



A POLÍTICA AGRÁRIA E OS RETROCESSOS DO GOVERNO TEMER

Lauro Mattei

Universidade Federal de Santa Catarina

Resumo

Nas últimas décadas ocorreu uma expansão da luta agrária no meio rural brasileiro. Ciente de seus direitos, a classe trabalhadora rural passou a se organizar e a reivindicar ações e políticas públicas junto aos governantes e ao Estado nacional. Particularmente nos governos Lula e Dilma (2003-2015) foi elaborado e implementado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PRNA), enquanto estratégia para a execução da política agrária, cujos objetivos centrais, além de democratizar o acesso a terra, buscavam superar o dramático quadro de concentração da terra no país. Em função disso, nota-se que durante esse período ocorreu o maior número de assentamento de trabalhadores rurais. Esse cenário começou a mudar negativamente a partir da posse do governo Temer, originário de um golpe de Estado. O presente texto analisa as ações agrárias que estão sendo implementadas pelo atual governo, procurando mostrar o retrocesso político nesta área dramática no Brasil.

Palavras-chave: Brasil; Política Agrária; Governo Temer.

AGRARIAN POLICY AND THE BACKGROUND OF GOVERNMENT TEMER

Abstract

In the last decades the agrarian conflicts was expanded in Brazil. The rural work class claims for its rights and demanded from the government public policies to promote the rural development. During the Lula and Dilma government's (2003-2014) the government actions was expanded and we can see the hard support for the rural and agrarian public policies conducted by Agrarian Development Ministry (MDA). In this time was implemented the National Agrarian Reform Plan II which main objective was to reduce the land concentration in the country. In the end of this period the number of settlements was the biggest since the democratic political regimes that emerged in 1985. We should note that this scenario starts to change when Temer took the power by a Coup d'Etat. The first measures by this government were the extinction of MDA include as well as reduction in many programs that was workings in the last 15 years. In addition, we can see that Temer Government's didn't applied correctly the budget in the

last two years. The main conclusion is that Temer government's promoted a very strong regression in the rural policies in Brazil in comparison with the same policies that were under ways from 2003 to 2014.

Key-words: Brazil; Agrarian Policy; Temer Government.

INTRODUÇÃO

Desde as duas últimas décadas do século XX observa-se um novo protagonismo político no meio rural brasileiro, em grande medida decorrente do processo de organização e de luta da classe trabalhadora rural. Cientes de seus direitos, esses sujeitos sociais se organizaram e passaram a reivindicar ações e políticas públicas junto aos governantes constituídos. Desses movimentos sociais resultou um processo de mudanças que marcou a trajetória recente da vida rural brasileira. Por um lado, organizaram-se pautas de reivindicações e forjaram-se lutas nacionais e, por outro, foram sendo conquistadas políticas públicas e criadas instituições que levaram o Estado brasileiro a incorporar em sua agenda a diversidade e a heterogeneidade existente no meio rural do país.

Esse processo de reconhecimento, por parte do Estado, da existência de diversos segmentos sociais rurais que não estavam sendo contemplados adequadamente pelas ações governamentais se traduziu institucionalmente na criação, no ano de 1999, do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto após a definição do processo de impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff. Tendo o MDA como canal institucional, foram abertas diversas possibilidades de criação e implementação de políticas públicas destinadas ao fortalecimento do sistema familiar de produção; de apoio aos assentamentos rurais; e de atendimento às demandas de diversos segmentos sociais que historicamente encontravam-se excluídas nas relações entre Sociedade e Estado.

Particularmente nos governos Lula e Dilma (2003-2015), o MDA – enquanto órgão de Estado - foi protagonista de grandes ações em prol da melhoria da distribuição da terra e da renda, do enfrentamento da fome e da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais do país. Com isso, tal órgão governamental passou a ter o seu papel devidamente reconhecido no processo de inclusão social. São exatamente esses parâmetros que estão em debate no momento em que o governo atual extinguiu esse órgão público, ao mesmo tempo em que suas prioridades políticas claramente deixaram de ser pautadas pela trajetória que vinha em curso há mais de 12 anos.

O objetivo do presente texto é fazer uma breve discussão das ações governamentais em curso na área da política agrária, procurando mostrar o retrocesso na questão agrária. Para tanto, o artigo está organizado em três seções, além dessa breve introdução. Na primeira seção discutem-se, à luz da estrutura agrária do país, as políticas agrárias no período 2003-2015 (governos Lula e Dilma), destacando as principais medidas adotadas na esfera da reforma agrária e da agricultura familiar. A segunda seção apresenta as principais mudanças promovidas pelo governo Temer, com ênfase na extinção do MDA e

nas mudanças de rota das políticas agrária e rural. Na terceira seção sintetizam-se as considerações finais do trabalho, enfatizando-se algumas tendências derivadas das opções políticas do governo atual e suas implicações para a questão agrária brasileira.

