

III Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários

Terra, mudanças climáticas e fome: o Brasil num mundo em transformação

Centro Cultural de Brasília (CCB) • Brasília/DF • 28 de novembro a 2 de dezembro de 2022

Texto-base

Ana Paula Ferreira de Carvalho¹
Emerson Luis Schmidt²
Ronaldo Pereira Santos³
João Daldegan Sobrinho⁴
Kássio Alexandre Borba⁵
Márcio Rodrigo Alécio⁶
Victor Moura do Amaral Fernandes⁷

Maio de 2022.

¹ Engenheira agrônoma, mestra e doutora em Ecologia pela Universidade de Brasília. Perita Federal Agrária do Inkra na Sede, em Brasília. Membro da Comissão Organizadora do III CNPFA.

² Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal de Santa Maria, especializado em Georreferenciamento de Imóveis Rurais pelo Instituto Tecnológico de Goiás. É Perito Federal Agrário aposentado. Diretor do SindPFA e membro da Comissão Organizadora do III CNPFA.

³ Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas e mestre em Ciências de Florestas Tropicais pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. É Perito Federal Agrário no Amazonas. Membro da Comissão Organizadora do III CNPFA.

⁴ Engenheiro agrônomo pela Universidade Federal de Lavras, especializado em Planejamento e Administração Florestal pela mesma universidade e Educação e Gestão Ambiental pela Universidade estadual de Minas Gerais, mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Perito Federal Agrário em Brasília. É presidente do SindPFA.

⁵ Publicitário e jornalista, graduado em Comunicação Social pela Universidade Católica de Brasília. É coordenador do SindPFA.

⁶ Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal do Acre, mestre em Ciências Agrárias pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e doutor em Biotecnologia/Agronomia pela Universidade Federal do Amazonas. Perito Federal Agrário do Inkra no Acre. Membro da Comissão Organizadora do III CNPFA.

⁷ Engenheiro agrônomo pela Universidade Estadual Santa Cruz e mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina. É Perito Federal Agrário na Bahia, atualmente cedido, é Coordenador de Ação Fundiária da Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia. Membro da Comissão Organizadora do III CNPFA.

Sumário

Introdução	2
A função social da terra como fio condutor	4
A gestão da terra no centro de uma agenda de futuro	5
Em busca de um novo modelo de reforma agrária	7
A superação do passivo de assentamentos rurais	8
A regularização fundiária, cadastro territorial e integração para o desenvolvimento	10
Institucionalmente integrados, temos serviços a oferecer	11
Por fim, um olhar para nós mesmos	13

Introdução

O III Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários surge na evolução da discussão acerca de uma política agrária adequada ao Século XXI, tema da primeira edição, realizada em 2011, e de uma governança abrangente e permanente como política de Estado, tema da segunda edição, realizada em 2016. A realização desta terceira edição em 2022 é muito significativa, ano do bicentenário da independência do Brasil, marco de duas décadas de criação da Carreira, mas também após uma pandemia mundial que deixou tantas cicatrizes nas nossas vidas, famílias e no nosso tecido social, aplacados por inexoráveis e profundas transformações, e, especialmente, num momento decisivo para a discussão do nosso futuro, de País, de prioridades e de nossa atuação.

Já era passada a hora de mudarmos a forma de nos relacionar com o nosso planeta. Estamos convivendo com uma frequência cada vez maior com eventos extremos ligados às mudanças climáticas, como ondas de calor, alagamentos e incêndios florestais. A última década foi a mais quente já registrada, e os principais governos concordam que uma ação coletiva urgente é necessária. Sustentabilidade é a palavra deste Século e já estamos chegando ao seu segundo quarto.

A Agenda 2030, acordo firmado em 2015 pelos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas, estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal, com 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro. Este é um plano para governos, sociedade, empresas, universidades e para todos nós.

Tal plano já era um desafio quando surgiu a pandemia da Covid-19, que trouxe alguns inconvenientes ao mundo como um todo, mas que podem ser ainda mais complexos no cenário do Brasil. Viu-se que, para enfrentar uma crise sanitária, não bastava, necessariamente, se ter dinheiro ou mesmo liderança em ciência e tecnologia. Com efeito, os avanços do mundo moderno (abertura econômica, interdependência comercial e hiper-conectividade de informações etc.) não somente foram os potencializadores da exposição ao vírus, como também precisavam de uma urgente e brusca parada.

A recuperação no pós-pandemia exigirá um esforço de todos os setores da sociedade. Esta discussão inclui, também, outros temas caros ao mundo moderno, e entre eles, a discussão da produção de alimentos, o papel da agricultura e a questão ambiental. Qual será, então, o papel do Brasil neste contexto global, considerando que não somente é um dos principais produtores de alimentos e produtos derivados de mineração, mas também um dos grandes detentores de sociobiodiversidade?

