e geomef. de imóveis rurais ao longo da BR e Terra da Moça, Titulação das Águas do Rio São Francisco; CE, RN, PE, PI; Ações com convênios firmadas com as instituições estaduais de terras, para levantamento das ocupações ao longo do canal de irrigação. Termo de Acordo celebrado entre o CENSITAM X INCRA para apoio aos projetos comuns, a serem realizados no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia. Termo de Cooperação em fase de elaboração; INCRA X ME (Instituto Militar de Engenharia); Produção do Plano Econômico Ecológico - PEE das áreas a partir de imagens de radar e satélites; Desenvolver metodologia para classificação e análise de imagens de radar SAR; Uso de imagens LANTAS1 ou LANTAS2 para produção de imagens classificadas de USO ATUAL, ADEQUADO e PROPÓSTO para as ocupações (parcelas das glebas) a serem regularizadas.</p>	<p>Convênios INCRA X Institutos de Terras Estaduais</p>	<p>PPA 2004/2007 e PO 2005</p>
<p>31. Realizar as propostas apresentadas pela CONTAG e FETAGS da região Norte para o "Plano de Ação Fundiária para a Região Amazônica" ( em anexo)</p>	<p>A proposta descrita no documento está sendo analisada.</p>	<p>São realizadas reuniões estaduais para a discussão das propostas apresentadas no documento. Outras atividades para a região que está sendo analisada é uma ação conjunta INCRA X INCRA, para identificação e regularização, através do PROVARZENS (BAMBA).</p>	<p>PPA 2004/2007 e PO 2005</p>
<p>32. Resgatar o reassentamento das famílias que se encontram em áreas convencionadas indígenas ou em remanescentes de quilombolas.</p>	<p>O MDX/INCRA criou o programa nacional de reassentamento de ocupantes indígenas através do convênio entre Fundação e Companhia Fincru para normalização procedimentos a serem adotados. A gerência Fincru/PICRA caracterizou comunidades para aplicar estratégias específicas e as SR.S já receberam o apoio em âmbito nacional de suas áreas habitadas. Nas áreas de regularização fundiária das terras de quilombos que estão sendo objeto de atuação a Incra e que se encontram no montante de Beneditina e Itaipava. O Incra está atuando para reassentar famílias não quilombolas, a exemplo das famílias que habitavam em território de Paca e Aringá no estado do Pará.</p>	<p>Convênios INCRA X Institutos de Terras Estaduais</p>	<p>PPA 2004/2007 e PO 2005</p>
<p>33. Controlar o processo regularização das áreas de fronteira.</p>	<p>Convênios firmados com os Institutos Estaduais de Terras, visando o levantamento e identificação de terras para regularização ou regularização de áreas na faixa de fronteira - PI, SC, Convênio INCRA X ITAPU (INCRA X Governo do Estado do Paraná); Levantamento cadastral e georreferenciamento e regularização fundiária na faixa de fronteira no Estado do Paraná</p>	<p>Convênios INCRA X Institutos de Terras Estaduais</p>	<p>PPA 2004/2007 e PO 2005</p>
<p>34. Implantação e Recuperação dos Projetos de Assentamento: 34.1 Políticas para as mulheres:</p>	<p>Implantação e Recuperação dos Projetos de Assentamento: 34.1 Políticas para as mulheres:</p>	<p>Implantação e Recuperação dos Projetos de Assentamento: 34.1 Políticas para as mulheres:</p>	<p>Implantação e Recuperação dos Projetos de Assentamento: 34.1 Políticas para as mulheres:</p>



