

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CPDA – Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

DISSERTAÇÃO

DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO
SOBRE AGROESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SEGURANÇA
JURÍDICA E GARANTIAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE NA FRONTEIRA
AGRÍCOLA.

MERI TOCHETTO CARDOSO

RIO DE JANEIRO
FEVEREIRO/2019



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CPDA – Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO
SOBRE AGROESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SEGURANÇA
JURÍDICA E GARANTIAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE NA FRONTEIRA
AGRÍCOLA.

MERI TOCHETTO CARDOSO

Sob a orientação da professora

Thereza Cardoso Menezes

Dissertação submetida como requisito
parcial para obtenção de grau de
mestre em Ciências Sociais, do curso
de Pós-graduação em Ciências
Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

RIO DE JANEIRO

FEVEREIRO/2019

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T111r Tochetto Cardoso, Meri, 1969-
DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM
ESTUDO SOBRE AGROESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DE
SEGURANÇA JURÍDICA E GARANTIAS AO DIREITO DE
PROPRIEDADE NA FRONTEIRA AGRÍCOLA. / Meri Tochetto
Cardoso. - Rio de Janeiro, 2019.
134 f.: il.

Orientadora: Thereza Cardoso Menezes.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade., 2019.

1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 2. FLEXIBILIZAÇÃO
LEGISLATIVA . 3. FRONTEIRA AGRICOLA . 4. PROPRIEDADE.
5. DIREITOS. I. Cardoso Menezes, Thereza , 1970-,
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro. Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

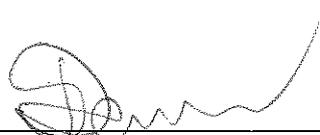
MERI TOCHETTO CARDOSO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 11/03/2019.



Prof.^a Dr.^a THEREZA CRISTINA CARDOSO MENEZES (CPDA/UFRRJ)
(Orientadora)



Prof.^a Dr.^a Débora Franco Lerrer (CPDA/UFRRJ)



Prof.^a Dr.^a MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação não é produto de um trabalho individual, mas sim, foi possível graças ao apoio de pessoas, e a elas devo o meu agradecimento.

Agradeço inicialmente a minha professora/orientadora, Thereza Cardoso Menezes que incansavelmente e de forma muito generosa, soube me colocar no caminho correto, para que eu pudesse chegar ao final desta empreitada.

Agradeço igualmente aos professores do CPDA, instituição que me acolheu e onde aprendi muito, especialmente a professora Debora Franco Lerrer, pelas aulas de metodologia onde pude elaborar o meu projeto de pesquisa, que deram o norte a essa pesquisa.

Agradeço igualmente a todos os funcionários da instituição, que sempre estiveram prontos a contribuir na solução das demandas praticas e burocráticas que o curso de mestrado exige.

Agradeço finalmente a instituição CPDA/UFRRJ como um espaço de debate e de construção de conhecimento que possibilita a todos nós, alunos, as ferramentas necessárias para a construção de nossas pesquisas, bem como a CNPq e FAPERJ pelo financiamento da pesquisa.

Agradeço aos meus entrevistados, a Dra. Andreia Macedo Barreto da Defensoria Pública do Estado do Pará, Dr. Felício Pontes Junior, procurador do MPF da 1ª Região e Tarcísio Feitosa da Silva, pesquisador associado ao Laboratório Agroecológico da Transamazônica e Assessor Técnico Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, pela disponibilidade em elucidar questões cruciais para a pesquisa.

Agradeço as professoras Dra. Karina Kato e Dra Mariana Trotta Quintans, que estiveram presentes na minha qualificação e não mediram esforços em contribuir para a qualidade da minha pesquisa.

Por fim, agradeço a minha família e amigos pelas energias de otimismo e de apoio que sempre me encheram de animo, nesta caminhada.

RESUMO

CARDOSO, Meri Tochetto. **DA REFORMA AGRÁRIA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO SOBRE AGROESTRATÉGIAS PARA A CONSTRUÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA E GARANTIAS AO DIREITO DE PROPRIEDADE NA FRONTEIRA AGRÍCOLA.** 2019. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - CPDA – Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Esta dissertação trata da questão agrária e fundiária brasileira, especialmente a partir do ano de 2009 com a criação do Programa Terra Legal, passando pela entrada em vigor do Código Florestal de 2012 e pelas recentes mudanças legislativas que alteraram o marco legal da reforma agrária e da regularização fundiária, especialmente a Lei 13.465/17. Analisa uma tendência de reconcentração de terras no Brasil, que pode ser sentida desde aquele período, mas principalmente a partir de 2016, com o governo Temer, com a existência de uma conjunção de forças econômicas e políticas, como o agronegócio e a bancada ruralista, por exemplo, e sobre como essas forças concorrem e se utilizam de agroestratégias para ampliar a fronteira agrícola, em atendimento aos interesses capitalistas representados pelos grandes proprietários rurais e pelo mercado. Trata também da passagem da política de reforma agrária, consolidada pela Constituição Federal de 1988, para a de regularização fundiária nos moldes da Lei 13.465/17, e das mudanças radicais quanto a políticas para o campo que essa passagem ocasiona, em que o princípio da função social da propriedade está sendo substituído pela ideia de propriedade, eficiência e atendimento aos interesses do mercado.

Palavras-chave: DIREITOS – TERRITÓRIO – AGRICULTURA – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – DESMATAMENTO – MEIO AMBIENTE – FLEXIBILIZAÇÃO LEGISLATIVA – REFORMA AGRARIA – AGROESTRATÉGIAS – AGRONEGOCIO – FRONTEIRA AGRICOLA – PROPRIEDADE.

ABSTRACT

CARDOSO, Meri Tochetto. **FROM THE AGRARIAN REFORM TO THE ENVIRONMENTAL REGULARIZATION: A STUDY ON AGRO-STRATEGIES FOR THE CONSTRUCTION OF LEGAL SAFETY AND GUARANTEES OF THE PROPERTY RIGHT IN THE AGRICULTURAL FRONTIER**. 2019. Master's Dissertation in Social Sciences in Development, Agriculture and Society. RURAL FEDERAL UNIVERSITY OF RIO DE JANEIRO - CPDA - Post-Graduation of Social Sciences in Development, Agriculture and Society.

This dissertation deals with the Brazilian agrarian and land issues, especially from the year 2009 with the creation of the Terra Legal Program, through the entry into force of the Forest Code of 2012 and the recent legislative changes that have changed the legal framework of agrarian reform and land regularization, especially Law 13.465/17. It analyzes a tendency of reconcentration of lands in Brazil, which can be felt since that period, but mainly from 2016, with the Temer government, with the existence of a conjunction of economic and political forces, such as agribusiness and the ruralist group, for example, and how these forces compete and use agri-strategies to widen the agricultural frontier, in response to the capitalist interests represented by the large landowners and by the market. It also deals with the transition from the agrarian reform policy, consolidated by the Federal Constitution of 1988, to that of land regularization in accordance with Law 13.465/17, and the radical changes in the field policies that this passage causes, in which the principle of The social function of property is being replaced by the idea of ownership, efficiency, and service to market interests.

Key words: RIGHTS - TERRITORY - AGRICULTURE - LAND REGULARIZATION - DEFORESTATION - ENVIRONMENT - LEGISLATIVE FLEXIBILIZATION - AGRARIAN REFORM - AGRO-STRATEGIES - AGRIBUSINESS - AGRICULTURAL FRONTIER - PROPERTY.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - Da reforma agraria à regularização fundiária, uma mudança de modelo para a posse e a propriedade da terra.....	20
CAPÍTULO II – Conflitos pela terra e as agroestratégias para a consolidação do agronegócio.	58
CAPÍTULO III - A construção da segurança jurídica: flexibilização legislativa e segurança ao direito de propriedade na fronteira agrícola.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	129

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa nasceu com a finalidade de compreender a dinâmica da questão agrária e fundiária brasileira e contemporânea, especialmente no que tange às mudanças nas políticas públicas e na legislação sobre o tema. A pesquisa procurou ainda compreender como os negócios ligados à agricultura e a mineração vem ameaçando a existência de povos indígenas, quilombolas e camponeses, que vivem em regiões afetadas por conflitos territoriais, especialmente na Amazônia Legal.

A metodologia empregada não se pautou na análise de dados coletados em campo, mas sim, na tentativa de mapear a situação por meio de uma hermenêutica de legislação e da análise de políticas públicas e ações governamentais, com o objetivo de traçar um panorama sobre como as transformações na questão fundiária brasileira impactam as populações e o meio ambiente, especialmente nos últimos 10 anos. Tratou-se de analisar os diversos expedientes utilizados, principalmente pelo Estado e seus agentes, no processo de consolidação da segurança jurídica para os investidores na fronteira agrícola amazônica.

O marco temporal escolhido como ponto de partida para a análise foi o ano de 2009, uma vez que se percebe a criação do Programa Terra Legal como um divisor de águas no âmbito da regularização fundiária de terras públicas na Amazônia. A partir do programa, foram lançadas novas formas de aquisição legal de terras na Amazônia e, mais recentemente no Brasil, com a expansão do Terra Legal para o âmbito nacional. Parte-se do pressuposto que nas últimas décadas há uma tendência de concentração de terras, em um movimento que se iniciou ainda no período colonial, mas que passou a se expandir ativamente e com chancela do Estado a partir Programa do Terra legal e mais acentuadamente, do governo Temer, em 2016.

A partir de 2016, ocorreu a intensificação de uma coalizão de forças econômicas e políticas lideradas pelo agronegócio e pela bancada ruralista, além do mercado, retratado pelas grandes corporações, Estado e setores do Judiciário, que se utilizaram cada vez mais de estratégias políticas, econômicas, judiciais e midiáticas, para ampliar a fronteira agrícola, em atendimento aos interesses representados principalmente por grandes proprietários rurais e pelo mercado, especialmente a partir da MP 759 e da Lei 13.465/17. As consequências dessa ampliação foram a paralização da expansão da fronteira de territórios tradicionais voltados para

a reforma agrária, o que veio acompanhado de crescente movimento de pressão expropriadora destas áreas e elevação dos índices de desmatamento.

A pesquisa também procurou demonstrar que o desdobramento de programas como o Terra Legal e seus subprodutos foram produzindo uma mudança de paradigma no sentido da passagem da política de reforma agrária, consolidada pela Constituição Federal de 1988, para a de regularização fundiária nos moldes da Lei 13.465/17, visando a construção de garantias ao direito de propriedade privada, na fronteira agrícola.

Essa situação fica evidente a partir da análise de números. O Brasil é o maior país da América do Sul em extensão territorial, contando com 8.516.000 km quadrados aproximadamente, sendo que destes, 5.500.000 km quadrados compõem o território amazônico, ou seja mais de 50% do território nacional está compreendido na Amazônia, o que faz dessa região um campo fértil para a pesquisa e, sobretudo, para políticas territoriais.

A análise dos dados do IBGE indica que apesar do imenso território, a população amazônica tem uma distribuição desigual, com grande concentração populacional nas cidades, e população rural rarefeita. Não na mesma medida, nas zonas rurais. Se tomarmos como foco de análise o Estado do Amazonas, se percebe essa concentração muito claramente. Há no Amazonas 3.483.985 habitantes, dos quais 2.755.490 vivem na área urbana e 728.495 na área rural, de acordo com os dados do Portal do Governo do Estado do Amazonas, o que perfaz aproximadamente 30% da população vivendo nas áreas de campo ou de floresta, e 70% em áreas consideradas urbanas. Ainda, segundo o portal de notícias A Crítica, o município com maior número de conflitos por terra no Estado do Amazonas é Boca do Acre, distante mais de mil quilômetros da capital, Manaus.

No entanto, o que chama a atenção é que, de acordo com os números do último censo do IBGE, menos de 40% da população do município de Boca do Acre se concentra na área rural. Ou seja, mesmo com a menor parte da população vivendo em áreas rurais do município, os conflitos por terra são constantes. Qual seria a explicação para tal fato?

A explicação reside no fato de que existe uma crescente concentração de terras nas mãos de poucos latifundiários, enquanto que a população camponesa e tradicional daquelas áreas, não tem acesso à terra, ou perderam progressivamente a posse da mesma. Desta forma, essa população ou migra para a cidade, intensificando a demanda por emprego, serviços e moradia,

ou resiste no campo, seja como força de trabalho para o latifúndio, seja contrapondo-se a concentração de terras, potencializando o cenário marcado por tensões e violência.

Os exemplos de violência ligada aos conflitos desse tipo são os mais variados e se acentuaram nos últimos anos, como por exemplo, é emblemático o assassinato do deputado estadual João Carlos Batista no dia 06 de dezembro de 1988, no Pará. Trinta anos depois de sua morte, ele ainda é lembrado como o único deputado assassinado após a redemocratização do país (CAETANO, 2018).

Mas João Batista não pode ser lembrado somente por essa estatística cruel, mas sim, pelos motivos que levaram ao seu assassinato: ele era um militante dos movimentos pela democratização da terra e pela reforma agrária na Amazônia, que foi assassinado no ano da promulgação da Constituição Federal de 1988 em um período em que muitas lideranças e camponeses tinham o mesmo destino. Sua morte foi atribuída à época, a atuação da União Democrática Ruralista (UDR), representante dos interesses do capital e dos grandes latifundiários naquela região e naquele período.

Igualmente marcante foi o assassinato de Nilce de Souza Magalhães, integrante do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), em janeiro de 2016, no município de Porto Velho, em Rondônia. Nilce denunciava as violações de direitos advindas da construção da hidrelétrica de Jirau. Conhecida por Nicinha, ela foi uma das atingidas pela construção da barragem de Jirau e não conseguiu ser reassentada. Sua luta gerou denúncias de violações ambientais e de direitos humanos, além de redução da atividade pesqueira e falta de estrutura para receber os operários que migraram para a região com o objetivo de trabalhar na construção da hidrelétrica.

Os exemplos de João Batista e Nilce são uma demonstração da situação que historicamente se perpetua no campo quando se fala da realidade brasileira, e especialmente quando se fala da região amazônica, sobre a qual se debruça essa pesquisa.