Com o quinto maior território do globo terrestre, muitas terras agricultáveis, abrigando a maior floresta tropical do planeta, uma biodiversidade riquíssima, 10% da água doce do mundo e tendo *know how* de desenvolvimento de energia renovável, o Brasil não só teria papel de destaque nessa discussão, como poderia liderá-la. Entretanto, tem chamado a atenção por movimentos opostos.

Em 2019, as queimadas na Amazônia ganharam manchetes nos jornais do mundo. Conhecido como "Dia do Fogo", o dia 10 de agosto de 2019 foi a data em que produtores rurais da região Norte iniciaram um movimento coordenado de incêndios florestais. Dias depois, a fumaça chegou à cidade de São Paulo, transformando o dia em noite. Este episódio, somado a uma série de atos e falas de combate à agenda ambiental, desprestigiaram o Brasil no cenário internacional. Isso é reversível?

Privilegiando a chamada "agropecuária de mercado", o Brasil atua como forte competidor global, dada sua liderança nos produtos da soja, milho e carnes no geral (com destaque aos bovinos). Neste aspecto, embora a cadeia de alimentos não tenha sofrido tanto na fase inicial da pandemia, não é crível admitir que passará incólume em médio e longo prazo. É possível projetar aumento na demanda por alimentos no pós-pandemia, como sendo uma destas consequências.

Cruzada a fronteira de uma recessão, os produtos da agropecuária deverão ser fortemente demandados no mercado, sobretudo pelos países que se recuperarem primeiro. A rigor, ainda não está claro qual será o comportamento do mercado internacional quanto à demanda, havendo tanto potencial para um esfriamento, ou mesmo em prazo mais longo, um aumento na demanda, uma vez que alimentos são itens de primeira necessidade.

Já na chamada "agropecuária familiar", o cenário é diferente, mesmo porque tem perfil de consumo mais interno do que atendendo à lógica do mercado externo exportador. O papel dos pequenos agricultores é enorme neste contexto; afinal, é o médio e pequeno que mais contribuem, ao fim e ao cabo, com a formação do cardápio de produtos que vão à mesa do brasileiro.

Ademais, algo novo causa preocupação: o avanço da fome e miséria para além do que a sociedade brasileira já estava acostumada, o "empobrecimento" ainda maior das classes menos favorecidas. A sociedade passou a se deparar com cenas de famílias que buscam alimentos em locais antes inimagináveis (caminhões de lixo, caminhões frigoríficos, as filas por ossos etc).

Ao que parece, esse quadro de elementos seria o resultado da somatória resultante da crise econômica iniciada em 2013/2014, aprofundada por uma política do atual Governo Federal de resultado "zero" para o social, e também da própria pandemia que passou a excluir ainda mais aqueles sem acesso aos "novos serviços" criados pela crise de saúde global.

Ainda aliado a estes fatores, cita-se a inflação que alcançou dois dígitos após mais de 20 anos, o que atingiu produtos da cesta básica proteica (carne vermelha, mas também de frango e porco, além do ovo). Também alcança o consumo de gás de cozinha, agora fora do alcance de parte dessas famílias. Assim, o que se vê no noticiário ordinário é a confirmação do avanço da miséria exemplificada por estes casos até certo ponto não imagináveis até alguns anos atrás.

É estranho assistir a esse quadro de definhamento do bem-estar social e o ressurgimento da fome ao mesmo tempo em que se vê, ano após ano, o Brasil quebrando recordes de safras de grãos; mas, sobretudo, é indecoroso ver uma minoria atravessar ilesa a essa crise sob uma política de priorização da exportação que parece se aprazer da desvalorização do real ante o dólar para potencializar ganhos no comércio de commodities.

Os movimentos governamentais vão no sentido contrário de qualquer interferência sobre isso. Podemos citar que, nos últimos anos, o País praticamente acabou com seus estoques públicos reguladores da oferta de alimentos. As políticas de transferência de renda ficam restritas a medidas paliativas, não estruturantes, incapazes de mudar o status quo social. É o império do mercado, sem regulação. A quem isso interessa?

E qual seria a relação destes fenômenos com as políticas ligadas à terra? Ora, o maior patrimônio de um país – além do povo que o constitui nação – é o seu território. É a terra que abriga sua população, de onde provém os recursos para sua sobrevivência e, também, para o seu desenvolvimento. Com a extensão territorial e os atributos que tem, o Brasil tem na terra um elemento de fundamental importância na mitigação de problemas sociais, econômicos e ambientais, com impactos em nível local, nacional e global. Como fazer isso?

Não é de hoje que se discute como agasalhar estes excluídos em programas oficiais ligados ao uso econômico das glebas de aptidão agrícola; então, pergunta-se: parte desta massa de desamparados socialmente – sobretudo nas médias a grandes cidades – poderia ser uma fonte de futuros agricultores em terras com potencial agrônomico? Existe ambiente para olhar para a política agrária como uma das saídas possíveis para amenizar estes problemas?