GRUPO DA TERRA BRASIL 2005 - CONTAG

DEMANDA/PROPOSTA	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
<p>110. Disponibilizar R\$ 300 milhões, equivalente a cada município, para a linha infraestrutura e custeio no orçamento de 2006.</p> <p>111. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>Para 2006 estão disponíveis cerca de R\$ 68 milhões para 637 municípios. No ano 2006 foi lançado R\$ 171 milhões para 146 municípios. Proponha ampliar parte do custeio de 15% para 20% considerando a importância de investimentos para infraestrutura e outros fundos de custeio.</p> <p>A LDC proíbe repasse do recurso do CGL para investimentos a organizações não governamentais.</p> <p>A CEF não tem ação na definição do objeto do Plano de Trabalho. Ações a serem tomadas por meio de reuniões com o Comitê Gestor do PPI. Cada análise e aprovação no âmbito do CGL.</p>	<p>Atuar na proposta orçamentária de 2006 e volume de recursos planejado no PPA 2006.</p>	<p>Agosto</p>
<p>112. Revisar a legislação para permitir a realização de convênios entre MDA e instituições da agricultura familiar (associações, sindicatos, federações, associações, cooperativas, organizações etc.) para acesso a recursos de investimento, diretamente.</p> <p>113. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>A LDC proíbe repasse do recurso do CGL para investimentos a organizações não governamentais.</p> <p>A CEF não tem ação na definição do objeto do Plano de Trabalho. Ações a serem tomadas por meio de reuniões com o Comitê Gestor do PPI. Cada análise e aprovação no âmbito do CGL.</p>	<p>Ação de SDT direcionada sobre os casos de convênios. Iniciar a implementação e SINDICATOS, associações e organizações regulamentadas e SDT. SUI. Incluir no plano de trabalho a serem tratados com a CEF.</p>	<p>Imediato</p>
<p>20. AGRINDÚSTRIA E CERTIFICAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR</p> <p>114. Revisar a legislação para permitir a realização de convênios entre MDA e instituições da agricultura familiar (associações, sindicatos, federações, associações, cooperativas, organizações etc.) para acesso a recursos de investimento, diretamente.</p> <p>115. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>GT já foi aprovado, e Decreto publicado, e os membros (MDA, MAPA, ANVISA) estão sendo indicados para que o mesmo entre em funcionamento. O grupo será constituído pela Casa Civil.</p> <p>Será discutido no GT sobre Legislação Sanitária.</p> <p>As discussões sobre a legislação previdenciária estão em andamento. A legislação sanitária será discutida no GT da Casa Civil.</p> <p>Será discutido no GT sobre Legislação Sanitária.</p>	<p>De Acordo</p> <p>De Acordo</p> <p>Para a discussão sobre a legislação fiscal superior ao GT no âmbito do COORDAP.</p> <p>De Acordo</p> <p>De Acordo</p>	<p>Imediato</p>
<p>116. Revisar a legislação para permitir a realização de convênios entre MDA e instituições da agricultura familiar (associações, sindicatos, federações, associações, cooperativas, organizações etc.) para acesso a recursos de investimento, diretamente.</p> <p>117. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>GT já foi aprovado, e Decreto publicado, e os membros (MDA, MAPA, ANVISA) estão sendo indicados para que o mesmo entre em funcionamento. O grupo será constituído pela Casa Civil.</p> <p>Será discutido no GT sobre Legislação Sanitária.</p> <p>As discussões sobre a legislação previdenciária estão em andamento. A legislação sanitária será discutida no GT da Casa Civil.</p> <p>Será discutido no GT sobre Legislação Sanitária.</p>	<p>De Acordo</p> <p>De Acordo</p> <p>Para a discussão sobre a legislação fiscal superior ao GT no âmbito do COORDAP.</p> <p>De Acordo</p> <p>De Acordo</p>	<p>Imediato</p>
<p>118. Disponibilizar R\$ 300 milhões, equivalente a cada município, para a linha infraestrutura e custeio no orçamento de 2006.</p> <p>119. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>Para 2006 estão disponíveis cerca de R\$ 68 milhões para 637 municípios. No ano 2006 foi lançado R\$ 171 milhões para 146 municípios. Proponha ampliar parte do custeio de 15% para 20% considerando a importância de investimentos para infraestrutura e outros fundos de custeio.</p> <p>A LDC proíbe repasse do recurso do CGL para investimentos a organizações não governamentais.</p> <p>A CEF não tem ação na definição do objeto do Plano de Trabalho. Ações a serem tomadas por meio de reuniões com o Comitê Gestor do PPI. Cada análise e aprovação no âmbito do CGL.</p>	<p>Atuar na proposta orçamentária de 2006 e volume de recursos planejado no PPA 2006.</p>	<p>Agosto</p>
<p>120. Disponibilizar R\$ 300 milhões, equivalente a cada município, para a linha infraestrutura e custeio no orçamento de 2006.</p> <p>121. A ação da superintendência deve se restringir à homologação e controle do empreendimento e não quanto ao projeto de licenciamento.</p>	<p>Para 2006 estão disponíveis cerca de R\$ 68 milhões para 637 municípios. No ano 2006 foi lançado R\$ 171 milhões para 146 municípios. Proponha ampliar parte do custeio de 15% para 20% considerando a importância de investimentos para infraestrutura e outros fundos de custeio.</p> <p>A LDC proíbe repasse do recurso do CGL para investimentos a organizações não governamentais.</p> <p>A CEF não tem ação na definição do objeto do Plano de Trabalho. Ações a serem tomadas por meio de reuniões com o Comitê Gestor do PPI. Cada análise e aprovação no âmbito do CGL.</p>	<p>Atuar na proposta orçamentária de 2006 e volume de recursos planejado no PPA 2006.</p>	<p>Agosto</p>