AS POLÍTICAS AGRÁRIAS NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014) E A CONSOLIDAÇÃO DO MDA

O Brasil continua sendo um dos países com a maior distribuição desigual da propriedade da terra no mundo. Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE), o Índice de Gini, que mede a concentração da terra e que varia de zero (menos concentrada) até um (mais concentrada), atingiu 0,850, revelando um grau elevado de concentração da propriedade fundiária. Em termos numéricos, isso significa que os estabelecimentos agropecuários brasileiros com área igual ou maior a 1.000 hectares, somando 0,9% do total dos estabelecimentos do país, detinham aproximadamente 45% da área total do país. Já os estabelecimentos com área de até 10 hectares, somando 48% do total dos estabelecimentos do país, ocupavam apenas 2,3% da área total.

Por isso nas últimas décadas a questão agrária permaneceu no centro da agenda política nacional. A década de 1990, por exemplo, foi marcada por importantes lutas sociais, as quais já tinham ganhado força na década anterior. Em função da repercussão política nacional e internacional de dois grandes conflitos agrários (Corumbiara, Rondônia, em agosto de 1995 e Eldorado de Carajás, Pará, em abril de 1996) que tiveram como saldo dezenas de trabalhadores mortos, a questão agrária tomou conta da agenda política nacional no final do século XX. É neste contexto que foi criado, em 1997, o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária. No início do segundo mandato do Governo FHC (1999), esse Gabinete Extraordinário foi transformado no Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, posteriormente denominado de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de então, o MDA foi equipado administrativa e operacionalmente, tendo ficado responsável por todas as ações de política agrária, agrícola e de desenvolvimento rural do país nos governos subseqüentes, particularmente no tocante aos temas da reforma agrária e da política agrícola para os agricultores familiares.

Entre 2003-2014 foi implantado no meio rural brasileiro – pelos governos do PT - um conjunto integrado de ações públicas que, além de contribuir decisivamente para o aumento da produção agropecuária do país, proporcionou vida digna para uma parcela expressiva da população que se encontrava à margem da sociedade brasileira. Foi neste contexto que, além de terem sido priorizadas ações diretas junto aos assentados da reforma agrária e aos agricultores familiares tradicionais, se priorizou o atendimento também a diversos segmentos sociais até então praticamente invisíveis às políticas de desenvolvimento rural. Neste caso, destacam-se os extrativistas, pescadores artesanais, povos ribeirinhos, povos da floresta, quilombolas e grupos indígenas, os quais passaram a ter acesso aos recursos das distintas políticas públicas. Desta forma, novos personagens entraram em cena no processo de desenvolvimento rural do país, ao terem seus

direitos reconhecidos e garantidos. Partindo do pressuposto que a agricultura familiar é um sistema de produção essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, o governo Lula, via MDA, definiu um conjunto de políticas orientadas por um objetivo estratégico: mudar a realidade da estrutura agrária do país e fortalecer a agricultura familiar como forma de inclusão social e de fortalecimento da cidadania. Neste caso, o meio rural passou a ser concebido também como um espaço de justiça social, além de ser um local de produção agropecuária e de preservação de um modo de vida.

Na esfera agrária foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PRNA) enquanto documento-guia para a execução da política agrária, cujos objetivos centrais pretendiam democratizar o acesso à terra, reduzir os conflitos agrários e superar o quadro de desigualdades e de exclusão de parcelas expressivas da população rural brasileira. Em função disso, verifica-se que durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010) ocorreu o maior número de assentamento de trabalhadores rurais, representando 52% do total historicamente realizado no país. Em grande medida, esta expansão esteve atrelada ao processo de pressão exercido pelos movimentos sociais agrários após a promulgação do II Plano Nacional de Reforma Agrária no ano de 2003. Registre-se, todavia, que essa ação de política agrária foi fortemente reduzida durante os cinco anos do governo Dilma (2011-2015), quando o número de famílias assentadas caiu muito, inclusive ficando abaixo da média dos governos FHC (1995-2002).

Na área da agricultura familiar o governo Lula ampliou enormemente os mecanismos de apoio a este segmento por meio de programas específicos que fazem parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado no ano de 1996 e fortemente ampliado a partir do ano de 2003-2004. Esse programa, criado com o objetivo de estimular a expansão da agricultura familiar no país, se disseminou rapidamente para todas as unidades da federação, sendo que atualmente encontra-se presente em praticamente todos os municípios do país. Assim, a partir de 2002 foram sendo criados diversos subprogramas no âmbito do programa geral, com destaque para: o PRONAF Agroindústria; o PRONAF Agregar; o PRONAF Florestal; o PRONAF Alimentos; o PRONAF Pesca; o PRONAF Agroecologia; o PRONAF Turismo Rural; o PRONAF Mulher; o PRONAF Jovem Rural; o PRONAF Semiárido; e o PRONAF máquinas e equipamentos.

