



A QUESTÃO AGRÁRIA NO MOMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer

Acácio Zuniga Leite
Universidade de Brasília

Luís Felipe Perdigão de Castro
Universidade de Brasília

Sérgio Sauer
Universidade de Brasília

Resumo

As mudanças iniciadas em 2016 trazem de volta o ideário neoliberal para a agenda agrária e fazem parte do pagamento de apoios políticos ao governo Temer. O presente texto reflete sobre o momento político brasileiro e sua interface com as políticas fundiárias, analisando mudanças legais e cortes orçamentários. Analisa alguns desdobramentos fundiários, especialmente o desmonte institucional, diminuição (quando não extinção) de políticas públicas e privatização das terras, resultando em incapacidade do Estado para promover ações estruturantes de desenvolvimento no campo. O objetivo é, por meio de pesquisa bibliográfica, fazer uma abordagem política e jurídica de elementos que resultam na liberalização e a mercantilização de terras, tais como a emissão massiva de títulos de lotes nos projetos de assentamentos e a ampliação indiscriminada do Programa Terra Legal com a edição da Medida Provisória 759. Tais medidas privatistas resultaram não apenas na Emenda Constitucional 95, mas na edição de várias Medidas Provisórias, levando a transferência de patrimônio público (terra) para privados e desresponsabilizando o Estado de interferir no campo. Os dados apontam a fragilização de políticas públicas (estruturantes) de acesso à terra e a ampliação da oferta de terras públicas (titulação e formalização do mercado), mas também muitas benesses (perdão de dívidas, por exemplo) à Bancada Ruralista e ao agronegócio.

Palavras-chave: Questão agrária; Política; Mercantilização da terra.

LA CUESTIÓN AGRARIA EN EL MOMENTO POLÍTICO BRASILEÑO: liberalización y mercantilización de la tierra en el estado mínimo de Temer

Resumen

Los cambios iniciados en 2016 traen el ideario neoliberal otra vez para la agenda agraria y forman parte del pago de apoyos políticos al gobierno Temer. El presente trabajo refleja sobre el momento político brasileño y su relación con las políticas de tierras, analizando a los cambios legales y recortes presupuestarios. Analiza algunas consecuencias como el desmonte institucional, disminución (cuando no extinción) de políticas públicas y privatización de las tierras, que resultan en la incapacidad del Estado de promover acciones estructurales en el campo. El objetivo es, a través de investigación bibliográfica, hacer un abordaje político y jurídico de elementos que impactan en la liberalización y la mercantilización de tierras, como la emisión masiva de títulos de las fincas en los proyectos de asentamientos y la ampliación indiscriminada del Programa Terra Legal, con la edición de la Medida Provisoria 759. Tales medidas privatistas resultaron no sólo en la Enmienda Constitucional 95, sino en varias medidas provisionales, que resultan en la transferencia de patrimonio público (tierra) a privados y retirar la responsabilidad del Estado de intervenir en el campo. En este sentido, los datos apuntan a la disminución de políticas públicas (estructurantes) de acceso a la tierra y la ampliación de la oferta de tierras públicas (titulación y formalización del mercado) y muchas ganancias (perdón de deudas, por ejemplo) a la Bancada Ruralista y el agronegocio.

Palabras-clave: Cuestión agraria; Política; Mercantilización de la tierra.

INTRODUÇÃO

As ações fundiárias do Governo Federal há muito distam da pauta de reivindicação dos movimentos do campo e lutas pela terra e território. Entretanto, avanços relevantes, ainda que pontuais, foram realizados nos últimos 13 ou 20 anos, apesar das profundas contradições em que esteve envolvida a pauta agrária (SAUER, 2017), em especial no segundo mandato de Lula (2007-2010), mas particularmente nos anos de Dilma (2011-2016).

A falta de vontade política do Executivo Federal, especialmente em promover desapropriações e assentamentos de famílias, foi agravada pelo Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 775, de 2016, que promoveu uma paralisação geral nas ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e nas então cambaleantes políticas fundiárias (TEIXEIRA, 2017). A decisão do TCU foi agravada pelas ações persecutórias da Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara entre 2015 e 2017. Esta concentrou ataques às atuações do Incra e da Funai, e o resultado foi um relatório com pedidos de indiciamentos de centenas de antropólogos/as, lideranças indígenas e agentes públicos, inclusive Procuradores da República. Por outro lado, o relatório aprovado não indiciou (até porque a CPI não investigou) nenhum grande proprietário de terras ou qualquer acusado de assassinar lideranças no campo (TUBINO, 2017).

Este quadro foi agravado com o golpe parlamentar-jurídico-midiático, que teve início com o afastamento da Presidenta Dilma em 2016. O impeachment foi, e

continua sendo, muito criticado, entre outras razões políticas, devido às fragilidades processuais, mas especialmente porque representou uma ruptura da normalidade democrática e constitucional. O golpe afetou profundamente as diretrizes nacionais dos últimos 13 anos, inclusive as políticas fundiárias do Governo Federal. Se, por um lado, já existiam dificuldades nos governos de Dilma, quando os resultados foram altamente insatisfatórios (FERNANDES, 2017), por outro, as mudanças iniciadas em 2016, primeiro, trazem de volta o ideário neoliberal para a agenda agrária. Segundo, muitas mudanças, como veremos adiante, fazem parte do pagamento do apoio político, pois a Bancada Ruralista votou em peso no impeachment da presidenta Dilma (CASTILHO, 2017).

A retomada do ideário neoliberal e a política de austeridade pós 2016 resultaram em profundos cortes nos investimentos públicos, minando a capacidade de intervenção do Estado. A crise econômica foi utilizada para justificar a aprovação da Emenda Constitucional 95 (fruto da Proposta de Emenda Constitucional 55), em 2016, a chamada emenda do "teto dos gastos" (INESC, 2017), que inviabiliza ações (estruturantes) do Estado, aprofundando o ideário neoliberal. Em relação às políticas fundiárias, a edição da MP 759, em dezembro de 2016, teve como objetivo regulamentar o mercado formal de terras, portanto, "esgotar o estoque de terras públicas" (TEIXEIRA, 2018, p. 1), mas principalmente desobrigar ou desresponsabilizar o Estado de realizar investimentos produtivos e implementar políticas fundiárias estruturantes no campo (SAUER, 2018).

Em 2017, o golpe e o modelo neoliberal foram aprofundados com a revogação de direitos sociais trabalhistas e a controvertida intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. O processo de degeneração dos direitos e garantias fundamentais, assegurados na Constituição Federal de 1988, vem se aprofundando. Em 2018, o não provimento de Habeas Corpus do ex-presidente Lula pelo Supremo Tribunal Federal ocorreu em meio a diversas declarações de comandantes das Forças Armadas, aventando possibilidades de intervenção militar, que não foram desmentidas. Setores patronais, representados pela Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) e pela Sociedade Rural Brasileira (SRB), manifestaram apoio tanto à pauta de reformas liberalizantes (como a trabalhista), quanto às jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, explicitando apoio político ao governo Temer (DELGADO, M., 2017; PRAZERES e REBELLO, 2017), resultando em muitas benesses e concessões.

O ano de 2018, longe de parecer breve, vai desvelando o horizonte político de um conturbado processo de deterioração da democracia e de relativos avanços pós-Constituição de 1988. Entre previsões e rumores, o país parece seguir – ao menos por ora – em direção a eleições para presidente da República (além de governadores e de parlamentares estaduais, distritais e federais), marcadas por discursos conservadores, antidemocráticos e criminalizadores de movimentos sociais e lutas por direitos.

Em geral, a questão agrária necessita um tempo histórico mais longo para que se percebam impactos sobre a estrutura e dinâmica das terras, e suas consequências para povos e comunidades do campo. A trajetória política recente do país, no entanto, já evidencia como o agronegócio e o capital internacional alteram

profundamente a demanda e uso das terras e territórios. Isto torna a questão agrária (captura e especulação da terra e os consequentes conflitos fundiários) ainda mais atual e relevante para compreender os pactos de poder no Brasil.

Nessa perspectiva, o presente texto reflete sobre o momento político brasileiro e sua interface com a questão agrária, enfatizando mudanças legais e cortes orçamentários, bases na construção e formalização do apoio ao golpe de 2016, resultando no desmonte institucional e na diminuição (quando não extinção) de políticas públicas para o campo (parte 1). O fim da capacidade de intervenção do Estado está calcado na narrativa neoliberal dos necessários cortes de gastos (política de austeridade) que resultou na Emenda Constitucional 95. No campo, a incapacidade de intervenção é institucionalizada na proposta de titulação massiva dos lotes nos projetos de assentamentos (parte 2) e na ampliação indiscriminada do Programa Terra Legal (parte 3). Estas medidas privatistas, entre outras, são parte de uma agenda que fragiliza ou inviabiliza políticas públicas (estruturantes) de acesso à terra e, ao mesmo tempo, amplia a oferta de terras (titulação e formalização do mercado) e gera mais benesses (perdão de dívidas, por exemplo) à Bancada Ruralista e ao agronegócio.

Construção e apoio ao golpe: benesses à Bancada Ruralista e o desmonte institucional

Os elogios e incentivos ao agronegócio, por parte dos governos de Lula e Dilma, não chegam próximos à aliança e apoio incondicional de ruralistas ao governo Temer. Essas alianças políticas são bem mais antigas, mas o processo de impedimento da presidenta Dilma Rousseff explicitou os apoios ao governo de exceção (CASTILHO, 2017; GLOBO RURAL, 2016). Especialmente após 31 de agosto de 2016, instalou-se uma conjuntura política propícia à tramitação de projetos liberalizantes e desnacionalizadores da terra (CASTRO e SAUER, 2017), combinado com uma série de benesses e medidas legais em apoio às demandas do setor patronal rural.

O primeiro ato de Temer, ainda como governo interino, foi a entrega do comando das estruturas da agenda agrária ao Partido Solidariedade, em março de 2016, consolidando aliança com uma fração do mundo do trabalho (BARROCAL, 2016). Esta aliança rendeu frutos em votações importantes no Congresso Nacional, como na reforma trabalhista.