Ou seja, por um lado observa-se uma situação de permanente conflito e violência pela posse e propriedade da terra e pela defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, em contrapartida à prevalência dos interesses das grandes empresas e latifundiários respaldados pelo Estado, o que faz com o o Brasil seja conhecido por liderar o ranking mundial de assassinatos de ambientalistas e defensores de direitos humanos. Segundo reportagem da Revista Veja (2018), no ano de 2017 foram mortos 207 ativistas pelo mundo. Destes, 57 foram

mortos no Brasil. Esta publicação partiu de dados da ONG Global Witness, que mapeia mortes de defensores do meio ambiente ao redor do mundo, mais especialmente em questões que envolvem indígenas e ambientalistas. Ainda segundo a GW, o governo brasileiro vem reiterando atos de desproteção às comunidades, de regularização fundiária em desatendimento a direitos fundamentais, além de flexibilização legislativa quanto a questão da conservação ambiental.

Então, é preciso lembrar que casos com maior repercussão e impacto na sociedade como os de João Batista e Nilce não são casos isolados, mas exemplos do que pode acontecer cotidianamente. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), desde 1985, ocorreram aproximadamente 1.833 mortes violentas no campo, devido a conflitos envolvendo beneficiários da reforma agrária e latifundiários, sendo que estes apresentaram um crescimento de mais de 300%, nesse período. Ainda segundo a CPT, o ano de 2016 foi o ano mais violento no campo desde 2003, quando ocorreram 60 mortes causadas por conflitos fundiários, sendo que a maior delas se deu na Amazônia. Quanto ao quesito motivação, as disputas por terra e pelos recursos hídricos são as principais e elencadas como aquelas que levaram aos assassinatos no campo, especialmente em localidades que são consideradas estratégicas para o agronegócio e para a mineração.

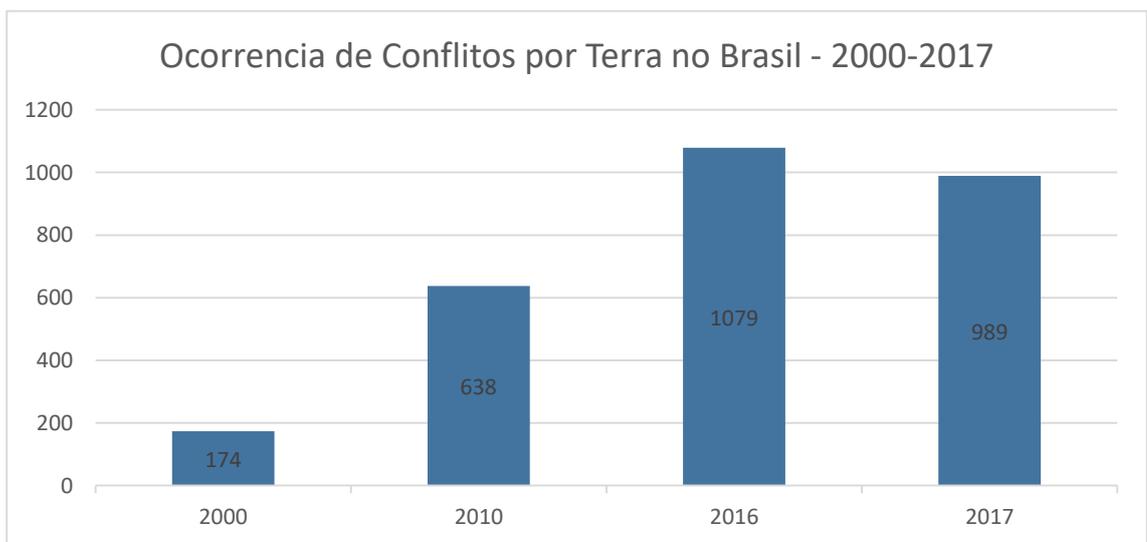
A CPT aponta em números essa situação, no Relatório Conflitos no Campo Brasil 2017, em que publicou quais são as categorias sociais e atores que mais causaram conflitos de terra e a violência a que foram submetidos os indígenas, quilombolas e camponeses, entre 2005 e 2017.

Segundo o relatório, a maioria dos conflitos se inicia por impulso de fazendeiros, empresários e grileiros. O gráfico abaixo nos mostra em imagem o que isso significa e o impacto que o poder econômico e até mesmo paramilitar, muitas vezes tutelado pelo próprio Estado e forças policiais, pode causar em termos de imposição de força e tomada de território com concentração e reconcentração fundiária. De aproximadamente 1.600 conflitos registrados em 12 anos, por volta de 1.200 foram iniciados por atores que tradicionalmente buscam concentrar territórios e abastecer mercados com produtos agropecuários.



FONTE: CPT.2018

O fato é que os conflitos no campo que culminam com ações violentas como assassinatos, por exemplo, são uma constante em franco crescimento no Brasil, como os números do relatório da CPT demonstram, passando de 174 no ano 2000, para 1079 em 2016, e 989 em 2017.



FONTE: CPT.2018

A leitura combinada destes dois gráficos evidencia o panorama dos conflitos por terra, tanto sob o ponto de vista do papel dos atores nos conflitos, como dos prováveis motivos da escalada de violência que o Brasil vive, principalmente nos últimos anos, o que mais uma vez reforça a necessidade de um olhar mais aprofundado sobre a dinâmica contemporânea da situação fundiária brasileira.

Segundo Thiago Valentim, da Coordenação Geral da CPT, existem alguns motivos que podem ser considerados como vetores gerais desse recrudescimento. São eles: a) a impunidade dos agressores, que muitas vezes nem sequer são denunciados e quando o são, podem livrar-se ou procrastinar processos por um longo período; b) o sucateamento dos órgãos ligados a questão fundiária e a falta de políticas de democratização da terra por parte do governo federal; c) a falta de investimento em reforma agrária; d) a expansão do agronegócio.

Todos esses fatores reunidos, segundo ele, produzem um campo de conflitos em potencial, pois na inércia estatal, as comunidades se colocam na linha de frente, com o objetivo de conter o avanço dos latifúndios e dos grandes empreendimentos no campo.

E assim, vamos avançando século XXI a dentro, com concentração e reconcentração de terras de forma alarmante, segundo a Oxfam, em seu Relatório Terrenos da Desigualdade de 2016. Por ele, fica claro que esse dado é um dos principais vetores da violência e dos conflitos no campo, já que apenas 1% dos grandes proprietários concentram 45% das terras em área rural. Por isso, um dos pontos fundamentais dessa pesquisa é analisar a dinâmica da concentração de terras, fatores impulsionadores, atores, estratégias e consequências, além de novos instrumentos de promoção da regularização fundiária como vetor dessa concentração.

Por isso, a escolha do ano de 2009 e do Programa Terra Legal, não foi aleatória nesta pesquisa, pois ela coincidiu com um momento de ascensão do agronegócio no Brasil. Segundo Cavalcante e Fernandes, o crescimento do agronegócio se deu por uma série de fatores, tais como: a) a valorização dos preços dos produtos agrícolas; e b) conquistas estratégicas da chamada bancada ruralista junto ao governo federal, como por exemplo, a redução de encargos para os produtores.

Então aquele foi um momento em que grandes empresas aproveitaram as altas demandas por *commodities* agrícolas como a soja, a cana de açúcar e os agro combustíveis, por exemplo, para apropriar-se de territórios em nome da produção para o mercado e do atendimento aos

interesses do capital no campo. Nesse contexto, passou a ser ainda mais fundamental concentrar terras para o aumento dos lucros e a expansão do capital financeiro.

Indo mais a fundo na análise, a política de concentração de renda e de terras foi orientada pelo neoliberalismo, segundo os mesmos autores. Logo, para compreender esse fenômeno, é necessário conceituar minimamente o sistema neoliberal, para o bom entendimento do tema da pesquisa e a compreensão do contexto nacional e internacional onde está inserida a questão da concentração de terras.

Dardot e Laval (2016) afirmam que o neoliberalismo é um sistema normativo, uma verdadeira racionalidade que estende a lógica do capital a todas as relações sociais e econômicas e que está presente em todos os países, o que obviamente inclui o Brasil.

O neoliberalismo tem a capacidade, por ser um sistema normativo, de orientar os atos do Estado, das empresas e das pessoas em geral, que na maioria das vezes, não tem consciência de que seus atos são estruturados por ele.

O neoliberalismo também é capaz de criar subjetividades e produzir relações sociais sobre escombros da destruição que pode produzir nas normas, instituições e direitos de um país como o Brasil. Ele define regras sociais para todos que se orientam pela pós-modernidade ocidental, e essas regras são regidas pelo princípio da competitividade que envolve trabalhadores e sistema financeiro, além do espaço público e privado, instigando uma situação em que até mesmo as relações humanas e sociais sejam medidas pela métrica da competição, o que justifica a temática desta pesquisa, ou seja, a proposta é refletir sobre a relação entre regularização fundiária voltada para a formalização do mercado de terras, para a concentração das mesmas e a supressão da oferta de terras tradicionalmente ocupadas ou para a reforma agrária. Por esse sistema normativo então, ocorre a generalização da concorrência como norma de conduta e o modelo de empresa é estendido para todas as subjetividades e formas de uso e ocupação do solo.

Partindo desse pressuposto é possível compreender o que os autores definem como neoliberalismo. Ele é “o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo um princípio universal da concorrência” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 17).

Ele teve origem na crise do chamado liberalismo, imperativo que dominou as relações econômicas e sociais até o final do século XIX, e que era regido pela ideia do direito natural aplicado as relações políticas e econômicas, pela propriedade privada e pela liberdade de comércio, com vistas a produzir o progresso através de um pretense equilíbrio causado pelo mercado.

No entanto, o liberalismo mostrou não ser suficientemente sólido para fornecer os princípios da sociedade capitalista, a medida em que suas relações foram se desdobrando. Segundo os autores, tornou-se frágil entender as relações econômicas sob o viés do liberalismo, já que surgiram novidades como: “o fenômeno da empresa, sua organização, suas formas jurídicas, a concentração de seus recursos, as novas formas de competição”. (CAVALCANTE e FERNANDES, 2008).

Ou seja, a passagem do século XIX para o XX marcou uma era de formação de grandes grupos industriais o que causou o enfraquecimento de pequenas empresas e propriedades, gerando uma concorrência desleal e a inadequação da receita liberal para regular esse novo momento do capitalismo. Essa crise foi o motor do advento do neoliberalismo. Não cabe aprofundar essa análise na presente pesquisa, mas uma breve noção dessa conjuntura é fundamental para compreender a emergência e a consolidação do agronegócio no Brasil e a consequente concentração de terras e de renda, advinda dessa situação.

Então, uma vez definido o neoliberalismo, e considerando o processo de concentração de terras como inserido no contexto neoliberal, é necessário pensar nas relações econômicas que envolvem a questão fundiária e rural brasileira. Se entendermos que uma das principais atividades que leva a concentração de terras no Brasil é o agronegócio, é necessário definir esta atividade para, a partir daí, investigar a conjuntura fundiária e econômica brasileira, percebendo que elas estão fundadas em um contexto mundial capitalista e neoliberal, com uma racionalidade própria, que afeta as relações econômicas e políticas. O agronegócio está presente na realidade brasileira como um espelho da racionalidade neoliberal projetando-se através da concentração de terras.

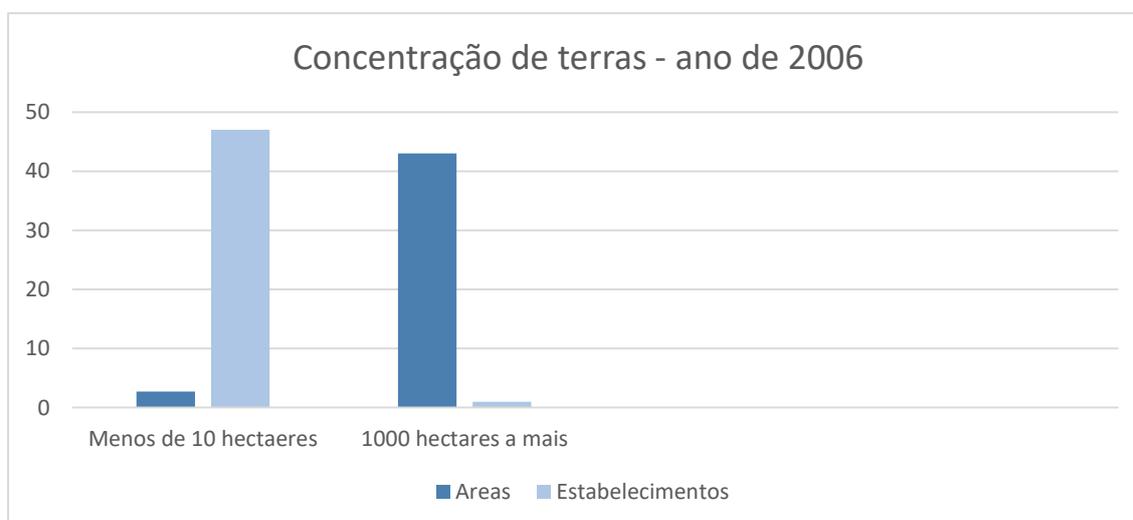
Na década de 1950, os economistas americanos John Davis e Ray Goldberg definiram o agronegócio como um “complexo de compra e distribuição de suprimentos agrícolas, produção, armazenamento, processamento e distribuição de produtos acabados” (CAVALCANTE e FERNANDES, 2008).

Tal definição nasceu da conjuntura econômica americana daquele período, marcado por avanços técnico-científicos e alta disponibilidade de terras a serem utilizadas por agricultura em larga escala para abastecer os mercados do pós-guerra, principalmente nos Estados Unidos e na Europa.

No Brasil, o conceito de agronegócio passou a ser debatido especialmente a partir da década de 1970 com a chamada “política de valorização da agricultura”, promovida pelo regime militar. Naquele momento, segundo Heredia, Leite e Palmeira (2010), nasciam termos como agricultura moderna, agricultura capitalista, empresa rural e empresário rural. Nos anos de 1980, passou a ser utilizado o termo agroindústria, com a preocupação já de aliar a integração entre agricultura e indústria, insumos e produtos.

O agronegócio, segundo esses autores, é a radicalização da visão em que a agricultura em si só tem significado para a economia se estiver aliada à atividade industrial e ao seu gerenciamento, o que demonstra que o conceito de Davis e Goldberg continua atual para explicar os métodos utilizados para estimular a agricultura capitalista no Brasil.