Na esfera do desenvolvimento territorial, foi criada no âmbito do MDA, em 2003, uma estrutura institucional denominada de Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual ficou responsável pela definição e implementação da referida política. Para implantar essa nova concepção de política pública foi criado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), cuja finalidade era organizar as ações governamentais a partir do fortalecimento da participação e da gestão social das políticas. Para isso, foram formados os órgãos colegiados territoriais como espaço de discussão, planejamento, negociação e execução de ações que promovam o desenvolvimento. Essas institucionalidades são compostas paritariamente por representantes da sociedade civil e dos órgãos governamentais nas diferentes

esferas, tendo fundamentalmente como objetivo a busca de alternativas para a integração e desenvolvimento do território. A partir da experiência do PRONAT, foi criado no âmbito do governo federal, no ano de 2008, o Programa Território da Cidadania, cujas ações envolviam 18 ministérios e atendiam mais da metade dos municípios do país que apresentassem indicadores de vulnerabilidade social.

Ainda no âmbito do MDA merecem ser destacadas as seguintes políticas e programas governamentais implementados no período citado: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (2004); Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais (2008); Programa de Reordenamento Agrário e do Crédito Fundiário (2003). Deve-se registrar, ainda, a participação decisiva do MDA nos seguintes programas interministeriais: Programa de Aquisição de Alimentos (2003); Programa Nacional de Alimentação Escolar (2009); Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003); Programa 1 milhão de Cisternas Rurais (2003). Por fim, o MDA garantia a participação social via funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

Desta maneira, competia ao MDA a coordenação, implementação, acompanhamento e avaliação desse conjunto de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável; à realização da reforma agrária; à promoção e fortalecimento da agricultura familiar do país; à implementação da produção orgânica e agroecológica; e à promoção da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO TEMER NAS ÁREAS AGRÁRIA E RURAL

Após a aprovação do Impeachment da presidente Dilma Rousseff, tomou posse como presidente interino do país, no dia 12.05.2016, o senhor Michel Temer, que ocupava o cargo de vice-presidente da república. Tal interinidade foi transformada em exercício efetivo no dia 31.08.2016, quando o Senado da República aprovou o afastamento definitivo da presidente eleita. Da interinidade aos dias atuais, o governo Temer vem adotando um conjunto de medidas, com destaque para a Medida Provisória 726 (MP 726), de 12.05.2016, que extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao mesmo tempo em que se fundiram as atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com as atividades agrárias na nova estrutura institucional denominada de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)ⁱ, e para a Medida Provisória 759 (MP 759), publicada no dia 22.12.2016, que procura reestruturar a política agrária do país.

As mudanças institucionais promovidas pelo governo Temer

O ato de extinção do MDA (MP 726)ⁱⁱ fez com que, inicialmente, toda sua estrutura institucional e autarquias fossem transferidas para o novo ministério: o MDSA, associando-se linear e superficialmente o social e o agrário. Para tanto, foi criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

(SEAD), a qual passou a congregar as seguintes secretarias: Secretaria da Agricultura Familiar (SAF); Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA); Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT); e Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, responsável pelo programa “Amazônia Legal”.

Todavia, em função das divergências políticas existentes entre as diversas forças que compuseram o governo na fase da interinidade, essa estrutura sequer chegou a funcionar no âmbito do MDSA. Assim, já no dia 27 de maio de 2016 foi promulgado o Decreto nº 8.780 que transferiu toda a responsabilidade da antiga estrutura do extinto MDA para a Casa Civil, estrutura ministerial que passou a concentrar todas as competências sobre a reforma agrária, sobre a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, bem como sobre a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos e determinação de suas demarcações.

Na Casa Civil, a estrutura institucional da política agrária e de desenvolvimento rural passou a ser comandada pela SEAD, sendo que no âmbito deste órgão foram criados quatro departamentos: a) da Agricultura Familiar; b) do Desenvolvimento Territorial; c) do Reordenamento Agrário; d) da Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Programa Terra Legal). Além disso, o INCRA passou a ser subordinado à nova Secretaria. Na verdade, tais departamentos nada mais são do que a estrutura institucional existente anteriormente no âmbito do MDA, apenas recebendo um nome distinto, o que permite levantar questionamentos sobre a real dimensão do “enxugamento da estrutura da administração pública” nesta esfera específica.

