

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1985

ANO 22 • NÚMERO 88

Subsídios a uma metodologia para assentamento de agricultores

MARCUS VENICIO ALVES DA CUNHA

Economista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República

...“Pode ser que a terra só seja bem cultivada quando os lavradores são incentivados nos preços mais altos e desestimulados por preços mais baixos, quando eles colhem a recompensa do seu trabalho, sofrendo o castigo de sua própria indolência, decidem a se exceder na labuta cotidiana, dormindo pouco”...

John Kenneth Galbraith

Agradecimento especial ao meu pai, Venício Alves da Cunha e ao economista Marcelino Tavares de Araújo, que através da experiência, conhecimento, dedicação e imparcialidade, colaboraram para a realização do presente ensaio.

Quero dedicar esse trabalho aos homens do meio rural, aos desempregados, àqueles das periferias dos grandes centros urbanos, aos que labutam sem terra própria, aos marginalizados da sociedade que acalentaram um dia sonhos, e ainda não perderam a esperança de encontrar um trabalho honesto, digno e justo, com segurança, paz e prosperidade que se perpetuem através dos tempos nas suas gerações futuras e que, por desconhecido motivo, suas vidas caminharam entre rumos desafortunados e aventuras que os levaram a privações, empobrecimento, sofrimentos, desamparos, fome, desespero e à marginalidade social.

RESUMO

A reforma agrária e o desenvolvimento rural

Durante os anos que sucederam o descobrimento do Brasil, até os nossos dias, a agricultura vem contribuindo com considerável parcela no financiamento do processo de desenvolvimento da economia brasileira.

Este trabalho foi iniciado em 1979, com base em pesquisas e em algumas experiências de assentamento efetuadas pelo Governo. Foi concluído em 1984 e revisto em agosto de 1985. As opiniões apresentadas são de caráter exclusivamente pessoal e não representam necessariamente o ponto de vista da SEPLAN.

O seu crescimento tem-se verificado ao longo desses anos, muito mais devido à expansão das fronteiras agrícolas, através da incorporação de novas terras ao processo produtivo, do que aos índices de produtividade.

Neste sentido, a estrutura fundiária vem sofrendo gradativas alterações, quando da incorporação das novas áreas. Em decorrência, os mais variados problemas, de natureza econômica e social, são registrados.

O Governo sempre encontrou dificuldades ante a grandeza e a intensidade com que se apresentam tais problemas, e principalmente, diante dos elevados investimentos que se fazem necessários à infra-estrutura básica.

No momento atual, o Brasil vive um marco histórico em que sua maturidade política lança um desafio à inteligência da sociedade, chamando-a a realizar uma reforma na estrutura fundiária.

Ao contrário dos demais países, o Brasil não é um país carente de recursos fundiários. Temos um enorme excedente de terras ociosas. Faz-se necessário um planejamento para melhor ocupação destes espaços, que resulte no aperfeiçoamento do sistema de posse e uso da terra, antecipando-se, ao que, certamente, surgirá nas futuras incorporações, das novas áreas, ao processo produtivo.

Uma das estratégias a serem estudadas seria a criação de núcleos de assentamentos de agricultores, ou seja, comunidades rurais, isoladas do meio urbano e auto-suficientes. Os núcleos projetados permitirão ao homem o acesso à terra própria.

Programa de Assentamento em Núcleos Rurais

O programa a ser desenvolvido promoverá a implantação de núcleos de assentamentos rurais nas várias regiões do interior do País.

Esses núcleos funcionarão, na fase inicial, em regime de gestão comunitária, com um sistema de trabalho em mutirão, sendo projetado e coordenado pelo Governo.

As famílias agrupadas receberão todo apoio econômico e social relativo às fases do ciclo produtivo. Absorverão a tecnologia das entidades especializadas, vinculadas a cada segmento da atividade projetada.

Após o tempo necessário à consolidação da organização da produção, implantação de infra-estrutura básica e acumulação de recursos necessários ao desenvolvimento auto-sustentado, a área do projeto será dividida em glebas e distribuídas entre aqueles que participaram da implantação do núcleo.

A central do núcleo será transformada em cooperativa, composta e dirigida exclusivamente pelos produtores.

Em determinados núcleos, serão planejadas também agro-indústrias, cuja implantação ficará a cargo das cooperativas.

