



# DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA NO CONTEXTO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E DA CRISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO BRASIL

---

João Cleps Júnior  
*Universidade Federal de Uberlândia*

## Resumo

Este artigo apresenta os principais marcos políticos e institucionais das mudanças ocorridas na da legislação agrária nos últimos anos que atingem principalmente a Reforma Agrária e a função social da terra. Vivemos tempos conturbados e de apreensão social com o desmonte dos principais órgãos e políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. No campo, aumentam as violências contra os trabalhadores e lideranças configurando massacres, assassinatos, despejos e prisões. A Reforma Agrária, por outro lado, em parte representada pela política de criação de assentamentos, está paralisada desde 2015. As forças (poderes) atuais que empreendem tais mudanças e retrocesso político, em nossa avaliação resultam e personificam as contradições da grave crise política e institucional e do pacto que sustenta o atual governo. No centro das discussões deste estudo está a extensão da MP 759/2016 e a Lei 13.465 de 2017 que, no conjunto alterou mais de uma dezena de leis distintas. As mudanças na legislação visam assegurar a titulação, tanto de terras urbanas como rurais, condições para as transações de terras no mercado, além de causar a reconcentração fundiária e dificultar a realização da Reforma Agrária (e Urbana).

**Palavras-chave:** Reformas Neoliberais, Crise Político-Institucional, Legislação Agrária, Reforma Agrária, Brasil.

## ***AGRARIAN REFORM ADVOCACIES IN THE CONTEXT OF NEOLIBERAL REFORMS AND THE POLITICAL-INSTITUTIONAL CRISIS IN BRAZIL***

---

## Abstract

This article presents the main political and institutional milestones of the changes that have taken place in agrarian legislation in recent years, which mainly reflect Agrarian Reform and the social function of land. We live in troubled times with social apprehension due to the dismount of the main organs and public policies directed to family agriculture. In the countryside, violence against workers and leaders increases, resulting in massacres, murders, evictions and prisons. Agrarian Reform, on the other hand, partly represented by the policy of creatins

settlements, has been paralyzed since 2015. The current forces (powers) that undertake such changes and political retrogression in our evaluation result and personify contradictions of the grave political and institutional crisis of the pact that sustains the current government. At the heart of this study's discussions is the extension of MP 759/2016 and Law 13.465 of 2017, which together changed more than a dozen different laws. The changes in legislation aim to ensure the titling of both urban and rural lands and conditions for land transactions in the market, furthermore causing land reconcentration and to hinder the realization of Agrarian (and Urban) Reform.

**Key-words:** Neoliberal Reforms, Institutional and Political Crisis, Agrarian Law, Agrarian Reform, Brazil.

## INTRODUÇÃO

O ano de 2017 já se tornou o ano mais violento no campo desde 2003, com 70 assassinatos, 20 a mais que em 2015. Os massacres no campo atingiram todas as populações do campo, envolvendo trabalhadores sem-terra, posseiros, assentados, quilombolas e indígenas. Quatro desses massacres geraram repercussão e indignação pela quantidade de mortes sendo eles o de Pau D'Arco, no sudeste do Pará (10 mortos), o de Colniza-MT (9 mortos), o de Lençóis-BA (6 mortos) e o de Vilhena-RO (3 mortos). Além desses, ocorreram ataques contra os povos indígenas, como em Viana (Maranhão), que deixou 22 indígenas feridos.

Esse aumento da violência e, por conseguinte, da impunidade no campo, por meio das perseguições, ameaças de morte e assassinatos às lideranças camponesas se relacionam as disputas por território e recursos minerais e florestais, em grande parte concentrados nos estados da Amazônia. Mas também aumentou as prisões e indiciamentos de trabalhadores.

Mas a crise agrária brasileira manifesta não restringe apenas a evolução do quadro de dos conflitos agrários, mas pelo desmonte do conjunto de políticas públicas sociais contra os trabalhadores do campo e em especial aquelas voltadas para a Reforma Agrária. Por consequência do Golpe que levou Michel Temer ao poder, também aceleraram os conflitos institucionais e as pressões exercidas pelas forças políticas que o apoiaram, levando o País para tempos de insegurança e violência no campo. O crescimento das ações da bancada ruralista no Congresso, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Ouvidoria Agrária Nacional, além de um conjunto de mudanças da legislação nos últimos três anos são consideradas como principais ofensivas contra os trabalhadores do campo.

## AS REFORMAS NEOLIBERAIS E A CRISE INSTITUCIONAL BRASILEIRA

Em 2016 aconteceu o golpe que destituiu o governo da presidente Dilma Rousseff e levou Michel Temer ao poder, inaugurando a segunda fase neoliberal no Brasil (FERNANDES et al., 2017, p. 2). Este golpe mudou a conjuntura da questão agrária

com a proposição de políticas agrárias privilegiando o binômio latifúndio – agronegócio e provendo minimamente as reivindicações do campesinato. Neste contexto, há uma diferença significativa dos governos pós-neoliberais com relação às políticas públicas voltadas ao campesinato, como seguiremos abordando. Também o período atual do desenvolvimento capitalista do campo e dos debates explicativos, é caracterizado como um “terceiro momento, considerado o tempo do agronegócio, o discurso sobre a estrutura social no campo resume-se à presença de dois grupos sociais: o agronegócio e o empreendedor familiar rural” (BRUNO, 2016, p. 243).