Conforme amplamente divulgado pela imprensaⁱⁱⁱ, na verdade toda esta modificação institucional faz parte de acordos políticos prévios, especialmente do atendimento de demandas políticas do partido Solidariedade, cuja liderança principal é exercida pelo deputado federal Paulo Pereira da Silva - também conhecido como “Paulinho da Força Sindical”. Tal deputado foi um dos mais atuantes no processo que levou ao impeachment da presidente Dilma e, com isso, acabou nomeando os principais cargos ocupados nesta nova secretaria da Casa Civil, conforme divulgado no Diário Oficial da União de 31 de maio de 2016. Além da presidência do INCRA e diretorias do órgão; do secretário especial de agricultura familiar; e do diretor da ANATER; o referido deputado indicou o cargo de secretário adjunto de agricultura familiar, que foi ocupado por um militante do sindicato dos metalúrgicos de São Paulo filiado à Central comandada por Paulinho.

O resultado imediato dessa mudança de rota nas políticas de desenvolvimento agrário e rural foi um desmonte da estrutura institucional, especialmente de equipes técnicas responsáveis pela implementação e gestão de diversas políticas que estavam em curso desde o momento de criação do MDA. Além disso, verifica-se a paralisação de outras ações que estavam sendo implementadas nas diversas áreas de atuação do referido ministério, bem como a suspensão de pagamentos e repasses orçamentários e financeiros já garantidos no Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017. Por isso, é importante detalhar algumas medidas

adotadas recentemente para se ter uma dimensão mais objetiva das consequências práticas dessa medidas sobre os trabalhadores rurais.

Mudanças promovidas pelo governo Temer em diversas políticas públicas de desenvolvimento rural

As políticas públicas de desenvolvimento agrário e rural, que no período entre 2003 e 2015 foram fortemente construídas de maneira participativa e visando a inclusão social, passaram a sofrer reveses em diversas frentes de ação, conforme mostraremos na sequência.

a) Desestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):

O PAA foi criado em 2003 e ao longo desses anos se transformou em uma das principais políticas públicas para amplos setores da agricultura familiar. A partir das seis modalidades de execução, essa política permite a aquisição de alimentos, por parte do governo federal, diretamente dos agricultores familiares, sendo que a maior parte desses produtos adquiridos é destinada ao atendimento de escolas, creches, hospitais, restaurantes comunitários, etc.

Registre-se que no ano de 2015 a demanda total do programa foi de aproximadamente R\$ 500 milhões, sendo que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) destinou o montante de R\$ 266 milhões para as ações implementadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, estava previsto a alocação de R\$ 500 milhões para o PAA sob responsabilidade do MDS, sendo que deste total, R\$ 270 milhões deveriam ser repassados para as modalidades do programa executadas pela CONAB. Registre-se que até o mês de maio de 2016 a presidente afastada já havia autorizado o repasse de R\$170 milhões, o que deveria atender a mais de 50 mil agricultores familiares. No dia 31 de maio de 2016, o MDSA cancelou o repasse desses recursos para a CONAB. Tal ato (recolhimento dos recursos repassados à CONAB) certamente agravou a execução da modalidade do programa “Doação Simultânea”, devendo também ter afetado negativamente, tanto os milhares de agricultores familiares vinculados ao programa como muitos de seus beneficiários.

Além dessas medidas, em 26.10.2016 foi publicado o decreto número 8.889, que extinguiu o Departamento de Renda e Agregação de Valor, da antiga Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Registre-se que tal departamento era fundamental para a implementação das ações do PAA sob responsabilidade do antigo MDA.

É amplamente reconhecido que a criação de mercados institucionais focados na realização da produção da agricultura familiar foi uma das mais importantes inovações das políticas públicas de desenvolvimento rural neste século. Mesmo que o volume total dessas comercializações ainda seja bem inferior em relação ao volume total comercializado pelo sistema familiar de produção, nada justifica a desativação e desarticulação de tal política pública.

b) Ações na área de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

Nesta esfera destacam-se, no mínimo, duas ações de cunho bastante negativo. A primeira delas diz respeito ao cancelamento de Chamada Pública de ATER. O Plano Safra da Agricultura Familiar para 2016-2017 lançou uma chamada pública de Assistência Técnica e Extensão Rural para contratar entidades para apoiar aproximadamente 1.000 associações e cooperativas da agricultura familiar e da reforma agrária. Este programa, conhecido como “Mais Gestão”, visava à contratação de serviços especializados para as organizações de agricultores familiares que participam dos mercados institucionais e de mercados privados por meio de suas associações e cooperativas. Ou seja, levava assistência técnica para os agricultores familiares para que os mesmos melhorassem sua produção. Com isso, verificamos que um dos primeiros atos do Secretário Especial de Agricultura Familiar foi revogar exatamente uma iniciativa que poderia beneficiar esse público a qual sua pasta deveria priorizar, ficando clara a mudança de rumo das políticas públicas para o meio rural sob a batuta do governo atual.