Apresentação

Apresentamos, através desta proposta, subsídios para a elaboração de uma Metodologia de Assentamento de Agricultores, em projetos de desenvolvimento rural, relacionado à Reforma Agrária.

Todo Plano de Governo, para ser válido, deve ir ao encontro dos interesses das classes sociais às quais ele se destina. O presente trabalho visa a contribuir para o aperfeiçoamento da estrutura fundiária do Brasil, através da imediata reforma e ocupação mais racional do solo.

Entendemos que assunto de tal relevância deve ser discutido com todas as representações de classes da sociedade brasileira.

Dentro do espírito de identificar, equacionar e solucionar os problemas que dizem respeito às relações do homem e o meio rural de forma prática imediata e eficiente, esperamos encontrar o apoio necessário para levar esta parcela de nossa sociedade, que está relegada a sua própria sorte e pobreza, a participar do convívio a que aspira, no desenvolvimento da vida econômica e social do nosso País.

Introdução

Desde os primórdios da colonização portuguesa no Brasil, a ocupação espacial do território constitui-se uma problemática constante.

A tendência inicial da população em concentrar-se em regiões ao longo da costa fez com que as terras do interior tivessem sua posse concentrada em mãos de poucos proprietários.

Na medida em que a economia encontrava seu desenvolvimento, buscando a expansão das fronteiras agrícolas, registravam-se gradativamente alterações na estrutura fundiária original do país de forma desordenada.

Em 1920, havia 648.153 estabelecimentos rurais. Sessenta anos depois, em 1980, mais de 5 milhões. Historicamente, portanto, a concentração na posse da terra é um fato incontestável no Brasil.

Mas, se em tempos remanescentes, esta concentração subordinava-se a uma população de 30 milhões de habitantes, 13 dos quais no eixo Rio—São Paulo—Minas, hoje, no Brasil, com uma população de 130 milhões de habitantes e empregando expressiva quantidade da sua força de trabalho na zona rural, torna-se patente o agravamento progressivo da situação, exigindo medidas urgentes do Governo no sentido de um planejamento adequado, tendo em vista a realidade econômica e social.

Fundamentos

— Considerando a necessidade do Governo de reformular a sua política agrária para proporcionar ao trabalhador não somente a posse e o título da terra, mas, sobretudo, os recursos técnicos, econômicos e financeiros, necessários a sua exploração racional;

— Diante da necessidade de preparar o homem do campo com conhecimentos essenciais ao exercício prático das atividades agrícolas, dentro das normas técnicas do sistema econômico produtivo;

— Tendo em conta a grande superfície de regiões isoladas e de espaços disponíveis, que devem ser incorporadas a atividades produtivas, não somente por razões de ordem econômica, como também de ordem social e até mesmo de segurança nacional;

— Considerando que a agricultura constitui a prioridade da economia brasileira, daí a necessidade de promover o seu desenvolvimento;

— Tendo em vista a necessidade de aumentar a produção de alimentos, com vistas à formação de excedentes, seja para assegurar o abastecimento ao mercado interno com preços mais estáveis, notadamente os gêneros de primeira necessidade, seja para ampliação da pauta de exportação;

— Levando em consideração a necessidade de aumentar a produção de álcool, visando ao abastecimento do mercado interno e a exportação de excedentes;

— Levando em consideração a necessidade de promover a desconcentração populacional, seja nos grandes centros metropolitanos, marcadamente nas periferias, seja nos bolsões, onde se acentuam focos de problemas sócio-econômicos e fundiários;

— Considerando a necessidade de possibilitar ao homem desempregado, ao subempregado e às famílias necessitadas não somente o trabalho digno e justo — dentro dos princípios humanitários e cristãos — mas, também, a estabilidade sócio-econômica que, de forma definitiva, venha assegurar melhores perspectivas em dias futuros;

— Por fim, considerando a necessidade de incentivar os produtores agrícolas, sobretudo o pequeno, a se organizarem em associações de classe e empresas cooperativistas, em proveito de seu trabalho e em benefício de seu produto, passaremos a desenvolver o presente trabalho, levantando, ainda, as finalidades e os objetivos que nortearam o mesmo.