A função social da terra como fio condutor

Insera-se com destaque nesse contexto o princípio da função social da propriedade, uma das mais relevantes inovações do direito moderno, conceituado por Leon Duguit sob inspiração do positivismo de Augusto Comte, sob a qual sustenta que “a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível; o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza, deve cumprir uma função social”. Inovação esta que, aplicada à terra, está presente na legislação brasileira desde o Estatuto da Terra, e foi absorvida pela Constituição Federal de 1988 no rol dos direitos e garantias fundamentais.

Se um bem é finito e relevante para o país, o que é feito dele – esteja sob domínio público ou privado – impacta a todos. É o caso, especialmente, da terra, cuja ocupação e uso reverbera na soberania, no desenvolvimento local e regional, nos empregos ofertados, na produção e nos preços dos alimentos, e no meio ambiente. Nessa esteira, a função social não é algo que relativiza o direito de propriedade, mas uma responsabilidade inerente a ele, próprio da prevalência do interesse público sobre o particular. Ou seja, ocupar ou possuir qualquer pedacinho de chão nesse mundo, já que não é disponível a todos, carrega suas obrigações para com os demais habitantes.

Sobre isso, vale lembrar os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello: “O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é o princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, e também condição de sua existência, ou seja, um dos principais fios condutores da conduta administrativa. Pois a própria existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser por ele perseguido e protegido for o interesse público, o interesse da coletividade”.

A legislação brasileira prevê que a função social da propriedade rural é cumprida quando, simultaneamente, se faz o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a promoção de trabalho justo e uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Como consequência pela não observância desse princípio basilar, no entanto, a lei prevê apenas o remédio da desapropriação para reforma agrária. O que deveria ser uma penalidade, porém, na prática, em muitos casos, tem se revelado um excelente negócio para os infratores, resultando em vultuosas indenizações que, ao final de longos processos, se constituem quase como um prêmio pelo não cumprimento da função social; constituindo-se um mercado peculiar.

Recentemente, a Constituição passou a prever também a expropriação quando constatar na propriedade rural o cultivo de psicotrópicos ou trabalho análogo ao de escravidão, ou seja, a tomada do bem sem qualquer indenização, pois, além de não cumprir a função social, sua atividade traz prejuízos à coletividade. Entretanto, ainda carece de regulamentação.

Isso posto, a função social aplicada à terra, apesar de já não ser nenhuma novidade no direito brasileiro, carece de um olhar mais abrangente acerca de sua própria dimensão na atualidade, de como ser estimulada e fiscalizada, objeto de outras sanções quando não observada e de incentivo quando cumprida, a exemplo de selos e certificações, com as implicações de cada caso. Especialmente quando o próprio mercado de capitais, que em muito domina e influencia o mercado de terras, passa a privilegiar a chamada ESG (*environmental, social, and corporate governance*).

Esse parece ser o principal fio condutor que percorre a discussão acerca da ocupação territorial, do simultâneo enfrentamento às mudanças climáticas e à fome, do estabelecimento de novas formas de relacionamento com o meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável.

A gestão da terra no centro de uma agenda de futuro

Apesar da grandeza, riqueza em recursos naturais e biodiversidade de nosso País, boa parcela da população não teve (e ainda não tem) acesso, de forma democrática, ao seu maior ativo: a terra. O Brasil teve uma ocupação conturbada desde seu descobrimento e não fez uma reforma agrária distributiva como a maioria dos países desenvolvidos fizeram e no tempo em que a fizeram.

Pelo contrário, no Século XIX, quando a maioria dos países configuraram seu território com uma ocupação territorial distributiva facilitada a quem queria ocupar e produzir, a legislação brasileira referendou e agravou a situação de concentração fundiária, privilegiando a poucos e marginalizando quem não podia pagar pela terra. No período republicano, este erro nunca foi corrigido a contento, e suas vicissitudes nos trazem ao quadro atual. Como revertê-lo ou atenuar seus efeitos e propor uma nova política agrária em meio à agenda do Século XXI?

Nessa discussão, é preciso primeiro superar o pensamento de que a política agrária se resume à reforma agrária clássica, à qual se dedicou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) nas últimas décadas quase como um instrumento de uma nota só, e nem por isso o fez sem problemas e fracassos. Tampouco que ela se dê apenas por meio de custosas desapropriações ou compra de imóveis. A reforma agrária e a criação de assentamentos, embora tenha sido praticamente a única até então, são uma possibilidade em meio a um amplo rol de produtos que o Estado pode dispor para a melhor conformação do seu território com as necessidades da população, econômicas e sociais – o que resumimos na chamada gestão territorial.