A segunda medida adotada foi a exoneração publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 28.7.2016 do presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Registre-se que a ANATER foi criada pela lei aprovada pelo Congresso Nacional (lei n. 12.897, de 18.12.2013) e instituída pelo Decreto Presidencial n. 8.252, de 26.05.2014. Tal legislação conferia legalmente um mandato de quatro anos ao presidente que havia sido empossado no ano de 2016. Este fato não é novidade porque logo após a posse do atual governo adotou-se o mesmo procedimento em relação à Empresa Brasileira de Comunicações^{iv}.

Somos todos conhecedores da longa jornada de debates e discussões para se chegar à constituição e criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), a qual incorporou a ideia de uma nova proposta de ATER para o país, com caráter plural e destinada ao conjunto dos segmentos de trabalhadores rurais. Essa concepção se contrapôs em muito à opção da assistência técnica e a extensão rural herdada do período da modernização da agricultura.

c) Desestruturação do Corpo Técnico

Para aqueles que acompanharam de perto a lenta estruturação do MDA sabem o quanto foi difícil esse ministério ter equipes técnicas qualificadas nas diversas áreas de atuação. Mesmo que limitadas, essas equipes demonstraram ser profissionais, eficientes e atuantes no âmbito da premissa pública e em prol das populações quase sempre esquecidas pelos órgãos de Estado. Neste sentido, o desmonte dessas equipes certamente irá prejudicar aquelas parcelas de trabalhadores rurais que sempre ficaram à margem das ações públicas estatais.

Para Ananias (2016), o mais recente golpe do governo provisório contra a agricultura familiar e contra a reforma agrária diz respeito a uma centena de profissionais, de diferentes escalões, dispensados desde a instalação do governo provisório e de sua gestão ruínoza que se mantém em curso. Para o ex-ministro

do MDA, em apenas um mês haviam sido exonerados mais de 70 diretores, assessores e delegados do MDA nos estados, o que claramente interferiu de forma muito negativa na condução da política de desenvolvimento agrário do país.

Mudanças na condução da política agrária

No dia 22.12.2016 foi editada a MP nº 759. Em termos do conteúdo geral, essa MP promoveu importantes mudanças em três leis essenciais: na Lei nº 8.929, de 25.02.1993, também chamada de Lei Agrária; na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, também chamada de Lei da Terra Legal que trata da regularização da posse de terras na Amazônia Legal; e na Lei nº 12.512, de 14.10.2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Além disso, introduziram-se pequenas alterações na Lei nº 8.666, de 21.06.1993, que trata das normas para licitações e contratos na administração pública, e na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que trata da emissão de documentos relativos à Amazônia Legal.

Neste aspecto, destacaremos alguns pontos mais preocupantes de mudanças introduzidas na Lei Agrária, a começar pela alteração do artigo 5º da referida Lei. Tal artigo diz claramente que as desapropriações por interesse social, aplicadas aos imóveis que não cumprirem sua função social, serão feitas mediante pagamento com Títulos da Dívida agrária (TDA) com vigência entre 5 a 20 anos, sendo resgatáveis por meio de parcelas anuais. O parágrafo 7º da MP 759 altera essa condição afirmando que “na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados aos projetos de reforma agrária, o pagamento poderá ser feito em forma de dinheiro, na forma estabelecida em regulamento”.

No momento em que o governo atual populariza o discurso da “austeridade fiscal”, chegando recentemente a congelar os gastos sociais por um período de vinte anos, soa muito estranha essa mudança da ordem constitucional. Em grande medida, pode-se dizer que essa alteração visa beneficiar a base política de apoio ao governo no Congresso Nacional composta, em sua grande maioria, por deputados e senadores ligados ao setor latifundiário do país. Além disso, essa medida fará com que os processos de desapropriações de terras sejam cada vez menos relevantes para a política agrária do país e o INCRA se transforme, na prática, em um balcão de compra e venda de terras, inviabilizando os eixos centrais do II Plano Nacional de Reforma Agrária.

O artigo 18º da Lei Agrária também sofreu diversas alterações, destacando-se os temas dos títulos de domínio e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Na MP 759 o parágrafo primeiro do referido artigo deixa claro que os títulos e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, **contado da data de celebração do contrato**. Com isso, assim que forem emitidos os títulos, todos os lotes de terras em assentamentos com mais de dez anos de existência estão passíveis de negociação no mercado de terras. Para o presidente do INCRA, o governo Temer estabeleceu como meta a emissão de 750 mil títulos de propriedade até o final de

2018, sendo que todas as 30 superintendências do órgão no país estarão mobilizadas e atuando para que tal meta seja efetivamente cumprida. Registre-se que dados do INCRA para o período de quinze anos (2000 a 2015) revelam a emissão de apenas 84.925 títulos.