Os apoios e alianças entre a Bancada Ruralista, explicitados nas relações com a Frente Parlamentar da Agricultura, e o governo Temer não são novidades. O nível de estreitamento dessa aliança política é novo, pois como a própria Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG, 2017) anunciou “foi a primeira vez que um presidente da República participou de um almoço da entidade [da Frente Parlamentar da Agropecuária]”, realizado 12 de julho de 2017. Na ocasião, reafirmou o compromisso do governo com o setor, que se traduziu em perdão de dívidas e outros ganhos como parte das negociações nas votações que arquivaram as denúncias contra Temer (DELGADO, M., 2017; PRAZERES e REBELLO, 2017).

A extinção do MDA vinculou o Incra ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (ex-MDS) (BRASIL, 2016a), assim como as competências para a reforma agrária e a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Isto indica que o espaço de atuação do órgão deveria ficar restrito ao mínimo social, descolado de uma estratégia de desenvolvimento, ou até mesmo o inviabilizando no atendimento de demandas históricas. Por pressão do Partido Solidariedade, o vínculo foi posteriormente ajustado atrelando o Incra diretamente à Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016b; 2016c). A recriação do MDA chegou a ser anunciada,ⁱ mas nunca realizada, sendo que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário é um rebaixamento institucional da pauta agrária, reduzida a algumas ações.

As diversas sinalizações e apoios políticos do governo Temer ao agronegócio e ao capital internacional, alterando profundamente a questão da terra (CASTRO e SAUER, 2017), se materializaram em várias Medidas Provisórias, a exemplo das MPs 733, 756 e 758, todas de 2016. A MP 733, de 15 de junho de 2016 (convertida na Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016) concedeu facilidades financeiras e jurídicas a setores historicamente privilegiados no campo. Esta MP autorizou que produtores rurais inscritos na Dívida Ativa da União, e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), liquidem o saldo devedor com abatimentos entre 60% a 95%. Dívidas acima de 1 milhão de reais ganharam descontos de até 65%, além de outras benesses como a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017.

Na contramão de uma possível cobrança de débitos, a MP 733 premiou os maiores devedores da União, consumindo recursos que poderiam atender cerca de 120 mil famílias acampadas, demandando acesso à terra em 2015. De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em 2015, 18.602 pessoas físicas e jurídicas possuíam débitos de mais de R\$ 10 milhões com a União. Juntas, essas dívidas somavam R\$ 1,2 trilhões. Entre os devedores, 4.013 pessoas físicas e jurídicas, também detentoras de terras, possuíam dívida acima de R\$ 50 milhões, totalizando mais de R\$ 906 bilhões em impostos devidos (OXFAM, 2016, p. 18 e 19).

A apropriação de recursos e terras, com ampliação da lógica predatória do agronegócio, também orientou a edição das Medidas Provisórias 756 e 758. A MP 756 alterava os limites da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim (localizada em Novo Progresso), a reduzindo de 1.301.120 hectares para 557.580 hectares, bem como do Parque Nacional do Rio Novo, localizado nos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Novo Progresso (Pará). Esta redução seria feita com a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, com 542.309 hectares, unidade de conservação mais flexível, permitindo inclusive a venda de terras, desmatamento do tipo “corte-raso” e realização de atividades econômicas como mineração e agropecuária.

As MPs 756 (vetada integralmente em 19 de junho de 2017) e 758 (vetada parcialmente e convertida na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017), de 19 de dezembro de 2016, permitiram diminuir mecanismos controle fundiário e

ambiental de unidades de conservação e ampliar a exploração de áreas sensíveis na Amazônia. A redução da área da Flona e a criação da APA ampliaram riscos de desmatamento e devastação, devido à redução do status de conservação de uma grande área da Floresta Nacional do Jamanxim; redução sendo feita em meio à maior alta do desmatamento na Amazônia desde 2009.

As repercussões nacional e internacional desta redução de uma unidade de conservação – inclusive o anúncio da Noruega de diminuir o apoio ao Fundo Amazônia – pressionaram o governo Temer, que acabou vetando integralmente a MP, em vez de sancionar a nova lei (CARTA, 2017; HERSHAW e SAUER, 2017). Nas razões do veto, o Ministério do Meio Ambiente (2017) considerou que as modificações propostas alteravam substancialmente o regime de proteção das unidades de conservação, com comprometimento e fragilização da preservação ambiental em uma região sensível da Amazônia.

A MP 758 alterava os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós. Essas alterações reduziam a Área de Proteção do Tapajós (localizada nos municípios de Itaituba, Jacareacanga e Trairão) de 2.039.580 hectares para 1.988.445 hectares, incorporando essa diferença à área do Parque Nacional do Jamanxim. Por outro lado, cerca de 862 hectares deixariam de ser protegidos pelo Parque para dar lugar às obras da Estrada de Ferro 170 (conhecida como Ferrogrão) e à BR-163, a rodovia Cuiabá-Santarém, infraestrutura de transporte para o escoamento da produção agropecuária (CARTA, 2017; HERSHAW e SAUER, 2017).

Durante a tramitação, a MP 758, convertida em Projeto de Lei de Conversão nº 17/2017, sofreu maiores alterações ampliando o potencial de agressão a floresta amazônica pelo agronegócio. O veto parcial admitiu que a modificação proposta alterava substancialmente o regime de proteção do Parque Nacional, alcançando mais de 100 mil hectares, com potencial de comprometer e fragilizar a preservação ambiental. Os demais pontos da MP foram convertidos na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, ainda assim agradando setores do agronegócio, pois abriu as possibilidades de investimentos em infraestrutura com a construção da Ferrogrão.

A edição da MP 793, em 31 de julho de 2017, e a derrubada dos vetos à Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018 (MARCELLO, 2018), são emblemáticos do fortalecimento da Bancada Ruralista no Congresso Nacional e do recrudescimento da pauta do agronegócio com o governo Temer. A MP 793, e consequentemente a lei, versa sobre o Programa de Regularização Tributária Rural junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Em outras palavras, trata de um “Refis Rural”, uma mescla de perdão e refinanciamento de dívidas previdenciárias com o Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural). Esta MP, no entanto, perdeu sua vigência por decurso de prazo (não foi votada no Congresso no prazo regimental de 90 dias) em 28 de novembro de 2017.

A contribuição ao Funrural incide sobre a receita bruta da comercialização da produção e é paga pelos empregadores para custear a aposentadoria dos trabalhadores. O Supremo Tribunal Federal considerou essa cobrança

inconstitucional em 2011, mas mudou de posicionamento em 2017ⁱⁱ. Com isso, a Bancada Ruralista passou a articular a tramitação de Projeto de Lei que resultou na Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018. Aprovada com termos relativamente semelhantes à MP 793, esta Lei recriou o programa de parcelamento de dívidas junto ao Funrural (MARCELLO, 2018).

Quando da sanção presidencial, cerca de 24 dispositivos da Lei nº 13.606 foram vetados, por alegados vícios de inconstitucionalidade, prejuízo ao interesse público e à política de contenção fiscal. Os vetos presidenciais foram superados pelo Congresso Nacional (MARCELLO, 2018) e a Lei entrou em vigor com medidas defendidas pela Bancada Ruralista como, por exemplo, desconto de 100% das multas e encargos das dívidas e redução da contribuição previdenciária dos produtores rurais empresariais de 2,5% para 1,7% do faturamento. Para o Deputado Federal Miro Teixeira (Rede/RJ), “a inclusão dos pequenos agricultores no projeto foi uma velha tática para que a população apoie a proposta”, sendo que “os pequenos produtores estão levando talvez uma migalha”. Na verdade, o “projeto tem bilhões de reais de anistia, de perdão de pagamentos de multas” e “os protegidos são os donos das megaempresas enroladas no STF e em colaborações premiadas” (MARCELLO, 2018).

O debate sobre a aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros esteve presente nos períodos dos governos Lula e Dilma. Diante de pressões da Bancada Ruralista, foi alterado o parecer da Advocacia Geral da União sobre o tema, em 2010 (SAUER, 2017; CASTRO e SAUER, 2017). A Bancada Ruralista então pressionou pela tramitação do PL 4059, de 2012, chegando a ser apresentado em regime de urgência na Câmara (CASTRO e SAUER, 2017).

Pós golpe 2016, o assunto voltou a reverberar e o mesmo PL voltou a ser pautado, agora com apoio explícito do governo Temer, que chegou a sinalizar a edição de Medida Provisória em fevereiro de 2017 (TRUFFI, 2017). O tema arrefeceu pelas divergências internas, em especial entre os Ministros Maggi (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) – que manifestou restrições à liberação de investimentos em terras (FELLET, 2017), inclusive protegendo seus próprios negócios agropecuários –, e Meirelles (então Ministro da Fazenda), que argumentou pela necessidade de abertura irrestrita do mercado de terras para a geração de empregos (VALOR, 2016).