# CRITO DA TERRA 2006



# DESARROLLO AGRARIO

**GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAG**  
**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVINDÊNCIAS	PRAZOS
<b>1. POLÍTICA AGRÍCOLA</b>			
<b>1.1.1. Pesquisa</b>			
a) Garantir recursos do orçamento da União para pesquisa na ordem de 0,5% (meio por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra;			
b) Investir, por meio dos órgãos de pesquisa agropecuária, na difusão de tecnologias e na realização de capacitação de técnicos e agricultores (as), voltada prioritariamente para a gestão integral da propriedade, por meio de convênios e parcerias para projetos destinados às organizações dos Agricultores Familiares (cooperativas, sindicatos, associações, etc.).			
<b>1.1.2. Ater e Capacitação</b>			
a) Destinar recursos orçamentários para ATER equivalentes a 5% (cinco por cento) do volume de crédito anunciado para o ano safra, sendo aplicado 3% (três por cento) para ATER e 2% para a capacitação;	O MPD encaminhou Aviso Ministerial solicitando complementação de R\$ 50 milhões e que represente um aumento de 100% do valor previsto. Em negociação.		
b) Vincular a prestação de serviço de ATER ao valor do financiamento, especificando a entidade prestadora de serviços no contrato e programar o pagamento de acordo com as etapas dos serviços prestados.	Nos financiamentos de crédito a em muitos de investimento de Prontis não é exigida a elaboração de plano simples ou projeto de crédito, por não envolverem tecnologias complexas. A proposta de CONTAG, sobre os sistemas operacionais de duas agências filiais, que não estão preparados para prestar o serviço solicitado, além que a vinculação de prestação de serviço de ATER ao valor do financiamento tem custo para os bancos o que desestimula o financiamento do Prontis. O mesmo vale para a solicitação de programação de pagamento de acordo com as etapas dos serviços prestados.	A proposta de vinculação deverá ser detalhada no âmbito de Ater, onde a CONTAG tem assento.	15 de julho
<b>1.2. INFRA-ESTRUTURA RURAL PRODUTIVA (POLÍTICA DE INVESTIMENTO)</b>			

**GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAG  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
<p>1.2.4. Infra-estrutura – Eletrificação – Universalização, através do Programa Luz para Todos, do acesso à energia elétrica para municípios, Territórios e Estados (tipo de eletrificação, custos das tarifas, prioridades, entre outros).</p> <p>1.2.5. Ampliação e fortalecimento do Projeto DOM HELDER:</p> <p>a) Ampliação do número de Territórios;</p> <p>b) Ampliação para os demais estados do Nordeste (semi-árido);</p> <p>c) Orçamento compatível com estas demandas.</p> <p>6. Política de zoneamento para o Nordeste que seja diferenciada e não excludente.</p> <p><b>2. PAUTA DA REGIÃO NORTE</b></p> <p><b>PROAMBIENTE</b> - Constituição da Funca. Sócio-Ambiental referente à prestação de serviços socio-ambientais do PROAMBIENTE.</p> <p><b>3. PAUTA DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO</b></p> <p><b>ESTUDOS SOBRE ZONEAMENTO AGROCLIMÁTICO</b> - Atualizar estudos sobre o Zoneamento Agroclimático da Região Nordeste (Goiânia e Nordeste de Minas Gerais), para melhor adequação às políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.</p>			
<b>2.1. REFORMA AGRÁRIA</b>			
<p>2.1.1. Garantir o real cumprimento das metas do PNRA;</p> <p>a) Concluir imediatamente os processos de desapropriação, regularização de terras públicas, expedição de TDAs e imissão na posse, das áreas prioritárias de cada estado, indicadas pelas FETAGs;</p>	<p>Está sendo analisada lista de imóveis apresentados pelo CONTAG, com o intuito de agilizar a emissão de decisões na próxima semana.</p>	<p>De lista apresentada pelo CONTAG às secretarias estaduais, a Secretaria de Terras Nacionais, solicitou o envio do TDAs de 18 áreas, de 6 estados, para subsidiar o processo de assessoria. 385 famílias; os CONTAGS, informando as áreas em fase de análise para encaminhamento de lotes, localizadas em 3 estados, com repactuação de assessorar aproximadamente 200 famílias.</p>	

**GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAG  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

DEMANDA/PROPOSTA/(descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
<p>b) Condicionar as ações de gerenciamento e regularização de terras públicas;</p>	<p>Em 2005, foram desmembradas 27.575 imóveis rurais em todo o país, correspondente a uma área de 8.562.750 ha, o que é regularização de imóveis com a área de regularizar 92.000 equivalentes a 185.627 imóveis rurais com área de 100 ha, 58 milhões e 22,5 milhões para o gerenciamento com o Estado do Pará, análise de termo de comparação técnica com o mapa de 200.017 imóveis para o assentamento. Na organização Exército Brasileiro, foram desmembradas 8.315 imóveis rurais operacionais de 2006 foram organizados os estados formalizados em terras públicas federais. Foram regularizados 7.553 imóveis rurais correspondente a uma área 12.242,226 ha equivalente a todos os imóveis rurais com área de 100 ha. No exercício de 2005 foram investidas mais de R\$ 6,5 milhões em aquisição de equipamentos.</p>	<p>O Orçamento de 2006 abarca R\$ 9 milhões para a regularização de imóveis com a área de regularizar 92.000 equivalentes a 185.627 imóveis rurais com área de 100 ha, 58 milhões e 22,5 milhões para o gerenciamento com o Estado do Pará, análise de termo de comparação técnica com o mapa de 200.017 imóveis para o assentamento. Na organização Exército Brasileiro, foram desmembradas 8.315 imóveis rurais operacionais de 2006 foram organizados os estados formalizados em terras públicas federais. Foram regularizados 7.553 imóveis rurais correspondente a uma área 12.242,226 ha equivalente a todos os imóveis rurais com área de 100 ha. No exercício de 2005 foram investidas mais de R\$ 6,5 milhões em aquisição de equipamentos.</p> <p>Práticas Referenciais para a regularização de terras públicas, orientadas ao Termo de Cooperação Técnica Agrícola, orientadas ao Termo de Cooperação Técnica com o Exército para o Plano Pará. Além disso, serão investidos recursos de mais de R\$ 5 milhões para aquisição de equipamentos e fornecimento de Cooperação Técnica com a IBIL para melhoria da infraestrutura gerencial, análise e saneamento da base cartográfica, e o INEP, INPE e SIF/M.</p>	
<p>c) Agilizar o cumprimento do Termo de Cooperação entre INCRA/GRU/SPU, promovendo a transferência da gestão para o INCRA, das áreas da União, especialmente daquelas consideradas como do exército e de linha, implantando projetos de assentamento ou a regularização das posses de moradores tradicionais;</p>	<p>O Termo de Cooperação com a SPU está em execução. A Secretaria repassou ao INCRA a relação de todos os imóveis cadastrados no seu banco de dados, entretanto para o aproveitamento desses imóveis é necessário um estudo, caso a caso, verificando-se a sua viabilidade para assentamento de famílias. A dimensão e localização desses imóveis tem uma grande diversidade, o que leva as Superintendências regionais do INCRA a executar um trabalho de vistoria e avaliação técnica, visando seu aproveitamento.</p>	<p>Diversos processos foram formalizados e estão em andamento tendo sido criado um setor especializado na sede para acompanhar e monitorar o andamento das ações. Algumas áreas já se constituem em projetos de assentamento, destacando-se imóveis beneficiados no estado de Pernambuco (plantas pediceladas), as áreas de antigos postos agropecuários do Ministério da Agricultura e do Abastecimento de terras e mudas de JACQUE na Paraíba, e áreas no estado do Pará, estas atendendo às populações tradicionais, já criados 15 projetos de Assentamento Agroextrativista beneficiando aprox. 3000 famílias e, em levantamento mais 24 ilhas habitadas nos municípios de Abatejuba, Aninzeira e Barcarena. Quanto às áreas do Exército, o INCRA/MDA está buscando tratativas com o Ministério da Defesa no sentido de promover estudo criterioso em face de destinação específica daquelas áreas. O Presidente do INCRA se comprometeu em realizar uma reunião com o Ministro da Defesa, com a presença da CONTAG para discutir a destinação das áreas do Exército para assentamento.</p>	





**GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAG  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
2.1.9. Assegurar a capacitação de dirigentes e lideranças do MST/TTM sobre o PROQUERA.		Seminar realizado entre OJ/FAO e Coordenação de Educação em Direitos Humanos para analisar a situação técnica e jurídica de todas atividades em curso, sendo:	
2.1.10. Manter permanentemente atualizado o cadastro de famílias beneficiárias, garantindo o acesso de pessoas solteiras, dando preferência aos jovens filhos (as) de agricultores (as); e assalariados (as), assegurando-lhes, também, igualdade de condições com os demais beneficiários, quando forem assalariados (as)	O beneficiário de família beneficiado está sujeito desde 2003. O MDSFA tem buscado eliminar as situações excepcionais.	Esta mantém o cadastro existentes. Algumas STs continuam atualizando os cadastros. O MDSFA realizou uma reunião com o MDS durante o GIB 06, para tratar da atualização dos dados em questão técnica e da liberação de dados para todos os assalariados. Nesta reunião foram debatidas a liberação emergencial de listas básicas para as listas em que a situação é mais crítica. (verve anexo considerado da assembleia, de 200 mil famílias para 240).	