Finalidades

— Contribuir no aperfeiçoamento da estrutura fundiária do País, através da incorporação progressiva de novas áreas, que atenda aos princípios da justiça social e assegure um efetivo incremento ao sistema produtivo agrícola nacional;

— Dar acesso a todo cidadão brasileiro que desejar, para seu trabalho e sustento, a terra própria, com os meios necessários e os ensinamentos práticos elementares e indispensáveis ao cultivo da mesma, de forma produtiva e economicamente rentável;

— Proporcionar a fixação do homem e sua família na zona rural em caráter definitivo, assegurando-lhes as condições indispensáveis ao seu desenvolvimento;

— Promover a produção racional de produtos agrícolas, tendo em vista o abastecimento do mercado interno e a expansão da pauta de exportações;

— Oferecer melhores condições de vida e dignidade de trabalho às famílias marginalizadas nas periferias e favelas dos grandes centros urbanos;

— Permitir o barateamento do custo de assentamento de agricultores;

— Viabilizar a nível operacional a integração interinstitucional na Reforma Agrária e no Desenvolvimento Rural.

Objetivo específico

— Promover o assentamento de famílias em núcleos rurais e sua posterior transferência de domínio de propriedade em regiões determinadas pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário — MIRAD.

Objetivos gerais

— Efetuar a ocupação dos espaços vazios do território brasileiro;

— Proporcionar ao trabalhador a terra própria;

— Proporcionar ao homem a educação, ou seja, os ensinamentos práticos indispensáveis ao trabalho do campo, de forma racional, economicamente produtiva, e de acordo com os princípios de equilíbrio da natureza;

- Aumentar a produção de alimentos, matéria-prima e álcool;
- Criar, desenvolver e fortalecer o espírito cooperativista;
- Promover a transformação do trabalhador rural em proprietário da terra;
- Promover o redirecionamento dos fluxos migratórios;
- Propor uma solução para os bolsões de conflitos agrários.

Estratégia

Para a consecução de tais objetivos, propomos, como uma das estratégias possíveis, a criação de Núcleos de Assentamentos Rurais, verdadeiras comunidades rurais coletivas, isoladas do meio urbano e auto-suficientes.

Tais núcleos serão projetados, organizados, construídos, financiados e orientados pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário — MIRAD, em conjunto com as comunidades, órgãos federais, estaduais, municipais, organizações de classe e organizações privadas.

Farão parte destes núcleos famílias de trabalhadores que, juntos, se proponham a implantar e desenvolver um projeto agrícola predeterminado.

Posteriormente, os núcleos atingirão seus objetivos finais, através da privatização, transformando-se em Cooperativas de Produtores Rurais.

Programa

O programa a ser desenvolvido promoverá a implantação de núcleos de assentamento rural nas várias regiões do interior do País, utilizando as áreas definidas pelo Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário — MIRAD.

O núcleo de assentamento rural funcionará na fase inicial em regime de gestão comunitária, com um sistema de trabalho em mutirão, nos termos do item 3º do art. 24, capítulo II do Estatuto da Terra, sendo planejado, orientado, supervisionado e coordenado pelo MIRAD com a participação das instituições federais, estaduais ou municipais competentes.

As famílias agrupadas receberão todo apoio dos órgãos federais, estaduais e municipais relativo às fases do ciclo produtivo. Elas absorverão, durante esse período, a tecnologia das entidades especializadas, vinculadas a cada segmento da atividade projetada.

Após o tempo necessário à consolidação da organização da produção, implantação da *infra-estrutura* básica e acumulação de recursos econômicos, financeiros e técnicos necessários ao desenvolvimento auto-sustentado, o projeto será dividido em glebas, lotes, que, após a demarcação e titulação serão distribuídos entre aqueles que participaram da implantação do núcleo, de acordo com decisão da comunidade, juntamente com o MIRAD.

Posteriormente, em etapa final, após a privatização do sistema, a sede central do núcleo será transformada em cooperativa, composta e dirigida exclusivamente pelos produtores.

Ocasionalmente, em determinados núcleos, poderão ser planejadas agroindústrias, que terão sua implantação a cargo das cooperativas.

Aspecto social

O Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário — MIRAD coordenará, ao longo das atividades desenvolvidas, o apoio no campo de assistência social, sanitária, odontológica, religiosa e psicológica. Para tanto, o MIRAD fará convênios com instituições como: Projeto Rondon, Universidades, Hospitais, Clínicas, INPS e outros que julgar pertinente.