No pretexto dos avanços na legislação relacionada ao campo e à Reforma Agrária estão diversas medidas que provocaram indignação e geram insegurança, pois colocam em risco os territórios das comunidades camponesas e tradicionais e causam o aumento dos conflitos no campo. Dentre as medidas, destacam-se:

- a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a edição da Medida Provisória MP 726 (de 12/05/2016) e a extinção/recriação da Ouvidoria Agrária Nacional por meio da vinculação à Presidência do INCRA por meio do Decreto 8.955 (de 11.01.2017);
- a edição da MP 759 (22/12/2016) e da conversão na Lei Nº13.465 (11/07/2017), regulamentada em 16/03/2018, que altera a chamada Lei Agrária de 1993 (Lei Nº 8629, de 25/02/1993) e dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, além da regularização fundiária no âmbito da Amazônia alterando aspectos da Lei Nº 11.052, de 25/06/2009 (Programa Terra Legal). A MP também altera os Artigos 18 (Titulação) e 19 (processo de seleção das famílias beneficiárias da Reforma Agrária). No conjunto, a MP 759 e a Lei 13.465 alteraram cerca de onze (11) leis distintas, incluindo ainda as Leis 6.015/1973, 8.666/1993, 9.636/1998, 12.512/2011, 12.651/2012, 13.139/2015 e a 13.240/2015<sup>i</sup>;
- a instituição do Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais;
- a edição dos Decretos Nº 9.309, 9.310 e 9.311, regulamentando dispositivos de várias leis relacionadas à regularização fundiária urbana e rural as quais alteradas pela edição da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro 2016, convertida na Lei 13.465 em 11 de julho de 2017;
- outras ações e mudanças internas na legislação pelo órgão responsável pela política agrária que afetam o processo de Reforma Agrária por efeito das Medidas Provisórias, Resoluções e Instruções Normativas do INCRA que regulam principalmente o processo de obtenção e titulação de terras<sup>ii</sup>.

Desde a aprovação do novo Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651) e a partir de 2016 tem se intensificado, por meio de alterações legais e normativas (decretos, resoluções, portarias etc.), ações promovidas pelo poder público causando profundas alterações na legislação fundiária rural (e urbana) brasileira que impactam e até inviabilizam a política agrária no Brasil. Uma demonstração objetiva das pressões políticas e mudanças que seguiriam pode ser verificada na entrevista do presidente do INCRA em 2016, que afirmava:

“Estamos em fase de conclusão de um processo de captação de emendas parlamentares que direcionam recursos para a reforma agrária. Esse trabalho tem potencial para gerar um volume de recursos jamais alcançado na história do INCRA. A ideia foi sensibilizar deputados e senadores para a importância de apresentar emendas que possam reforçar a atuação do INCRA”<sup>iii</sup>.

No âmbito interno do órgão de execução das políticas fundiárias no Brasil, as mudanças que seguiram são inúmeras e acompanhar esse processo é um desafio em meio às investidas pelas reformas neoliberais e na ruptura política ocasionada pelo Golpe de 2016, um retorno ao passado e um grande retrocesso em relação à Questão Agrária e a política atual de Reforma Agrária<sup>iv</sup>.

### **A PARALISIA E A ANTI REFORMA AGRÁRIA NOS ANOS RECENTES**

Uma das primeiras ocorrências que materializam a disputa política e o processo de desmonte da Reforma Agrária e de um conjunto de políticas da segunda fase neoliberal inaugurada com o golpe de Michel Temer foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (criado em 1999). Com a edição da MP 726, de 12 de maio de 2016, foi unido inicialmente ao atual Ministério do Desenvolvimento Social e todas as secretarias ligadas à reforma agrária foram vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Posteriormente, por meio do decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, foi rebaixada a *status* de secretaria, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ficando subordinada à Casa Civil da Presidência da República (Sead) e diretamente ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, juntamente com outras cinco pastas responsáveis pelas políticas de reforma agrária do governo federal, entre as quais a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário<sup>v</sup>. Com isso, a gestão dos programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e políticas voltadas para obtenção de crédito; de proteção da produção, como o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF e o Seguro da Agricultura Familiar - SEAF; da política de assistência técnica e extensão rural (ATER) voltada para as necessidades dos e agricultores e agricultoras familiares; do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); da reforma agrária; do Programa Amazônia Legal; além das políticas desenvolvidas para segmentos

fundamentais para o campo brasileiro, como as mulheres rurais, a juventude e os povos e comunidades tradicionais foram seriamente comprometidos e desacelerados por força do ajuste fiscal e jogando os esforços anteriores num verdadeiro retrocesso<sup>vi</sup>.

Com a fusão do Ministério Desenvolvimento Agrário a Ouvidoria Agrária Nacional também foi extinta. A Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), criada em 1999 e vinculada desde 2010 ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi **praticamente extinta em 2016. Órgão que** teve papel importante na mediação dos conflitos agrários e, segundo a Pastoral da Terra, trabalha em articulação com o Ministério Público na luta pela **reforma agrária e contra a violência no campo**. A Portaria Interministerial nº 1.053, de 14 de julho de 2006, criou a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo - CNVC, ficando por delegação o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do seu Ouvidor Agrário, presidente da CNVC. No Decreto nº 8955/17 de Estruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, foi recriada a Ouvidoria subordinada ao presidente dessa Autarquia<sup>vii</sup>.

Outra ação de impacto foi à instituição da MP 759/2016<sup>viii</sup>, considerada a principal mudança na legislação agrária nacional após o Golpe, a partir da qual houve um conjunto de ações ligadas à legislação agrária. Introduziu mudanças em mais de uma dezena de artigos da Lei 8.629 (conhecida como Nova Lei Agrária de 1993), merecendo destaque as alterações que abriram a possibilidade de pagamento de indenização de desapropriações em dinheiro. Com a edição da MP 759, o instrumento de desapropriação fica afastado definitivamente<sup>ix</sup>.