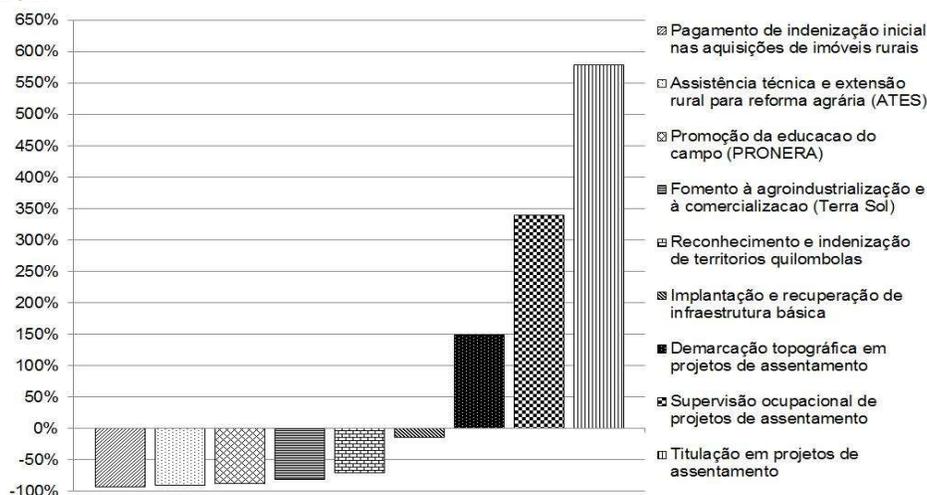
Para além dessas divergências internas, a direção do Incra emitiu a Instrução Normativa nº 88, de 13 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre a aquisição e o arrendamento de imóvel rural por pessoa natural estrangeira residente no País, pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil e pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira” (INCRA, 2017). Esta Instrução flexibiliza o reconhecimento de transações irregulares,ⁱⁱⁱ pois de acordo com o Artigo 15, da Lei nº 5.709/71, a aquisição de terras por estrangeiros em desacordo com a legislação é nula de pleno direito, cabendo ao Poder Judiciário declarar a nulidade do ato. Entretanto, as inovações jurídicas criadas pela a IN nº 88/2017 flexibilizam essa nulidade para: a) terceiro de boa-fé, que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel (Art. 26, §1º) e, b) quaisquer casos de aquisições ou os arrendamentos irregulares de imóveis rurais por pessoa estrangeira até 14 de

dezembro de 2017, mediante requerimento que apresente plausibilidade e juridicidade do pleito (Art. 28, Inciso II).^{iv}

Essas alterações de legislação e desmonte institucional acabam gerando um custo no campo operacional, que merece ser desvelado em virtude do discurso de austeridade e da promulgação da Emenda Constitucional nº 95 que limita, por um período de 20 anos, gastos públicos de acordo com o Novo Regime Fiscal. David (2017) alerta que é possível observar, já no Orçamento da União de 2017, os primeiros indícios que afrontam aos direitos sociais. Ocorreu um crescimento de 17,20% dos recursos públicos para despesas financeiras de 2016 para 2017, enquanto as despesas primárias sofreram uma redução de 14,2% na participação no Orçamento do mesmo ano.

Os dados orçamentários do Incra em 31/05/2016,^v 31/12/2016 e 31/12/2017, demonstram cortes imposto à autarquia no golpe. Demonstram também uma redistribuição interna dos recursos (Figura 01), privilegiando atividades que dão suporte à emissão de títulos de domínio. Apoiam ainda a realização de infraestrutura básica por meio convênios, em especial com prefeituras municipais, em detrimento de outras políticas estruturantes.

Figura 1 – Incremento percentual nas dotações orçamentárias entre 2016 e 2017.



Fonte: SIAFI (2018)

Para além das alterações apresentadas acima, ainda no exercício de 2016, após a saída definitiva da Presidenta Dilma, houve uma série de remanejamentos de recursos. Foram cancelados R\$ 66,77 milhões, em valores líquidos, em relação ao que havia de dotação em 31 de maio de 2016.

Em 2017, a dotação orçamentária foi reduzida em R\$ 230,50 milhões, quando comparada com maio de 2016 (redução de 27,44% em valores atualizados pelo IPCA). Houve uma redução abrupta dos orçamentos para a indenização na

obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos (-78,85%); fomento à agroindustrialização e à comercialização (-73,00%); assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária (-59,35%); educação do campo (-55,74%), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas (-38,52%). Houve incremento para os orçamentos de implantação e recuperação de infraestrutura básica (+147,82%), supervisão ocupacional de projetos de assentamento (+310,96%), titulação (+499,08%) e demarcação topográfica em projetos de assentamento (+612,31%) (anexo I). As três últimas ações citadas estão encadeadas na lógica de garantir condições estabelecidas na legislação para a titulação definitiva dos lotes nos projetos de assentamentos.

Já, em 2018, a disponibilidade orçamentária teve sua crise aprofundada, sendo que cinco programas tiveram reduções que superam 70%, em relação ao orçamento de maio de 2016 (anexo I): pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais; fomento à agroindustrialização e à comercialização (Terra Sol); assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (ATES); promoção da educação do campo (PRONERA), e reconhecimento e indenização de territórios quilombolas.

Dois movimentos complementares à provisão orçamentária do Incra podem ser constatados. Por um lado, houve uma restrição geral no orçamento discricionário disponível, que vinha sendo reduzido paulatinamente a partir do segundo mandato do Governo Lula, mas ganhou uma inflexão negativa mais acentuada no golpe. De outro lado, há uma inversão completa na prioridade dos gastos, que exterminou por inanição o serviço de ATES e a obtenção de novas áreas para a criação de assentamentos, mas alimenta o processo de titulação.

A redução abrupta dos serviços de ATES tem impacto no acesso e/ou recebimento de outras políticas, como o acesso aos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e aos mercados institucionais, em especial o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), já que os recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também foram reduzidos ao extremo. A redução dos recursos para a obtenção de imóveis rurais alimenta uma paralisia institucional, agravada pela ausência de recursos para desapropriar as áreas já decretadas em 2016, tanto para a indenização referente ao reconhecimento de territórios quilombolas quanto para a criação de projetos de assentamento. No ano de 2017, foi emitido um único decreto de desapropriação para fins de reforma agrária, que contemplou o estado de Goiás. Como agravante, os 32 decretos assinados por Dilma, ainda em 2016, estão prestes a caducar, sem que as ações tenham sido ajuizadas (não foram até este momento de finalização deste texto).

Até mesmo a ampliação dos recursos para a infraestrutura também deve ser vista com cautela. Primeiro, embora tenha havido um aumento nos recursos, os valores não chegaram a atingir as referências históricas anteriores, que já eram insuficientes para atender a demanda de abertura e manutenção de estradas e acesso à água. Segundo, no bojo das relações federativas, realizadas no contexto do golpe, no intuito de garantir sustentação parlamentar ao governo, a

distribuição desses recursos sinaliza prioritariamente para o atendimento da bancada de apoio e não para as demandas das famílias.

Dois exemplos são emblemáticos de como a execução orçamentário se tornou ferramenta para apoio político. Primeiro, o município de Japaratuba, Estado de Sergipe, governado pela prefeita Lara Moura, esposa do Dep. Fed. André Moura (PSC),^{vi} líder do governo no Congresso, recebeu a totalidade dos recursos alocados em novos convênios no exercício de 2017 na Superintendência Regional de Sergipe. A capacidade de ocupação dos três assentamentos do município, no entanto, é de apenas 199 famílias, ou seja, 1,81% da capacidade de famílias na área de competência da Superintendência Regional de Sergipe.

O segundo exemplo emblemático está no Estado do Ceará. O município de Pirambú, governado pelo Solidariedade, celebrou 10 dos 15 convênios firmados pela Superintendência Regional do Ceará em 2017. Analisando a capacidade de famílias a serem assentadas no estado, verifica-se que o município, que contém 3 dos 457 projetos de assentamentos da região, abriga somente 0,93% da capacidade total estadual. Olhando a distribuição geral dos números de convênios e recursos distribuídos, não é possível intuir nenhuma estratégia técnica de alocação de recursos.

Lei 13.465/2017: titulação ou especulação de terras da reforma agrária?

Paralelamente às disputas por espaço e prestígio dentro do governo, foram realizados alguns anúncios do que viria a ser “um pacote para a reforma agrária” (URIBE, 2016), que tinha como carro-chefe a titulação massiva das áreas dos projetos de assentamento. O objetivo seria demonstrar que havia uma agenda fundiária para a pasta, ainda que essa agenda fosse, pela ótica dos principais movimentos que representam o público beneficiário, uma anti-agenda.

No findar de 2016, foi então editada a MP 759 (BRASIL, 2016c), que recebeu substitutivo na Câmara dos Deputados.^{vii} Após tramitação nas duas Casas, foi convertida na Lei 13.465 (BRASIL, 2017), tratando da regularização fundiária urbana, rural e diversos outros assuntos. A regularização fundiária rural está concentrada no “Título I”^{viii} da Lei, cuja regulamentação por parte do Poder Executivo foi realizada pelos Decretos 9.309 (BRASIL, 2018a) e 9.311 (BRASIL, 2018b).

A MP/Lei traz uma série de mudanças no arcabouço legal-institucional, alterando uma série de leis,^{ix} com impacto ainda não dimensionado por completo (SAUER e LEITE, 2017; SAUER, 2018; LEITE, 2018). Apesar dos argumentos da Exposição de Motivos (ARAUJO et al, 2016), para além de atender às “exigências do TCU para desbloquear o programa de reforma agrária que desde 2015 paralisaram as ações do governo Dilma [...]” (TEIXEIRA, 2018, p. 1), os principais objetivos da MP foram desobrigar e inviabilizar ações do Estado, por um lado, e regulamentar o mercado para a comercialização das terras públicas, por outro. Como estabeleceu a própria ementa da MP, as mudanças têm como objetivo, entre outros, normatizar “[...] os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União” (BRASIL, 2016c).^x

As intenções dessa anti agenda ficam mais evidentes nas conceituações do Decreto 9.311/2018, que regulamentou a nova lei, em comparação as do Decreto 8.738, de 2016, que regulava as Leis 8.629 e 13.001 e foi revogado. O novo Decreto 9.311 extinguiu, entre outros, os conceitos de “entidade representativa”, que legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e quando legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo, o que foi proibido no novo decreto. Por outro lado, a definição de acampamento (Inciso V, do Art. 3º, do Decreto 9.311) ganhou uma descrição adicional, condicionando o seu reconhecimento à inscrição das famílias no CadÚnico. Para além de uma formalização de situação de vulnerabilidade social, a exigência deste cadastramento, de responsabilidade dos municípios, cria mais uma etapa burocrática, dificultando o reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas (LEITE, 2018).

Relacionado ao ponto anterior, o Capítulo I (que regulamenta a seleção de famílias) merece atenção, pois há vários artigos e dispositivos que geram preocupação. Pelo disposto, o Inkra deixará de cadastrar os acampamentos, inclusive porque as famílias acampadas desaparecem da classificação e preferência ou ordem dos possíveis beneficiários (Art. 9º), ainda que estas possam receber pontuação específica no edital de seleção (Art. 12º). Este procedimento, para além da formalização e controle, invisibiliza ainda mais este público na luta por direitos. Por outro lado, a “seleção das famílias candidatas” passará a ser realizada por projeto de assentamento “conforme a disponibilidade de áreas ou lotes” (Art 4º), portanto, não havendo disponibilidade de áreas, não há ação do Estado (LEITE, 2018; LEITE e SAUER, 2017).

