

III PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA: REFORMA AGRÁRIA PARA ALIMENTAR, REFLORESTAR E MITIGAR AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PROPOSTA PARA DEBATE COM A SOCIEDADE¹

Bernardo Mançano Fernandes²
José Sobreiro Filho³
Gustavo de Souto Noronha⁴
José Wylk Brauna da Silva⁵
Adda Luisa de Melo Sousa⁶
Fernando Rabello⁷
João Paulo de Faria Santos⁸

INTRODUÇÃO

A questão agrária persiste e acumula novos elementos ampliando a importância da reforma agrária. Entre os principais problemas do mundo contemporâneo estão a persistência da fome, a manutenção da desigualdade, a intensificação do desmatamento e as emergências climáticas, como tempestades e inundações, secas e ondas de calor extremo que nos levam a repensar os usos dos territórios.

Este repensar significa ultrapassar o desenvolvimento predatório, através de perspectivas e iniciativas baseadas na natureza, em relações solidárias, colaborativas, participativas, de raça e gênero, comprometido com a superação dos problemas estruturais da sociedade.

¹ Proposta preliminar apresentada no Seminário Comemorativo de 60 anos do Estatuto da Terra.

² Professor Titular do Departamento de Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCT) - SP, mancano.fernandes@unesp.br

³ Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB) – DF, jose.sobreiro@unb.br;

⁴ Economista e Diretor de Gestão Estratégica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – DF, gustavo.souto@incra.gov.br

⁵ Graduado em Educação do Campo pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) e membro da Diretoria de Gestão Estratégica do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – INCRA, jose.brauna@incra.gov.br

⁶ Graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e Coordenadora de Gestão Administrativa da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) – DF, adda.sousa@mds.gov.br

⁷ Graduado em Engenharia Agrônoma pela Universidade de São Paulo (USP) e Gerente de Projetos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) – SP, fernando.andrade@mds.gov.br

⁸ Professor na Universidade Federal de Goiás (UFG) e consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) - DF, joao.farias@mds.gov.br;

Para superar esses problemas é necessária a elaboração de políticas públicas debatidas pela sociedade, organizadas e executadas pelos governos, no sentido de promovê-las segundo os preceitos dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU: o ODS 1 - Erradicação da Pobreza, o ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável, o ODS 3 - Saúde e Bem Estar, o ODS 4 - Educação de Qualidade, o ODS 5 - Igualdade de Gênero, o ODS 6 - Água Potável e Saneamento, o ODS 7 - Energia Limpa e Acessível, o ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico, o ODS 9 - Indústria, inovação e Infraestrutura, o ODS 10 - Redução das Desigualdades, o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, o ODS 12 - Consumo e Produção responsáveis, o ODS 13 - Ação contra a Mudança Global do Clima, o ODS 14 - Vida na Água, o ODS 15 - Vida Terrestre, o ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes, o ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação. O governo brasileiro está propondo a ODS 18 - Igualdade Étnico-racial, tema relevante na reforma agrária e sugerimos uma nova ODS - Acesso à terra e Alimento Saudável. Nesse sentido, destaca-se também a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, iniciativa internacional proposta pelo Brasil à frente da Presidência Pro Tempore do G20.

A reforma agrária pensada como uma política de desenvolvimento territorial sustentável pode tratar dos temas da produção agroecológica, do combate à fome, do reflorestamento, promovendo a regeneração territorial e a mitigação das mudanças climáticas de forma alinhada com a diminuição das desigualdades.

Esta proposta abre uma nova janela para as experiências de reforma agrária, associadas ao conceito de território relacional, em uma perspectiva crítica multidimensional, em que o território é compreendido como espaços apropriados para determinados usos da agricultura familiar camponesa, dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

A reforma agrária ganhou novo contexto com as mudanças territoriais recentes como a econômica e a ambiental. Tornou-se uma questão multidimensional. A reforma agrária é uma política pública constante e de futuro. Precisa ser pensada a curto, médio e longo prazo, sempre associada a outros conjuntos de políticas, porque a responsabilidade de alimentar o mundo é de todos nós.

O conceito de território relacional nesta perspectiva compreende o espaço pela inseparabilidade das pessoas, da terra, da água, do trabalho, da produção, das tecnologias, das

decisões, de todas as ações e objetos que compõem o território. Todas essas dimensões compreendem a totalidade do território.