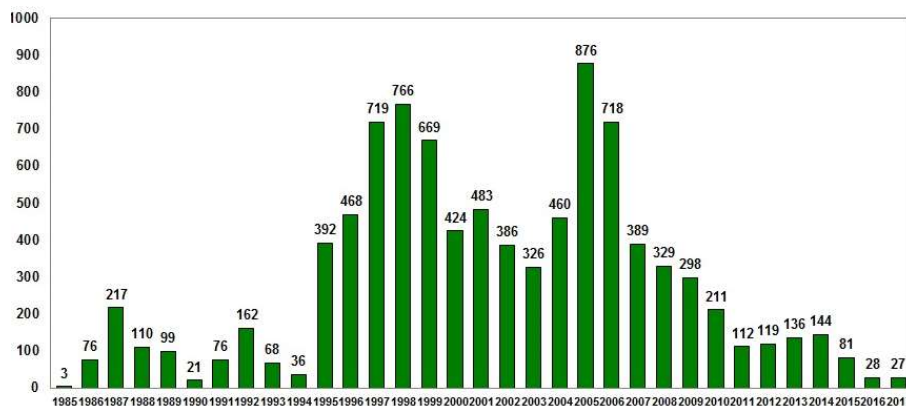
Editada para responder às exigências do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão nº 755/2016), a MP 759 foi uma ação que paralisou a criação de novos assentamentos e de novas concessões de benefícios, de assistência técnica e de créditos, impactando e deixando desamparados milhares de trabalhadores/as rurais assentados/as e sem terras, que nada tinham a ver com as irregularidades que foram alegadas para motivar a suspensão do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pelo TCU a por terem sido constatadas inúmeras irregularidades nos processos de assentamento. Segundo Sauer e Leite (2017), “o Acórdão (TCU, 2016), associado ao crescimento exponencial do espaço político da Bancada Ruralista como efeito imediato de seu apoio incondicional ao impeachment, vem resultando no enfraquecimento – quando não na extinção – das políticas fundiárias. Nada mais é do que um “não pacote” ou um “anti pacote agrário” em favor do mercado de terras”. Isto porque a MP 759 não apresenta uma ação de criação ou reconhecimento de novas áreas, mas ao contrário, facilita a mercantilização das áreas destinadas aos projetos de assentamento já criados, conforme análise do texto legal apresentado por Sauer e Leite (2017, p.16).

A Medida Provisória 759/2016 estabeleceu também que “os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente” (§1º do Art. 18). Apesar de, aparentemente, manter os dez anos, a mudança (de formulação) provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas ficam impedidas de comercializar esses títulos. Esta mudança tem consequências graves, pois ao estabelecer a partir da data de

celebração do contrato de concessão de uso, ou seja, a partir da criação do projeto, reduz os prazos de titulação e emancipação uma vez que até então o prazo vigora a partir da outorga do título. A MP 759/2016, não apresenta uma ação de criação ou reconhecimento de novas áreas, mas ao contrário, facilita a mercantilização de terras nos projetos de assentamento já criados. Além disso, a sua criação ocorrerá mediante edital (Chamadas Públicas) com distinção por assentamento e por município, com ampla divulgação, discriminando as famílias que participam ou participaram de ações reivindicatórias anteriores como é o caso de acampados.

As investidas contra os trabalhadores do campo não se restringem apenas à Reforma Agrária diretamente, mas também o conjunto de políticas de apoio à agricultura familiar, tais como estabelecido no Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que também regulamenta a Lei nº 11.326 (24 de julho de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar) sobre as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. O novo decreto institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que “define” o agricultor familiar. A partir do referido cadastro da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), numa espécie de transição da DAP (Declaração de Aptidão) para o CAF definem-se, dentre outros: I - Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA; II – família; III – estabelecimento; IV - módulo fiscal; V - imóvel agrário e VI - empreendimento familiar rural<sup>x</sup>. No referido decreto ainda são feitas as definições dos “empreendimentos familiares” e outros aspectos tais como “área do estabelecimento”, “força de trabalho”, “membros da família”, “renda”, “gestão” e “fatores da produção”. Dentre outros aspectos e discussões geradas a partir do referido decreto está na falta de precisão conceitual que define “unidade familiar de produção agrária” – em detrimento do conceito de agricultor familiar, além de que a referida lei foi elaborada sem a participação das principais entidades de representações de agricultores como a CONTAG, CONTRAF entre outras.