Com o “boom” das exportações de produtos agrícolas e agroindustriais, especialmente nos anos de 1990, ocorreu a adoção definitiva do agronegócio por produtores e empresários brasileiros. As relações advindas das atividades reguladas por contrato entre o sistema produtivo e o mercado, estimularam a apropriação e a consequente concentração de terras, o que perdura até hoje. Em contrapartida, produzem-se mais conflitos e mais violência, como asseveram Cavalcanti e Fernandes.



O gráfico e os números servem para deixar claro como se formou e se consolidou no Brasil, uma lógica de concentração de terras desde a década de 1970. Essa lógica envolve o agronegócio e a idéia de que o uso da terra para obtenção de lucro e de abastecimento de mercados é sinônimo de desenvolvimento fundado na integração dos produtores sob a liderança de empresas que configuraram os espaços e territórios em função da lógica produtiva. O papel destas empresas é atuar junto ao Estado na defesa dos interesses do próprio agronegócio, inserindo um caráter competitivo ao processo e se utilizando de estratégias de ampliação do mesmo.

Essa é uma realidade que se estende no tempo. O governo federal brasileiro e seus órgãos vêm adotando uma postura que, historicamente, se distancia do atendimento de interesses das populações camponesas e tradicionais, dando maiores privilégios aos setores ligados ao agronegócio os representantes desses interesses que são representados pela bancada ruralista, por exemplo. (CASTRO e A LEITE, 2018)

Mesmo em governos considerados mais progressistas, como os de Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, isto se deu, ainda que em uma escala mais moderada. Tratam-se de atos que inviabilizaram a reforma agrária, por exemplo, o acordo 775 no ano de 2016, do Tribunal de Contas da União que suspendeu a concessão de benefícios no Programa Nacional de Reforma Agrária, e que praticamente paralisou o programa no Brasil, no mesmo ano do impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

O chamado golpe representou uma ruptura da democracia brasileira, trazendo consequências para a questão agrária e fundiária do Brasil, e deixando à tona um tom neoliberal para as relações em torno da agricultura, como por exemplo, a publicação do acordo em questão.

Em nome de uma austeridade necessária para retirar o Brasil da crise que teria sido gerada por ações desastradas do governo deposto de Dilma, passaram a fazer parte da agenda, cortes no orçamento que inviabilizaram a ação do governo em vários setores, dentre eles, a agricultura familiar. Destacaram-se nesse processo, duas medidas legislativas específicas que foram: a aprovação da Emenda Constitucional 95/16 e da Medida Provisória 759/16.

A primeira, implementou o chamado teto de gastos e limitou a capacidade de investimentos do Estado, especialmente na área social. A segunda, tinha como objetivo regulamentar o chamado mercado de terras no Brasil, além de desobrigar o Estado brasileiro da

realização de investimentos e promoção de infraestrutura no campo. Ou seja, esses exemplos de medidas governamentais tomadas especialmente após 2016, deixam claro a retomada de uma agenda com pontos bem marcados de neoliberalismo e de retirada de direitos sociais e trabalhistas, notadamente na área rural.

Assim, se percebe a necessidade de um olhar cuidadoso sobre os dispositivos que permitiram a “neoliberalização” da política e da economia brasileira. A importância de se estudar institutos como a de regularização fundiária rural reside em demonstrar pelo seu exemplo, um modelo de política e de sociedade proposto e as relações de poder que a sustentam. “Em geral, a questão agrária exige 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”. (CASTRO e A LEITE, 2018, p. 5).

Com este objetivo a pesquisa delimitou como marco temporal de estudo a criação do Programa Terra Legal em 2009, até a edição da Lei 13.465/17, assim como os documentos legislativos afins a esta lei. Reafirmo que contemporaneamente a reforma agrária, contemplada na Constituição Federal de 1988 e colocada como política a ser seguida pelo governo federal, vem sendo duramente atacada e esvaziada de sentido, através da promoção do instituto da regularização fundiária, e que setores como o agronegócio, a bancada ruralista e o próprio Estado concorrem para promover agroestratégias, visando dar segurança jurídica ao direito de propriedade na fronteira agrícola, em detrimento do chamado princípio da função social da propriedade, que agora surge no debate como elemento a ser revisto.

Claro está que existe uma espécie de aliança entre mercado, produtores e setores da política e do judiciário que produzem medidas que engessam o Estado e, com isso, vão se abrindo as estradas pelas quais transitam o mercado liberal de terras e suas consequências, como os conflitos e a violência 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. 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”. (LEITE, CASTRO, SAUER. 2018. p. 22).

Outro elemento que é necessário considerar quando se pensa na pertinência e até na urgência de que estudemos com afinco a questão fundiária brasileira e especialmente a amazônica é a situação da agricultura brasileira e de que forma essa situação legitima narrativas de necessidade de promoção de desenvolvimento.

Em meados de 2017, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), publicou um relatório sobre as perspectivas agrícolas do Brasil e da América Latina no período compreendido entre os anos de 2017/2026. Nele, projetava-se o Brasil como o maior produtor mundial de soja na próxima década. Esperava-se que a produção crescesse a uma média de 2,6% ao ano, fazendo com que o país liderasse a exportação mundial do produto até 2026. O mesmo valeria para o mercado da carne e do açúcar, com uma projeção de concentração de exportação na ordem aproximada de 44% e 48%, respectivamente. Finalmente, o relatório também projetava um aumento de 40% na produção de etanol (FAO, 2017).

Assim, o Brasil apresentava, de acordo com a FAO, uma perspectiva a ser comemorada, de maior crescimento na produção dos principais produtos agrícolas voltados para a exportação e para o setor de produção de energia, já que dispunha e ainda dispõem de uma grande quantidade de terras agricultáveis, além de viver uma era de expansão das áreas cultivadas. Os números comprovavam a projeção, segundo o relatório, já que o aumento de áreas cultivadas foi de aproximadamente 10% nos últimos dez anos.

Diante dos dados apresentados, parece que o Brasil se intui com uma vocação natural para a agricultura e isso seria digno de comemoração para alguns setores da sociedade como o agronegócio, por exemplo. Além disso, essa narrativa também fundamenta a ideia de promoção do desenvolvimento com a utilização de nossos recursos naturais. Então, a atual conjuntura agrária brasileira acaba nos remetendo para grandiosos empreendimentos ligados ao setor agrícola. Afirma-se a ideia de Brasil como celeiro do mundo, ainda que o mesmo se caracterize pela concentração fundiária e a produção voltada para abastecer mercados especialmente externos, além da produção de *commodities*, o que gera conflitos e desigualdade no meio rural.

Mesmo com grandes empreendimentos e perspectivas grandiosas, é preciso estar atento ao que disse Sergio Sauer (Fórum, 2014) disse, ao explicar que o agronegócio, forma dominante da economia agrária do Brasil, viola os direitos ligados à terra, território e alimentação. “O mercado, como regulador, vai sempre pensar pelo lado do que dá mais dinheiro. Os proprietários não estão preocupados em diminuir metade da fazenda e cultivar alguma outra coisa”.

A partir da perspectiva de Sauer, sobre a aliança entre os proprietários rurais e o mercado, vale lembrar que os proprietários estão muito bem organizados politicamente, possuindo hoje uma Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, que se apresenta como um entidade representativa de todos os segmentos dos produtores rurais, e “apoia a geração de novas tecnologias que possam auxiliar o produtor no plantio e manejo e a criação de agroindústrias responsáveis por aumentar a produtividade rural”, conforme informação contida na página da internet da entidade. Além disso, compõem uma bancada de deputados no Congresso Nacional, com 207 membros, segundo a página Congresso em Foco. É a chamada Bancada Ruralista, que domina 40% das cadeiras disponíveis no Câmara dos Deputados.

Sauer acentua que o fortalecimento da bancada ruralista tem raízes ainda no período colonial, indicando um desenvolvimento acelerado nos últimos anos, mesmo que violando direitos de indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais, assentados da reforma agrária e o meio natural.

Na mesma linha de pensamento, segundo Lauro Mattei (2017), essa situação vem se acentuando desde agosto de 2016, quando se confirmou o chamado *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, com a subida ao poder do atual presidente Michel Temer.

É preciso também chamar a atenção quanto ao objeto da pesquisa que, conforme as datas consideradas, o tema que se pretende analisar é o tempo presente, que é dinâmico e ainda se encontra em galopante processo de transformação e acomodação dos fatos e dos interesses que estão envolvidos por eles. Por isso, dados concretos são fundamentais para a análise, uma vez que estes vão demonstrando quais agroestratégias estão sendo utilizadas pelos atores e de que forma a realidade vai sendo moldada, a partir delas.

Nesse sentido, para exemplificar o fato de que o governo Temer produziu medidas de desmonte da reforma agrária, de fortalecimento do agronegócio, em detrimento da agricultura familiar e da reforma agrária, alinhando as decisões do Executivo, aos interesses da bancada

ruralista e do agronegócio que ela representa, é esclarecedor citar medidas do governo Temer, trazidas por Mattei: a) mudanças institucionais, como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), colocando a questão agrária em uma situação de diluição na questão social, o que pode esvaziar os projetos e programas voltados ao campo; b) a desestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com a redução drástica de destinação de recursos e com a publicação do Decreto 8.889/16 que extinguiu o Departamento de Renda e Agregação de Valor da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), o que esvaziou os projetos do PAA; c) o cancelamento das chamadas públicas para a Assistência Técnica de Extensão Rural (ATER) que visava dar suporte para associações de agricultura familiar e para assentados da reforma agrária; d) a suspensão do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), conhecido como Minha Casa Minha Vida Rural; e) finalmente, a edição da Medida Provisória 759, convertida posteriormente, na Lei 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Esses são dados contundentes que desvelam a conjuntura de concentração fundiária, os conflitos pela posse da terra e violência, a aliança entre governantes, legisladores, grandes proprietários e empresários, além das perspectivas apontadas para a agricultura brasileira nos próximos anos.

Então, voltando ao relatório elaborado pela FAO, e refletindo sobre todos os dados trazidos até aqui, é possível considerar que se assiste à reprodução da ideia de Brasil como “celeiro do mundo”, por exemplo, como uma narrativa que legitima a ideia de desenvolvimento, onde o avanço da fronteira agrícola justificava a inserção do Brasil como potência da agricultura exportadora, sem que seja trazido para o debate as contradições que esse sistema engendra.

Tratar a questão fundiária e seus desdobramentos no Brasil contemporâneo significa a imposição de um novo imperativo sobre quem tem direito a terra associado ao um debate que orbita sobre quem tem a capacidade de promover desenvolvimento.

Além disso, as recentes alterações legislativas referentes a questão fundiária, especialmente a Lei 13.465/17, representaram uma ruptura quase total da política de reforma agrária, pois consolidaram uma tendência de reconcentração fundiária, na contramão dos

princípios constitucionais da reforma agrária e da progressiva consolidação dos direitos territoriais de povos tradicionais, como indígenas e quilombolas, e também com relação a questão da proteção da natureza e a violência no campo.

Essa tendência vem inclusive encontrando eco em âmbito estadual e municipal. Vários são os exemplos de que os governos vêm defendendo o modelo de regularização fundiária hoje vigente e que se iniciou com o Programa Terra Legal, em 2009, como algo a ser comemorado e disseminado por todo o país, especialmente na Amazônia Legal. Por exemplo, em março de 2018, o portal de notícias Manaus Alerta trouxe a notícia de que o governador Amazonino Mendes lançou um programa chamado Fórum Fundiário, com o objetivo de auxiliar as prefeituras no processo de regularização de terras através de propostas e projetos; identificação de áreas e beneficiários prioritários; mediação de conflitos; repressão as irregularidades; e, finalmente, democratização dos procedimentos ligados ao ordenamento fundiário nos municípios do Estado do Amazonas.

Tendo em vista as breves reflexões desenvolvidas, é possível sustentar que podemos estar vivendo um deslocamento no que tange a questão fundiária em que a reforma agrária, prevista constitucionalmente como modelo fundamental de regularização, assim como as formas de regularização fundiária coletivas cedem progressivamente lugar as formas de regularização fundiária fundadas nos preceitos da propriedade privada. Este deslocamento foi construído a partir de sucessivos esforços de flexibilização legislativa realizado pela bancada identificada com os interesses de setores do agronegócio em busca de segurança jurídica para seus investimentos.

Este trabalho se propõe a analisar este deslocamento político e jurídico, principalmente a partir de 2016, período de aceleração desse fenômeno. Levanto a hipótese de que este deslocamento se inicia com a criação do Programa Terra Legal que deu início a um novo momento, constituindo um divisor de águas entre uma política fundiária fortemente associada à política de reforma agrária e consolidada pela Constituição Federal de 1988, para outro modelo de regularização fundiária manifesto nos moldes da Lei 13.465/17.

Ou seja, houve uma mudança radical de políticas para o campo, onde o princípio da função social está sendo substituído pela ideia de propriedade, eficiência e atendimento aos interesses do mercado.

Buscando compreender este fenômeno de refundação das bases e dispositivos relativos à questão fundiária, a pesquisa está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo é intitulado de “Da reforma agrária à regularização fundiária, uma mudança de paradigma.”. Neste capítulo descreve-se as alterações legislativas patrocinadas pelo governo Temer (a partir de políticas e mudanças no marco legal já em curso), que de forma acelerada foram esvaziando o programa de reforma agrária e abrindo um debate novo sobre a propriedade da terra e da natureza, bem como sobre a reorientação do princípio da função social da terra. Essa situação se acentuou especialmente a partir da edição da Medida Provisória 759/16, que culminou na Lei 13.465/17, inclusive com propositura de Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, com questionamentos sobre os princípios contidos na lei que tendem a afastar estes os fundamentos da questão fundiária brasileira, como a ADI 5771 e 5787.

A pesquisa não se encerra no governo Temer, mas ela reconstitui o processo que alicerçou as mudanças no marco legal do governo Temer, ou seja, as alterações no marco legal desde 2009 promovidas através do Programa Terra Legal. Então, um segundo objetivo do capítulo é trazer à baila a questão da regularização fundiária desde este programa, no sentido de fundamentar a ideia de que o processo de regularização, nos moldes atualmente propostos são resultantes de um processo de reorientação da destinação do estoque de terras públicas na Amazônia. Procura-se demonstrar que os elementos legislativos e administrativos que permitiram a edição da MP 759 constituem o desfecho particular de um processo prévio.