Esta proposta parte da atualidade da reforma agrária, para democratizar o acesso à terra, à comida, ao mesmo tempo que promove o reflorestamento do Brasil e contribui com a mitigação das mudanças climáticas. É uma perspectiva multidimensional para a produção e consumo de alimentos saudáveis, respeitando a natureza e também colabora com a saúde dos territórios do campo, da cidade, das florestas e das águas.

A atualidade da reforma agrária exige políticas inovadoras baseadas nos diálogos de saberes e nas tecnologias socioterritoriais como a mecanização, mercados populares e institucionais, indústrias e cooperativas, circuitos curtos e longos dos sistemas alimentares.

O primeiro passo para iniciar a elaboração desta proposta é a formação de uma equipe com diversidade de gênero e raça que represente as diferentes instituições, como movimentos, universidades, representações dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Esta proposta contém um conjunto de princípios manifestados nesta introdução e três eixos que apresentamos a seguir que são referências para compor o III Plano Nacional de Reforma Agrária.

POLÍTICAS PARA DESCONCENTRAR A ESTRUTURA FUNDIÁRIA

A concentração da estrutura fundiária é um problema da formação do Brasil como nação, que tem mantido também a concentração de poder e intensificação das desigualdades. Tanto no Estatuto da Terra (1964) como nos dois primeiros Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA I, 1985 e PNRA II, 2003), a concentração fundiária foi tratada a partir das dimensões econômica, política e social, tomando como referências índices de eficiência produtiva e a função social da propriedade, utilizando como critérios o GUT (grau de utilização da terra) e o GEE (grau de eficiência econômica), todavia, a não atualização desses índices dificulta o uso da função social da terra, prejudicando diretamente a realização da reforma agrária.

A atualidade da reforma agrária possibilita trabalhar com a *função socioterritorial*, ou seja, um conjunto que reúne diversas funções, como a social, ambiental, climática, econômica, cultural e

política, por exemplo. Essa mudança de perspectiva exige o trabalho de pensar a construção de novos índices de eficiência que contemplem a multidimensionalidade.

O maior desafio da reforma agrária é a desapropriação da terra, não somente pela desatualização dos índices, mas também pela judicialização da questão agrária que tende a não considerar o histórico, tampouco a razão do problema. O Capítulo III do Título VII da Constituição, nos artigos 184, 185 e 186 definem as competências para o processo desapropriatório, além de um conjunto de outras leis, como a Lei nº 4.132, de 1962, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014 e o Decreto Número 11.995 de 15 de abril de 2024 autorizam a União a propor a ação de desapropriação.

Outras formas de aquisição de terras são a Arrecadação tanto de terras devolutas, quanto de terras particulares resultantes de acordos, a Compra e o Crédito Fundiário. Também a destinação de terras públicas para a criação de reservas extrativistas, assentamentos florestais ou de populações ribeirinhas. Essas políticas igualmente contribuem para a realização da reforma agrária, ou mesmo para atender populações atingidas por barragens, climáticos e por outras grandes obras de infraestrutura.

Diante da intensificação do processo de desmatamento, propõe-se a elaboração de documento para pensar a desapropriação por degradação ambiental.

POLÍTICAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As políticas de regularização fundiária também contribuem com a reforma agrária, na regularização de terras devolutas para criação de assentamentos ou para o reconhecimento das posses de Povos e Comunidades Tradicionais, na titulação dos Territórios quilombolas, na criação de Reserva Extrativista etc.

O Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, pode ser retomado como referência para regionalização dos assentamentos criados no PNRA I e no PNRA II na criação de conjuntos de territórios por biomas. Criar mosaicos de assentamentos, corredores ecológicos e agroecológicos. Essa regionalização, corredores e mosaicos também podem ser utilizados na criação de logísticas de comercialização e outras atividades do desenvolvimento sustentável.

A regularização também pode tratar da titulação dos assentamentos criados nos PNRA's anteriores, ampliando os debates sobre o significado da propriedade em territórios reformados e como assegurar seu controle territorial.

Ainda, neste ponto, temos a questão da demarcação de terras indígenas, este tema também pode ser considerado parte de uma política atual de reforma agrária⁹.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

O III Plano Nacional de Reforma Agrária deve possuir uma perspectiva multidimensional e multissistêmica, entendida como os conjuntos de sistemas socioprodutivos. Deve considerar a história da geografia agrária do Brasil, com destaque para os últimos quarenta anos, período de criação de milhares de territórios reformados. Não se trata somente de uma política de aquisição de terras, mas também de manutenção e criação de políticas públicas para o desenvolvimento territorial sustentável.