**Gráfico 1: BRASIL - Projetos de Assentamentos Rurais criados no período de 1985-2017**

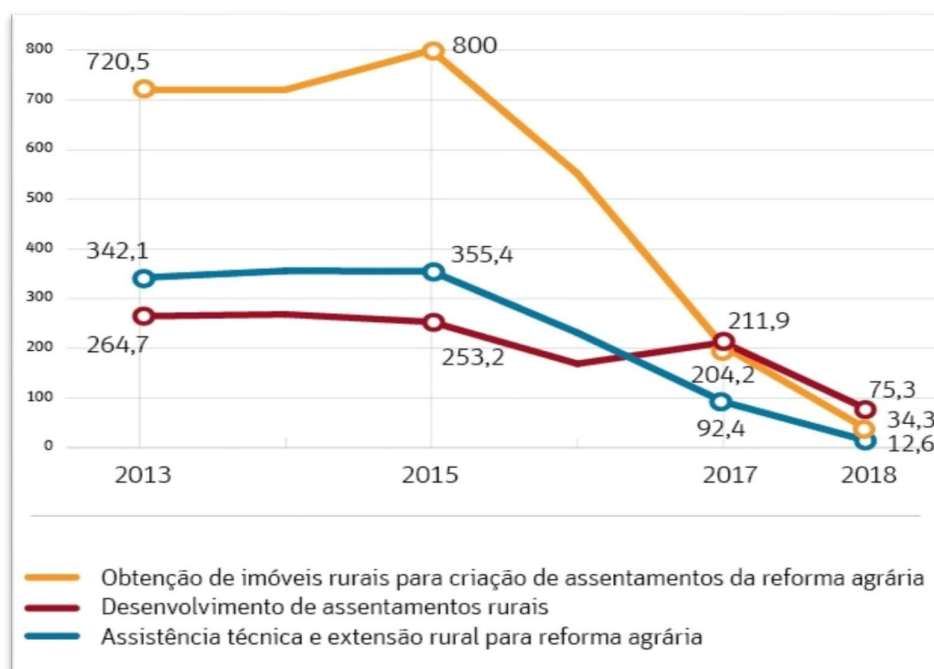


Fonte: DATALUTA/INCRA, 2018.

A paralisação das ações da Reforma Agrária com a redução drástica dos recursos destinados às políticas fundiárias tem acelerado o contexto da violência em curso no campo brasileiro. Em termos práticos sobre a política de criação de assentamentos rurais, em meio à crise brasileira, em 2015 foram criados 81 projetos e em 2016, já no Governo Temer, apenas 28 (Gráfico 1). O processo de Reforma Agrária foi desacelerado no país a partir de 2010 e praticamente paralisado em 2016. A redução não ocorre somente na quantidade de projetos criados, mas, conseqüentemente, no número de famílias beneficiadas.

São diversas as ações que atingem a Reforma Agrária, mas a mais controversa deriva da nova lei proveniente da MP 759/2016, aprovada na forma do projeto de lei de conversão (PLV) 12/2017 (Lei Nº13.465, de 31/05/2017) que, dentre outras medidas torna possível regularizar áreas contínuas maiores que um módulo fiscal e até 2,5 mil hectares incluindo a participação de ocupantes anteriores a julho de 2008.

**Gráfico 2: BRASIL - Dados orçamentários sobre a Reforma Agrária de 2013 a 2018\* (em milhões R\$)**



Fonte: GUERRA, R. e MAGALHÃES, A. *Folha de São Paulo*, Ed. 04/10/2017, p.2.

(\*) Valores previstos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018.

Fonte: INCRA/Ministério do Planejamento, 2017.

Um ponto importante a considerar na questão da política fundiária e da Reforma Agrária está na proposta de orçamento para o ano de 2018, já bastante comprometido com as medidas adotadas desde o ano passado com cortes significativos na política fundiária. Assim, derivada da política que limitou

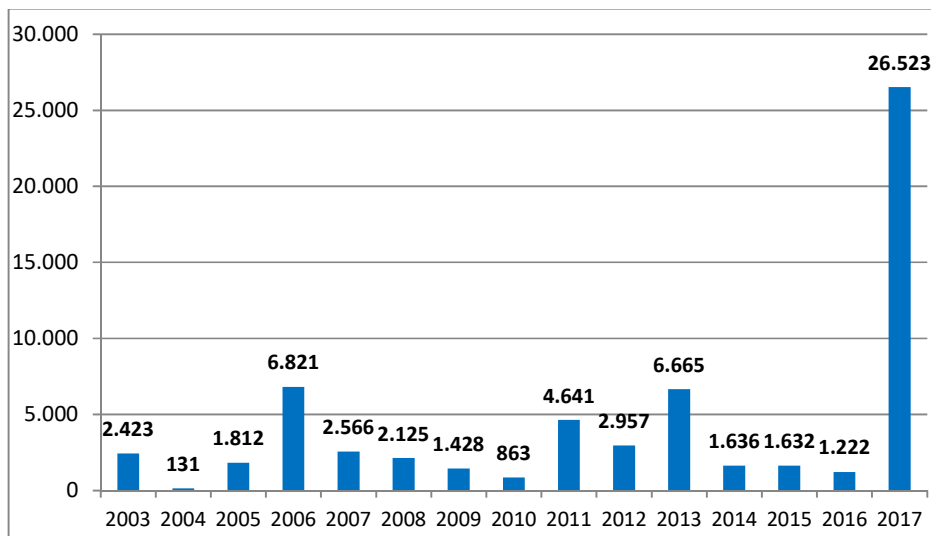
drasticamente os gastos públicos, por até duas décadas, as medidas atingem áreas fundamentais, como saúde, educação e, inclusive, com a Reforma Agrária (PEC 55)<sup>xi</sup>.

A criação e a implantação de assentamentos da reforma agrária segue um procedimento bastante burocrático, regulamentado por um extenso conjunto normativo e com regras pouco claras e objetivas. Segundo o documento do Tribunal de Contas da União que gerou a MP 759, os vícios na seleção dos beneficiários para os projetos de assentamento. Por falta de infraestrutura e apoio governamental, os assentados acabam abandonando ou vendendo suas terras e, assim, os Projetos de Assentamento do Incra têm servido como mecanismo de “amansamento das terras” para repasse posterior às empresas pecuaristas e madeireiras. Os assentamentos sofrem, assim, com constantes ameaças de grileiros, fazendeiros, madeireiros e garimpeiros, que veem as extensas áreas de assentamentos como fonte de terras para a prática de atividades econômicas. Como os beneficiários não podem vender ou transferir os lotes legalmente, há um mercado ilegal de vendas de lotes para madeireiros e fazendeiros que terminam por reconcentrar a terra, aparentemente sem a anuência do INCRA.