O capítulo se propõe a situar a questão fundiária, especialmente na região amazônica, bem como resgatar os principais dispositivos legais sobre o tema desde os governos militares, além de conceitos chave para o entendimento da questão, até o momento contemporâneo de 2017, com a edição da Lei 13.465/17.

Finalmente, o capítulo traz a origem etimológica dos termos “agrário, rural e fundiário”, com vistas a promover o cruzamento dos conceitos e refletir com clareza sobre a questão agrária e fundiária brasileira, numa tentativa de sinalizar as diferenças conceituais que podem haver entre os termos. Também senti necessidade de trabalhar com os termos ligados a reforma agrária, regularização fundiária, posse e propriedade, o Estado e seu papel nesse processo, fronteira agrícola, a titulação da Lei 13.465/17 e o chamado “titulômetro”, bem como com o papel dos aparelhos de governo como o Incra, por exemplo.

O segundo capítulo tem o título de “Os conflitos pela terra, as agroestratégias neoliberais para a consolidação do agronegócio como sinônimo de desenvolvimento na fronteira agrícola e as consequências ambientais desse modelo”. Nele, a questão central abordada são as agroestratégias, cuja função seria fortalecer a ideia de propriedade como sinônimo de liberdade individual e desenvolvimento na sociedade. Essas estratégias chamadas de agro, visam a construção de uma noção da necessidade de modernização da agropecuária, e estão presentes em vários canais, como o midiático e o governamental, por exemplo. Elas contribuem para que se considere que é preciso ampliar a fronteira agrícola, omitindo no mais das vezes a existência das contradições, como a existência de conflitos, violência e disputas por poder e terra envolvendo setores produtivos e especulativos da economia e os povos tradicionais e camponeses.

As agroestratégias são marcadas por coalizões que ocorrem entre Estado, mercado, grandes proprietários e empresários, a bancada ruralista e o Judiciário que através da tomada de decisões conservadoras “se alinham para acabar com as proteções ambientais e sociais básicas, o que expõe boa parte da floresta amazônica a danos gravíssimos.”¹ Além das narrativas para a consolidação da ideia de desenvolvimento e propriedade na Amazônia, um outro fator relevante são as antinomias que cercam a legislação brasileira sobre temas ambientais e sociais, como por exemplo com relação a Lei 12.651/12, o chamado Código Florestal, que em nome de um modelo desenvolvimentista pode produzir retrocessos sociais e ambientais, difíceis de sanar. Esse é um exemplo de legislação legitimadora de conflitos, onde quem costuma vencer é quem detém o poder econômico.

Desde a colonização do Brasil pelos europeus, no século XVI, vigora a ideia de utilização da terra como um meio para atingir o desenvolvimento e assim, indiretamente, se consolidou a ideia de que a própria terra pode ser tratada como mercadoria. A partir de outras perspectivas a terra e recursos naturais constituem condição para sua reprodução cultural, social, religiosa e econômica. Visões distintas tornaram a terra palco de lutas por direitos, especialmente dos povos tradicionais, frente ao grande capital e aos projetos de reconcentração de terra, com vistas a abastecer mercados nacionais e internacionais, com soja e biocombustíveis, por exemplo.

¹ Disponível em <http://amazonia.org.br/2017/05/floresta-amazonica-e-ameacada-por-bancada-ruralista-no-brasil-alerta-liberation/>

O terceiro capítulo tem o título de “A construção da segurança jurídica e das garantias ao direito de propriedade na fronteira agrícola, a partir da flexibilização legislativa em curso no Brasil”. É preciso reconhecer que o campo normativo não é neutro, mas sim, um campo de lutas por direitos, privilégios e poder. Logo, analisar a questão da regularização fundiária na Amazônia, objeto desse trabalho, não pode prescindir de traçar um panorama legislativo, uma vez que o neoliberalismo, pano de fundo dessa questão, já foi definido como um sistema normativo, uma racionalidade. Esse conceito se comprova pela situação de utilização da legislação para uma espécie de “acomodação agrária”, desde os tempos do Brasil colônia.

A análise normativa compõe o próprio título da pesquisa, pois discutir a passagem da reforma agrária para a regularização fundiária, requer debater sobre a construção do arcabouço legislativo e capitalista que envolve a ideia de segurança jurídica ao direito de propriedade no campo.

Um grande marco para a questão da terra foi a Constituição Federal de 1988. Ela foi promulgada durante a chamada redemocratização do país, após vinte anos de ditadura militar e em função de grande pressão social foi resultado de debates sobre direitos, entre eles, o direito à posse da terra. Então, ela traz em seu texto elementos fundamentais para a questão agrária e fundiária no Brasil, com inovações diversas e até “progressistas”, considerando valores tão arraigados e constituídos historicamente, como por exemplo, o princípio da função social da propriedade como forma de dar legitimidade ao próprio direito de propriedade, e um capítulo que trata especificamente da reforma agrária, dando legitimidade a ela, e trazendo uma inovação que foi conferir à União Federal a competência para desapropriar imóveis rurais que não cumprissem com sua função social, para fins de reforma agrária, conforme o artigo 184.

Ela também estabeleceu políticas de regularização fundiária para terras habitadas por populações tradicionais, como indígenas e quilombolas e definiu como bens da União Federal as terras indígenas, dando aos mesmos o usufruto sobre elas, além de reconhecer que essa ocupação tem caráter permanente, como um requisito para a preservação do bem-estar desses povos, bem como para a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. No caso das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas, o artigo 68 dos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT), garante aos mesmos, a propriedade definitiva das terras em que vivem, cabendo ao Estado a garantia dessa propriedade.

O artigo 225 estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, e a política de reforma agrária e todas as demais políticas fundiárias brasileiras devem ser conjugadas com a preservação ambiental, inclusive as políticas de regularização fundiária.

Mas, além da Constituição de 1988, também interessam as atividades legislativas afins ou conflitantes, tanto anteriores a Constituição, como posteriores a ela, como por exemplo, a lei da reforma agrária, decretos e, finalmente, a Lei 13.465/17.

CAPITULO I - Da reforma agraria à regularização fundiária, uma mudança de modelo para a posse e a propriedade da terra.

Esse capítulo pretende mostrar que está em curso uma passagem da reforma agraria para a regularização fundiária no Brasil, em moldes que não se enquadram no princípio da função social da propriedade e na previsão constitucional sobre o tema. Há indícios de que essa situação vem se confirmando especialmente desde o ano de 2016. Daquele ano em diante, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tem adotado como sua diretriz principal, a concessão de títulos individuais de domínio da terra ao maior número possível de assentados da reforma agrária. Por exemplo, em 2017 foram concedidos dois mil títulos, sob o argumento de que a titulação é um vetor de desenvolvimento econômico e social dos contemplados (BRITO e BRANDÃO, 2018)

Os servidores do Incra foram estimulados a emitir uma grande quantidade desses títulos, inclusive com premiação e metas a serem cumpridas pelas superintendências regionais. Essa situação foi institucionalizada pela criação do chamado titulômetro. O princípio do mesmo é verificar quantos títulos cada superintendência regional tem emitido, e as vencedoras são automaticamente premiadas. Por isso, o ano de 2017 bateu todos os recordes de emissão de títulos provisórios e definitivos, uma vez que os servidores foram fortemente estimulados a isso, sendo a entrega dos títulos transformada inclusive em eventos de promoção de políticos e servidores envolvidos, como noticiou o G1, no ano de 2018, cuja manchete dizia: “Mais de 600 famílias recebem títulos de regularização fundiária em Rondônia. Entrega foi realizada em solenidade em Porto Velho nesta sexta-feira (16). Famílias fazem parte do programa de regularização fundiária” (MORAIS, 2018).

É preciso lembrar que, segundo o Incra existem duas espécies de títulos, o provisório e o definitivo, que são definidos pelo Incra, como Contratos de Concessão de Uso (CCU) que é o primeiro documento expedido para a família beneficiária. Ele garante a exploração do lote no assentamento, de forma provisória, e o acesso às políticas da agricultura familiar, como crédito e assistência técnica. Tem validade de cinco anos e pode ser prorrogado por igual período; e o Título de Domínio (TD) que transfere o imóvel ao beneficiário da reforma agrária de forma definitiva. Ele é garantido pela Lei 8.629/93, a partir do momento em que se constata que o

assentado cumpriu as cláusulas do Contrato de Concessão de Uso e tem condições de cultivar a terra e de pagar o Título de Domínio em parcelas anuais.”

Logo, o que se verifica é que a lei estabeleceu um parâmetro a ser seguido que é a concessão de uso, seguida de titulação. E é esse parâmetro que foi originalmente institucionalizado pelo Incra. E é aqui que reside um dos problemas que o orientou esta pesquisa. Será que o Incra tem se orientado pela lei nos tempos contemporâneos? Ou seja, a distribuição de títulos tem obedecido o previsto na Lei 8.629/93? A resposta a essa questão é fundamental uma vez que se debate aqui, ou seja, saber se a regularização fundiária está substituindo a reforma agrária.

Em 2017, o governo federal concedeu aproximadamente 26 mil títulos de domínio, que conferem propriedade ao titulado, em 2017. O volume foi dez vezes superior ao da média histórica desde 2003 e superou a soma de todos os títulos emitidos nos últimos dez anos, o que demonstra que o movimento que temos assistido é o de uma mudança na ênfase da política de reforma agrária para uma política acelerada de regularização fundiária, baseada em critérios de eficiência e produtividade que não se coadunam com o princípio da função social da propriedade, esculpido na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018).

Apesar destas evidências, o Incra vem negando tal situação, dando inclusive uma resposta à reportagem e argumentando que ocorreram cortes de orçamento no instituto a partir de 2016, além de que o titulômetro não tem a função de “desmontar a política nacional de reforma agrária” (REPORTER BRASIL, 2017).

Segundo o Incra, o titulômetro é apenas uma ferramenta de endomarketing, com a única função de valorizar o trabalho e o comprometimento dos servidores e das superintendências regionais. Essa narrativa deixa claro que existem sim, metas a serem cumpridas, uma vez que o próprio órgão fala em valorização e comprometimento dos servidores.

Ainda segundo o Incra, a emissão de contratos de concessão de uso e de títulos de domínio estaria desatualizada em dez anos aproximadamente, e isso deve ser combatido, uma vez que é função institucional do órgão, cumprir a lei 8.629/91 e emitir o contrato de concessão de uso, assim que o assentado recebe a terra. Além do mais, essa concessão deve, obrigatoriamente, evoluir para a titulação. Por isso, estaria havendo uma espécie de força tarefa no instituto, visando dar maior celeridade ao processo de titulação.

Por isso, o titulômetro foi apresentado em 2017, como uma resposta do Incra, à solução do problema. “O processo de titulação em curso busca corrigir tais distorções. Não há “excesso de emissão”. O Incra apenas trabalha para cumprir a sua obrigação (entregar o CCU) e respeitar o direito assegurado ao beneficiário da reforma agrária (receber o TD)” (REPORTER BRASIL, 2017).

Sobre o argumento de que o titulômetro poderia ser um instrumento de reconcentração fundiária, o órgão cita três motivos que desmontariam essa tese: a) o título de domínio apresenta cláusulas resolutivas que impedem a reconcentração; b) somente é passível de titulação o imóvel que já passou por todos os programas de crédito e infraestrutura do Incra; c) o título só é fornecido ao assentado depois que todas as exigências legais se confirmam. Sobre a redução orçamentária, o órgão afirmou que esse problema não o impede de seguir os procedimentos padrão que viabilizam a reforma agrária e a regularização fundiária.

Nesse caso, para analisar a atuação do Incra e verificar os objetivos do titulômetro, as chamadas cláusulas resolutivas são essências, já que elas devem ser o parâmetro de análise para verificar se a emissão de títulos está de fato ocorrendo de forma equilibrada. A concessão do título de domínio está contida no artigo 15 da Lei 11.952/09, alterada pela Lei 13.465/17.

A lei obriga que aquele que recebe o título de domínio utilize a terra para fins agrários, cumpra a legislação ambiental, e não explore trabalho análogo a escravidão. Segundo o Decreto 9.309/18 que regulamentou a Lei 11.952/09, o descumprimento destas condições resolutivas pelo titulado, implica a resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão de direito real de uso, com a consequente reversão da área em favor da União.

Para que se verifique se as cláusulas resolutivas estão sendo cumpridas, o Decreto 9.309/18 estabelece os parâmetros para tal. Por exemplo, a prova de que a terra está sendo utilizada para agricultura por exemplo, deverá ser feita por documentos, técnicas de sensoriamento remoto ou vistoria; a prova do respeito à legislação ambiental se dá com certidões negativas de descumprimento de legislação ambiental e a apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que pode ser substituído por termo de ajustamento de conduta. Mas, chama atenção o artigo 21 deste decreto, que diz que caso o ocupante que tenha cumprido as cláusulas contratuais e cujo contrato de concessão de uso tenha sido expedido há mais de dez anos será dispensado das condições resolutivas ou, se for o caso, receberá o título de domínio sem condição resolutiva.

Ou seja, a regulamentação que trata das cláusulas resolutivas, que poderiam impedir irregularidades na titulação, obstáculos para que ela ocorra ou retorno de terras para o patrimônio da União, são em tese bastante frágeis, já que a prova pode ser feita com a apresentação de documentos, cadastros auto declaratórios como é o caso do CAR e a vistoria, que está a cargo do Incra e demais órgãos do governo, pode ser feita na forma remota. Além disso, descumprimentos flagrantes de legislação ambiental podem ser relativizados por termos de ajustamento de conduta, que não trazem nenhuma garantia de que o dano ambiental será reparado e nem que não ocorrerá novamente. Por fim, existe a previsão de que para os casos de contratos de concessão de uso emitidos a tempo superior a dez anos, estes automaticamente habilitam o candidato a titulação, sem que o mesmo tenha que se submeter à cláusulas resolutivas.

E foi nesse contexto que o governo federal comemorou a entrega de 22 mil títulos somente no mês de março do ano de 2018, na Amazônia Legal, e instituiu o dia 15 de março como o “Dia da Titulação”, data da publicação do Decreto 9.309/18, comemorando um novo período do Programa Terra Legal, com muito mais eficiência, já que a meta era a entrega de 35 mil títulos até o final de 2018. A novidade a ser comemorada, segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), era que seriam distribuídos 116% a mais de títulos do que em toda a história do Programa Terra Legal.