As políticas públicas, a seguir, dialogam transversalmente com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, mais os propostos. Essas são oportunidades essenciais, o acesso às políticas públicas e superação da pobreza devem atender tanto as populações que estão em territórios reformados, quanto as populações que serão beneficiadas com o PNRA III.

O PNRA III também pode estar organizado em planos regionais e em outras escalas a definir.

Desde o primeiro PNRA, foi criada uma série de políticas públicas que são referências para compor o conjunto de políticas para o atual PNRA. As políticas devem tratar da infraestrutura, equipamentos, mecanização, moradia, produção, industrialização, mercados, tecnologias socioterritoriais, saúde, educação, pesquisa, alimentação, esporte, agroecologia, agrofloresta, soberania alimentar, segurança alimentar, culturas, mudanças climáticas, conflitos, seguridade social, direitos etc.

⁹ A competência pela demarcação de terras indígenas é da Funai. Se for incluir a demarcação como ação num plano de reforma agrária, precisaria haver acordos com os órgãos competentes.

A seguir listamos algumas dessas políticas e ideias para novas políticas públicas:

1. Criação de um centro de estudos e pesquisas sobre a reforma agrária;
2. Missão Josué de Castro;
3. Quintais produtivos e outras políticas para mulheres e seus territórios;
4. Políticas de consolidação de mercados da reforma agrária;
5. Agroindústrias comunitárias – extrativismo;
6. Florestar para alimentar e mitigar a mudança climática;
7. Educação do campo, das florestas e das águas;
8. Cultura e esporte;
9. Mercados institucionais;
10. Mecanização para agricultura familiar camponesa;
11. Pronaf;
12. Ater;
13. PAA;
14. PNAE;
15. PLANAPO - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;
16. PTAA – Projeto de transição agroecológica e energética;
17. Minha casa, minha vida rural;
18. Política de prevenção e emergência climática da agricultura camponesa;
19. Tecnologias socioterritoriais;
20. Política de reflorestamento nos assentamentos criados e a criar (Floresta produtiva);
21. Seguridade Social;
22. Mineração;
23. Políticas de soberania alimentar e de segurança alimentar.
24. Cozinhas Solidárias
25. Fomento rural;
26. Cadastro Único;
27. Bolsa Família;
28. Sistema Único de Assistência Social;
29. PLANSAN;

30. Programa Cisternas;
31. Mapeamentos de Conflitos Agrários.

AGENDA: CONSTRUÇÃO DE RODADAS NACIONAIS E ESTADUAIS

Na proposta de debate na sociedade, construiremos uma agenda que compreende os meses de janeiro a julho de 2025, com reuniões e audiências públicas com diferentes instituições, entidades e organizações:

- Reuniões por Unidades Federativas (Audiências Públicas nas assembleias legislativas – com ata das atividades);
- Sociedade Civil Organizada (movimentos nacionalmente representados);
- Reuniões com os representantes de governos estaduais, municipais: cidades estratégicas e regiões metropolitanas;
- Reuniões com Instituições, Conselhos e Agências nacionais e internacionais de fomento (Sudene, SUDAM, Fundo Amazônia, FAO etc.);
- Reuniões com ministérios estratégicos (Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Mulheres, Ministério da Cultura, Ministério da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério da Fazenda, Ministério da Igualdade Racial etc.);
- Reuniões com pesquisadores e redes de pesquisa nacionais e internacionais de diversas áreas do conhecimento;
- Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA);
- Reunião com representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- Reuniões em grandes eventos COP 30 em Belém e UGI-União Geográfica Internacional.
- Reuniões com ONGs e outras instituições.
- Reuniões com organizações e movimentos socioterritoriais do campo, das florestas e águas;
- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST);

- Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ);
- Movimento Camponês Popular (MCP);
- Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG);
- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Teto (MTST);
- Via Campesina (VC);
- Frente Nacional de Lutas (FNL);
- Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA);
- Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB);
- Comissão Pastoral da Terra (CPT);
- Movimento das Mulheres Camponesas (MMC);
- Articulação dos Indígenas do Brasil (APIB);
- APOIME;
- COIAB;
- Aty Guasu;
- Articulação do Semiárido – ASA