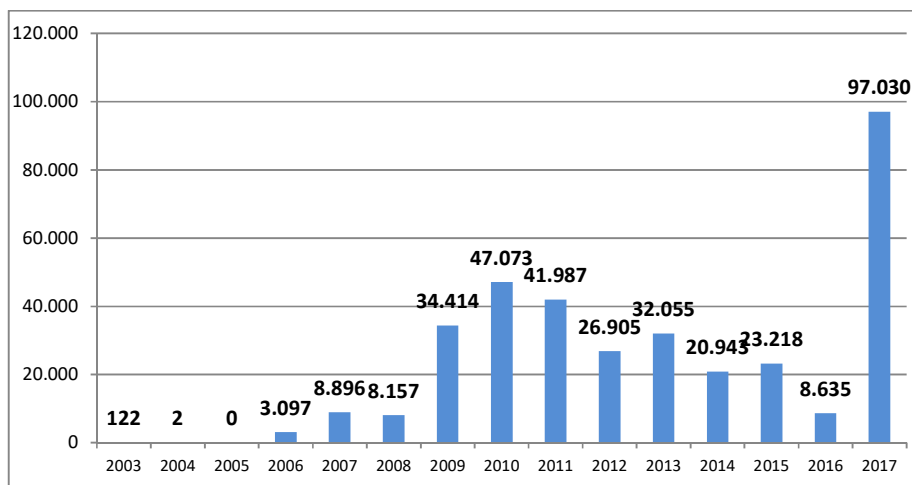
O retrocesso da Reforma Agrária pode ser medido também com relação ao aumento das concessões de títulos por meio da regularização fundiária em 2017 (Gráfico 3). Se o processo ocorresse num período de aceleração da criação de assentamentos rurais poderíamos associar a um processo mais amplo da política fundiária coerente e articulada, porém por trás da aparente segurança jurídica e produtiva para os agricultores assentados, não é o que corre. Desde 2016, o INCRA tem acelerado a titulação de terras em detrimento ao assentamento de famílias (Gráfico 4), seguindo a atual política de desmonte e abandono da Reforma Agrária. Levantamentos preliminares do INCRA preveem que a partir da Lei Nº13.465 há possibilidade de regularizar algo em torno de 120 mil lotes. Assim, em 2017, foram expedidos 26.523 Títulos de Domínio (TD) e 97.030 Contratos de Concessão de Uso (CCU), que representam um recorde na história da autarquia, superando a soma dos últimos dez anos<sup>xii</sup>.

Segundo o INCRA, nos últimos 30 anos, apenas 15% dos assentados receberam seus títulos de domínio e mais de 700 mil famílias não possuem título e se encontram desamparadas ao acesso às políticas públicas<sup>xiii</sup>. O programa de regularização acelera o processo de emancipação dos projetos de reforma agrária a partir da elaboração de Planos de Consolidação de Assentamento (PCAs). Teme-se no que pode resultar o processo de emancipação precoce para os assentados, a partir do conhecimento, em geral, da realidade da maioria dos projetos federais no Brasil, com famílias vivendo sem apoio e em condições precárias e carência infraestrutural, associada à baixa efetividade do INCRA com relação à assistência técnica, crédito, saúde, educação, habitação e, principalmente, diante da renda insuficiente e baixa dos assentados. Além de o assentado ter que efetuar o pagamento dos créditos de implantação, antecipando o período para o pagamento da terra, cria-se precedentes de desobrigação do poder público em oferecer a política adequada (sobretudo de créditos) às famílias, como a pressão financeira e possibilidade futura de venda de lotes.



**Gráfico 3: BRASIL - Títulos de Domínio concedidos no período de 2003-2017**

Fonte: INCRA, 2018.

**Gráfico 4: BRASIL - Títulos Provisórios concedidos no período de 2003-2017**

Fonte: INCRA, 2018.

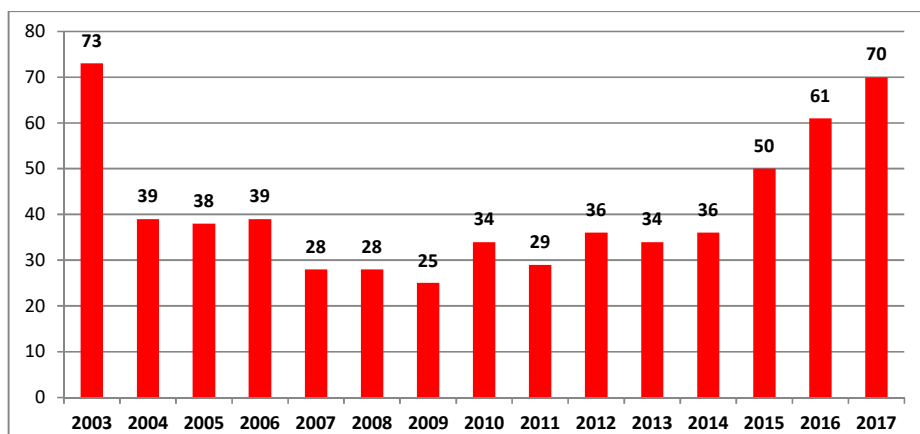
Afora esses aspectos, o conjunto das ações do governo com as recentes medidas demonstra uma clara orientação no sentido de que os projetos de assentamentos, criados a partir de uma lógica de intervenção oficial, se transformem em unidades capitalistas de base familiar, com expectativas de produção agropecuárias que lhe permitam a auto sustentação e a emancipação, pautada no paradigma do desenvolvimento capitalista agrícola. Restarão, enfim, ver verificar daqui a algum tempo os resultados práticos dessas medidas.