Naquela oportunidade, o secretário especial da SEAD, Jefferson Coriteac, comemorou a atuação do governo, dizendo que a medida contribuiria para diminuir inclusive os conflitos agrários e o desmatamento.

“Estamos falando de uma legislação pacificadora, que cria mecanismos de renegociação, dando ao agricultor ocupante de boa-fé a oportunidade de regularizar sua situação, desde que atenda aos critérios previstos em lei. Ao regularizar a propriedade, geramos uma segurança jurídica. O que identificamos nas áreas de conflito é que não há posse legal por determinadas propriedades, isso que gera o conflito. Agora aquela terra será identificada legalmente e terá proprietário definido. A partir do momento que o proprietário daquela terra tem um documento para chamar de seu, ele tem a responsabilidade de cuidar daquela terra que agora faz parte do seu patrimônio. A Sead está desenvolvendo

ferramentas para permitir o acompanhamento sistemático da situação ambiental dos imóveis que são objeto de atuação do Programa Terra Legal”.²

É interessante perceber que no mesmo evento, esteve presente o coordenador-geral da regularização fundiária da Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), José Dumont, e o mesmo se refere a necessidade de verificação das cláusulas resolutivas, mas coloca o Decreto 9.309/18 como o norte para a verificação desse cumprimento. “Com a publicação deste Decreto foi definido de forma mais clara as competências entre a Sead, Incra e SPU. Além de regulamentar de forma mais objetiva a maneira de verificação das condições resolutivas dos títulos expedidos do Programa Terra Legal o novo regulamento ainda estabelece o preço a ser cobrado nas titulações de regularização fundiária”³.

Então fica claro que, de acordo com as narrativas oficiais, o titulômetro é um instituto necessário e contemporâneo, que veio para oxigenar a atuação do Incra, como uma legislação atual que impediria conflitos fundiários e ambientais, desmatamento e mais largamente falando, a própria reconcentração fundiária. E assim, segundo a Lei 11.952/17, hoje até 2.500 hectares de áreas ocupadas poderão ser regularizados.

Voltando ao argumento do Incra de que as cláusulas resolutivas da titulação são capazes de impedir a reconcentração fundiária, não parece haver segurança de que o que está dito na lei poderá impedir o descumprimento das mesmas e, se o objeto desse trabalho é justamente investigar sobre uma mudança de modelo que privilegia a titulação e não a reforma agrária, é preciso investigar mais a questão do titulômetro.

O titulômetro está em sintonia perfeita com a Lei 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e altera a legislação referente a Reforma Agrária. Essa lei adveio da Medida Provisória 759, chamada de MP da Grilagem pelos especialistas na questão, pois ela permitiria a legalização massiva, abrindo caminho ao agravamento do desmatamento, e dos conflitos de terra, principalmente na Amazônia, além de retirar exigências ambientais para a regularização fundiária, o que também pode estimular o desflorestamento (ISA, 2017).

² <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/sead-entrega-22-mil-t%C3%ADtulos-somente-em-mar%C3%A7o-na-amaz%C3%B4nia-legal>

³ Idem.

Além disso, a lei coloca o Princípio da Eficiência como um balizador da titulação em detrimento da função social da propriedade. Ou seja, os servidores do Incra, atualmente envolvidos no processo de titulação, precisam conceder títulos individuais para cumprirem as suas metas profissionais, e esse fato chama a atenção pois essa política de atuação inverte os valores que justificam a sua existência, desde a fundação.

O Incra foi criado durante o governo militar, pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, e se coloca, institucionalmente falando, como uma autarquia federal cuja missão prioritária é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional.

No entanto, nos últimos anos parece estar havendo uma mudança estrutural nessa missão. Desde 2015, segundo dados do próprio Incra, houve um aumento de mais de 500% no número de títulos concedidos, em detrimento dos assentamentos, que caíram 94%. E, a previsão é que em 2018 se consolidem ainda mais cortes para a reforma agraria, que podem chegar à ordem de aproximadamente 80%.

Para entender os motivos pelos quais essa mudança de perspectiva é anômala no que tange a questão agraria é preciso definir o que são assentamentos rurais e o que são titulações. Segundo definição do Incra, assentamentos rurais são um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si e que antes, estavam instaladas onde anteriormente existia um imóvel rural pertencente a um único proprietário. Cada uma dessas unidades, também chamadas de lotes ou glebas, é entregue pelo órgão para uma família sem condições de ter acesso à terra por outros meios. Já a titulação, beneficia pessoas físicas individualmente, através da concessão do título de domínio que já foi definido anteriormente como o ato que transfere o imóvel ao beneficiário da reforma agrária de forma definitiva, a partir do momento em que se constata que o assentado cumpriu as cláusulas do Contrato de Concessão de Uso e tem condições de cultivar a terra e de pagar o Título de Domínio em parcelas anuais, além de não descumprir as cláusulas resolutivas.

Analisando esses conceitos e pensando nas mudanças ocorridas tanto administrativamente, quanto sob o ponto de vista legislativo desde 2009, evidencia-se que a política agrária brasileira vem passando nos últimos tempos por uma mudança de perspectiva. Ou seja, a ideia seria diminuir o número de assentamentos e aumentar a emissão de títulos de domínio, gerando mais proprietários e menos assentados. É graças a estas metas de titulação,

que o titulômetro foi criado e ganhou importância fundamental para a política agrária contemporânea. A ideia seria titular e não mais, assentar.

Em notícia publicada na página do Incra na internet, no dia 18 de janeiro de 2018, a titulação foi comemorada como sendo sinônimo de desenvolvimento, pois segundo o órgão, geraria segurança jurídica para os titulados, garantindo a eles inúmeras vantagens, tais como, crédito rural. Disse o Incra que “com o título definitivo, o agricultor assentado se torna proprietário do lote e pode ampliar o investimento na terra. Além disso, ele tem a possibilidade de acessar linhas de crédito mais robustas e ascender econômica e socialmente. A titulação beneficia não só os assentados, mas a economia local, dos municípios e do Estado” (INCRA, 2018).

No entanto, especialistas no assunto como Igor Rolemberg, antropólogo e pesquisador dos conflitos fundiários na Amazônia, já discordaram dessa posição. Segundo ele, com essa política, o governo pode estar se isentando do eixo estrutural da reforma agrária que é fornecer a infraestrutura necessária para que o pequeno agricultor consiga ficar na terra e produzir. Assentamentos exigem que o Incra promova o investimento em estradas e infraestrutura, além de financiamento para o plantio. Já com o título de domínio, o agricultor perde incentivos e linhas de crédito, podendo passar por dificuldades e, muitas vezes, ter que vender ou até perder a terra titulada, por dívidas com o banco (GUERRA e MAGALHAES, 2017).

Portanto, as medidas que o governo vem anunciando como políticas de apoio à reforma agrária poderão resultar, na verdade, em uma nova dinâmica de concentração fundiária. É importante insistir que essa dinâmica somente foi possível graças a flexibilização legislativa ocorrida a partir de 2009, com a criação do Programa Terra Legal, e que culminou anos depois com a MPV 759, intitulada MP da Grilagem e que foi posteriormente convertida na Lei 13.465/17, trazendo para dentro do Incra ideais de eficiência e competitividade.

Durante esse período de nove anos, houve um processo de flexibilização legislativa e do Programa Terra Legal, que será oportunamente aprofundado durante a escrita da dissertação, mas que pode ter sido o responsável por essa passagem da reforma agrária para um projeto de reconcentração fundiária, e o titulômetro é bastante simbólico disso, pois representa uma espécie de mentalidade que vai progressivamente abandonando a ideia de função social da propriedade e os direitos sociais e ambientais das populações tradicionais envolvidas, como os indígenas e quilombolas, por exemplo, conferindo ao processo uma visão de eficiência e

competitividade que se coaduna perfeitamente com os princípios do mercado financeiro e das commodities, além da especulação imobiliária em territórios onde anteriormente a primazia era da reforma agrária. Assim, essa pode ser uma ferramenta de exclusão social e degradação ambiental e não o contrário, como quer fazer crer o Incra e o governo federal.

Interessante notar que essa renovação da legislação é comemorada pelos representantes do órgão. É de fácil acesso a qualquer pessoa notícias contidas no site do Incra, com informações como essas: “O diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, Ewerton G. dos Santos, avalia que 2017 foi um ano de reconstrução da política de titulação no Incra. Ele ressalta que “a primeira providência foi a construção do arcabouço jurídico a partir da edição da Medida Provisória 759/2016, convertida em julho passado na Lei 13.465, que modificou a Lei 8.629/1993”.

Ora, se a Lei 13.465/17 não foi um ponto de partida sob o ponto de vista da regularização fundiária no Brasil, mas sim, ela é um desdobramento de um processo que se iniciou em 2009 com a criação do Programa Terra Legal, torna-se necessário voltar no tempo e fazer um breve relato acerca do que representou o programa, além de apresentar algumas de suas características mais marcantes, com o intuito de entender melhor o processo que culminou na legislação atual e no titulômetro, já que não se pode partir do próprio titulômetro para entender a sua criação pois essa não seria uma tarefa fácil.

Chegar ao modelo de regularização fundiária proposto a partir da flexibilização legislativa ocorrida desde 2017, não é algo simples de ser entendido pois a situação tem raízes profundas que nos remetem ao ano de 2009 e a criação do chamado Programa Terra Legal, passando pela progressiva flexibilização legislativa ocorrida desde então, e até mesmo de momentos históricos anteriores ao programa, como os governos militares por exemplo, que consideravam primordial integrar a região amazônica ao restante do país, através da colonização da Amazônia.

Para tanto, foi criado em 1964, o Estatuto da Terra, e institutos voltados a promover essa colonização, como o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). Em 1970, os dois institutos foram extintos e em seu lugar, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Naquele ano, a criação do Incra era justificada por um objetivo que era: “executar a reforma agraria e realizar o ordenamento fundiário nacional” (INCRA, 2018).

Esse objetivo vem se modificando ano a ano desde 2009 com o Programa Terra Legal e as alterações legislativas posteriores a sua criação, o que se intensificou com o golpe institucional de 2016 e a decisão governamental que subordinou o Incra à Casa Civil, órgão responsável a partir daquele momento, pela definição das políticas de reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos (G1, 2016).

Nesse contexto, passou a caber ao Incra a atribuição da titulação de terras, afastando aquela autarquia do princípio da função social da propriedade, o que deveria, segundo a Constituição, nortear as questões referentes à reforma agrária e a regularização fundiária em conformidade com a Lei 13.465/17. (ROCHA, 2015).

Continuando, para compreender a questão fundiária e a mudança de paradigma acima citada e que se pretende analisar, é necessário definir alguns conceitos e fatos que envolvem a ideia de posse e propriedade, além de público e privado, no Brasil.

Com base na obra Manual de Direito Agrário Constitucional, de Ibraim Rocha, o termo "agrário" deriva do latim *ager-agris* que é a terra suscetível de produção. Na Roma Antiga, a *lex agraria* era aquela que regulava a distribuição dos lotes provenientes das conquistas realizadas pelo exército. Ou seja, conquistar pela guerra significava aumentar a capacidade de produção agrícola do império. Já o termo "rural" tem sua origem na palavra *ruris*, que indicava um terreno distante da cidade, mas não necessariamente um local com produção agrícola. Assim, pode-se dizer que a palavra "rural" traz um conceito geográfico, estático, enquanto "agrário" traz a ideia de produção, de destinação da terra para a agricultura, por exemplo.

É corrente no Brasil, a utilização do termo agrário e não do termo rural, para definir o trabalho realizado no campo. Continuando na etimologia dos termos, para definir o que seria bem imóvel os romanos utilizavam as palavras *fundus* ou *praedium*. A primeira fazia referência ao imóvel sem construções, enquanto a segunda era aplicada de maneira geral a qualquer imóvel, sem se levar em conta se edificado ou não. Contemporaneamente, o conceito de fundiário se aplica aos territórios passíveis de regularização no Brasil seja nas áreas rurais ou nas urbanas. No entanto, nesta análise importa somente pensar nos territórios rurais.

O fato é que trabalhando com esses conceitos podemos criar referenciais tais como: a reforma agrária trazendo a ideia de trabalho na terra, de produção agrícola; e a regularização

fundiária trazendo a ideia de legitimar a propriedade de terras que possam estar na posse de alguém, terras públicas passíveis de destinação, ou terras tradicionalmente ocupadas.

Uma vez definidos os termos e a título de contextualização histórica da questão fundiária e agrária brasileira, tem-se que “a história fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais)” (ROCHA, 2015, p. 63).

Foi no momento da conquista que se estabeleceu o regime jurídico que vigora em terras brasileiras até hoje, ou seja, a ideia de terras públicas sob o domínio do governo central, bem como a possibilidade de auferir renda a partir dos frutos que dela se retiram. Tornar-se um proprietário rural se constituiu historicamente como forma de obtenção de *status* social. Em outras palavras, o modelo que importamos do colonizador português sobre quem tem direito a viver e usufruir da terra consolidou um discurso e emblema sobre ser vencedor.

Meirelles, por exemplo, definiu a conquista do território brasileiro, como aquele em que a Coroa portuguesa adquiriu domínio sobre as terras. “No Brasil todas as terras foram originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público” (MEIRELLES, 2015, p. 455).

A leitura acima esclarece quem foram os atores considerados, qual o marco temporal em que se situa a existência do território brasileiro e qual o valor atribuído originalmente à conquista da terra. Excluídos estavam os conquistados e a natureza. Em relevo, ficavam evidentes os valores em muito semelhantes aqueles importados do antigo Direito Romano que legitimava o direito à terra no ato de conquista.

Na Constituição de 1988, o legislador brasileiro reafirmou que a União possui bens imóveis e essa previsão não é nova, ela sempre existiu em nossas constituições anteriores. Na Constituição do Império, de 1824, por exemplo, o legislador já se referia aos chamados “bens nacionais”. No entanto, meu interesse recai na atual constituição vigente no Brasil, pois ela expressa os princípios constitucionais contemporâneos sobre a questão fundiária e agrária, objeto da pesquisa.