Uma política agrária moderna se dá necessariamente em função de uma governança macro, contínua e atenta do território e do mercado de terras, a qual apontará onde deve ocorrer a intervenção estatal e de que forma, unindo os elementos da observação técnica e científica às demandas sociais, visando não só a reconfiguração da malha fundiária e da posse da terra, mas principalmente do seu uso, da produção de alimentos, a redistribuição de renda, a administração do mercado de terras, a estabilização de preços e a preservação ambiental.

E isso não se dá apenas pela desapropriação ou compra de imóveis e sua redistribuição, mas especialmente por meio de instrumentos de regulação, tributação e fiscalização, a partir de um bom cadastro. As implicações da fiscalização de dados cadastrais, tributária e de zoneamentos, por exemplo, têm o condão de induzir transformações relevantes na configuração do meio rural e retroalimentam esse cadastro.

Alguns países, como o Reino Unido, por exemplo, promoveram a reforma agrária por meio da tributação. O *land value tax* (imposto sobre o valor da terra) progressivo tem suas raízes no Século XVII e foi um importante redutor de desigualdades, defendido inclusive por expoentes do liberalismo econômico. O equivalente brasileiro, embora siga o mesmo princípio, padece pela ineficiência.

A estas possibilidades se somam alternativas como o programa de Crédito Fundiário, a recuperação fiscal de ativos de devedores da União, a destinação de terras públicas, a regularização fundiária e reconhecimento de territórios e direitos de populações originárias e tradicionais. O prestígio aos povos originários e tradicionais no reconhecimento de seus territórios, aliás, é política capaz de promover uma transformação positiva no aspecto ambiental, pois são, notadamente, agentes de mitigação de danos ao meio ambiente, depositários e defensores das florestas e da biodiversidade.

E, em consequência desse debate, está também a definição do arcabouço institucional que esse modelo de gestão demanda para funcionar a contento e produzir resultados a tempo e na amplitude que se espera, bem como da atuação dos seus agentes públicos.

Em busca de um novo modelo de reforma agrária

Recém-chegado ao seu primeiro cinquentenário, o Incra tem muitos e relevantes números a apresentar: além de muitos projetos de colonização (política priorizada nos anos 60 e 70), criou quase 10 mil assentamentos, que beneficiaram mais de um milhão de famílias, detendo hoje terras que, somadas, significam 10% do território nacional. São notáveis o número de vidas transformadas e de projetos bem-sucedidos.

Contudo, o enorme passivo de áreas que o Incra ainda detém hoje para emancipar, e os muitos fracassos nos resultados advindos dessas transformações espaciais, exige uma reflexão acerca do modelo adotado até então, senão uma autocrítica. Por muito tempo, os números de decretos desapropriatórios publicados no Diário Oficial da União foram o índice utilizado para medir essa política, mas, décadas depois do seu ápice, o que resultou deles?

Infelizmente, não faltam problemas. Não raro, se vêem notícias de venda de lotes por assentados, arrendamento para grandes fazendeiros e para produção de grãos, quadros de abandono do campo e reconcentração fundiária, e até mesmo casos extremos de uso por traficantes de drogas. O que deu errado? Por que um país que reformou um volume de terras equivalente à área de uma França e uma Grã-Bretanha somadas não conseguiu manter o homem no campo e resolver a segurança alimentar de sua população?

A indução – sem dúvida necessária – dos movimentos sociais foi o grande motor da criação de assentamentos, mas, não obstante, o único, diante da ausência de um planejamento estatal adequado da ocupação do território. E, resultado dessa atuação desconcertada e da prevalência do voluntarismo das ocupações, viu-se serem criados muitos assentamentos sem um olhar de contexto adequado, sem considerar o seu entorno, o escoamento da produção, a distância dos centros urbanos, disponibilidade de água, a necessidade de infraestrutura, o provisionamento de recursos e assistência adequada, e muitas vezes atendendo a listas prontas de beneficiários sem aptidão agrícola apropriada e com redução do tamanho de lotes para caber um maior número de indicados; portanto, sem reunir as condições que garantissem a capacidade de geração de renda e a sobrevivência de famílias instaladas no médio e longo prazos.

Com a exposição desses problemas e após as grandes revoluções industriais, o êxodo rural, a conformação da vida urbana, a mecanização no campo e a revolução tecnológica em curso, muitos se questionam se ainda é tempo de se fazer uma reforma agrária no País e se ela seria capaz de alcançar os resultados outrora pretendidos.

Contudo, diante do predominante uso das grandes glebas de terra no Brasil para a pecuária extensiva e para a produção de grãos por produtores atraídos pela exportação, da crescente especulação do ativo terra no mercado de capitais e da dominância do setor agroexportador sobre uma agropecuária mais diversificada, ao mesmo tempo em que há um quadro de empobrecimento da população e uma persistente ameaça à segurança alimentar dos brasileiros, podemos afirmar, sem titubear, que a reforma agrária continua sendo, sim, necessária; bem como o maior suporte à agricultura familiar, advinda ou não de reforma.