Ainda no Capítulo sobre a seleção de famílias, além do edital de seleção (Art. 5º), o processo de inscrição de beneficiários para a seleção passa a ser individualizado (Art 6º). Tomando a lógica de regramento público (o que não está normatizado não pode ser aplicado), este dispositivo acaba vedando a inscrição coletiva por meio de entidade representativa, conforme apontado anteriormente, especialmente porque a omissão significa não só a falta de reconhecimento, mas a inexistência (LEITE e SAUER, 2017).

O art. 12 estabelece pontuações máximas para os diversos critérios de classificação das famílias inscritas e homologadas nos processos via edital. Mais uma vez, cabe aqui grande preocupação em relação a modelagem da pontuação, pois podem ser amplificados os conflitos fundiários se os critérios que priorizem o público acampado não forem devidamente considerados na seleção das famílias a serem beneficiárias. Além disso, o novo decreto altera o cadastro da família acampada para um projeto de assentamento específico e não para um território (LEITE, 2018).

A restrição imposta no art. 10 à seleção de famílias para projetos ambientalmente diferenciados é outro problema. O estabelecimento de limite de participação às famílias residentes na área é fruto de uma visão distorcida, resultando em

problemas na definição de projetos ambientalmente diferenciados. É necessário destacar aqui os exemplos e experiências realizadas na Mata Atlântica, no estado de São Paulo, onde áreas degradadas pelo latifúndio foram transformadas em projetos de assentamento de reforma agrária ambientalmente diferenciados. São resultados da luta pela terra, realizada pelos movimentos sociais e pela assessoria do programa de ATEs e outros serviços de pesquisa e extensão. Portanto, são ambientalmente diferenciados não só porque já existiam famílias nas áreas, praticando manejos, mas também porque as famílias, ao ter acesso à terra (degradada) trabalharam com sistemas sustentáveis (LEITE, 2018).

O Capítulo II determina ainda as condições de permanência nos projetos de assentamentos. O art. 15 estabelece as condições para que a família se mantenha beneficiária da reforma agrária, aproximando do cumprimento da função social da terra, conforme disposto na Constituição Federal. No entanto, a principal ressalva se refere à possibilidade (já no Inciso I) de celebração de contrato de integração, de que trata a Lei nº 13.288/2016. Este dispositivo foi inserido no Congresso, quando da discussão e conversão da MP 759 em Lei (13.465/2017), inserido por emenda proposta pelo Senador Wellington Fagundes (PR/MT) (LEITE e SAUER, 2017).

Assim como já apontado em análise anterior sobre o conteúdo da lei, a possibilidade de celebração de contrato possui dois problemas: 1) várias modalidades de contrato de integração são, na realidade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das “famílias integradas”; 2) esta “integração” rompe com o espírito constitucional do direito à terra, ou seja, a condição de “explorar o imóvel diretamente” como forma de geração de trabalho e renda para as famílias (LEITE e SAUER, 2017).

Por outro lado, é importante reconhecer aqui que parte do conteúdo deste Capítulo II afasta, ao menos em parte, as teses preconceituosas do Tribunal de Contas da União (TCU) (TEIXEIRA, 2018a). Por meio de Acórdão nº 775/2016, exigiu a paralisação das ações de reforma agrária no início de 2016. Posteriormente, o TCU liberou a retomada das ações, o que ainda não foi realizado pelo Governo Federal, em consequência das novas orientações ideológicas neoliberais (LEITE, 2018).

A ilegalidade principal do Decreto 9.311 reside no disposto no art. 21. Este regulariza os ocupantes irregulares de lotes em projetos de assentamento, de ofício ou mediante solicitação, até o limite de 4 (quatro) módulos fiscais. O primeiro problema é que, originalmente, a esmagadora maioria dos lotes de todos os assentamentos do País possui dimensões menores do que um módulo fiscal (SAUER e LEITE, 2017). Isto já está consolidado em dispositivo estabelecido na Lei 13.001/2014, que definiu que “os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento” (BRASIL, 2014).

Conseqüentemente, o governo Temer estabeleceu, via decreto, um limite absolutamente ilegal para os ocupantes irregulares das áreas de reforma agrária. Isto afasta inclusive qualquer tipo de razoabilidade social do processo, uma vez que beneficiará os ocupantes irregulares de terra e especuladores, em detrimento

das famílias que lutaram pelo direito constitucional de acesso à terra. Inovação descabida, que será certamente questionada por Ações Diretas de Inconstitucionalidade e outras ações judiciais, pois permite processos de reconcentração e, conseqüentemente, resultar em novos conflitos pela terra dentro dos projetos de assentamentos (LEITE, 2018).

O caso do PA Tapurah/Itanhangá, no Estado do Mato Grosso, é emblemático e um bom exemplo. Em 2014, a Polícia Federal realizou a operação “Terra Prometida”, identificando uma quadrilha que realizava a compra e venda de lotes, reconcentrando irregularmente terras da União destinadas à reforma agrária (WERNECK, 2014). De acordo com o inquérito, fazendeiros, empresários e grupos do agronegócio (incluindo o irmão do ex-Ministro da Agricultura e outros políticos da região) fizeram uso de influência e poder econômico para aliciar, coagir e ameaçar famílias assentadas, ambicionando os lotes de 100 hectares (área equivalente a 1 módulo fiscal no município), cada um avaliado em cerca de R\$ 1 milhão (WERNECK, 2014).

Tal situação, de acordo com o decreto em análise, poderá ser regularizada. Uma legalização com o pagamento de valores irrisórios pela terra, pois estabelece que o mínimo da pauta de valores para a titulação e regularização fundiária para os municípios de Tapurah e Itanhangá é R\$ 1.696,00/hectare, em valores atuais. Ainda, pelo decreto, os ocupantes irregulares que possuem quatro lotes pagarão 30% do valor previsto na pauta, ou seja, R\$ 203.520,00 por 400 hectares de terra no Estado do Mato Grosso (LEITE, 2018).

Segundo o Decreto 9.311, para aqueles que conseguirem regularizar um lote de 100 hectares, o pagamento será de 10% do valor previsto na pauta. Isto significa que vão pagar aos cofres públicos R\$ 16.960,00 por lote, regularizando terras que valem R\$ 1.000.000,00. Se for efetuado o pagamento à vista, será concedido 20% de desconto (art. 39), reduzindo o valor para R\$ 13.568,00. Além de representar 98,64% de isenção no preço de mercado, a inclusão de laranjas (parte das falcatruas investigadas na Operação Terra Prometida) permitirá verdadeira grilagem nos lotes da reforma agrária (LEITE, 2018).

Há casos em projetos de assentamentos, em que os lotes possuem um quarto de módulo (ou lote de 0,2 módulos fiscais de dimensão) do município. Portanto, nesses assentamentos, ocupantes irregulares poderão ter até 20 lotes indevidamente legalizados. A mensagem transmitida pelo governo é de que a terra é, e deve ser, simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, inclusive via regularização de grilagem (LEITE, 2018; LEITE e SAUER, 2017).

O Capítulo III do Decreto 9.311 apresenta as regras para a titulação provisória, via Contrato de Concessão de Uso (CCU), e definitiva, via Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Título de Domínio (TD). O decreto determina que a CDRU será gratuita (Inciso II, alínea ‘a’ do art. 24) e somente haverá titulação definitiva por meio deste instrumento “quando requerida por, no mínimo, 50% dos beneficiários de um mesmo assentamento” (§ 4º, do Art. 24). Tal regulamentação respeita, ao menos em parte, o disposto anteriormente no Decreto 8.738/2016, e é um avanço em relação à sinalização anterior que

apontava para a deliberação monocrática da autarquia agrária sem consulta às famílias (TEIXEIRA, 2018a). Um ponto positivo que deve ser destacado é a emissão de titulação provisória sem prazo determinado, facilitando aos beneficiários dos programas de reforma agrária a obtenção de créditos bancários de longo prazo (§ único do art. 25).

A necessidade de certificação das áreas a serem tituladas de forma definitiva também foi eximida, restando comprovação da certificação do perímetro do projeto de assentamento (Inciso II, do Art. 28).

Como mencionado anteriormente, os valores estipulados para a alienação, em especial para os ocupantes irregulares, são altamente questionáveis. As críticas e questionamentos são especialmente devido (i) aos baixos custos apresentados na pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária e, (ii) aos abatimentos inseridos no cálculo, variando de 70 a mais de 98%. O resultado será a legalização da grilagem em assentamento, mas também um aumento da ocupação irregular (mais grilagem) em consequência dos baixos preços das terras (LEITE, 2018).

O Capítulo IV traz as disposições finais do Decreto, abarcando temas tão importantes quanto os já abordados anteriormente. O art. 46 define o conceito de “conclusão de investimentos”. Este, na verdade, explicita a preocupação da direção do Incra em se livrar dos projetos de assentamento e das famílias beneficiárias dos programas de reforma agrária, sob a falácia da “emancipação dos assentados”. De acordo com o decreto, a conclusão de investimentos se dará com (i) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; (ii) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e escoamento da produção; instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia e (iii) disponibilização de créditos de instalação a, no mínimo, metade das famílias beneficiárias do assentamento. O § 3º, do mesmo artigo, deixa clara a intenção de não realizar os investimentos básicos listados nos itens II a V, quando relega aos “entes federais competentes” a necessidade de priorizar a sua realização (LEITE, 2018).

A história recente mostra que essa delegação é um equívoco. Um exemplo, foi o cancelamento da construção de moradias via disponibilização de crédito de instalação pelo Incra, passando a responsabilidade para o Programa Minha Casa Minha Vida. A partir dessa medida, a velocidade e o volume de construção de moradias em assentamentos de reforma agrária despencaram. Isso porque os “entes federais competentes”, em geral, não têm interesse ou know-how para atuar no meio rural e, em especial, nas áreas de assentamentos (LEITE, 2018).