Segundo Sauer (2016: 03), “a ênfase do presidente do INCRA de que a titulação vai colocar as famílias beneficiárias da reforma agrária em um novo patamar, esconde as reais intenções dessa medida. Além de negar o direito de escolha do tipo de título, as famílias serão emancipadas (e o INCRA desobrigado a manter qualquer assistência), ou seja, a linha de crédito mais robusta dependerá, única e exclusivamente, da capacidade de endividamento dessas famílias, leia-se daquelas famílias mais consolidadas. Isso sem enfatizar o potencial imenso que lotes titulados significam em termos do mercado de terras”.

O art. 19 da MP estabelece novos critérios para o processo de seleção dos beneficiários dos programas agrários, sendo que tal processo será realizado, conforme parágrafo 1º, “com ampla divulgação de edital de convocação no município em que será instalado o projeto de assentamento...”. Essa mediada significa, na prática, uma tendência de municipalização da reforma agrária. Em termos territoriais, a unidade administrativa municipal passaria a ser o limite para os possíveis beneficiários da política agrária. Claramente, esse é mais um retrocesso da política agrária, uma vez que tal MP ignora os debates e avanços obtidos nessa esfera nas duas últimas décadas, quando se rejeitou a estratégia de municipalização da reforma agrária proposta ainda durante o governo da Nova República.

Nesta parte há, ainda, diversos aspectos problemáticos no art. 19 da MP 759. Um deles diz respeito à forma de desapropriação proposta, uma vez que o detentor da terra a ser desapropriada terá preferência pela parcela onde se situar a sede do imóvel, a qual será excluída da indenização. Isso significa que o primeiro beneficiário da desapropriação será o próprio ex-proprietário do imóvel. Outro ponto diz respeito ao estabelecimento de uma lista de espera de candidatos (parágrafo 3º) para os casos onde a demanda for maior que a capacidade de assentamento de famílias. Com tranquilidade podemos afirmar, com base no passado recente de seleção dos beneficiários da reforma agrária, que esse é mais um mecanismo burocrático fadado ao fracasso.

O art. 20 estabelece um conjunto de critérios proibitivos de acesso aos programas de assentamentos agrários. Neste caso, destacam-se duas proibições importantes: a) para jovens com idade inferior a dezoito anos; b) para famílias cuja **renda per capita não agrária** ultrapassar a meio salário mínimo.

Enfim, os diversos artigos referentes às alterações na Lei Agrária de 1993 perpetuadas pela MP 759 revelam um desconhecimento e uma desconsideração para com a trajetória da luta pela reforma agrária no país nas três últimas décadas. Por um lado, ignora-se completamente a organização das famílias que corporificam a luta agrária, tanto em acampamentos como nas ocupações de terras, e, por outro, são estabelecidos diversos mecanismos burocráticos fadados ao fracasso, conforme a história recente da política agrária tem demonstrado.

Como mencionamos anteriormente, outras alterações importantes ocorreram também na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, também chamada da “Lei da Terra Legal” e que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da união situadas na Amazônia Legal, determinando claramente as respectivas áreas passíveis de regularização. Inicialmente deve-se registrar que o artigo 33 da referida lei estabelecia o prazo de cinco anos. Posteriormente, o Decreto 8.273, de 26 de junho de 2014 prorrogou tal prazo por mais três anos (até 2016). Agora a MP 759 alongou este prazo até o ano de 2022.

O art. 12 da lei que estava em vigor estabelecia o limite de regularização de até 15 módulos fiscais, teto que foi mantido na MP 759, porém com uma alteração substancial no § 3º da Lei 11.952, o qual previa a possibilidade de aplicação de índices diferenciados para alienação ou concessão do direito real de uso onde as ocupações não excedessem a 4 módulos fiscais. A MP 759 estabeleceu um escalonamento do pagamento do imóvel regularizado em oito faixas percentuais distintas de acordo com o número de módulos fiscais, sendo criadas cinco faixas percentuais acima de quatro módulos fiscais.

O artigo 15 mantém as condições e forma de pagamento para todos os imóveis. Todavia, o § 2º diz que ficam extintas essas condições na hipótese do beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel. Na sequência, observa-se uma contradição, uma vez que o § 3º do mesmo artigo (15º) estabelece que este procedimento só se aplique para as áreas regularizadas de até um módulo fiscal.

Finalmente, o § 2º do art. 17 estabelece critérios na hipótese de pagamento à vista, enquanto o art. 33º transfere as competências da regularização fundiária, anteriormente vinculadas ao INCRA, para a nova estrutura institucional derivada do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Já o art. 40º diz que as disposições da regularização fundiária previstas na MP 759 poderão ser aplicadas fora dos domínios da Amazônia Legal nas áreas da União e do INCRA. Com isso, diferentemente da situação anterior, as novas regras de regularização fundiária passam a valer para todo o país.