Entretanto, já não convém ser feita da mesma forma que outrora: precisa ter um foco claro na resolução de problemas onde se pretende realizar, dialogar não só com a demanda social, mas com a agenda de sustentabilidade, ser inteligente, moderna, no tempo e espaço adequado, integrada às cadeias produtivas e de consumo, com planejamento e integração de políticas públicas, nas várias esferas de poder, que garanta a capacidade de produção e de geração de renda de famílias assentadas e, sobretudo, que seja capaz de produzir e perenizar os resultados na reconfiguração espacial que pretende promover, sob pena de invalidar, no longo prazo, o grande volume de recursos públicos investidos para esse fim.

Esse novo modelo de uma reforma agrária que se quer inclusiva e democrática, há de ser também eficiente e ajustada às demandas da sociedade. Talvez o melhor caminho seja a integração campo-cidade, visando a um abastecimento dos produtos agrícolas com o mínimo de deslocamento, no qual o conceito de cinturões verdes pode ser a solução. Certo é que não se pode mais pensar a reforma agrária sendo aplicada em regiões isoladas sem potencial de escoamento da produção, onde só a agropecuária de grande escala sobrevive. Assim, ela se consolida como uma política permanente para evitar e corrigir problemas, como de abastecimento.

Também diante da degradação ambiental e da necessidade de preservar áreas de interesse público, é necessário que a instituição estimule a recuperação das áreas degradadas, de Reserva Legal e de Preservação Permanente em todos os projetos de assentamento do território nacional, bem como passe a incentivar a criação de projetos agroflorestais e agroecológicos. E, para além de recuperar o passivo ambiental, muitas vezes herdado na aquisição de imóveis, há de se valorizar o ativo florestal ainda existente nos assentamentos em todo país, existentes em todos os biomas nacionais e em suas incontáveis fitofisionomias derivadas.

O agricultor assentado teria, assim, ampliada sua atuação para além de produtor agrícola – tornar-se-ia guardião das riquezas ecossistêmicas e ainda poderia ser o indutor da recuperação florestal/ambiental de toda a região de seu entorno, pela produção e fornecimento de sementes e mudas florestais ou mesmo por seus serviços como mão de obra qualificada na região. Tais projetos podem integrar áreas agrária e ambiental do Poder Público, como uma integração entre Incra e ICMBio, por exemplo, visando à administração conjunta dos projetos de assentamentos diferenciados como os agroflorestais ou mesmo as reservas extrativistas.

E tudo isso sem prejuízo da atuação dos movimentos sociais e dos setores da sociedade civil organizada que, ainda assim, como mostra nossa história, permanece absolutamente atual e necessária para induzir essa pauta nas agendas nacionais, mesmo sob um olhar mais moderno.

A superação do passivo de assentamentos rurais

A implantação de um novo modelo de reforma agrária implica em virar a página do que até aqui vinha sendo praticado. E quando voltamos a atenção para a temática da emancipação dos assentamentos de reforma agrária, percebemos que, durante décadas, o tema da titulação das parcelas foi deixado de lado, tendo sido priorizadas as demais políticas de desenvolvimento e estruturação dos assentamentos que, no entanto, não se deram no volume e tempo necessário.

A regularização, quando ocorria, era em caráter provisório, através do Contrato de Concessão de Uso (CCU), como um instrumento necessário para acesso aos recursos do crédito-instalação, nunca com a intenção de regularização fundiária propriamente dita. Contudo, com as mudanças de governos que se sucederam, esta visão se alterou significativamente, revertendo-se ao extremo oposto. Nos últimos anos, o Incra continua sendo instrumento de uma nota só, e desta vez a música que toca se chama titulação.

Houve redução drástica dos recursos destinados à criação, implantação, desenvolvimento e estruturação dos assentamentos e a titulação passou a ser encarada como o carro-chefe do Incra, com a narrativa de que a política finalmente promoveria a liberdade das famílias assentadas. A ponto de se dispensar políticas de desenvolvimento a partir de um certo tempo decorrido e avançar direto para a titulação.

De fato, a ascensão social que se pretende com a reforma agrária merece um olhar não só sobre a possibilidade de oferecer uma fonte de renda, mas também no aspecto de empoderamento patrimonial a seus beneficiários. Ainda assim, os CCUs continuam representando a grande parcela dos documentos emitidos, e são anunciados como se fossem equivalentes a títulos definitivos, numa estratégia de marketing que não contribui para a segurança jurídica.