Fica claro no artigo 20, a natureza dos bens imóveis da União, ou seja, a razão da existência deles, que são: a) a defesa da soberania nacional; b) a conservação do meio ambiente; c) a proteção aos povos indígenas, habitantes e “proprietários” originais do território brasileiro; d) o controle sobre a exploração dos recursos naturais e a garantia da propriedade sobre os imóveis adquiridos pela União. São considerados como bens públicos imóveis da União, o solo e tudo que nele se incorporar natural ou artificialmente, devendo o mesmo cumprir a sua função social, que foi definida como “a destinação e o uso dos bens públicos com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e a promoção da justiça social, garantindo o direito à moradia, bem como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local”.

A definição de função social da propriedade é abrangente e, em tese, democrática, sendo exemplos do seu cumprimento, segundo a Secretaria de Patrimônio da União: a) o reconhecimento do direito da população indígena, quilombola e demais populações tradicionais a terra que ocupam, regularizando a propriedade da terra; b) o reconhecimento do direito à terra da população dos assentamentos rurais consolidados situados em áreas públicas federais, regularizando a posse da terra; c) a destinação de áreas públicas rurais para fins de reforma agrária e agricultura familiar; d) a destinação, de forma onerosa, de áreas públicas rurais para desenvolvimento de atividades que promovam o desenvolvimento local e regional; e) a destinação de áreas para a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive para a garantia do sustento das populações tradicionais.” (SPU. 2006).

Neste contexto, a SPU considerou a regularização fundiária, no ano de 2006, como “a formalização jurídica da posse dos moradores garantindo sua permanência no local onde estabeleceram suas residências, relações pessoais, de subsistência”. (SPU, D:62). Ou seja, a regularização fundiária era investida naquele ano de um aspecto social que deveria nortear o processo de regularização.

No entanto, com a edição da MP 759/16 do governo Temer, a regularização fundiária rural passou a ser norteadada pelo fornecimento de títulos de domínio de forma definitiva para os assentados, acabando com a figura do posseiro e criando como ator central: o proprietário.

Segundo a Cartilha de Esclarecimentos sobre a Medida Provisória 759/16, produzida pelo governo federal, tornou-se evidente a mudança de perspectiva que passou a orientar a ideia de regularização fundiária no Brasil representada no titulômetro, dispositivo de gestão institucional em vigor no Incra. Durante o governo Temer a titulação foi apresentada como “um

direito garantido pela Constituição para todos os beneficiários da reforma agrária. Em gestões anteriores, o processo da reforma agrária parava na distribuição de terra, deixando o assentado em situação de precariedade jurídica. A entrega dos títulos de domínio permitirá que o beneficiário produza com mais segurança sobre sua terra e tenha acesso facilitado ao crédito”

No entanto, pensar a questão da regularização fundiária exige mais do que analisar a exposição de motivos dos governos contemporâneos. É certo que a questão da posse e utilização da terra no Brasil é um debate que deve ser visto desde os tempos da tomada do território pelos europeus, no século XVI, uma vez que os valores que giravam em torno da questão naquele período, já por todos conhecidos, demonstram que a tomada da terra era sinônimo de consolidação de conquista para os mesmos.

Naquele período, as terras eram consideradas públicas por direito de conquista e cabia ao conquistador estabelecer os critérios para a colonização do território, ou seja, já se considerava o domínio sobre o território como uma questão estratégica e que a mesma deveria ser capaz de render frutos para sustentar o próprio projeto de colonização.

Tendo em vista esse parâmetro de análise, a proposta é pensar processualmente a questão fundiária com um salto no tempo, desde a conquista e chegando aos governos militares que comandaram o Brasil entre os anos de 1964 a 1985, ao Programa Terra Legal e ao titulômetro.

Ao longo dos governos militares houve um forte avanço do Estado brasileiro sobre o campo de maneira geral, e conseqüentemente, sobre as terras da Amazônia, naquilo que José de Souza Martins chamou de “militarização da questão agrária”. O argumento era que a colonizar terra significava a garantia de soberania sobre o território. Para garantir essa soberania e a integração do Brasil, a promessa foi estimular a migração e a conseqüente colonização da terra. Por isso, esse período é essencial para o entendimento da questão fundiária brasileira, uma vez que os conflitos que ainda hoje ocorrem na região, tem uma ligação direta com a forma como ocorreu a colonização da Amazônia nas décadas de 1960 e 1970.

Os planos dos governos militares para a Amazônia incluíam colonização e integração com o restante do território nacional, com base na Lei 4.504/64, chamada de Estatuto da Terra e no Decreto 59.428/66 que regulamentou a lei e trouxe a definição do que significava colonizar a Amazônia, para o governo de então.

O Estatuto da Terra, segundo Martins, tinha como objetivo a criação da empresa rural, incentivando a expansão do modelo capitalista de produção, no campo, com a inserção de novas tecnologias que vinham com a ideia de modernização e progresso. Além disso, pretendia retirar da terra o seu conteúdo político, uma vez que conformava reivindicações ligados à posse da terra, onde o Estado estava no centro do processo, num processo de esvaziamento da luta popular.

O Estatuto da Terra criou novas categorias e novas políticas públicas, a partir de uma realidade de conflitos no campo, que existiam e eram anteriores ao golpe militar de 1964. Essa legislação veio então, como um instrumento de mediação entre os opostos, criando conceitos como latifúndio e minifúndio, por exemplo, tornando possível a figura do Estado como mediador no processo, o que fortalecia ainda mais a militarização da questão agrária.

A ideia de modernização e de progresso mediado pelo Estado, que veio à tona com o governo militar, trouxe consigo alguns simbolismos que colocaram ainda mais a questão fundiária em disputa. A ideia era a de crescimento econômico, através do aumento da produtividade agrícola, que deveria servir para atender as demandas do setor urbano e industrial, além da necessidade de se formar uma classe média no campo, que fosse ao mesmo tempo, capaz de consumir os produtos industriais vindos da cidade, mas submetida ao modelo capitalista, sem oferecer oposição ao modelo vigente.

Inserido nos ideais de militarização da questão agrária, e nas mediações incentivadas pelo Estatuto da Terra, dizia o decreto 59.428/66 que “colonização é toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à propriedade da terra e a promover seu aproveitamento econômico, mediante o exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais, através da divisão em lotes ou parcelas, dimensionados de acordo com as regiões definidas na regulamentação do Estatuto da Terra, ou através das cooperativas de produção nela previstas” (artigo 5º), com o objetivo de promover o aproveitamento econômico da terra, preferencialmente pela sua divisão em propriedades familiares congregados os parceiros em cooperativas ou mediante formação de cooperativas de colonização de tipo coletivo e com a finalidade de povoamento e segurança nacional terá caráter pioneiro, devendo a área das parcelas ajustar-se, sempre que possível, às características das pequena e média empresas rurais.

É preciso lembrar que esse olhar não era inédito, já que existiram iniciativas anteriores nesse sentido, como a de Getúlio Vargas em 1953, por exemplo, que criou uma

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), para promover a integração.

Mas, na década de 1960, a Lei 5.173/66, extinguiu a SPVEA e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Essa criação foi fruto de um programa lançado pelo então presidente Castelo Branco chamado “Operação Amazônia”. Os objetivos desse programa eram: a) transformar a economia da Amazônia, b) fortalecer suas áreas de fronteiras, c) fazer a integração do espaço amazônico no todo nacional.

Pela leitura dos objetivos torna-se claro o projeto de colonização e de aproveitamento do território, sob um viés mercantilista que se colocava na época, pois era um projeto de tomada de posse daquele território, de exploração dos recursos naturais, de desenvolvimento agropecuário e industrial, e de integração no território amazônico com o restante do país, procurando mascarar as contradições envolvidas nesse processo, como conflitos pela posse da terra ou devastação ambiental.

Na década de 1970, através do Decreto-Lei 1.106/70, o governo do presidente Garrastazu Médici criou o Programa de Integração Nacional (PIN). Por ele, ficou instituído que os vazios demográficos da Amazônia deveriam ser supridos por brasileiros migrantes, vindos de outras partes do país, especialmente do Nordeste. Sob a égide de forte propaganda da época com slogans chamativos tais como “integrar para não entregar”, o governo federal estimulou a migração de milhares de famílias para a Amazônia, visando acabar com o “vazio” demográfico do território. A narrativa oficial, era de que a saída do excedente de população da região nordeste, rumo a região amazônica, contribuiria para diminuir os conflitos na região e estimularia a criação de polos de mão de obra para projetos agropecuários, minerários e industriais, com vistas a transformar aquela região em fornecedora de matéria prima e produtos para o restante do Brasil, especialmente o centro-sul.

Nesse sentido, é interessante perceber, pela leitura do discurso do então presidente Médici na sede da SUDAM, em Belém, durante o lançamento do PIN, em 1966, que havia um processo de colonização em curso. Este discurso proferido para políticos e empresários da época deixava muito claro a natureza do PIN e o projeto para o território amazônico, ou seja, o conceito de integração preconizava a invisibilidade da existência dos povos tradicionais que lá viviam e ignorava a importância da preservação das florestas. A integração significava

supremacia de um modelo disciplinador, através da ocupação de alguns territórios e diminuição de tensão em outros.

“Quero dizer que o problema inicial da Amazônia é conhecê-la de verdade. E que para conhecê-la, como é preciso, impõe-se torná-la mais próxima e mais aberta, para se poder povoá-la. Assim, a política de meu governo na Amazônia está voltada prioritariamente para a realização de um gigantesco esforço de integração, no duplo objetivo da descoberta e da humanização. Somente quem testemunhou no Nordeste a caminhada de milhões de brasileiros sem terra e, agora, vem à Amazônia contemplar essa paisagem de milhões de hectares ainda desaproveitados, pode sentir, em toda a sua *crueza*, o quadro vivo de nossa luta pelo desenvolvimento. Há poucos exemplos de países assim tão providos de recursos naturais e humanos e tão lentos em aproveitá-los. É esse tempo perdido que nos dispomos a ultrapassar, cumprindo compromisso fundamental da Revolução. Não posso falar à Amazônia sem pensar no Brasil integrado. (...) para eliminar essas disparidades econômicas e injustiças sociais, teremos de desenvolver a Amazônia solidária ao Nordeste, em consonância com o desenvolvimento de todo o Brasil. O atraso e a pobreza da Amazônia e do Nordeste, além de social e politicamente inaceitáveis, tem repercussões negativas que chegam a prejudicar fortemente a produção e a economia do Centro-Sul. (...) exercem uma pressão estrutural na alta dos preços no Brasil e que só o equilíbrio de regiões e estruturas permitirá a eliminação das forças inflacionárias do País. (...) o Programa de Integração Nacional terá de ser, como decidimos que será, um instrumento a serviço do progresso de todo o Brasil. Impõe-se oferecer um novo horizonte ao nordestino carente de terra e de capital, e mostrar-lhe os caminhos de ser formador da riqueza, valorizador da terra, fator de poupança e acelerador do crescimento econômico nacional. Aquilo que não se pode fazer devido à escassez de capital pode ser feito com um programa integrado de colonização e de desenvolvimento, com um mínimo de recursos econômicos, capaz de gerar rapidamente a riqueza, para complementar, sem inflação, o esforço necessário à solução dos dois problemas: o do homem sem terras no Nordeste e o da terra sem homens na Amazônia”.



FONTE: ACERVO JORNAL O GLOBO, MAR/AGO 1972.

Esse modelo visava criar uma política de desenvolvimento sob o signo da segurança nacional, estímulo à migração, especialmente da região nordeste em direção a Amazônia, ocupação de terras, inclusive as tradicionalmente ocupadas por indígenas, por exemplo, além da diminuição dos conflitos e o desenvolvimento da economia através da agropecuária e indústria. O modelo era o de concessão de terras públicas à iniciativa privada, com incentivos fiscais para a agropecuária (PEREIRA, p. 1-17).

No entanto, entre os planos de colonização do governo militar, que pareciam conciliadores e desenvolvimentistas, e a realidade verificada nos anos seguintes ao início do PIN, o que se notou foi um grande descompasso. Alguns dados são essenciais para que se perceba de que forma se deu a ocupação da Amazônia, a partir da década de 1970, pois essas informações contribuem para aclarar o processo histórico da questão fundiária que fundamenta a situação contemporânea da Amazônia no que concerne ao modelo de reforma agrária implementado e a atual opção por um determinado modelo de regularização fundiária.

O processo de colonização do território começou pelo Pará, nas cidades de Altamira, Itaituba e Marabá, sob a articulação do Incra, em convenio com prefeituras de todo do Nordeste. Adiante outros estados como Amazonas, Rondônia, Acre e Mato Grosso atraíram com fins de colonização famílias do Sul do país. No caso do Pará, a intenção do governo federal era de instalar 100 mil famílias até o ano de 1974, através dos chamados Programas Integrados de Colonização (PIC).

Sob a promessa de receber “um lote de até 100 hectares, serviços médicos necessários devido ao local do assentamento, ajuda de custo no valor de 6 salários mínimos da época, custeio do transporte para a mudança até o assentamento, 2 hectares de roça pronta, créditos bancários, estradas, compra da produção e uma casa na agrovila” (Pereira. p 3), começaram a chegar os primeiros colonos, que deveriam ocupar uma área de 529 Km entre Altamira e Marabá, em uma faixa de 10 Km de cada lado da BR 230. Esse formato previa que com o tempo seriam construídas as chamadas agrovilas, agrópolis e rurópolis.

Mas, na prática, os assentamentos não se constituíram como o planejado. A floresta era mais difícil de desbravar do que se imaginava e as construções se estenderam por menos de 100 km, atingindo somente 10 km de um lado da Transamazônica e 2 km do outro lado, números bem menores do que o inicialmente previsto.

Além disso, um dado é essencial para esta análise: os fatos que ocorreram para além das agrovilas e que se estenderam por trechos da rodovia, pois trechos de terra passaram a ser destinados para a formação de grandes latifúndios, voltados para a criação de gado (Pereira. p 3). Esses latifúndios se localizavam atrás das agrovilas, possibilitados por meio de estradas vicinais, por exemplo.

Também é preciso levar em conta que a seleção de famílias através dos PICs atraiu posseiros que não foram contemplados no programa, mas que perceberam na situação, uma oportunidade de acumular terras na Amazônia. Dessa forma, se criaram vários povoados às margens da rodovia, das agrovilas, e dos latifúndios que surgiram. Essa situação toda foi um foco de conflitos, inclusive porque já existiam moradores, tanto povos tradicionais, como posseiros que viviam na região, desde a década de 1950.