### AUMENTO DOS ASSASSINATOS, DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIZAÇÃO NO CAMPO

O aspecto da questão agrária que revela a maior gravidade é o aumento continuado dos assassinatos e da violência no campo nos últimos anos. Registre-se que após 2015 a elevação continuada dos assassinatos, sendo que em 2017, os assassinatos voltaram aos níveis de 2003 (Gráfico 5), com um total de 70 mortes com destaque para os Estados da Região Norte, principalmente no Pará e Rondônia (Gráfico 6). Conforme registros do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CEDOC), da Comissão Pastoral da Terra, quase metade deles em situações de massacres (3 mortos ou mais na mesma ocasião): foram 9 pessoas assassinadas em Colniza-MT (19/04/2017), 10 em Pau D'Arco-PA (24/05/17), 6 em Lençóis-BA (06/08/17) e 3 em Vilhena (RO). O estado do Pará, historicamente conhecido pelos conflitos no campo, lidera o ranking de 2017 com 21 pessoas assassinadas, sendo o de maior número o Massacre de Pau D'Arco.

Além disso, há um processo de criminalização empreendido contra organizações e movimentos sociais de luta, com emissão de diversas ordens de despejos de famílias e reintegração de posses, alcançando mais de 10 mil famílias segundo a CPT/CEDOC.

**Gráfico 5: BRASIL - Número de Assassinatos no Campo no período 2003-2017**

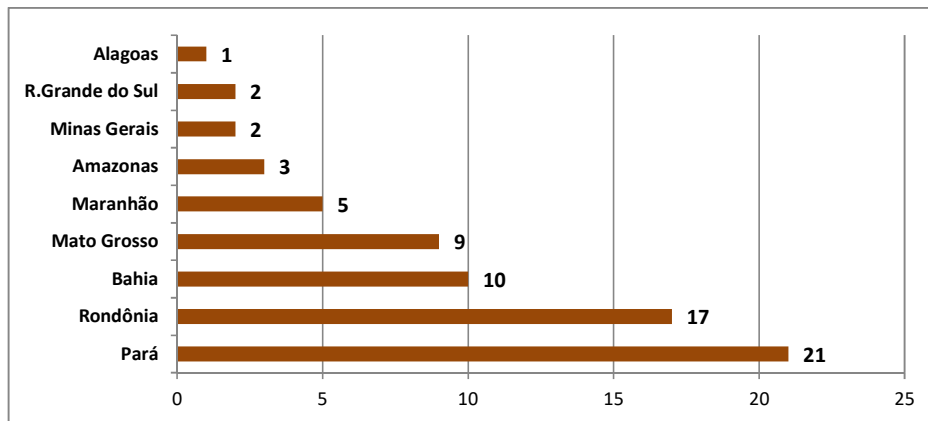


Fonte: CEDOC Dom Tomás Balduino - CPT. (2018)

Os ataques contra aqueles que lutam por condições dignas e justiça social também cresceu nos últimos anos, além de tentativas e ameaças de morte, pessoas torturadas, prisões, despejos de contra povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, além de outras formas de violência<sup>xiv</sup>. De acordo com a CPT (CEDOC Dom Tomás Balduino), em 2017 ocorreram 1.431 conflitos no país que envolveu mais de 700 mil pessoas. Mas o ritmo das prisões e punições contra lideranças sindicais pelo Judiciário, de movimentos, padres e outras

pessoas que lutam pelos direitos dos trabalhadores da terra não é o mesmo empreendido com aqueles que matam, agridem e ameaçam.

**Gráfico 6: BRASIL - Ranking dos Assassinatos no Campo em 2017**



Fonte: CEDOC Dom Tomás Balduino - CPT. (2018)

## CONCLUSÕES

A conjuntura da questão agrária atual em análise aponta para o fim da Reforma Agrária com a ampliação de medidas neoliberais como ajuste fiscal, tanto por meio das restrições nos gastos públicos ou novos arranjos institucionais e legais. O enfraquecimento das políticas fundiárias decorre também do incremento econômico e poder político do agronegócio, associado ao crescimento do espaço político da Bancada Ruralista, como efeito imediato de seu apoio incondicional ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

As medidas jurídicas alteram para pior as políticas de Reforma Agrária, trouxeram insegurança e apreensão para os trabalhadores e lideranças engajados na luta pela terra. A diminuição do prazo o qual os títulos de concessão de direito real de uso (CDRU) não poderão ser negociáveis, a emancipação dos assentamentos, além do aumento das exigências para o acesso às políticas públicas por meio da seleção dos beneficiários, burocracia no cadastramento de agricultores são alguns exemplos que tornarão vulneráveis às pressões para que as terras retornem aos latifundiários. Uma das prioridades, a titulação, tanto de terras urbanas como rurais, visa abrir condições para as transações de terras no mercado e a reforçar o poder do grande capital proprietário de terra e do agronegócio.

Querem mudar as regras da demarcação de territórios indígenas, suprimir ainda mais a proteção ambiental, "flexibilizar" as regras para a implantação de grandes empreendimentos, enfraquecer o conceito de trabalho escravo e, como último golpe contra as conquistas sociais está a MP que descaracteriza o trabalho escravo que se encontra provisoriamente suspensa pelo STF, além da nova lei dos agrotóxicos. Resta lutar e resistir em favor das conquistas sociais e contra os

ataques que chegam por meio de Medidas Provisórias, Decretos e outras normas legais, sem discussão no Parlamento e com a sociedade em geral.