Aspectos econômico-financeiros

Os créditos, financiamentos e operações bancárias que se fizerem necessários durante o desenvolvimento do projeto — fase de funcionamento do núcleo comunitário — serão encaminhados de forma coletiva. Após a privatização, poderão ser realizados individualmente ou, preferencialmente, com a intervenção da cooperativa.

A comercialização da produção dos núcleos será realizada, prioritariamente, através dos órgãos federais competentes na fase inicial. Constituídas, as cooperativas se encarregarão do escoamento da produção, isoladamente, ou com apoio institucional.

Desenvolvimento dos projetos

1ª FASE: Definição do Núcleo na Região.

Escolha do local dentro das áreas disponíveis, levando-se em consideração os estudos relativos ao solo, subsolo, clima, vegetação, pesquisa de cultura, hidrogeológica, precipitação pluviométrica, vias de acesso etc.

Elaboração e/ou coordenação a cargo do INCRA, em estreita colaboração com os órgãos de representação de classe.

2ª FASE: Definição do projeto agrícola no núcleo.

Elaboração do projeto agrícola por órgãos de assistência técnica federal, estadual, municipal ou privada em colaboração com a comunidade beneficiária, coordenado e aprovado pelo MIRAD, com definição detalhada da atividade a ser desenvolvida no núcleo.

Especificação do cronograma físico-financeiro.

3ª FASE: Recursos Humanos.

Recrutamento, seleção e classificação de pessoal para os projetos, de acordo com as aptidões e interesses dos trabalhadores e suas famílias, mediante um amplo sistema de divulgação, utilizando os meios de comunicação — jornais, rádios, revistas e principalmente a televisão — difundindo, em todo o território nacional, programas, projetos e as orientações que se fizerem necessárias para as inscrições nas agências do Sine/MTb, INCRA, ou nas Secretarias do Trabalho Estaduais e os sindicatos e associações rurais.

4ª FASE: Definição de recursos financeiros.

O volume de recursos necessários para implementação dos projetos terá origem na conta específica do "Programa de Reforma Agrária", no orçamento monetário e/ou no "Fundo Nacional de Reforma Agrária", definido no Capítulo III do Título II da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra.

5ª FASE: Instalações físicas, acomodações das famílias, material permanente e de consumo, aparelhos, utensílios, máquinas, equipamentos e implementos.

Serão realizadas as construções civis das instalações coletivas que irão acomodar provisoriamente as famílias no centro geográfico ou núcleo do projeto. Todas as obras serão realizadas ao menor custo de construção, tendo em vista a transitoriedade do sistema.

6ª FASE: Implementação do projeto; execução da exploração econômica e de atividade paralela de subsistência das famílias.

Os trabalhadores passarão, nesta fase, a implantar o projeto de exploração agrícola, começando pelo desmatamento gradual e

progressivo, aração, correção do solo, gradagem, adubação e plantio, aplicação de defensivos, colheita, secagem, classificação e seleção de sementes, armazenamento, conservação e comercialização dos produtos.

Serão realizadas, em paralelo, atividades de apoio e subsistência, tais como hortas, granjas, pequenas criações e cultivos, exclusivamente voltadas aos suprimentos básicos indispensáveis à alimentação diária.

Os órgãos do Ministério da Agricultura e/ou outros centros de pesquisa, coordenados pelo MIRAD, manterão, em permanente rodízio, equipes de técnicos em contato com os núcleos para acompanhar a execução do projeto.

7ª FASE: Divisão da área total do projeto agrícola em glebas ou lotes, demarcação e titulação pelo INCRA.

8ª FASE: Construção da infra-estrutura mínima necessária em cada gleba, em regime de mutirão, tais como casas, estradas, poços, cercas, energia elétrica, reservatórios etc.

9ª FASE: Distribuição dos lotes, glebas, ou seja, das propriedades às famílias que, desde o início, trabalharem na organização do núcleo rural.

Três cláusulas de compromissos serão necessárias:

1ª — Cláusula de retrovenda: não será permitida a venda, o arrendamento, o repasse ou o desmembramento do título.

2ª — Cláusula restritiva: através do projeto, o proprietário assumirá o compromisso de continuar a execução da atividade agrícola, para a qual fora projetado o núcleo e a cooperativa rural, sob pena de perda do título de propriedade.

3ª — A transferência de domínio dos imóveis será decidida em comum, pelo beneficiário, pelas cooperativas, pelas associações de classe e pelo MIRAD.