Registre-se que o programa “Terra Legal” foi instituído para, num período de dez anos, resolver os problemas agrários na Amazônia Legal, separando aquelas famílias que realmente são agricultores familiares daquelas que apenas se caracterizam como grileiros e destruidores do meio ambiente. Da forma proposta, a MP 759, além de possibilitar a alienação e concessão de áreas para grileiros e desmatadores, estende essa política para todo o território nacional e coloca a terra do país a serviço do capital especulativo nacional e estrangeiro.

Para Teixeira (2016), o ponto político central da MP 759 é que, ao contrário do que ocorreu no governo Dilma, quando o INCRA questionou muitas das irregularidades descabidas apontadas por motivações ideológicas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no governo Temer o INCRA mudou de comportamento, deixando de lado a defesa de suas próprias ações e passando a cumprir determinações de um órgão auxiliar do Congresso Nacional (TCU), que passou a interferir na concepção e operacionalidade do programa de reforma agrária do país. Para esse autor, é possível afirmar que os focos políticos dessa proposição

giram em torno da flexibilização das normas atuais. Além disso, essas proposições atendem, na essência, as demandas da banca ruralista do Congresso Nacional representada pela Frente Parlamentar Agropecuária (FPA). Isso significa, em grande medida, o atendimento dos interesses dos setores conservadores do meio rural brasileiro.

Para Sauer (2016), a MP 759 possui vários aspectos e medidas claramente em sintonia com a lógica liberal do governo de plantão. Por exemplo, a questão da titulação e/ou emancipação dos assentados está colocada na mesma lógica das intenções já publicizadas pelo próprio presidente de liberação da venda de terras para estrangeiros. Assim, o argumento central dos tomadores atuais do poder político brasileiro é que bancos e empresas estrangeiras poderiam investir no país e receber terras em troca como garantias desses investimentos. Todavia, atualmente esse mecanismo não pode ser utilizado porque confronta com a regra geral estabelecida pela Constituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como produto de um conturbado processo político em curso e que está causando enormes conflitos e cisões sociais no país, o Governo Temer tem atuado de forma bastante controversa, em termos da promoção do desenvolvimento agrário e rural brasileiro. De um modo geral, observa-se que o governo atual fez uma opção clara por um projeto de desenvolvimento agrário que não atende aos interesses da grande maioria da população rural, representada pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, dentre outros. Ao contrário, as intervenções do governo Temer vêm exatamente no sentido de excluir das benesses das políticas públicas parcelas expressivas dessa população rural.

Isso ficou claro na medida geral adotada que levou à extinção do MDA. Mas o problema não se resume apenas a extinção dessa autarquia. Fundamentalmente, ele diz respeito a quem prioritariamente o governo pretende beneficiar com suas novas políticas. Diversas medidas adotadas permitem afirmar que a agricultura familiar, os assentados rurais e os demais segmentos sociais rurais, historicamente excluídos, não estão recebendo a importância governamental que lhes era devida. Por exemplo, verifica-se que durante os anos de 2016 e 2017 nenhuma nova família foi assentada, ao mesmo tempo em que nenhum projeto de assentamento agrário foi criado. Do total de 21 decretos presidenciais de desapropriações de terras para fins sociais publicados no ano de 2016, a maioria deles (20) foi de iniciativa da presidente Dilma no período entre janeiro e abril do mesmo ano.

Analisando-se as dotações orçamentárias agrárias de 2016, notam-se sérios problemas. Assim, dos R\$ 946 milhões previstos para crédito-instalação de famílias assentadas, nada foi efetivamente executado. Além disso, observa-se que do total de dotações autorizadas para o INCRA em 2016, num montante de R\$ 2.7 bilhões, aproximadamente 15% foi destinado às atividades fins da reforma agrária, sendo que o restante desses recursos foi utilizado para pagamento de

precatórios e para as atividades de manutenção da autarquia. Por outro lado, as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para assentamentos, por exemplo, deixaram de aplicar aproximadamente 50% dos recursos autorizados pela LOA. Já as ações do programa Educação no Campo utilizaram apenas 17% das dotações orçamentárias autorizadas. Finalmente, o programa reforma agrária e governança fundiária deixou de aplicar 62% dos recursos autorizados. Já em 2017 a dotação orçamentária total do INCRA foi de R\$ 2.9 bilhões. Novamente se constatou que, desse total, cerca de R\$ 2.3 bilhões foram alocados para atividades de manutenção da autarquia. Com isso, foram realizados cortes orçamentários de grandes proporções na esfera de ações e políticas agrárias, com destaque para a assistência técnica e extensão rural para a reforma agrária (-48%); reconhecimento e indenizações de territórios Quilombolas (-49%); promoção da educação no campo (-45%); obtenção de imóveis rurais (-35%); organização da estrutura fundiária (-63%).