Defender tais medidas em nome da segurança e do mercado, que este último possui condições de resolver os problemas agrários no país, é um equívoco. O conjunto de ações jurídicas e a ofensiva contra os trabalhadores e comunidades camponesas representa um alto preço para a sociedade e a democracia. O retrocesso nas políticas fundiárias e de distribuição de renda no campo brasileiro deve ser combatido, pois o que assistimos hoje, nesse aspecto, é uma espécie de reprise do que ocorreu no auge da política do Novo Mundo Rural do início dos anos 2000, quer seja, de seguir uma política de transformar o assentado em agricultor familiar inserido no mercado e jogado a própria sorte. Como se observou, a ampliação das exigências para o agricultor familiar impostos a partir das diferentes medidas, confirma o profundo desprezo pelos trabalhadores e populações do campo, que produzem para sobrevivência, além de reforçar a subordinação e dependência da agricultura familiar integrada aos ditames da agricultura empresarial e do agronegócio.

O aumento da escalada dos assassinatos é também decorrente das reformas institucionais e desmonte generalizado dos programas sociais e para o campo em especial. O rebaixamento ou mesmo o fim do MDA e da Ouvidoria Agrária têm como consequência o aumento da criminalização e assassinatos no campo, pois encoraja pela impunidade que se assiste como são os casos de chacinas ocorridos nos últimos anos no país.

Portanto, a questão agrária continua longe de uma solução definitiva, e no atual momento histórico se conforma como forte componente da função social da terra, de soberania e dos direitos fundamentais das populações que habitam o campo e não uma questão jurídica e exclusiva aos interesses ligados à reprodução ampliada do capital que no campo é representado pela grande propriedade e o agronegócio.

## REFERÊNCIAS

Assassinatos no campo batem novo recorde e atingem maior número desde 2003. In: Goiânia: CEDOC Dom Tomás Balduino - CPT. 2018. (Acesso em 22/04/2018).

CLEPS JR. João. Descaminhos da Reforma Agrária no Contexto das Reformas Neoliberais e da Crise Institucional Brasileira. Boletim Dataluta. Presidente Prudente: UNESP/NERA, número 120, dezembro de 2017. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera).

CPT. Comissão Pastoral da Terra. Secretaria Nacional. Balanço da Reforma Agrária no ano de 2016.

Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3573-sugestao-de-pauta-balanco-da-reforma-agraria-no-ano-de-2016a>. (Acesso em 23/01/2017).

CPT. Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no Campo - Brasil 2016. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade (Coordenação): Goiânia: CPT Nacional, Brasil, 2016b.

FERNANDES, Bernardo Mançano et al. A Questão Agrária na Segunda Fase Neoliberal no Brasil. Boletim Dataluta, n.º. 109. Pres. Prudente: NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera) Presidente Prudente, janeiro de 2017.

GUERRA, Renata; MAGALHÃES, Ana. Inca restringe recursos para assentamentos. Folha de São Paulo. Edição de 04.10.2017, p. 1-4. Disponível em <https://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assen...> (Acesso em 02/10/2017)

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Painel dos Assentamentos. Informações gerais sobre os assentamentos da reforma agrária. 2016. Brasília: INCRA. Disponível em: <https://goo.gl/2YfSTb>. (Acesso em 31/10/2017).

LEITE, Acácio Z e SAUER, Sérgio. Lei 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise. Boletim DATALUTA (Artigo do mês), n. 120, dezembro de 2017. 6p. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

MITIDIERO JR., Marco A. et. al. Ataques aos direitos dos povos do campo: as ações do Legislativo e Executivo Federal. Conflitos no Campo - Brasil 2016. Goiânia: CPT, 2017, p.89-105.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil. In: Revista Retratos de Assentamentos, Araraquara: UNIARA, v. 20, n.1, 2017, p. 14-40.

SAUER, Sérgio. Medida Provisória ou de Exceção? Decreto Regulamentando a Grilagem. Boletim DATALUTA, n. 118, pp.2-9, abril de 2018. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

SENADO Federal. Padilha anuncia recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Senado notícias, Brasília, 11 de agosto de 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/padilha-anuncia-criacao-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario>. (Acesso em 07/11/2017).

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 775/2016 do Processo TC 000.517/2016-0. Brasília, TCU. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F24D7BAC2406&inline=1>. (Acesso em 06/04/2016).

Contato com o autor: João Cleps Júnior <[jcleps@ufu.br](mailto:jcleps@ufu.br)>

Recebido em: 16/02/2018

Aprovado em: 22/07/2018

---

<sup>i</sup> No artigo “Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem de terras”, o pesquisador Sérgio Sauer analisa os impactos de dispositivos do Decreto 9.309/2018 e aspectos da MP 759 e da Lei 13.465. Disponível em [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera).

<sup>ii</sup> Na presente análise não serão contemplados aspectos da Medida Provisória 458 (convertida na Lei 11.952/2009) sobre o Programa Terra Legal, que acelerou os procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal “MP da Grilagem”. Para compreensão das implicações dos Decretos nº 9.309 (Terra Legal) e 9.311/2018 (Reforma Agrária) da MP 759/Lei 13.465 ver análise de Sérgio Sauer em “Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem de terras” elaborado em março de 2018 para *BICAS/BRIGS Initiative in Critical Agrarian Studies* e artigo elaborado em conjunto com Acácio Z. Leite intitulado “Lei 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise” publicado no *Boletim DATALUTA*, n. 120, p. 14-40, 2017. Outros exemplos de medidas relacionadas à Reforma Agrária de efeito prático são as Portarias MDA Nº 5, 6 e 7, de 31/01/2013, que dispõem sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária que estipulam os valores máximos por família e a necessidade prévia de elaboração de Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel – ECGR, o qual terá como parâmetro as atividades e rentabilidades tradicionais da agricultura familiar regional.