**GRITO DA TERRA BRASIL 2006 - CONTAG  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS
2.1.13. FNOCF - Garantir a continuidade, qualificação e ampliação para todo o País do Programa Nacional de Crédito Fundiário;	FNOCF - Linha CAF - O MDAS/STN em Terro de Cooperação firmado com 11 estados para expansão da linha Consolidação de Agricultura Familiar (FNOCF-CAF). Situações: ES, SC, PE, SP, PA, PB, GO, MT, MS, TO, GO, CE, RN, PE, AL, SE, PI e PE. O estado do ES mandou	Ampliação da Linha CAF: Realizar estudo quanto à viabilidade de ampliar a atuação da linha para outros estados, bem como estudar outros meios necessários para viabilizar a ampliação.	Segundo Gestora





# GRITO DA TERRA BRASIL 2007

Atualizado em:  
22/05/2007  
Número de páginas:  
10 em frente.



# DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
<b>OLÍTICA AGRÍCOLA</b> <b>ELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b> Criar imediatamente Grupo de Trabalho com participação da CNTAG, para a elaboração de proposta do Plano Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, conforme prevê a Lei da Agricultura Familiar.	O MDA já homologou através da SDT 118 territórios no Brasil, atendendo todas as regiões do país. A criação do território, apesar do apoio e orientação do governo, é muito mais reflexo da organização social do que iniciativa pública. No entanto, após criados os territórios, estas são objeto de políticas do MDA e de outros órgãos públicos de diferentes esferas e iniciativas privadas, representando um núcleo de desenvolvimento para a região.	Embora não seja obrigatório, a elaboração de um Plano Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares, a proposta será avaliada.	2 meses para avaliação	MDA
Fortalecer a política de abordagem territorial rural no conjunto do Governo Federal, universalizando e integrando políticas públicas e ampliando o leque de territórios constituídos.	O MDA já homologou através da SDT 118 territórios no Brasil, atendendo todas as regiões do país. A criação do território, apesar do apoio e orientação do governo, é muito mais reflexo da organização social do que iniciativa pública. No entanto, após criados os territórios, estas são objeto de políticas do MDA e de outros órgãos públicos de diferentes esferas e iniciativas privadas, representando um núcleo de desenvolvimento para a região.	O Governo Federal estuda a viabilizar este processo de desenvolvimento territorial através do estabelecimento de áreas prioritárias para a execução de políticas públicas federais de forma integrada, a fim de sanar as demandas sociais e promover a autonomia das famílias. Esta experiência está em análise no centro de governo e tem como indicativo atingir intensivamente 120 territórios até 2010 e dobrar o número de territórios rurais dentro deste mesmo prazo.	No ano de 2007.	MDA
<b>ESQUIVA. CAPACITAÇÃO. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL</b> Criar o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011. Fixar Orçamento da União para 2008 recursos financeiros para aquisição e para Ater vinculadas à agricultura familiar, que correspondam, respectivamente a 5% e a 5,0% do valor estimado ao crédito rural do Pronaf	Já foi elaborada uma proposta de constituição do Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural - PROMATER" com volume disponível para o crédito Pronaf e recursos orçamentários para Ater e Pesquisa.	A proposta será encaminhada pelo MDA na formulação do PPA, para que, sendo aprovado, possa ser concretizada.		MDA
Suplementar o orçamento de Ater para 2007 em R\$ 90 milhões	O Orçamento da ATER do MDA prevê R\$ 67 milhões.	O MDA considera que este não seria o cálculo adequado. O volume solicitado representa 5 vezes a capacidade de execução atual. Quanto à pesquisa, a ação orçamentária para a agricultura familiar está no MAPA/EMBRAPA, no entanto o MDA, por meio da Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, tem promovido ações visando estimular a pesquisa para este público.		MDA