Essa falta de ação mais efetiva da política agrária pode estar contribuindo para o aumento da violência no campo. Segundo a CPT (2016), somente no ano de 2016 foram assassinadas 59 pessoas envolvidas com a luta pela reforma agrária no país, número que não ocorria desde o ano de 2003, quando 71 pessoas foram assassinadas. Chama atenção que esses crimes ocorreram em diversos estados de todas as grandes regiões do país.

Por isso, entendemos que as desigualdades econômicas e sociais ainda existentes no meio rural brasileiro e as necessidades de atendimento de demandas de segmentos sociais específicos que historicamente foram excluídos das políticas públicas justificaram – e ainda justificam – a existência de uma estrutura ministerial com capilaridade e capacidade de coordenação das distintas políticas que estavam em curso até o ano de 2015. Extinguir e/ou reduzir tal estrutura institucional - como fez o governo Temer - na prática significa destinar pouca prioridade aos segmentos sociais que continuam sendo numericamente majoritários no meio rural do país, porém sempre os mais excluídos.

Agradecimentos: Pesquisa apoiada financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, processo 308147/2016-2, vigência: janeiro de 2017 a dezembro de 2019.

REFERÊNCIAS

- ANANIAS, PATRUS. Golpistas promovem devastação no MDA. Discurso proferido na Câmara dos Deputados no dia 17.06.2016.
- BELIK, W. Comercialização em circuitos curtos para a agricultura familiar. Palestra proferida durante o 55 Congresso da SOBER. Santa Maria (RS): UFSM, 2017.
- BOLETIM DATALUTA. Presidente Prudente: NERA-UNESP, n.109, jan.2017, 16p.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). Balanço da reforma agrária no ano de 2016. Goiânia (GO), dezembro de 2016, 9p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). O que perde o Brasil com o fim do MDA. Brasília: Nota Oficial, 18.05.2016.

DELGADO, Guilherme C. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – Abra, p.61-68, jul. 2013. Edição Especial.

EID, Farid *et al.* Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do dialogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 11, n. 22, p.1-31, jun. 2015. Edição Especial XII Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social.

ESQUERDO, Vanilde de S.; BERGAMASCO, Sonia M.. Balanço sobre a reforma agrária brasileira nas duas últimas décadas. Interciencia, Caracas, Venezuela, v. 38, n. 8, p.563-569, ago. 2013.

FRENTE AMPLA DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SERVIÇO PÚBLICO. Não mexam no PAA: atrasos e enxugamento no Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília, 03 de Julho de 2016.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA). Pauta positiva para biênio 2016/2017. Brasília (DF), abril de 2016.

MATTEI, Lauro. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 301-325, abr. 2012.

MENDONÇA, Maria L.; RESENDE, Marcelo. A contra-reforma agrária no Brasil. in: MARTINS, Mônica Dias. O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia. 1 Ed. São Paulo: Boitempo. 2004. p.75-79

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. Estudos Avançados: Dossiê Desenvolvimento Rural, São Paulo, v. 15, n. 43, p.185-206, set./dez. 2001.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto presidencial N. 8.780, de 27 de maio de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº. 11.925, de 25 de junho de 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº. 8.606, de 21 de junho de 1993.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

SAUER, S. Nova Medida Provisória da reforma agrária: uma minuta e algumas reflexões. Florianópolis (SC): NECAT, 2016, (Texto para Discussão n. 023, 10p.).

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. Brava Gente: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. 168 p.

TEIXEIRA, G. Propostas de MP alterando a legislação agrária. Brasília, 2016, 7p. (artigo não publicado).

TEIXEIRA, G. Nota Técnica sobre a Lei Orçamentária de 2017. Brasília, 2017, 11p. (artigo não publicado).

Contato com o autor: Lauro Mattei <l.mattei@ufsc.br>

Recebido em: 16/12/2017

Aprovado em: 22/07/2018

ⁱ Registre-se que essa estrutura inicial logo foi alterada, conforme será discutido no decorrer deste texto.

ⁱⁱ Registre-se que foram inúmeras as manifestações de organizações da sociedade civil contrárias a tal medida. Destacamos apenas a nota da CONTAG e suas Federações Estaduais, a qual repudia com indignação tal ato (CONTAG, 18.05.2016).

ⁱⁱⁱ -Veja-se, por exemplo, reportagem do Estadão de 01.06.2016.

^{iv} - No caso da EBC a justiça determinou a reintegração do presidente afastado. Todavia, posteriormente essa mesma justiça considerou válida a exoneração praticada pelo presidente Temer.