<sup>iii</sup> Reportagem “Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país”. Entrevista com o Presidente do INCRA, Leonardo Góes, Publicada em 18/10/2016 no site do órgão. Disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> (Acesso em 07/10/2017)

<sup>iv</sup> Para uma ampla análise sobre o papel do poder Judiciário brasileiro ver artigo de Mitidiero Jr. et al. intitulado “Ataques aos direitos dos povos do campo: as ações do Legislativo e Executivo Federal” publicado no caderno *Conflitos no Campo - Brasil 2016*. Goiânia: CPT, 2017, p.89-105.

<sup>v</sup> A relação de secretarias que ficaram subordinadas à Seaf/Casa Civil da Presidência da República, a saber: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Reordenamento Agrário; Secretaria da Agricultura Familiar; Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

<sup>vi</sup> Vide reportagem “Nota de Repúdio à Extinção do MDA – CONDRAF”, de 25/05/2016. Disponível em:

<http://www.cnater.gov.br/cnater/?q=noticias/nota-de-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-mda-condraf> (Acesso em 08/10/2017).

<sup>vii</sup> Ao propor ao ministro da Segurança Raul Jungmann a criação de um observatório de conflitos agrários que concentra informações sobre crimes no campo, de assassinatos até furtos e roubos, o deputado federal Alceu Moreira (PMDB) desconsidera o histórico e atual papel pastoral da Comissão Pastoral da Terra - CPT que tem registrado e denunciado, sistematicamente desde 1985, principalmente através do “*Caderno Conflitos no Campo Brasil*” e boletins para o público em geral e academia as injustiças na luta pela terra e o território no País. Justificam a criação de um observatório oficial: “Hoje os relatórios são divulgados exclusivamente por entidades como a Pastoral da Terra. Crimes às vezes com ligação ao tráfico de drogas ou brigas familiares, por exemplo, são creditados como conflitos agrários, mesmo sendo crimes comuns sem nenhuma ligação com a temática rural, inflando assim os dados muitas vezes com o viés ideológico de quem os coletou”, justificou Alceu Moreira, com base em estudo técnico da Consultoria Legislativa da Câmara, que evidenciou a distorção nas divulgações. In: Observatório de conflitos agrários proposto por Alceu Moreira recebe aval do ministro da Segurança

<https://agroemdia.com.br/2018/04/05/observatorio-de-conflitos-agrarios-proposto-por-alceu-moreira-recebe-aval-do-ministro-da-seguranca>. Acesso em 05/04/2018.

<sup>viii</sup> Em abril de 2016, uma decisão do TCU suspendeu cautelarmente o programa de reforma agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por terem sido constatadas inúmeras irregularidades nos processos de assentamento entre outros aspectos desde 2014. Em termos gerais, a MP 759/2016 versa basicamente sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, altera as regras da Lei de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Lei nº 11.952, de 2009) para outras regularizações fundiárias em áreas rurais da União e do INCRA (art. 40-A da Lei nº 11.952, de 2009). Vide *Cartilha de Esclarecimentos da Medida Provisória 759 - regularização fundiária urbana e rural* – Disponível em

[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF)

Para uma análise mais profunda da Medida, ver SAUER (2017) no artigo em que apresenta, a partir do contexto político institucional, os principais pontos abordados pela MP.

<sup>ix</sup> Conforme Art. 2º do Decreto Nº 9.064, de 31 de maio de 2017.

<sup>x</sup> Na mesma entrevista do presidente do INCRA citada anteriormente (nota 5), o Governo estabeleceu como meta a emissão de cerca de 750 mil títulos de propriedade até o fim de 2018. Na gestão Temer, de janeiro a

---

agosto foram concedidos 7.356 títulos definitivos de posse, mais do que os 6.821 lavrados em 2006 na gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>xi</sup> Aprovada pelo Senado em dezembro de 2016, é conhecida como a “PEC da Morte”.

<sup>xii</sup> Vide Entrevista com o Presidente do INCRA, Leonardo Góes, Publicada em 18/10/2016 no site do órgão. Disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais> (Acesso em 07/10/2017)

<sup>xiii</sup> Conforme *Cartilha de Esclarecimentos da Medida Provisória 759 - regularização fundiária urbana e rural*, p.14. Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_arquivos\\_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_1763/CARTILHA%20-%20MP%20759%20-%20VERS%20BO%20FINAL.PDF) (Acesso em 07/10/2017)

<sup>xiv</sup> Dentre os exemplos é a prisão em abril de 2018 do Padre José Amaro Lopes de Sousa, que faz parte da equipe pastoral da Prelazia do Xingu e da CPT em Anapu, Pará, à qual pertencia a Irmã Dorothy, assassinada em 2005. O Padre Amaro e as Irmãs de Notre Dame de Namur (Congregação a qual Irmã Dorothy pertencia) continuaram apoiando as comunidades que lutavam pela terra e o PDS, como Dorothy Stang fazia. Durante estes 13 anos após a morte de Dorothy, sofreram vários tipos de ataques e ameaças. Desde 2001 o Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, da CPT, registra ameaças de morte contra o Pe. Amaro, que se sucederam diversas vezes nos anos seguintes.