Ainda sobre o tema da consolidação, o Decreto traz cópia do texto da Lei, considerando consolidado o projeto de assentamento após 15 (quinze) anos de sua implantação (Art. 47). Explicitamente determina que, mesmo sem o cumprimento dos dispositivos no Art. 46, o projeto de assentamento será considerado consolidado, o que abarca uma quantidade imensa de projetos em todo o País (LEITE, 2018).^{xi}

O art. 50 do Decreto 9.311 faz alterações no Decreto 4.449, de 2002, que regulamenta a Lei 10.267, de 2001. Altera, em especial o art. 10, estipulando que os cartórios de registros de imóveis devem exigir (nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural) a certificação da área do imóvel rural. Define que “em projetos de assentamento da reforma agrária, a identificação exigida neste artigo considerará a área da parcela a ser desmembrada”.

Em síntese, a regulamentação, em consonância com o mesmo sentido da Lei 13.465, aponta a redução dos espaços de concertação social na construção de políticas públicas. Há uma tentativa de esvaziar a atuação dos movimentos de luta pela terra como sujeitos, diminuindo o protagonismo e a capacidade de pressão. Os principais sinais desta orientação estão nas regras de seleção das famílias – do uso de editais à obrigatoriedade do registro no CadÚnico – mas também na legalização de ocupações irregulares. Essa retirada do protagonismo também acontece na priorização da titulação (definitiva) das terras destinadas à reforma agrária (favorecendo inclusive ocupantes irregulares em detrimento do processo de sucessão familiar no meio rural), e na individualização do processo de inscrição e seleção de famílias para serem beneficiadas pela política de criação de assentamentos (LEITE, 2018; LEITE e SAUER, 2017).

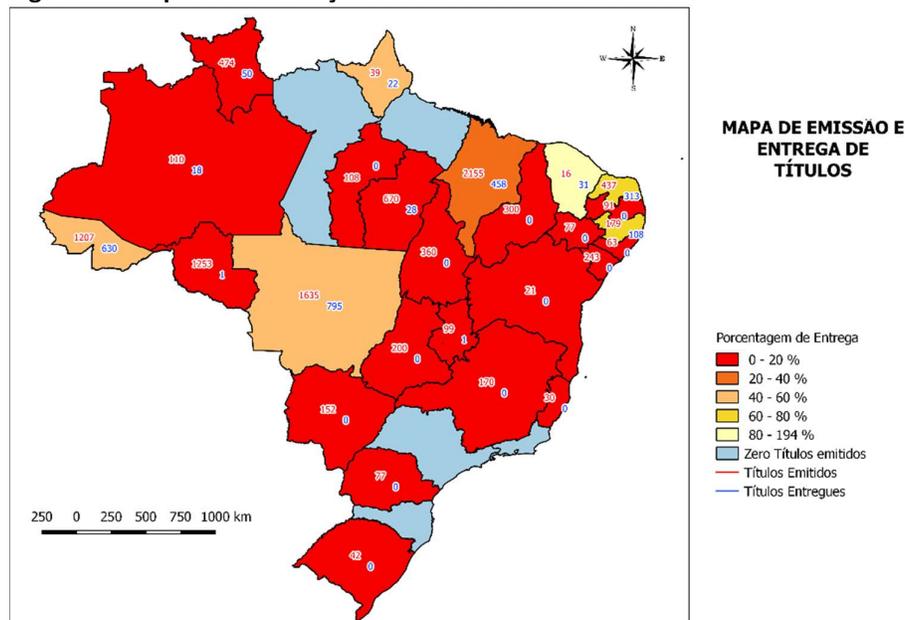
Por outro lado, a lógica neoliberal, e sua política operacional, transformou a autarquia agrária em um órgão de pauta única, ou seja, a emissão de títulos (LEITE, 2018). Como resultado do primeiro ano de aplicação da nova legislação, foi anunciado, em fevereiro de 2018, os resultados obtidos pela direção do Incra no exercício de 2017. Segundo informe na audiência na Casa Civil da Presidência da República, “os 26.523 Títulos de Domínio (TD) e 97.030 Contratos de Concessão de Uso (CCU) representam um recorde na história da autarquia, superando a soma dos últimos dez anos” (ASCOM, 2018).

Por meio da Lei de Acesso à Informação foi obtida a relação completa de títulos emitidos, entregues e cancelados em 2017 via o Sistema de Informações da Reforma Agrária (SIPRA),^{xii} segregados entre CCU, CDRU, CCDRU e TD. O Incra informou que a emissão de CDRU ainda não foi implementada, mesmo já tendo sua previsão legal desde a edição da Lei 13.001/2014 (BRASIL, 2014). Isto demonstra que o interesse principal está na emissão de títulos definitivos, legalizando a terra como mercadoria, uma ação inconstitucional na interpretação de Delgado (2017).

Os dados apontam que foram emitidos 10.226 títulos definitivos em 2017 pelas 27 Superintendências Regionais do Incra, ou seja, menos da metade do total anunciado em fevereiro de 2018. No mesmo período, foram entregues apenas 2.455 títulos, incluídos os emitidos em exercícios anteriores. Destaque-se que 15 Superintendências não entregaram nenhum título emitido, sendo que somente quatro (Acre, Pernambuco, Amapá e Rio Grande do Norte) foram responsáveis pela entrega de metade dos títulos emitidos (Figura 02). Mais uma vez, o governo realiza uma maquiagem nos resultados, ferindo os princípios de transparência. Se, no governo Cardoso (1994-2002), a acusação de manipulação de dados rondava a política de criação de assentamentos (MATTEI, 2017; SCOLESE, 2004) e

beneficiamento de famílias – o que ocorreu também, ainda que com menor incidência, nos governos Lula e Dilma^{xiii} –, a história se repete agora com os dados sobre os quantitativos de contratos de concessão de uso, contratos de concessão de direito real de uso e títulos de domínio.

Figura 2 – Mapa de distribuição de títulos definitivos emitidos^{xiv}



Fonte: SIPRA (2018).

O quantitativo de títulos emitidos e não entregues levanta a hipótese de que parte desses documentos está sendo emitida sem a coleta de informações de campo, sem dados sobre a real situação ocupacional dos projetos de assentamento. Isto reforça a constatação de que o compromisso do governo se dá tão somente com um número abstrato de títulos emitidos, política calcada na falsa premissa de segurança jurídica. Um título definitivo tem uma importância simbólica inquestionável. Entretanto é um pedaço de papel que não cria condições de ou provoca mudanças na realidade das famílias assentadas. Há exceções como nos casos específicos em que as áreas sejam de interesse bancário, sendo a terra uma garantia fiduciária, para garantir empréstimos de maior monta.

Lei 13.465/2017: medida de exceção regulamentando a grilagem?

De acordo com a Exposição de Motivos da MP 759 (ARAUJO *et al*, 2016), as alterações realizadas na Lei 11.952/2009 (Programa Terra Legal) visam dar maior efetividade à regularização fundiária na Amazônia, pois “[...] o seu resultado estava aquém do esperado, notadamente em função da essencialidade desta política para a democratização do acesso à terra” (ARAUJO *et al*, 2016, item 36).

Consequentemente, ainda nos termos da Exposição, “[...] o objetivo primordial da inovação legislativa foi atualizar os instrumentos da política de regularização fundiária, para torná-la funcional, e principalmente efetiva” (item 38).

Antes de qualquer coisa, é fundamental ter claro que, com a publicação em 2009 da Lei 11.977, a aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal de terras públicas. Esta interpretação caracterizou, portanto, já em 2009, esta medida como uma “MP da grilagem” (SAUER, 2018; 2017).

Além de muitos problemas relacionados à famigerada agilização dos procedimentos de titulação – inclusive criando condições para legalizar terras griladas –, o Programa Terra Legal já era imenso. De acordo com dados do próprio Governo Federal, os processos de regularização deveriam abarcar em torno de “[...] 40 milhões de hectares, [totalizando] uma área aproximadamente dez vezes maior que o Estado do Rio de Janeiro, e quase duas vezes o Estado de São Paulo [...]” (MPF, 2017, p. 2). A edição da MP 759, em 2016, no entanto, elevou significativamente este território, pois ampliou o Terra Legal para todo o País (Art. 2º.).

Chama a atenção, primeiro, a vinculação automática entre regularizar a posse de uma área (traduzida como “não ocupação”) e a preservação da natureza. Segundo texto da Exposição de Motivos, a regularização é fundamental “[...] também no que concerne à preservação ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas” (ARAÚJO *et al*, 2016, item 41). Além do equívoco no uso da expressão “não ocupação” – pois tal situação não exigiria um processo de regularização já que não há posse ou ocupação –, o argumento é que a “[...] proteção do ambiente [se dará] mediante privatização de terras públicas” (BARROS, 2017, p. 6 – item V).

Além das críticas políticas, a análise da regulamentação da Lei 13.465 deve destacar a apresentação de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), oferecida pelo então Procurador Geral da União, Rodrigo Janot, logo após a sanção presidencial da mesma (BARROS, 2018).^{xv} Segundo termos desta ADIn, a referida ação “[...] busca invalidar lei federal que padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, a fim de impedir que continue a produzir efeitos, conducentes a graves retrocessos em matéria de direitos fundamentais” (BARROS, 2017, p. 6).^{xvi}

Especificamente em relação a mudanças em dispositivos da Lei 11.952/2009, a ADIn afirma que a Medida Provisória 759 teria sido publicada para adequar o “[...] Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas na Amazônia” (BARROS, 2017, p. 6 – item III). Na análise, no entanto, o Procurador afirma que a referida Lei “[...] autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional [...] por incentivar a ocupação

irregular de terras (a “grilagem”) e o aumento de conflitos agrários [...]” (BARROS, 2017, p. 25-26).

Em oposição ao arazoado da Exposição de Motivos (ARAUJO *et al*, 2016, item 41), a ADIn afirma que “as disposições da Lei 13.465/2017 não contêm instrumentos eficazes para deter o desmatamento. Ao contrário, tornam mais frágil a proteção ambiental” (BARROS, 2017, p. 44).

Além da uma conexão automática entre regularizar e conservar, de acordo com os termos da referida ADIn, a própria Lei 11.952, de 2009 já tinha problemas nos mecanismos de proteção ambiental. Segundo Barros (2017, p. 44-45), esta Lei

(i) não condicionava a regularização fundiária à recuperação das áreas degradadas no passado, pelo próprio ocupante ou por seus antecessores; (ii) previu que apenas o desmatamento irregular realizado em área de preservação permanente ou de reserva legal daria ensejo a reversão da área em favor da União, mas não desmatamento irregular em outros trechos das terras regularizadas.