Entretanto, em que pese os benefícios da política de titulação de parcelas em assentamentos, é indispensável considerar que o título, por si só, não garantirá a liberdade das famílias assentadas e muito menos a sucessão rural, pois se não for combinado com uma estratégia bem calibrada de assessoramento técnico, recursos para implantação efetiva das famílias e o pleno desenvolvimento das atividades produtivas, poderão representar justamente o fracasso da política da reforma agrária.

Em que condições estes “títulos” se traduzirão em resultado da intervenção fundiária que a reforma pretendeu? Se uma família não dispor de condições mínimas para desenvolver sua produção, nem mesmo para a subsistência, como de fato muitas não tem, certamente lançará mão do seu mais novo bem ao faminto mercado de terras para subsistir de outra forma e estará aberta a possibilidade concreta de reconcentração fundiária.

A consolidação não planejada dos assentamentos já demonstrou o seu fracasso no passado e deve servir de aprendizado para que não se repita o mesmo erro. É nesse sentido que se indica a necessidade de incremento significativo na política de desenvolvimento para que haja equilíbrio na destinação dos recursos para adoção das diversas medidas necessárias para tornar os assentamentos produtivos e totalmente regularizados.

E mesmo a titulação, sem dúvida, necessária como elemento de emancipação, precisa ser utilizada como ferramenta que é para a consolidação das transformações sociais, espaciais e econômicas que ensejaram a criação do assentamento, e não como fim em si mesma. Dela, nascem agricultores familiares e uma nova configuração fundiária que precisa ser preservada.

Isso posto, tanto a construção de um novo modelo de reforma agrária quanto a superação desse passivo podem ensejar a elaboração de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária, que se torna cada vez mais oportuno.

A regularização fundiária, cadastro territorial e integração para o desenvolvimento

A regularização fundiária se apresenta como uma estratégia de grande potencial para promover uma governança responsável da terra, contribuindo significativamente para a reforma agrária no País, visto que consolida e traz à formalidade as posses individuais e coletivas dos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais existentes.

As posses constituídas por ocupações de pequena dimensão, quando observados os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Terra, representam o percentual significativo dos imóveis rurais no Brasil. Portanto, viabilizar a sua regularização proporciona aos seus detentores, segurança jurídica, acesso ao crédito e garantia da sucessão rural. Para os grandes agricultores e empreendimentos com vocação rural promove estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica, tornando o território rural atrativo para investimentos significativos, a exemplo dos empreendimentos do agronegócio e de energias renováveis.

Com as mudanças recentes, o Incra absorveu de volta a atribuição de regularização fundiária das terras devolutas e públicas da União, além das ocupações em faixas de fronteira, e permaneceu com a missão de promover a regularização dos territórios ocupados por comunidades remanescentes de quilombo. Contudo, ainda padece de estrutura compatível com esta missão, assim como os órgãos estaduais de terras que possuem a atribuição constitucional de regularizar as terras devolutas estaduais, conforme disposto no art. 26 da Constituição Federal de 1988.

Nas regiões Norte e Nordeste, a dificuldade na identificação, discriminação e arrecadação de terras devolutas é ainda mais evidente, pois se trata de um procedimento de alto custo, que envolve, dentre outras atividades, o geocadastro das ocupações de terras. Aliás, o cadastro territorial desponta como uma das ferramentas mais assertivas para identificação, delimitação, arrecadação e regularização das ocupações em terras devolutas, uma vez que, bem conduzido, aumenta a transparência e a melhoria da gestão das terras públicas e converge definitivamente com as diretrizes de Governança Responsável da Terra, induzindo desenvolvimento.

Entretanto, observa-se que a falta de integração tanto nas esferas internas dos entes da federação, como entre os mesmos, representa um dos principais entraves para que o cadastro territorial contribua de forma mais significativa para o ordenamento territorial e a regularização fundiária. Os estados não dispõem de cadastros de ocupações e áreas regularizadas em terras devolutas integrados com os cadastros federais, nem tampouco integrados ao sistema de registro de imóveis, o que gera graves conflitos e insegurança na administração, registro e controle de bens no País.

Aliás, na esfera federal, o aspecto cadastral continua sendo o maior desafio à gestão territorial. Com demasiado atraso, a integração entre o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal (CAFIR) engatinha no chamado Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Entretanto, SNCR, Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e Cadastro Ambiental Rural (CAR) continuam separados e com pouca ou nenhuma integração entre si, onerando o Estado com a sobreposição e o produtor rural – de todos os tamanhos, mas em especial os de menor porte – com uma penosa redundância. Apesar de estarem todos em órgãos vinculados ao Ministério da Agricultura, isso não foi suficiente para fazer prosperar esforços de integração.