A partir de 1974, os PICs foram gradualmente abandonados pelo governo militar. No governo Geisel começou-se a falar em construção de “polos de desenvolvimento” na Amazônia, com incentivo a pecuária e a instalação de cooperativas do centro e do sul do país, naquele território. “Tornou-se vantajoso para bancos, companhias de seguro, concessionárias de automóveis, mineradoras e empresas da área de transportes, da construção civil e de estradas do Centro-Sul investir na criação de gado bovino, com subsídios do Governo Federal” (Pereira. p. 9). Nesse período, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Amazônia, cujo lema era “ocupar, desenvolver e integrar”, com previsão de continuar a construção da BR 230, de aeroportos com função estratégica, e de sistemas de comunicação que pudessem colocar a população da Amazônia em contato com o restante do país.

Ainda no governo Geisel, o plano de desenvolvimento passou a ser mais específico quanto a exploração econômica da região, com penetração no território, especialmente nas áreas de fronteira e investimentos para os programas setoriais: pecuária de corte, mineração, lavoura de caráter comercial, pesca empresarial e turismo (Magalhães.2004). Foram também definidas como prioritárias as atividades ligadas ao setor de exportação e exploração de recursos florestais com objetivos de transformar a exploração da madeira numa atividade planejada, dentre outras medidas, que continuaram norteando as diretrizes governamentais dos militares até 1984, com o fim da ditadura no Brasil.

Também é importante destacar que entre as décadas de 1970 e 1980, foram licitadas terras públicas, através dos Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATP). Chegaram a ser licitados aproximadamente 1,5 milhões de hectares, para 1.100 licitantes (COSTA.2006).

Na Amazônia, os CATPs foram também um instrumento de colonização do território, mas a maioria dos lotes não foram efetivamente ocupados, gerando possibilidade de grilagem e, conseqüente, reconcentração fundiária. “O certo que muitos, quiçá a maioria dos lotes licitados, não foram efetivamente ocupados e explorados. Os CATPs estipulavam cláusulas resolutivas, sendo, pois, a propriedade resolúvel, com prazos a serem cumpridos a contar da outorga dos mesmos, a saber: um ano para a ocupação do lote; dois anos para medição e demarcação do lote e cinco anos para a implantação de empresa rural. Criou-se, pois, uma verdadeira realidade inadimplente, quer pelo simples abandono das áreas, quer pelo não cumprimento das obrigações assumidas” (COSTA. p 136). Ou seja, licitantes participaram do processo, receberam a terra, mas se tornaram inadimplentes no cumprimento das cláusulas resolutivas daquele período. Essa situação nunca foi totalmente corrigida pelo Poder Público, o que estimulou a reconcentração fundiária e os conflitos pela terra na região.

No último governo militar de João Figueiredo, a meta era distribuir 1 milhão de títulos, o que não foi concretizado. E, no governo Sarney, já depois da chamada abertura política, essa meta se modificou. Foi criado o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), iniciando o que poderia ser considerado como um novo período para a questão fundiária, sem foco na titulação.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal que em função de grande pressão social contrariou muitos valores ligados a propriedade, trazendo em seu texto elementos fundamentais para a questão agrária e fundiária no Brasil, com inovações diversas e até “progressistas”, considerando valores tão arraigados e constituídos historicamente, acima descritos.

Primeiro, a nova Constituição adotou o Princípio da Função Social da Propriedade como forma de dar legitimidade ao próprio direito de propriedade. E segundo, com um capítulo que trata especificamente da reforma agrária, dando legitimidade a ela, e trazendo uma inovação que foi conferir à União Federal a competência para desapropriar imóveis rurais que não cumprissem com sua função social, para fins de reforma agrária, conforme o artigo 184.

A Constituição Federal de 1988 também estabeleceu políticas de regularização fundiária para terras habitadas por populações tradicionais, como indígenas e quilombolas. Definiu como bens da União Federal as terras indígenas, dando aos mesmos o usufruto sobre elas, além de reconhecer que essa ocupação tem caráter permanente, como um requisito para a preservação do bem-estar desses povos, bem como para a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

No caso das terras tradicionalmente ocupadas por comunidades quilombolas, o artigo 68 dos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT), garante aos mesmos, a propriedade definitiva das terras em que vivem, cabendo ao Estado a garantia dessa propriedade.

Finalmente, o artigo 225 estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Ainda, de acordo com a Constituição Federal, a política de reforma agrária e todas as demais políticas fundiárias brasileiras devem ser conjugadas com a preservação ambiental, inclusive as políticas de regularização fundiária, como assinala Trotta (2017, p 4).

A despeito da previsão constitucional de implementação de uma reforma agrária minimamente efetiva, esse programa nunca foi totalmente implantado e em 2009, a criação do Programa Terra Legal, marcou o nascimento de uma política pública voltada para a regularização fundiária no Brasil no meio rural e urbano.

A ideia inicial do programa era trazer segurança jurídica a assentados, povos tradicionais e posseiros. Com a regularização da posse e a sua conseqüente transformação em propriedade, seria possível acessar vários benefícios, como por exemplo, linhas de crédito que eram tidas como fomentadoras de desenvolvimento para a agricultura familiar. Mas, muito do que se projetou para o programa não se confirmou, tendo inclusive o Tribunal de Contas da União elaborado um relatório no ano de 2014 em que apresentava as numerosas falhas e ineficácia no

cumprimento das metas do programa. Então, neste prazo de dez anos, desde a criação do programa até hoje, foi se forjando um conjunto de disposições que progressivamente foram transformando o olhar sobre a questão fundiária brasileira.

O fato é que nestes dez anos, desde a criação do Terra Legal, até as recentes mudanças legislativas encampadas pelo atual Parlamento brasileiro, transformações galopantes ocorreram, especialmente a partir de 2016, com a subida ao poder do hoje presidente Michel Temer. Nesse sentido, Guilherme Delgado (2017), elucida a questão ao abordar temas relacionados a mercantilização da terra e alertar que podemos estar vivendo uma era que ele chama de “Estado Novo da Segurança Financeira”, que afeta profundamente “as relações fundiárias, legitimadas pelos conceitos de terra bem social e ambiental (Art. 186); terra indígena (Art. 231) e quilombola (ADCT – Art. 68) e parques e reservas ambientais contínuas (Art. 225)” (DELGADO, 2017, p. 21).

O que se percebe é que a velocidade com que medidas legislativas e administrativas foram sendo implementadas pelos poderes legislativo e executivo brasileiros, especialmente nos anos de 2016 a 2018, constituíram um evento de desregulação dos direitos sociais previamente conquistados no âmbito fundiário. Delgado afirma que essa é uma situação inédita no Brasil, comparada somente aos tempos da ditadura militar. Por ela, os princípios erigidos pela Constituição de 1988 são substituídos pela dominância dos valores do mercado financeiro, estando o Banco Central do Brasil aparelhado na defesa desses interesses.

A economia de setores do agronegócio, alimentada por valores mercadológicos, principalmente a partir da década de 90, invade todos os espaços inclusive os territoriais, e a Lei 13.465/17, seria “o carro chefe desse processo porque ataca os territórios dos assentamentos agrários em todo o Brasil, transformando a terra em mercadoria, para o que se concede a titularidade individual a base de 10% do valor de venda da terra. Na Amazônia Legal, a legislação é permissiva à grilagem, legalizando-se grandes áreas públicas invadidas, mediante expedientes de “venda” a preços irrisórios sem conexão com a reforma agrária” o que traz consequências tais como o aumento da violência no campo (DELGADO, 2017, p. 24).

Pensando especificamente no Programa Terra Legal, instituto intimamente ligado a todo esse processo, é preciso considerar que o mesmo foi instituído pelo governo federal, durante o segundo governo Lula, a partir da Lei 11.952/09. Essa lei foi apresentada para a sociedade brasileira como aquela que dispunha sobre a regularização fundiária rural e urbana em terras da

União localizadas na Amazônia Legal, considerando imóveis de até 15 módulos fiscais, com limite de 1,5 mil hectares e sem necessidade de licitação.

O módulo fiscal pode ser definido como a área mínima de uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável, obedecendo-se certos critérios, que segundo dados do Embrapa são: “a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de “propriedade familiar”. Essa área mínima varia entre os Estados da Federação e também entre os municípios. No município de Lábrea, por exemplo, localizado no Sul do Estado do Amazonas e que foi escolhido pelo governo federal para ser o primeiro na implantação do Programa Terra Legal, o módulo fiscal corresponde a 100 hectares de terra. Mas, pode existir uma variação que vai de 5 até 110 hectares e essa definição é de competência do governo federal. Tomando-se como exemplo o caso do município de Lábrea então, percebe-se que o Terra Legal se aplicou naquela região para imóveis rurais de 1,5 mil hectares, sem necessidade de licitação e que estivessem em obediência aos critérios expostos acima.

Observe-se que os critérios levam em conta dois itens que devem ser considerados como fundamentais para esta análise, que são renda e propriedade familiar. Em documento publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, os objetivos do Programa ficam evidentes, em tese, como já foi dito. Nesse documento o MDA considerou o Terra Legal como uma ferramenta para o ordenamento territorial, no tocante ao combate a grilagem de terras e ao auxílio no controle do desmatamento. Também estabeleceu como metas, a regularização em terras públicas federais e o auxílio na regularização de terras públicas estaduais. E, note-se, buscava resultados que atendessem a função social da propriedade, de forma coerente com o Plano Amazônia Sustentável, na dimensão ambiental, produtiva e social⁴.

Mas, as demandas por regularização fundiária são bem mais antigas que a instalação do Terra Legal e podem ser considerados como um dos motivos para o seu surgimento e por isso mais uma vez é preciso resgatar elementos históricos da questão.

⁴ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-federal-lan%C3%A7a-programa-nacional-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria>

Segundo Brito & Barreto (2010), desde o ano de 1980 já se acumulavam pedidos de regularização nas superintendências regionais da Amazônia e se verificava a existência de um verdadeiro caos fundiário a justificar a necessidade da medida. Essa situação obviamente pressionava os poderes a promover uma mudança legislativa que abarcasse essa demanda social e política da região. No ano de 1985, por exemplo, com a criação do Primeiro Plano de Reforma Agrária do Incra, poucos títulos foram emitidos, já que o órgão priorizava a criação de assentamentos e não a titulação de terras.

Naquele período, como uma forma de atender as reivindicações dos posseiros, segundo eles, foram emitidas muitas Declarações de Posse pelo Incra, reconhecendo a posse mansa e pacífica dos territórios pleiteados pelos assentados e que por dedução estava em suspenso a titulação. Somente esse documento já era suficiente para que fosse aprovada por exemplo, a exploração madeireira pelo Ibama. Ou seja, tratava-se de um remédio precário que visava pacificar a região por meio da “autorização” de exploração da terra, com a retirada da madeira. Além disso, mais uma forma de regularizar a terra era pagar o Imposto Territorial Rural (ITR) e cadastrar as terras pretendidas no Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra (SNCR) visando a obtenção de um Certificado de Cadastro Rural de Imóveis (CCIR). Todo esse caminho garantia, na falta de uma legislação específica, a prova da ocupação da terra pública, sendo aceito para empréstimos bancários, por exemplo. Ou ainda, a Declaração de Posse aliada ao cadastro rural do imóvel, garantia ao assentado a exploração da terra, seja na atividade agrícola ou pecuária, seja na exploração de madeira, sem que o Estado pudesse ter qualquer contrapartida.

Em 2005, ocorreram os primeiros movimentos mais intensos em direção a flexibilização da legislação depois de uma tentativa de recadastramento das terras em que o Estado buscava arrecadar territórios que se encontravam sob a posse de assentados, sempre no sentido de pressionar para que a regularização fundiária se tornasse a regra. Assim, foi editada a Lei 11.196/05 que alterou o limite da falta de exigibilidade de licitação para até 500 hectares, diferente do que previa a lei anterior, que era de 100 hectares. E, em 2008, em uma nova alteração com a Lei 11.763/08, o limite que posteriormente foi abraçado pelo Programa Terra Legal, passou a ser de 15 módulos fiscais, com limite de 1,5 mil hectares. Ou seja, como informam Brito & Barreto, num espaço de três anos, os limites da regularização fundiária praticamente quadruplicaram, por um movimento legislativo que acompanhou a demanda por titulação que havia na Amazônia, naquele período.

Finalmente, no ano de 2009, foi editada a Lei 11.952/09 que dispunha sobre a regularização fundiária rural e urbana na Amazônia Legal. Essa lei trouxe novidades no que dizia respeito ao pagamento da terra. “Ela definiu que terras de até 1 módulo fiscal seriam doadas; imóveis entre 1 e 4 módulos fiscais seriam vendidos com valores diferenciados e abaixo do valor de mercado; e áreas entre 4 e 15 módulos fiscais seriam vendidas por valores determinados nas tabelas de referência do Incra, sobre as quais incidiam índices relativos à localização e condição de acesso, tempo de ocupação e tamanho da área. A lei também restringia os tipos de pessoas que podiam se beneficiar da regularização fundiária. Ficaram excluídas as pessoas jurídicas, proprietários de imóveis, estrangeiros e quem exercia cargo ou emprego público no Incra, no MDA, na Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ou nos órgãos estaduais de terras” (BRITO, 2010, p. 15).

No entanto, a lei foi omissa em alguns aspectos que logo mostraram a fragilidade da mesma. Por exemplo, ao tratar de pessoas da mesma família não havia um dispositivo que restringisse ou até proibisse os pedidos de regularização, o que gerou discrepâncias, com famílias fazendo vários pedidos de regularização, um para cada familiar, buscando regularizar áreas vizinhas, com o objetivo de possuir grandes extensões de terra.