Esta fragilidade no cuidado ambiental foi aprofundada pela MP 759 e Lei 13.465/2017. A proteção já não consta do formulário de cadastramento (§ 2º, do Art. 5º), pois o preenchimento fica restrito a informações como tempo de ocupação, existência de conflitos agrários ou fundiários, entre outros dados. Consequentemente, não há qualquer condicionante ambiental para a obtenção do título de domínio ou de concessão de direito real de uso (art. 19 do Decreto 9.309) (SAUER, 2018).

Por outro lado, o Decreto 9.309 estabeleceu que a titulação deve ser acompanhada de cumprimento de cláusulas resolutivas como, por exemplo, o respeito à legislação ambiental (Inciso II, do Art. 20). No entanto, a comprovação de cumprimento do inciso II deve ser feito “por meio de juntada das certidões negativas de infração ambiental” e inscrição no Cadastro Ambiental Rural (§ 5º, do art. 20). O CAR é um cadastro auto declaratório e as certidões só atestam a não autuação por órgãos ambientais. Ainda, retirou a possibilidade de resolução do título nos casos de descumprimento deste inciso, bastando ter “[...]firmado termo de compromisso de ajustamento de conduta ou instrumento similar com vistas à reparação do dano” (§ 6º. do mesmo artigo) (SAUER, 2018).

Concretamente, o caráter auto declaratório do CAR e os termos de compromisso de ajustamento de conduta são instrumentos extremamente frágeis, para dizer o mínimo, para regular qualquer cuidado da natureza ou mesmo punição em caso de crime ambiental em terras públicas tituladas (SAUER, 2018; LEITE e SAUER, 2017).^{xvii}

Por outro lado, a recente publicação do Decreto 9.179, em 23 de outubro de 2017, é mais uma iniciativa para fragilizar a fiscalização ambiental. Publicado para alterar o Decreto 6.514/2008, o Decreto de 9.179 permite que a autoridade ambiental federal competente converta “[...] a multa simples em serviços de

preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente” (§ 1º, Art. 1º). Além de flexibilizar a pena de uma infração ambiental, os órgãos responsáveis não possuem capacidade fiscalizatória (e os cortes de gastos vão fragilizar ainda mais) para verificar se os serviços serão efetivamente realizados. Consequentemente, a combinação destes dispositivos torna a legislação e as condicionantes ambientais praticamente nulas, ou sem qualquer poder efetivamente regulador, tornando vazia a relação entre titular e conservar (SAUER, 2018).

A ampliação do Terra Legal para todo o território nacional estabeleceu ao Inca a responsabilidade de regularizar áreas rurais fora da Amazônia. Consequentemente, todas as ocupações irregulares de terras públicas fora da Amazônia Legal serão de responsabilidade do Inca (inciso I, Art. 2º), que teve o seu setor de fiscalização fragilizado com o deslocamento de pessoal e a criação de estrutura administrativa própria no âmbito do Terra Legal (SAUER, 2018).^{xviii}

Tão grave quanto a extensão da regularização fundiária “rápida” de ocupações irregulares para todo o território nacional, foi a ampliação da área passível de ser legalizada. De acordo com os termos da Lei e do Decreto 9.309, a regularização poderá ser feita para áreas ocupadas de até 2.500 hectares (Art. 10 do Decreto). No entanto, também as áreas ocupadas maiores acima deste limite “[...] poderão ser objeto de titulação parcial até o limite de dois e quinhentos hectares” (Art. 11). Apesar do § único do mesmo artigo condicionar a titulação à desocupação da área excedente, a simples possibilidade de titular uma ocupação com essas dimensões explicita a intenção de legalizar a grilagem (SAUER e LEITE, 2017).

O discurso oficial para justificar mudanças na Lei 11.952/2009 foi de que o programa de regularização fundiária seria “[...] uma iniciativa governamental que busca legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação dantes precária” (ARAÚJO *et al*, 2016, item 33). No entanto, primeiro, estas dimensões não têm nenhuma relação – nem legal nem real – com “núcleos familiares” e com atividades produtivas familiares. Segundo, a ampliação para 2.500 hectares, inclusive a possibilidade de titular ocupações irregulares maiores, nega explicitamente esta narrativa, explicitando a legalização massiva da grilagem de terras em todo o território nacional (SAUER, 2018).

Além da ampliação, os pedidos de regularização destas áreas deverão ser feitos apenas por meio de; a) uma declaração dos solicitantes (inciso I, Art. 10) e, b) “elaboração de relatório de vistoria de ocupação, subscrita por profissional regularmente habilitado [...]” (inciso II) (BRASIL, 2018).

Em franca contradição com os discursos e defesas (reacionárias!) do chamado “marco temporal”,^{xix} a mudança da Lei 11.952/2009 estabeleceu que poderão ser regularizadas e tituladas ocupações irregulares até 22 de julho de 2008 (inciso II, Art. 8º). É uma concessão a grileiros e ocupações irregulares muito recentes (menos de uma década), contrariando a lógica de “ocupação histórica”, que a Bancada Ruralista quer impor impeditivo o cumprimento de um direito e mandato constitucional (SAUER, 2018).

Por outro lado, é fundamental ter claro que a Lei permite – e o decreto 9.309 regulamenta, em seu capítulo VII, Art. 38 – a alienação (compra ou venda) direta de terras, portanto, privatização de patrimônio público sem licitação. Este tipo de transação – venda de terras públicas – pode ocorrer em casos, por exemplo, de ocupação ilegal posterior à data de 22 de julho de 2008 (Art. 38, inciso I). Abre, portanto, a possibilidade de regularizar processos de apropriação ilegal (grilagem) muito recentes, permitindo inclusive a compra áreas de vizinhos (inciso II e § 3º.), legalizando a grilagem e a reconcentração de terras na Amazônia Legal (MPF, 2017).

No processo de regularização, também estabeleceu que a titulação deverá ser feita a partir do cumprimento do requisito de “exploração direta” (termos do inciso III, art. 2º. da Lei 11.952). No entanto, o Decreto (assim como o próprio texto da Lei) rompe com a lógica, pois determina que a “exploração direta [é] aquela atividade econômica definida em contrato de parceira” (§ 1º, Art. 4º). O rompimento desta lógica acaba facilitando ou até mesmo promovendo a terceirização do uso e ocupação da terra, em completo desacordo com o argumento central para os processos de regularização (SAUER, 2018).

Conforme estabelecido no Decreto (Art. 13), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário deverá definir as áreas a serem regularizadas após consultar o Incra; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Serviço Florestal Brasileiro; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e órgãos ambientais estaduais. O principal objetivo desta consulta seria dar oportunidade para os referidos órgãos manifestar “sobre eventual interesse na área” (§ 2º, Art. 13). No entanto, esta consulta não evita as sobreposições, pois muitas áreas reivindicadas por interesse social ou ambiental não estão devidamente formalizadas nos órgãos competentes (MPF, 2017; BARROS, 2017).

Conforme já alertado pela Procuradoria Geral da República (BARROS, 2017) e pelo Ministério Público Federal (2017), os cálculos dos valores das terras a serem tituladas representam uma verdadeira delapidação do patrimônio público. De acordo com a Lei e o Decreto (Art. 27 do Decreto), o valor a ser pago ou preço do imóvel considerará o tamanho da área em módulos fiscais, divididos em três faixas: até um módulo; de 1 a 4 módulos e acima de 4 módulos (BRASIL, 2018).

Os valores deverão variar entre dez (10%) e cinquenta (50%) por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra nua, para fins de titulação e regularização fundiária (Art. 25). Esta pauta de valores, a partir de fórmulas e tabela de coeficientes (anexos ao Decreto), será elaborada pelo Incra. Estes valores serão calculados considerando o tamanho das áreas:

- até um (01) módulo fiscal: 10% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária;
- acima de um (01) até quatro (04) módulos fiscais: será estabelecido entre 10% e 30% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua;
- acima de quatro (04) módulos fiscais até 2.500 hectares: será estabelecido valor entre 30% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua.

Ainda nos termos do Art. 27 do decreto, o pagamento poderá ser feito à vista (inciso I), ou em parcelas anuais divididas em até vinte (20) anos, com carência de três (03) anos (inciso II). Além dos prazos, a amortização da dívida é também facilitada pelos encargos financeiros. Estes ficam, em geral, ficam abaixo dos índices anuais da inflação, pois a atualização dos valores se dará: (i) até 04 módulos fiscais com 1% ao ano; (ii) acima de 04 a 08 módulos fiscais com 2% ao ano; (iii) acima de 08 a 15 módulos fiscais com 4% ao ano; (iv) acima de 15 módulos fiscais até 2.500 hectares com 6% ao ano (BRASIL, 2018).

Além de legalizar a grilagem, o valor das terras (menos da metade do valor de mercado) e estas facilidades de pagamento deverão estimular a ocupação ilegal de terras públicas em todo o País (MPF, 2017). Cálculos e valores muito baixos servem para estimular a especulação imobiliária, pois transformam a grilagem em um negócio ainda mais rentável. Isto levou o Ministério Público Federal (2017, p. 15), a afirmar que “[...] a concessão de terras públicas por preços muito abaixo do valor de mercado desestimula as atividades produtivas e estimula, consequentemente, a ocupação de novas áreas que acarretarão maior retorno financeiro”.

Ainda nas condições de pagamento anteriores às facilidades introduzidas pela Lei 13.465/2017, a auditoria do TCU (2014) já demonstrou que o Programa Terra Legal, de 2009 à julho de 2014, cobrou pela terra “valores irrisórios” se comparados a cálculos praticados pelo próprio Incra nos municípios pesquisados, “[...] com variações que chegam a menos de 2% do valor da terra cobrado nos assentamentos da reforma agrária” (TCU, 2014, p. 15 – item 79). Ainda segundo o órgão de fiscalização, “[...] se comparados ao valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, os valores cobrados pelo programa também são irrisórios variando de 7 a 30%” (TCU, 2014, p. 15 – item 80).