Aliás, nem mesmo internamente isso ocorreu. SNCR e SIGEF não se conectam a contento. A integração entre eles é apenas pela validação do número do SNCR na certificação, tão tímida que não verifica sequer se o CPF do detentor é o mesmo ou se a área está no mesmo município. No desenho institucional do Incra, os sistemas estão em ‘caixas’ separadas, tão perto fisicamente, mas longe de se entenderem como partes do mesmo corpo. A integração é uma premissa tão fundamental, que soa estranho estarmos, em 2022, discutindo questões tão básicas, quando já deveríamos estar falando em uso de inteligência artificial, blockchain, Power BI etc. para esses sistemas e informações.

É preciso enfrentar esse tema, com a seriedade que ele merece. A estruturação de um cadastro rural robusto, com uma matriz fundiária geoespacializada capaz de integrar os diversos cadastros e sistemas pulverizados nos órgãos (cadastro multifinalitário), com interface com o registro de imóveis, é essencial para o avanço de todo o resto. A regularização fundiária, inclusive, demanda um repositório para abrigar os dados dos imóveis rurais que acompanhe a dinâmica do mercado. Ou precisaremos, daqui a alguns anos, refazer a regularização fundiária desses títulos agora emitidos?

Enquanto isso não for resolvido adequadamente, no aspecto técnico, legal e institucional, nós vamos assistir à proliferação e postergação dos chamados “marcos temporais” para regularizar a situação com o Estado ou para que este corra atrás do prejuízo, tais como os produzidos por legislações diversas como a Leis nº 11.952/2009 e 13.465/2017, cujas medidas provisórias foram cunhadas, cada uma à sua época, de “MPs da grilagem”, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e das tentativas vistas recentemente de novas alterações.

Torna-se indispensável, pois, repensar o papel do Incra na temática da gestão territorial, nesse contexto desafiador em que se encontra, como o agente líder e condutor deste processo, e debater as estratégias de integração, simplificação de regras, priorizando os povos e comunidades tradicionais, estabelecendo políticas de fortalecimento institucional para estruturação sua e dos órgãos de terras, bem como a transferência de expertise, contemplando o desenvolvimento e compartilhamento ferramentas tecnológicas que aumentem a produtividade no procedimento de identificação, delimitação e regularização das ocupações em terras devolutas e públicas.

Insere-se aqui a possibilidade de criação, em lei, de uma política nacional ou sistema federativo de governança fundiária, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Siater e o Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC), envolvendo Incra e órgãos de terras estaduais e municipais, que resulte em um esforço federativo abrangendo todas as esferas visando a um trabalho coordenado para a correta ordenação do território e o desenvolvimento rural sustentável.

Institucionalmente integrados, temos serviços a oferecer

Como visto, fazer a gestão territorial envolve uma interlocução entre várias instituições em nível federal e com os entes federados, e também a integração de políticas públicas que são capazes de realizar ou provocar mudanças que reverberam na configuração da malha fundiária, na produção agropecuária, na estabilização de preços de terras e na preservação ambiental. Podemos atuar nisso, como instituição (Incra) e profissionais (Peritos Federais Agrários), e passar a oferecer serviços.

Uma das principais frentes nesse aspecto é a tributária. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), se adequadamente fiscalizado, é instrumento de política agrária, indutor de transformações positivas, tais como o combate à concentração fundiária e à especulação, incentivo à produção e preservação ambiental. Contudo, atualmente, carece de fiscalização, sendo extremamente sub-arrecadado. São menos de R\$ 2 bilhões anuais arrecadados, que significam apenas 0,1% do que a Receita Federal administra e menos do que o município de São Paulo arrecada apenas com o IPTU de alguns de seus bairros.

Por que, apesar de previsto na Lei nº 9.393/1996, Receita Federal e Incra nunca firmaram convênio para esta fiscalização? Por que os milhares de laudos de fiscalização da função social de propriedade produzidos por PFAs do Incra, muitos nem tendo resultado em desapropriação, não serviram sequer para a atualização de dados e o lançamento de ITR de acordo com a realidade verificada em campo, deixando incólumes até mesmo da tributação justa muitos transgressores da função social da terra?

A correta e justa cobrança do ITR é uma questão sobre a qual muitas organizações e setores pensantes da sociedade têm se debruçado, especialmente pelo papel extra-fiscal que pode exercer nos aspectos econômico e ambiental, hoje omitido e, portanto, tornado inócuo. Questão para a qual o Incra e, mais especificamente, o Perito Federal Agrário podem contribuir, e muito.

A ampliação do uso de ferramentas de acompanhamento do mercado de terras, como as planilhas de preço referenciais de terras (PPR) e o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) podem alcançar a base de cálculos de tributos incidentes sobre a terra. A fiscalização cadastral do uso da terra, seja presencial ou remota, somado ao uso de geotecnologias, por exemplo, podem se reverter para a fiscalização dos dados declarados em relação ao uso da terra, também base para o tributo.