10ª FASE: Transformação do núcleo, na forma como havia sido projetado e executado inicialmente, em COOPERATIVA de produção, comercialização e crédito, gerenciada pelos trabalhadores proprietários, assistidos, sempre que precisarem de apoio e assessoramento, pelos órgãos do Governo.

11ª FASE: Poderão ser instaladas agroindústrias em determinadas cooperativas rurais, cabendo entendimentos entre as mesmas e o MIRAD.

EXEMPLO :
CRONOGRAMA

Local	Área	Projeto	Empregos/(1)							Núcleo Rural				Glebas			
			Dir.	Ind.	(2) Preço ORTN Kg	(3) Rendi- men'co Kg./ha	(4) Custelo Total (ORTN)	(5) Produção (Ton.)	(6) Receita (ORTN)	N.º de Glebas	Área Ha	Produção Kg.	Receita (ORTN)				
	22.000	Milho	200	1.000	0.0126	1.700	121.465	37.400	435.250	200	100	170.000	2.166				

- 1) Empregos: indiretos, considerando a família média assentada de 5 pessoas.
- 2) Preço: preço mínimo em vigor em ORTN (Fonte: Boletim da CFP).
- 3) Rendimento: considerando para efeito demonstrativo a média nacional.
- 4) Considerando para efeito de cálculo demonstrativo, utilizamos a média do VBC — Valor Básico de Custeio no mês de agosto.
- 5) Produção total da área de 20.000 hectares, sendo 2.000 hectares de área comum, reservas, etc.
- 6) Receita total do núcleo.

A maturação do projeto

Serão observados, pelo MIRAD, os seguintes aspectos relativos ao desempenho do núcleo:

- a) A exploração total, prevista no projeto inicial e a resposta da cultura introduzida na região;
- b) A receptividade dos trabalhadores no aprendizado e absorção das técnicas e o seu desenvolvimento no trabalho agrícola;
- c) A formação do espírito cooperativista;
- d) O resultado das safras em resposta aos investimentos financeiros;
- e) A decisão comunitária, juntamente com o MIRAD, do tempo oportuno em que deverá ser realizada a divisão do núcleo em glebas;
- f) Enquanto a exploração econômica estiver em regime comunitário, o domínio e a propriedade dos bens patrimoniais dos núcleos de assentamentos rurais ficam transcritos em nome da Associação ou Cooperativa dos Agricultores.

A renda gerada pela safra seria destinada a quatro contas:

1ª Conta MIRAD: Tem o objetivo de reembolsar o governo pela terra, investimentos realizados e despesas de transportes, salários e custeio.

O cálculo será com base numa taxa decrescente, fixada por um prazo predeterminado.

2ª Conta Custeio: Visa a formar uma poupança para financiar as despesas de custeio, capital de giro, investimentos em infraestrutura e melhoramentos do núcleo nos anos posteriores.

Será calculada uma taxa fixa, com base nas projeções feitas no projeto, no VBC — Valor Básico de Custeio — e VBI — Valor Básico de Investimentos (o primeiro índice utilizado pela Companhia de Financiamento da Produção — CFP e o segundo, pelo Banco do Brasil).

3ª Conta de Capital: Destinada à formação de capital da futura cooperativa dos produtores rurais.

Será constituída por uma taxa progressiva, em razão inversa da conta 1ª

4ª Conta Salário: Destinada à remuneração salarial simbólica aos trabalhadores e suas famílias, para fazer face às suas pequenas despesas.

Esta conta se extinguirá quando houver a privatização do sistema.

EXEMPLO
CRONOGRAMA

APLICAÇÃO DA RECEITA DO NÚCLEO DO PROJETO (EM ORTN)				
ANO	CONTA N.º 1	CONTA N.º 2	CONTA N.º 3	CONTA N.º 4
1.º	143.734	143.734	143.734	Salário Mínimo
2.º	115.392	133.612	172.076	"
3.º	87.050	133.612	202.442	"
4.º	56.684	133.612	230.784	"
5.º	28.342	133.612	260.126	"
6.º	0.0	133.612	289.492	0.0

OBS.: O Quadro acima demonstra a capacidade de pagamento das contas, dentro de um período que pode ser flexível, em até 20 anos. Na tabela em exemplo, tomamos por cálculo um período de 5 anos. Trata-se de um cálculo demonstrativo estático, não estando projetada correção monetária e variação dos preços no mercado.