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
3.2. Realização e divulgação de estudos de impactos decorrentes dos acordos de comércio internacional na produção familiar, com o intuito de subsidiar e fomentar os debates na elaboração de políticas públicas para agricultura familiar no âmbito da FAF - MERCOSUL.	O MDA tem discutido e participado de atividades de cooperação com todos os países do Mercosul, especialmente por meio da Reunião Especializada em Políticas de Desenvolvimento Agrário, por meio de algumas atividades da COPROFAM, bem como o projeto da COPROFAM junto ao FIDA.	O MDA/Assessoria Internacional apriciará a análise dos impactos das negociações internacionais na agricultura familiar e nas políticas de desenvolvimento agrário, por meio de estudos, debates e seminários.		
<b>EFORMA AGRÁRIA</b>				
1. Publicar, imediatamente, a portaria ministerial de atualização dos índices de produtividade da terra.	Está no âmbito da Casa Civil	Finalizando negociações de Governo.		
2. Revogar a MP 2.183-567, que afeta a posse de áreas ocupadas por açalhadores e trabalhadores rurais.	Está no âmbito da Casa Civil	Finalizando negociações de Governo.		INCHRA
3. Interceder junto ao Congresso Nacional para aprovar a PEC 48/2001, que trata da expropriação de terras onde for constatado o trabalho análogo ao escravo.	Matéria pronta para a pauta, discussão em segundo turno paralizada desde 14/12/2004. Existe Requerimento para inclusão na ordem do dia no plenário, de autoria do Dep. Luciano Castro - PR/RR, datado de 9/5/2006. O Requerimento de desarquivamento da matéria de autoria do Dep. Paulo Rocha, de 5/3/07 foi arquivada. Entende-se ser preponderante retomar as gestões no sentido de inclusão na Ordem do Dia.	Articular Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério do Tabela, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Justiça e SEDH para fazer gestões junto aos parlamentares da base de governo. Convide a Contag e Fetraf para participarem de audiências com o Presidente da Câmara e do Senado para agilizar a votação da PEC.	30 dias	MTE e SEDH
1. Retomar o conceito de "áreas formadas" para o planejamento e execução das ações de Reforma Agrária.	A atuação nas áreas reformadas foi parcialmente comprometida pelo grau de tensão entre social e atendimento às prioridades e demandas com movimentos.	O INCHRA intensificará as ações fundiárias em áreas reformadas de forma articulada com os territórios definidos pelo MDA.		INCHRA



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
3. Assentiar, assegurando a validade dos assentamentos, 250 mil famílias por ano, até o ano de 2.010, especificando as metas para assapropriação, regularização e crédito Fundiário.	Há processos em trâmite a assentamentos já criados suficientes para assentar aproximadamente de 50 mil famílias.	O INCRA pretende manter o ritmo de assentamentos alcançados no período de 2003/2006. Haverá intensificação das ações de qualificação. Há previsão de assentar 100 mil famílias, no ano de 2007. Para o triênio 2008/2010, o INCRA e MDA realizaram estudos para a definição da meta.		T
3. Estabelecer o limite máximo da opacidade da terra no Brasil em 500 hectares, estendendo às áreas articularas o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 186 da Constituição Federal.	O INCRA apóia o estabelecimento do limite máximo da propriedade.			INCRA





DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
3. Ampliar as ações do INCRA, de cadastramento, regularização fundiária de terras agrícolas da União para todo o Brasil, destinando-as para o assentamento e trabalhadores rurais.	Todo excedente de terras identificadas por fiscalização e georreferenciamento, bem como as ocupações ilegais são objeto de ações retornadas aos assentamentos das famílias.	Essas ações já estão em curso em todo o território nacional, conforme a disposição das terras públicas federais e serão intensificadas no quadriênio, com a continuidade e ampliação das ações com os Estados, tais como: Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Ceará, Piauí e Maranhão. A ampliação desta ação dependerá da demanda nos Estados.		
3. Expandir as ações de regularização fundiária, para pequenos produtores, ocupantes de terras artísticas, por meio de ações de ocupação e de regularização jurídica dos casos de herança não resolvidos (usufrúto e inventário partilhado).	Essa clientela atualmente não é contemplada nem através dos "Convênios Especiais" nem com o Acordo de Emenda ao BID, considerando-se que o foco, em ambos os segmentos, é a regularização de pequenos posseiros estabelecidos em terras devolutas estaduais.	Existe uma grande demanda de agricultores familiares com problemas de legalização das terras em que vivem e trabalham. Esta demanda não é facilmente mensurável, mas a reivindicação de ações de regularização fundiária em áreas particulares (usucapião e problemas de heranças não resolvidas) é imensa. Assim entendemos a proposta da CONTAG como justa e baseada na realidade da agricultura familiar brasileira. Para tal, propomos a criação, no âmbito do PPA/2008-2011, de uma Ação sob o título "Apoio aos Estados para Regularização Fundiária em Terras Particulares Oribundas de Usucapião e Heranças não Resolvidas", com a necessária alocação de recursos para a sua implementação.		MDA/SRA
<b>VALIDADE E SUSTENTABILIDADE DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO</b> 1. Estabelecer que o tamanho das parcelas por família será de, no máximo, um módulo rural, mesmo em objetos de assentamento coletivos.	O INCRA estabelece a área da parcela (propriedade) de acordo com o tipo de exploração e o quadro natural do imóvel.	O INCRA manterá a adoção desse procedimento, mas está aberto para discussão desse tema.		