Ademais, a avaliação de imóveis rurais, expertise dos PFAs no Incra, é produto demandado para várias outras finalidades. Órgãos como a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) não tem equipe e experiência necessária para fazer grandes avaliações de imóveis rurais para a alienação, por exemplo. Ibama, ICMBio, Funai e outros que também necessitam desse serviço, idem. São espaços em que a atuação do profissional PFA não só é bem-vinda, como deveria ser objeto de cooperação sistemática.

Um outro exemplo é a possibilidade de sua utilização na recuperação fiscal, cujos resultados também podem ser indutores de transformações fundiárias. Com base na lista dos devedores da União, o Incra e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) analisaram, em 2015, quais eram donos de imóveis rurais, cruzando os dados com o SNCR, identificando que, dos 4.013 contribuintes que devem individualmente mais de R\$ 50 milhões à União (a dívida total era superior a 900 bilhões de reais), 729 tinham 4.057 imóveis rurais num total de 6,564 milhões de hectares. Esse quantitativo de terras seria o suficiente para ter assentado 200 mil famílias de agricultores rurais sem terra.

O Perito Federal Agrário, como agente do Incra, pode ser responsável por avaliar esses e outros imóveis dos grandes devedores, os quais podem ser incorporados à União, podendo ser usados para a implantação de assentamentos rurais, levados a leilão para arrecadar recursos ou destinados a outro fim. Apesar disso, até aquele ano, o percentual de execução dessas dívidas por parte da PGFN era inferior a 0,5% do montante total.

Pode, ainda, atuar como perito oficial e assistente técnico em processos judiciais em que for parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais, quando envolver imóveis rurais, avaliações e perícias, em apoio aos órgãos da Advocacia Pública Federal, não somente os do Incra.

Isso posto, a integração entre os órgãos que têm interface com a área fundiária na esfera federal (ex.: Ibama, ICMBio, Funai, SPU etc.) bem como com os órgãos estaduais (ex.: Institutos de Terras), e a cooperação com órgãos de arrecadação, recuperação fiscal e defesa da União (RFB, AGU, PGFN etc.) é um caminho necessário a percorrer, podendo inclusive o Perito Federal Agrário atuar também nestas outras organizações públicas, de forma transversal, sendo, ao cabo, o próprio agente público integrador ou indutor da integração institucional que se pretende construir.

Por fim, um olhar para nós mesmos

Diante de tantos desafios – e oportunidades –, cabe olharmos para nós mesmos, Peritos Federais Agrários. Apesar do grande potencial de atuar em grandes projetos de desenvolvimento nacional a partir de uma gestão racional do território brasileiro, hoje nos vemos limitados e subutilizados. Pelas limitações próprias da instituição que nos abriga, da visão de quem a dirige, do arcabouço legal fragmentado e desatualizado e da ausência dessa pauta nos planos de governo e espaços da política nacional que ora privilegiam algo em detrimento de todo o resto, a exemplo do atual, que foca em uma incipiente titulação. E, nesse contexto de vicissitudes, somos desvalorizados.

Bem sabemos, essa situação não decorre da falta de se tentar ou de se propor mudanças. Atuamos em uma pauta conturbada, não alheia a interferências políticas – aliás, completamente inserida em seu contexto e padecente de suas consequências. Contudo, pensadores que somos, nos é exigido refletir sobre novas formas de superar esses obstáculos, de romper com a agenda do atraso (e com os seus agentes), de sensibilizar os detentores do poder e os demais atores políticos da importância dessa agenda e de capacidade de indução do desenvolvimento sustentável, de modo a provocar melhorias legais e institucionais, e, por consequência, estabelecer o espaço que melhor nos cabe nela. Devemos nos ouvir, buscar consensos e traduzir isso em uma estratégia concreta.

São mais de vinte anos de organização profissional iniciada em forma de associação e uma década recém-completada como sindicato. Nesse período, foram muitas as experiências, conquistas, aprendizados e conhecimentos. O III Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários segue essa trajetória, como instrumento de reflexão e construção de um futuro, também para dentro: olhando para o serviço público, nossa carreira, nossa própria organização interna, vamos nos autoavaliar, definir objetivos, traçar estratégias e, sabendo que não promoveremos a mudança sozinhos, construir alianças e uma atuação moderna e multidisciplinar para buscar a valorização.

O evento será, em especial, um momento de celebrarmos a vida. As videoconferências darão lugar a abraços e as discussões ganharão contornos de amizade e coleguismo. Esperamos poder celebrar também o triunfo da racionalidade, do equilíbrio, do pragmatismo e da moderação na superação de desafios com uma visão mais clara de contexto e do jugo que a todos nós é imposto, com o foco nas discussões em torno do que nos une, ou seja, nossa carreira e o que fazemos em razão dela. Afinal, uma categoria que tem capacidade e potencial e, principalmente, quer ser mais em prol do País, merece, também, ser ouvida, e é este espaço que buscamos estabelecer.