Em que pese diferentes interpretações dos indícios de irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas da União (2014) nesta auditoria, a execução do Terra Legal materializa práticas de delapidação do patrimônio público, estimula a grilagem e fragiliza a capacidade de intervenção do Estado para o cuidado e controle da coisa pública. A ampliação do programa fragiliza este controle das terras públicas em todo o País, aprofundando as possibilidades de especulação e grilagem (SAUER, 2018; LEITE, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O golpe de 2016 afetou profundamente as diretrizes e políticas fundiárias nacionais. Foram afetadas por uma série de fatores, começando por medidas provisórias (como as MPs 756 e 758, orientadas para a apropriação de recursos e terras, em favor da lógica predatória do agronegócio), passando pelo Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 775, de 2016, até ações persecutórias e criminalizadoras, como as da Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara entre 2015 e 2017 (TUBINO, 2017). Esses, somados aos cortes orçamentários, são exemplos que traduzem as forças políticas e econômicas do agronegócio e do

capital internacional, capazes não apenas de paralisar as ações do Incra, mas de anular ou reverter as então cambaleantes políticas fundiárias.

As mudanças iniciadas em 2016 trazem de volta o ideário neoliberal para a agenda agrária e fazem parte do pagamento de apoios políticos ao governo Temer. Os anos de 2017 e 2018 são marcados por ações que reduzem os espaços de concertação social na construção de políticas públicas, na tentativa de esvaziar a atuação dos movimentos de luta pela terra como sujeitos políticos. Reduzem também a capacidade do Estado de investir em políticas estruturantes, portanto, impossibilitando alterações na realidade social profundamente desigual e nas injustiças no campo.

Os principais sinais da (re)orientação neoliberal estão na priorização na titulação definitiva das terras destinadas à reforma agrária, favorecendo inclusive ocupantes irregulares em detrimento de direitos das famílias assentadas. A individualização na seleção de famílias a serem assentadas em projetos de assentamentos é outro elemento privatista. De forma geral, o que se vê são mecanismos políticos e jurídicos que inviabilizam ações do Estado e, ao mesmo tempo, regulamentam o mercado para a comercialização das terras públicas, forçando o aumento de oferta de terras.

Todo esse movimento de alteração de legislação e esforço institucional apresenta um custo no campo operacional, além de promover a exclusão de povos e comunidades de suas terras, emperrando a reforma agrária, sob o discurso de austeridade fiscal. Prova-se que o compromisso não é com o desenvolvimento social, deixando titulações de terras precárias (sem regulamentação interna, precificação indefinida, etc.) e ausentes as normas de seleção para famílias aos programas de reforma agrária. O compromisso está firmado, sobretudo a partir de 2016, com a ampliação da oferta de terras no mercado e ampliação dos incentivos e benesses ao agronegócio e à Bancada Ruralista.

REFERÊNCIAS

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio. Em reunião com bancada ruralista, Temer reconhece a força do setor. Brasília, ABAG, 13 de julho de 2017. Disponível em http://www.abag.com.br/sala_imprensa/interna/abag-em-reuniao-com-bancada-ruralista-temer-reconhece-a-forca-do-setor (Acesso em 25 de abril de 2018).

ARAUJO, Bruno C.; OLIVEIRA, Dyogo H. e PADILHA, Eliseu. Exposição de motivos: EMI no. 00020/2016 MCidades MP CCPR. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 21 de dezembro de 2016 – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf (Acesso em 25 de abril de 2018).

ASCOM – Assessoria de Comunicação Social do INCRA. Ministro da Casa Civil faz balanço da reforma agrária e destaca resultados do Incra. Disponível em <http://incra.gov.br/noticias/ministro-da-casa-civil-faz-balanco-da-reforma-agraria-e-destaca-resultados-do-incra>. (Acesso em 17 de fevereiro de 2018).

BARBOSA, José de A. Seminário MP Nº 759/2016. 46 slides. Porto Alegre, 10 de março de 2017. Disponível em http://www.cartorioruibarbosa.com.br/bibliotecas/uploads/documentos/cp_Origem%20

[a%20MP%20759-2016%20-%20%20José%20Arimatéia%20Barbosa.pdf](#). (Acesso em 17 de fevereiro de 2018).

BARROCAL, André. Com Paulinho da Força, Temer tenta rachar os sem-terra. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/revista/915/com-paulinho-da-forca-temer-tenta-rachar-os-sem-terra>. Publicado em 26 ago 2016. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

BARROS, Rodrigo Janot M. de. Ação Direta de inconstitucionalidade no. 220.490/2017 da Lei 13.465/2017. Brasília, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, 30 de agosto de 2017 – Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI5771regularizaofundiria.pdf> (Acesso em 11 de maio de 2018).

BRASIL. Lei nº 13.001, de 20 de Junho de 2014. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13001.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Decreto nº 8.780, de 27 de Maio de 2016. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8780.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Decreto nº 8.865, de 29 de Setembro de 2016. Brasília, Casa Civil da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de Dezembro de 2016. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

_____. Decreto nº 9.309, de 15 de Março de 2018. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. (Acesso em 18 de março de 2018).

_____. Decreto nº 9.311, de 15 de Março de 2018. Brasília, Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm. (Acesso em 18 de março de 2018).

BROWN, M. T. Latin American inequalities and reparations. In: YSTANES, M., STRØNEN, I. (eds). The social life of economic inequalities in contemporary Latin America: Approaches to social inequality and difference. Palgrave Macmillan, 2108 – Cham 10.1007%2F978-3-319-61536-3.pdf (Acesso em 02 de maio de 2018).

CARTA Capital. Bancada ruralista tem poderes para derrubar ou manter presidentes. São Paulo, 27 de setembro de 2017 - Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/09/27/bancada-ruralista-tem-poderes-para-derrubar-ou-manter-presidentes/> (Acesso em 28 de março de 2018).

CARTA ao Brasil sobre Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=702:carta-ao-

[brasil-mp-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil&catid=41:campanhas&Itemid=69](#) (Acesso em 10 de abril de 2018).

CASTILHO, Alceu. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer. São Paulo, Blog De olho nos ruralistas, 27 de setembro de 2017 - Disponível em <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/> (Acesso em 29 de março de 2018).

CASTRO, Luís F. P. e SAUER, Sérgio. Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil In: MALUF, Renato S. e FLEXOR, Georges (orgs.). Questões agrárias, agrícolas e rurais: Conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro, E-papers, 2017, p. 39-51.

DAVID, Grazielle. El desmonte del sistema de protección social. 30 mar 2017. Disponível em <https://www.alainet.org/pt/node/184489>. (Acesso em 17 de fevereiro de 2018).

DELGADO, Guilherme. A questão agrária hoje. In: MATTEI, Lauro (org.). Reforma agrária no Brasil: Trajetórias e dilemas. Florianópolis, Ed. Insular, 2017, p. 93-108.

DELGADO, Malu. Os ruralistas ganham força. Valor Econômico. São Paulo, 11 de julho de 2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/cultura/5075760/os-ruralistas-ganham-forca> (Acesso em 27 de abril de 2018).

FELLET, João. As polêmicas sobre os planos do governo para facilitar venda de terras a estrangeiros. Brasília, BBC Brasil, 09 de março de 2017. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39214595> (Acesso em 27 de abril de 2018).

GLOBO Rural. Bancada ruralista oficializa apoio ao impeachment de Dilma. Brasília, 16 de março de 2016 - Disponível em <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2016/03/bancada-ruralista-oficializa-apoio-ao-impeachment-de-dilma.html> (Acesso em 29 de março de 2018).

HERSHAW, Eva e SAUER, Sérgio. The evolving face of agribusiness investment along Brazil's new frontier: institutional investors, recent political moves, and the financialization of the Matopiba. Conference Paper no. 7. 5th International Conference of the BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies. Moscou, RANEP, 13 a 16 de outubro de 2017. Disponível em <https://www.iss.nl/sites/corporate/files/2017-11/BICAS%20CP%205-7%20Hershaw%20and%20Sauer.pdf> (Acesso em 26 de abril de 2018).

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa Incra nº 88, de 13 de dezembro de 2017. Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro/instrucao_normativa_88.2017.pdf (Acesso em 01 de abril de 2018).

LEITE, Acácio Zuniga. Decreto 9.311/2018: a legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária. Texto para discussão nº 02/2018. NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Florianópolis, UFSC, 2018. Disponível em <http://necat.ufsc.br/textos-para-discussao/> (Acesso em 10 de abril de 2018)

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, nº 120, p. 14-40, 2017.

MARCELLO, Maria C. Congresso derruba veto presidencial e mantém o Refis Rural. Economia, Revista Exame. 03 de abril de 2018. Disponível em:

<https://exame.abril.com.br/economia/congresso-derruba-vetos-de-temer-ao-funrural/> (Acesso em 17 de março de 2018).

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Mensagem nº 198, de 19 de junho de 2017, Brasília, MMA. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/msg/vet/VET-198.htm (Acesso em 10 de abril de 2018).

MPF – Ministério Público Federal. Recomendação nº 01/2017. Dourados/Brasília, 1ª. Câmara de Coordenação e Revisão Direitos Sociais e Atos Administrativos, 12 de julho de 2017 – Disponível em http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf (Acesso em 10 de abril de 2018).

OXFAM Brasil. Terrenos da desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. São Paulo, OXFAM Brasil, novembro de 2016. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/publicacoes/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural> (Acesso em 20 de março de 2018).

PRAZERES, Leandro e REBELLO, Aluri. Após anistia de R\$ 8,6 bilhões, 2/3 da bancada ruralista votam a favor de Temer. UOL, São Paulo, 03 de agosto de 2017. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/03/apos-anistia-de-r-86-bilhoes-23-da-bancada-ruralista-vota-a-favor-de-temer.htm> (Acesso em 27 de abril de 2018).

RAMALHO, Renan. Dodge pede condenação do deputado André Moura por desvios em prefeitura e formação de quadrilha. G1 Política, Brasília, 15 de fevereiro de 2018. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/dodge-pede-condenacao-do-deputado-andre-moura-por-desvios-em-prefeitura-e-formacao-de-quadrilha.ghtml> (Acesso em 09 de maio de 2018).

SAUER, Sérgio. A política agrária no Governo Lula (2003-2010): Compromissos e embates nas políticas agrária e agrícola. In: MATTEI, Lauro (org.). Reforma agrária no Brasil: Trajetórias e dilemas. Florianópolis, Ed. Insular, 2017, p. 209-246.