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
2. Universalizar a ATEs e garantir a qualidade na liberação dos recursos financeiros e na prestação do serviço, otimizando os procedimentos para realização dos convênios e contratação dos serviços, adequando as regras às realidades regionais	O Programa de ATEs atende 312 mil famílias beneficiadas. São 3,5 mil técnicos contratados no Brasil. Há atrasos na liberação de recursos orçamentários e financeiros para pagamento dos serviços, decorrentes de falhas no registro de contas das convenientes. Há um agravamento desse quadro em decorrência do registro de falhas na prestação de contas das convenientes.	O MDA/INCRA apresentou proposta Orçamentária de 2007, para Universalização das atividades de ATEs e de capacitação, no valor de R\$ 365 milhões. Já foi aprovado R\$ 85 milhões, valor insuficiente para atender os Convênios e Contratos em vigência até dezembro de 2007. O INCRA requereu suplementação orçamentária no montante de R\$ 150 milhões para cumprir os compromissos assumidos nos Convênios e Contratos. A regularidade na liberação de recursos é condicionada à suplementação orçamentária e financeira. Referente à simplificação de procedimentos para formalização de convênios, o INCRA vem capacitando seus técnicos nesta temática e já propôs alterações na Instrução Normativa de Convênios IN/STN/Nº 01/97.	2007 a 2010	INCRA
3. Concluir a implantação da infraestrutura social e produtiva em todos os assentamentos.	Falta insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para atendimento do passivo de infraestrutura.	O MDA/INCRA solicitaram suplementação orçamentária no valor de R\$ 250 milhões, para o ano de 2007. O INCRA já começou a elaboração de um plano de qualificação dos assentamentos, de modo a solucionar o passivo de infraestrutura produtiva e social.		
<b>ESTÁO DO MDA E DO INCRA</b>				
1. Instituir um planejamento estratégico para o MDA, articulando as ações do INCRA, SDT, SAF e SRA.		Já foram instituídas reuniões semanais entre MDA e INCRA para articulação e acompanhamento das ações.		
2. INCRA e Receita Federal, implementarem, imediatamente, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), de acordo com a Lei 12.677/2007.	O sistema está em desenvolvimento	O SERPRO foi contratado para desenvolver a modernização do SNCR que contempla a implantação do CNIR.	2007	INCRA



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
<b>PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO</b> 30. Assegurar a 2ª Fase do acordo O Actual Acordo do Empréstimo 7037 BFI, foi celebrado em 2001, havendo posteriormente duas avaliações do programa construir as bases para a 2ª Fase do AE; Realizar Seminário Nacional com a participação do MDA, parceiros sociais, Bind, para construção e validação da proposta da II Fase do Acordo de empréstimo – 1ª Quinquena de Junho de 2007;	30. Assegurar a 2ª Fase do acordo O Actual Acordo do Empréstimo 7037 BFI, foi celebrado em 2001, havendo posteriormente duas avaliações do programa construir as bases para a 2ª Fase do AE; Realizar Seminário Nacional com a participação do MDA, parceiros sociais, Bind, para construção e validação da proposta da II Fase do Acordo de empréstimo – 1ª Quinquena de Junho de 2007;	Constituir GT com a participação do MDA, parceiros sociais, BIRD, para, a luz das avaliações do programa construir as bases para a 2ª Fase do AE; Realizar Seminário Nacional com a participação do MDA, parceiros sociais, Bind, para construção e validação da proposta da II Fase do Acordo de empréstimo – 1ª Quinquena de Junho de 2007;		
31. Alterações do manual do PNCF ara:				
31.1. Reduzir os juros para 1,15% a.a. e o rebate do financiamento para os mesmos índices do PRONAF A	Resolução do CMN - 3.176 - Art. 1, inciso IV Encargos financeiros: aplicáveis em função do montante: financiado, por beneficiários, as seguintes taxas efetivas de juros: a) Até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), 9% a.a. (nove por cento ao ano); b) Acima de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), 4% a.a. (quatro por cento ao ano); c) acima de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento ao ano); d) Acima de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), 6,5% a.a. (seis inteiros e cinco décimos por cento ao ano).	Constituição de GT para tratar a questão, composto pela SRA/DCF/MDA, Contag e parceiros sociais, para formulação da proposta; Encaminhamento para análise do Comitê do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e resolução do CMN;		
31.2. Ampliar o prazo de carência para 10 anos e o prazo de pagamento para 20 anos;	Resolução do CMN 3.176 - Art. 1 - Inciso II - Prazos, estabelecidos em função da capacidade de pagamento a ser gerado pelo empreendimento: a) Para financiamento de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), até 14 anos, incluídos 24 meses de carência; b) para financiamentos de valores acima de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), até 17 anos, incluídos até 24 meses de carência	Constituição de GT para tratar a questão, composto pela SRA/DCF/MDA, Contag e parceiros sociais, para formulação da proposta; Encaminhamento para análise do Comitê do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e resolução do CMN		



DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
<b>DIREITOS HUMANOS, CONFLITOS AGRÁRIOS</b> 36. Insultar a Justiça Agrária.	<p>Análise não existe uma justiça agrária instituída nacionalmente, no entanto já existe a autorização para a criação de varas agrárias. No âmbito de Justiça Federal estão em funcionamento varas agrárias federais nos Estados de Minas Gerais, Pará, Bahia, Mato Grosso e Maranhão. No âmbito das Justiças Estaduais cinco Estados criaram varas agrárias, são eles Paraíba, Pará, Minas Gerais, Rondônia e Santa Catarina. O Governo Federal tentando auxiliar nas questões agrárias, dentro de suas limitações, constituiu por meio de Portaria Interministerial a Comissão de Combate à violência no campo, que tem entre outros objetivos o de desenvolver estudos, projetos e ações para prevenir, combater e reduzir a violência no campo, atuando como mediadora nas áreas de conflito quando necessário.</p>	<p>Embora a instituição da Justiça Agrária, a criação de varas agrárias e das procuradorias não estejam sob a governabilidade do Poder Executivo, o Governo Federal dá todo seu apoio para sua criação. Por meio do Ministério da Justiça, onde está a Secretaria de Reforma do Judiciário, apresenta projeto para tal ao Conselho Nacional de Justiça. Essa Secretaria tem acompanhado os trabalhos de Comissões e Informes que em razão das grandes divergências sobre o tema não houve grandes avanços. Isso porque ocorreu em uma reforma do poder Judiciário, o que não é bem visto por muitos, existindo, porém, manifestações favoráveis de ministros do Superior Tribunal de Justiça.</p> <p>Assim, o Governo Federal além de contar com o Poder Legislativo, competente pelas emendas de alteração a Constituição Federal, incumbiu o Ministério da Justiça, junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, de continuar promovendo debates sobre o tema, ressaltando e demonstrando a grande relevância da justiça agrária para a justiça brasileira a fim de sensibilizar e mobilizar o Poder Judiciário a criar as varas agrárias federais e estaduais até que se crie uma efetiva instituição.</p>		



R. O. A. E. I. A. J. F. S. 2. 7. 3. 11. G.  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

DEMANDA/PROPOSTA (descrição sucinta)	SITUAÇÃO ATUAL DA DEMANDA/PROPOSTA	PROVIDÊNCIAS	PRAZOS	RESPONSÁVEL
17. Instituir promotorias agrárias especializadas.	Atualmente não existe uma justiça agrária instituída nacionalmente, no entanto já existe a autorização para a criação de varas agrárias. No âmbito da Justiça Federal estão em funcionamento varas agrárias federais nos Estados de Minas Gerais, Pará, Bahia, Mato Grosso e Maranhão. No âmbito das Justças Estaduais cinco Estados criaram varas agrárias, são elas Paraíba, Pará, Minas Gerais, Rondônia e Santa Catarina. O Governo Federal tentado auxiliar nas questões agrárias, dentro de suas limitações, constituindo por meio de Portaria Interministerial a Comissão de Combate à violência no campo, que tem entre outros objetivos o de desenvolver estudos, projetos e ações para prevenir, combater e reduzir a violência no campo, atuando como mediadora nas áreas de conflito quando necessário.	Embora a instituição da Justiça Agrária, a criação de varas agrárias e das promotorias não estejam sob a governabilidade do Poder Executivo, o Governo Federal dá todo seu apoio para sua criação. Por meio do Ministério da Justiça, onde está a Secretaria de Reforma do Judiciário, apresentou projeto para tal ao Conselho Nacional de Justiça. Esta Secretaria tem acompanhado os trabalhos do Conselho e informa que em razão das grandes divergências sobre o tema não houve grandes avanços. Isso porque ocorreu em uma reforma do poder Judiciário, o que não é bem visto por muitos, existindo, porém, negociações favoráveis de ministros do Superior Tribunal de Justiça.		MJ
18. Discutir no Conselho Nacional de Justiça a adoção, por todos os Estados, da iniciativa da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará que determinou, por meio do provimento nº 013/2009-1/CI, determinando o bloqueio de áreas rurais nos cartórios de Registro de Imóveis.	Trata-se de matéria de competência precípuo do Poder Judiciário.	Assim, o Governo Federal além de contar com o Poder Legislativo, competente pelas entendidas alterações à Constituição Federal, incumbiu o Ministério da Justiça, junto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, de acionar promovendo debates sobre o tema, ressaltando e demonstrando a grande relevância da justiça agrária para a justiça brasileira a fim de sensibilizar e mobilizar o Poder Judiciário a criar as varas agrárias federais e estaduais até que se consiga sua efetiva instituição.		MJ