_____. Medida provisória ou de exceção? Decreto regulamentando a grilagem de terras. Boletim DATALUTA, nº 124, abril de 2018, p. 2-9.

_____. Nova Medida Provisória da Reforma Agrária: uma minuta e algumas reflexões. Texto para Discussão 023/2016. NECAT – Núcleo de Estudos de Economia Catarinense. Florianópolis, UFSC, 2016. Disponível em <http://necat.ufsc.br/files/2012/09/TD-023-2016.pdf> (Acesso em 26 de maio de 2018).

_____. Rural Brazil during the Lula administrations: Agreements with Agribusiness and disputes in agrarian policies. Latin American Perspectives, OnlineFirst, 16 de janeiro de 2017 - Disponível em <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X16685176> - (Acesso em 26 de abril de 2018).

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de assentamentos. Vol. 20, p. 14-40, 2017.

SCOLESE, Eduardo. De FHC a Lula: manipulações, números, conceitos e promessas de reforma agrária. Revista Terra Livre. Vol. 2, nº 23, 2004, p. 123-138.

SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. Brasília, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2018. Disponível em <http://www.incra.gov.br/titulacao> (Acesso em 09 de maio de 2018).

TEIXEIRA, Gerson. As barreiras institucionais para a reforma agrária no Brasil. In: MATTEI, Lauro (org.). Reforma agrária no Brasil: Trajetórias e dilemas. Florianópolis, Ed. Insular, 2017, p. 161-186.

_____. Nota sobre o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018. Brasília, Liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados, 20 de março de 2018.

_____. Decreto no. 9.311, de 15 de março de 2018, atualiza a regulamentação da legislação agrária. Brasília, Liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados, 18 de março de 2018.

TCU – Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria TC 015.859/2014-2. Brasília, TCU, 2014 – Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8416953&codPapelTramitavel=52393353> (Acesso em 10 de fevereiro de 2018).

TRUFFI, Renan. O governo Temer prepara MP para a venda de terras a estrangeiros. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-prepara-mp-para-venda-de-terras-a-estrangeiros> (Acesso em 01 de abril de 2018).

TUBINO, Nilton. Síntese das proposições da CPI Funai e Inkra. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017 (não publicado).

URIBE, Gustavo. Temer prepara pacote de reforma agrária para ganhar respaldo popular. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799767-temer-prepara-pacote-de-reforma-agraria-para-ganhar-respaldo-popular.shtml>. 07 de agosto de 2016. (Acesso em 04 de fevereiro de 2018).

VALOR Econômico. Meirelles diz que venda de terra a estrangeiros começa em 30 dias. São Paulo, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/4871646/meirelles-diz-que-venda-de-terra-estrangeiros-comeca-em-30-dias> (Acesso em 27 de abril de 2018).

WERNECK, Keka. MT: ilegais do agronegócio grilam terras públicas de R\$ 1 bi. Cuiabá, Terra notícias, 27 de novembro de 2014. Disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/mt-ilegais-do-agronegocio-grilam-terras-publicas-de-r-1-bi,081ad9f8523f9410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html> (Acesso em 12 de maio de 2018).

Contato com o autor: Acácio Zuniga Leite <acacio_briozo@yahoo.com.br>

Recebido em: 16/12/2017

Aprovado em: 22/07/2018

ANEXO I – Situação orçamentária geral e das principais ações orçamentárias do Incra entre maio de 2016 e abril de 2018

| | 2016 maio (A) | 2016 dezembro (B) | 2017 dezembro (C) | 2018 abril (D) | A/C (%) | A/D (%) |
|---|--------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|--------------|---------------|
| Pagamento de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais | 354.737.723 | 263.185.343 | 75.036.803 | 24.000.000 | -78 | -93,23 |
| Fomento à agroindustrialização e à comercialização (Terra Sol) | 43.114.874 | 33.114.874 | 11.641.347 | 7.790.825 | -73 | -81,93 |
| Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária (ATES) | 208.031.972 | 198.031.972 | 84.559.078 | 19.578.867 | -59 | -90,59 |
| Promoção da educação do campo (PRONERA) | 26.727.196 | 26.727.196 | 11.830.000 | 3.203.872 | -55 | -88,01 |
| Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas | 8.003.248 | 8.003.248 | 4.920.000 | 2.345.239 | -38 | -70,70 |
| Implantação e recuperação de infraestrutura básica | 81.336.448 | 82.427.783 | 201.568.481 | 70.000.000 | 147 | -13,94 |
| Supervisão ocupacional de projetos de assentamento | 2.692.676 | 7.692.676 | 11.065.824 | 11.815.824 | 310 | 338,81 |
| Titulação em projetos de assentamento | 938.914 | 3.938.914 | 5.624.843 | 6.374.843 | 499 | 578,96 |
| Demarcação topográfica em projetos de assentamento | 3.651.334 | 5.651.334 | 26.008.700 | 9.077.471 | 612 | 148,61 |
| <i>Total</i> | <i>725.583.051</i> | <i>623.122.006</i> | <i>406.246.376</i> | <i>154.186.941</i> | <i>-44</i> | <i>-78,86</i> |
| Dotação atualizada geral | 997.937.374 | 931.166.890 | 767.433.608 | 632.182.917 | -23,1 | -36,65 |

ⁱ Anotações de audiência da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, realizada no dia 11 de julho de 2016.

ⁱⁱ A mudança de posicionamento do STF se deu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 718.874, ajuizado pela União contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual havia afastado a incidência da contribuição ao Funrural.

ⁱⁱⁱ Nesse mesmo exercício, o presidente do Incra também editou a Portaria nº 326, de 01/06/17, eliminando avanços anteriores no combate a grilagem, pois revogou as Portarias 588/1999, 596/2001 e 835/2004 e 12/2006). Isto possibilita a desinibição, junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, de imóveis que não apresentam documentação de comprovação do regular destaque (privatizar) do patrimônio público (CASTRO e SAUER, 2017).

^{iv} Resta saber como o Incra irá agir nos casos em que a flexibilização atingir outros aspectos da Lei 5.709, de 1971, como, por exemplo, o limite de 25% da área do município por imóvel pertencente a pessoa estrangeira, ou o limite de 10% da área do município quando for pessoa de uma mesma nacionalidade.

^v Maio, mês em que a Câmara dos Deputados aprovou a autorização para o prosseguimento do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff no Senado.

^{vi} O deputado André Moura responde a processos no STF por desvios de recursos públicos na prefeitura de Pirambú (SE) e formação de quadrilha (RAMALHO, 2018).

^{vii} A medida provisória foi relatada na Câmara pelo Dep. Fed. Izalci Lucas (PSDB-DF), que possui atuação voltada para a regularização fundiária de condomínios no Distrito Federal, em áreas rurais e urbanas.

^{viii} Em que pese a concentração no “Título I”, é importante lembrar que a definição de imóvel rural se dá não pela sua localização, mas pela sua destinação, garantindo a existência de imóveis rurais em perímetro urbano.

^{ix} A MP 759 e a Lei 13.465 alteraram onze (11) leis distintas, incluindo Leis como a 6.015/1973, 8.666/1993, 9.636/1998, 12.512/2011, 12.651/2012, 13.139/2015 e a 13.240/2015.

^x O processo de tramitação no Congresso e os conteúdos da MP 759 e da Lei já foram objeto de outras análises (ver, por exemplo, LEITE e SAUER, 2017; SAUER e LEITE, 2017), portanto, as referências são os conteúdos e dispositivos (artigos, incisos, etc.) dos Decretos 9.309 (regulamentou as mudanças na Lei 11.952, Programa Terra Legal) e 9.311 (regulamentou dispositivos das leis agrárias).

^{xi} O art. 48, nos §§ 1º e 2º, aborda a destinação das benfeitorias produtivas para exploração individual ou coletiva, podendo ser bons instrumentos de utilização econômica, social ou cultural dos bens coletivos (BRASIL, 2018a).

^{xii} O SIPRA é o sistema utilizado pelo Incra para, entre outras ações, cadastrar as famílias beneficiárias das políticas de criação de projetos de assentamento e emitir seus respectivos contratos de concessão de uso e títulos de domínio.

^{xiii} Uma síntese de diversas manifestações sobre as manipulações de números do governo sobre a pauta agrária foi publicada por Scolese (2004).

^{xiv} As informações sobre as entregas podem contemplar títulos emitidos em exercícios anteriores, o que justifica a situação encontrada, por exemplo, na Superintendência Regional do Ceará, onde o total supera o quantitativo de títulos emitidos.

^{xv} A ADIn 5771 é resultado de denúncias de entidades de defesa do meio ambiente e movimentos sociais do campo à Procuradoria-Geral da República, destacando a privatização de terras públicas na Amazônia e na zona costeira do Brasil. Proposta no dia 01 setembro de 2017, o pedido cautelar de suspensão da vigência da lei foi negado pelo STF e, desde 09 de novembro de 2017 o processo encontra-se com “vistas à PGR”.

^{xvi} Há vários vícios formais apontados pelo então Procurador Geral, destacando que “...não há elementos que evidenciem urgência” para a edição de uma Medida Provisória, já que “os vastos e graves problemas de terras no Brasil remontam ao período colonial, com a implantação do regime de sesmarias” (BARROS, 2017, p. 11).

^{xvii} Além das fragilidades dos mecanismos estabelecidos para controle, em auditoria no Terra Legal na Amazônia, o TCU (2014, p. 5 – item 30) constatou falta de fiscalização e que “o procedimento de retomada também não é feito pelo programa, nem nas hipóteses de indeferimento, nem nas de descumprimento de cláusulas resolutivas”.

^{xviii} O Decreto 9.309, em seu Art. 14, estabeleceu uma Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais Rurais, composta por vários órgãos inclusive o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), mas restringiu a sua atuação exclusivamente à regularização de áreas na Amazônia Legal.

^{xix} O chamado “marco temporal” foi formulado a partir de uma interpretação (equivocada e anti garantia de direitos) de que a caracterização de direitos territoriais para povos indígenas e comunidades quilombolas está condicionada à ocupação efetiva do território reivindicado anterior a 1988, ano de promulgação Constituição.