Igualmente polêmica foi a isenção de vistoria obrigatória para terras abaixo de quatro módulos fiscais. Esse dispositivo foi alvo de ADIN no Supremo Tribunal Federal que considerou como inconstitucionais vários dispositivos da lei 11.952/09, como por exemplo: a) o artigo 4º, que trata da regularização fundiária em territórios quilombolas; b) o artigo 13, que trata da dispensa da necessidade de vistoria em imóveis de até quatro módulos fiscais; c) o artigo 15, que trata da obrigatoriedade de recuperação de áreas degradadas somente após a titulação, entre outros, além de inúmeras críticas pois a letra da lei poderia gerar sobreposições em territórios de povos tradicionais e áreas protegidas, pois na falta da vistoria era praticamente impossível determinar se a área já estava sendo destinada para reforma agrária, por exemplo, ou se se tratava de área de proteção ambiental. Então, com o objetivo de suprir essa lacuna, pelo Decreto 6.992/09 que regulamentou a lei, ficou estabelecido que a vistoria em áreas de até quatro módulos fiscais, deveria ser realizada em três situações específicas que são: a) existência de autuação por trabalho análogo a escravidão; b) cadastramento da posse feito por procuração e não pelo próprio titular do pedido; c) a existência de conflitos no território, além de outras providências no sentido de evitar a sobreposição de terras na região.

No ano passado, ocorreu o julgamento dessa ADIn pelo Supremo Tribunal Federal e nesse julgamento foram enfrentados os dispositivos questionados pela PGR. Na decisão ficou definido que a regularização em terras quilombolas não pode ser concedida em nome de terceiros. Em seu voto, o relator ministro Edson Fachin, explicou que a Constituição Federal, no artigo 216, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no artigo 68, conferem proteção especial aos territórios ocupados pelas comunidades “com modos tradicionais de criar, fazer e viver e pelos remanescentes quilombolas”.

No entanto, essa tutela constitucional segundo o ministro não foi levada em conta, no que tange ao dispositivo legal questionado pela ADIn. Segundo ele, mostrava-se “deficiente ou fraca a proteção conferida pelo parágrafo 2º do artigo 4º da lei às terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais que vivem na Amazônia Legal”. Além disso, o dispositivo permitia interpretar que é possível que terceiros não integrantes dos grupos identitários poderiam ter acesso a essas terras e comprovando os demais requisitos, à respectiva regularização fundiária. Dessa forma, para o ministro, para assegurar a conformidade da legislação com os objetivos do constituinte, era necessário afastar qualquer interpretação que permitisse a regularização fundiária das terras ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos.

Quanto a aplicabilidade do artigo 13, sobre a falta de necessidade de vistoria previa em imóveis de até quatro módulos fiscais, o STF também reconheceu a inconstitucionalidade. O relator firmou entendimento, conferindo interpretação conforme a Constituição para impedir a simples dispensa da vistoria prévia, como estava previsto no texto da lei.

De acordo com a decisão, o ente federal deve utilizar-se de todos os meios para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia como condição para inclusão da propriedade no programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público, na Amazônia Legal. O ministro acrescentou que, embora a União tivesse informado que existiam outras formas de fiscalização do cumprimento dos requisitos para a regularização das pequenas propriedades na Amazônia como, por exemplo, informações do IBGE, Incra, Inpe, além da realização de operações de combate a fraudes e à grilagem, a ausência do laudo de vistoria assumia maior gravidade após a edição da Lei nº 13.465/2017, que modificou vários dispositivos da Lei nº 11.952/2009, já que a nova redação sequer prevê a vistoria.

Sob o ponto de vista administrativo, a Lei 11.952/09 trouxe uma mudança significativa quanto ao órgão executor da regularização, que passou a ser de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e não mais do Incra.

Essa alteração foi considerada importante pois naquele período o Incra era criticado por ser lento na condução de processos de regularização fundiária. É interessante observar que já no ano de 2009, o órgão era pressionado para promover a regularização fundiária em detrimento dos assentamentos rurais. Isso fica claro por essa situação de passagem da sua competência para o MDA por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco, a contar da edição da lei. Ou seja, administrativamente falando, houve a necessidade de criar um órgão para operacionalizar a regularização, uma vez que o Incra fora “destituído” dessa atribuição. Por isso, o nascimento do Programa Terra Legal, que seria o caminho para a implementação célere do que fora normatizado pela lei em questão, com o objetivo de beneficiar trezentos mil assentados em mais de 460 municípios localizados na Amazônia Legal.

O procedimento administrativo do Terra Legal envolve o cadastramento dos assentados, que é a primeira etapa do processo; em seguida deve ser realizado o georreferenciamento para coletar a localização exata da posse a ser regularizada; a vistoria para áreas acima de quatro módulos fiscais, em regra; e, finalmente, a titulação.

Em 2014, um relatório do Tribunal de Contas da União mostrou pontos em que o programa não conseguiu cumprir as metas e normas estabelecidas pelo MDA e pela legislação.

Segundo o relatório, a exposição de motivos da Lei 11.952/09 dizia que o Programa Terra Legal visava eliminar “os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal”, pretensão esta que bem se alinha com os preceitos contidos na Constituição Federal, no que tange a função social da propriedade privada, a reforma agrária e a proteção ao meio ambiente, bem como a ideia de que a União deve dar uma destinação às terras públicas, além de zelar pelo cumprimento da função social da propriedade durante o processo de titulação dos assentados que seriam contemplados pelo Programa Terra Legal.

No entanto, segundo o TCU, o acompanhamento e fiscalização das cláusulas resolutivas da titulação, ou seja, o acompanhamento sobre os atos do titulado quanto a função social da propriedade e a proteção ao meio ambiente não se realizavam, permitindo distorções. “Desse modo, se o programa tem conferido terras da União para pessoas que não as tornam produtivas,

o bem imóvel destinado continua sem atingir sua função social. Esse problema se revela ainda mais grave quando consideramos que a questão agrária permanece atual em nosso país, onde ao lado de latifúndios coexistem os movimentos reivindicatórios dos sem terras. O quadro se confirma pelo fato de o programa sequer conseguir atingir as metas propostas, seja de número de títulos emitidos seja de tamanho de área titulada” (TCU, 2014).

O TCU também identificou que mais de 47% dos processos de titulação de imóveis rurais, entre 2009 e 2014, pelo Programa Terra Legal, apresentavam beneficiários que não atendiam os requisitos para serem contemplados com a titulação da terra, devido a irregularidades e vícios formais no processo que deveriam inviabilizar a concessão do título, além de discrepâncias nos valores cobrados pelo programa, quanto a imóveis rurais de até 4 módulos fiscais. Esses valores foram considerados irrisórios, frente aos valores praticados pelo Incra, em situações semelhantes. E para os imóveis com mais de 4 módulos, os valores também foram considerados desproporcionais ao praticado pelo mercado.

Igualmente, foi identificada a inercia do MDA quanto a retomada de terras uma vez que fosse verificado o descumprimento de cláusulas resolutivas. Em 27% dos títulos analisados, o TCU identificou a falta de ocupação direta da terra ou de cultivo efetivo, o que constitui descumprimento de cláusulas resolutivas, por exemplo. No entanto, não houve procedimento de retomada por parte dos gestores do programa. Isso, entre outras irregularidades.

O relatório do TCU apresentou algumas conclusões que mostram as lacunas do Programa Terra Legal, tais como: a) o descumprimento da função social de propriedades rurais da União; b) a perda estimada em 69 milhões de reais, referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades; c) a distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público; d) a renúncia de receita sem previsão legal; e) a ocupação irregular e em desconformidade com os objetivos do programa de áreas já tituladas ou indeferidas; f) a impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais; g) a existência de beneficiários que descumpriam as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis; h) a identificação de distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, que deixaram de registrar imóveis rurais já titulados com renúncia de receitas; i) a impossibilidade de que os registros e as demonstrações contábeis refletissem o valor real dos bens; j) a impossibilidade de avaliar o subsídio repassado ao particular pelo poder público, proveniente de renúncia de receitas nos balancetes da União.

E mais, a possibilidade do modelo adotado estar levando a uma reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, além do descontrole do desmatamento na Amazônia Legal, e da inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos. Finalmente, o desconhecimento do andamento do processo pelo requerente e a impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais. Também alertou o TCU para o favorecimento indevido de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais, a utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais, a possibilidade de requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio ter acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais, por exemplo.

No final do relatório, o TCU fez uma série de recomendações, visando suprir as falhas apontadas pela auditoria. Uma delas era estabelecer metas para acompanhamento das cláusulas resolutivas, por exemplo, de modo a conseguir avaliar e agir tempestivamente para corrigir distorções, além de se implementar como regra que fosse exigido o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como condição de titulação da área pretendida pelo assentado, com apuração de responsabilidade dos servidores e dos titulados em processos com irregularidades comprovadas, entre outras medidas sobre as quais não se objetiva o debruçar-se nesse trabalho.

Além de tudo isso, outro dado importante a se levar em conta quanto aos objetivos do Programa Terra Legal diz respeito a sua pretensão. “No ano de 2009, com a criação do Programa Terra Legal, notou-se uma inflexão no modelo de ordenamento fundiário, em curso, focado, até então, na expansão de territórios tradicionalmente ocupados. O Programa tinha como meta regularizar cerca 67 milhões de hectares de terras amazônicas, equivalente a 8% do território nacional e objetivando dar segurança jurídica aos produtores rurais da Amazônia Legal e reforçar as políticas públicas de preservação do meio ambiente na região” (KARINA KATO, 2018, p. 5-12).

No entanto, em 2014, ano da publicação do relatório da auditoria realizada pelo TCU, haviam sido titulados pouco mais de 600 mil imóveis rurais na Amazônia. Ou seja, o Programa Terra Legal e a regularização fundiária se mostraram lentos na titulação, não conseguindo bater as metas estabelecidas na sua criação, de titular 67 milhões de hectares. Assim, justificou-se a criação de um grupo de gestores, chamado Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal (GEI), através do Decreto 27/09, com a finalidade de definir diretrizes e monitorar as ações de regularização fundiária nas terras da União localizadas na Amazônia Legal.

O GEI constituiu-se em um grupo heterogêneo envolvendo gestores do governo federal, tanto ligados a Casa Civil como a diversos ministérios, e como sua função principal era descortinar formas que pudessem dar maior agilidade ao processo de regularização fundiária na Amazônia. As reuniões do grupo foram marcadas por decisões e iniciativas que caminhavam nesse sentido como, por exemplo, flexibilizar o rol de documentos comprobatórios exigidos para a regularização de um imóvel rural pretendido, visando facilitar a emissão de pareceres que deveriam ser, de acordo com a natureza do grupo, favoráveis. “Em 2014, o GEI passou a adotar medidas para a simplificação do processo de regularização fundiária buscando dar agilidade ao processo de titulação sob supervisão da Cooperação Técnica Alemã (GIZ). Neste processo, aumentou-se o tamanho dos lotes de reforma agrária de 1 MF para 2 MF, passando-se a contemplar reivindicações para regularização fundiária de imóveis rurais acima de 15 MF. Outra reivindicação atendida foi a renegociação das dívidas dos títulos antigos e a possibilidade de legalização dos processos indeferidos devido à prática de grilagem” (KARINA KATO, 2018, p. 5-12).

É possível dizer, segundo as autoras, que parece que as medidas desburocratizantes implantadas após a criação do Programa Terra Legal, especialmente pelo GEI, grupo cuja responsabilidade era dar agilidade ao processo, visando cumprir as metas de regularização previstas em 2009, acabaram abrindo espaço para a edição do MP 759 e posterior Lei 13.465/17, no que tange à simplificação do processo de titulação.

A MP 759, por exemplo, criou o Programa Nacional de Regularização Fundiária, que foi apresentada pelo governo federal como a evolução da regularização fundiária no Brasil. Por ocasião do lançamento do programa, em 2017, o secretário José R. Roseno, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), assim se posicionou sobre a edição da MP 759: “Esta é uma Medida Provisória pacificadora. Estamos modernizando a regularização fundiária no país e o Programa Terra Legal, com foco na titulação. Vamos aumentar a velocidade da documentação de terras e, assim, eliminar o que ainda é hoje o principal gargalo para melhorar a relação dos agricultores familiares com as políticas às quais eles têm direito”. E os benefícios prometidos iam além da titulação da terra, pois incluíam também “o acesso ao crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com juros baixos e à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) ”.

É importante observar que a exposição de motivos contida na página da SEAD para a edição da MP 759, deu o tom do movimento que avançava no Brasil. Tido o Programa Terra Legal como ineficiente, seria dever do governo federal dar efetividade ao processo e assim, se

apresentavam as medidas a serem tomadas com a edição da medida e com a criação do Programa Nacional de Regularização Fundiária.

Dizia a SEAD: “O Programa Terra Legal e a Lei 11.952/09 está em vigor há quase oito anos e, naturalmente, vem sendo observado e avaliado no que tange à sua eficiência, resultados e possíveis entraves. Este processo de crítica construtiva redundou em uma proposta encaminhada pela Sead à Presidência da República e consequente edição da Medida Provisória nº 759, de 2016. Esta MP altera com razoável profundidade a Lei nº 11.952/09 e confere a ela os contornos de efetividade e alcance social necessários para que a política fundiária cumpra o seu objetivo primordial que é democratizar o acesso à terra e pacificar o campo. O texto corrige o que se revelou inadequado, cria institutos novos para abarcar hipóteses antes não contempladas, e viabiliza o atingimento das metas audaciosas inicialmente previstas pelo Programa Terra Legal. A Medida Provisória é considerada um grande avanço no que se refere à liberação de condições resolutivas dos títulos emitidos pelos órgãos fundiários federais, garantindo segurança às relações sociais, e permitindo que o processo de titulação tenha início, meio e fim. As mudanças e inovações trazidas pela MP 759 são imprescindíveis à continuidade do trabalho desenvolvido pelo Programa Terra Legal, especialmente quanto ao seu aspecto desburocratizante, pacificador, isonômico e universal. Sem tais mudanças, estaria mantido um quadro legislativo ultrapassado, incapaz de acompanhar a evolução social que nosso país demanda. Seria grande o prejuízo para o povo brasileiro”⁵.

Parece haver uma dicotomia no que diz respeito a Amazônia Legal nas últimas décadas, com relação a questão agrária e fundiária. São inúmeros os atores e variadas as demandas. Mas, é possível identificar a presença de “dois vetores político-territoriais para a região”, representados de um lado pela mobilização social e política dos povos tradicionais e de outro pelos grandes investimentos agropecuários, hidrelétricos e minerários que produzem desmatamento e outras mazelas sociais e ambientais. “O cenário em questão parece sugerir que uma parcela da região amazônica teria sido destinada à preservação, ao passo que as regiões de maior interesse das agroestratégias empresariais voltadas para a produção de *commodities* agropecuárias, geração de energia e exploração de madeira, seria progressivamente liberada através da flexibilização do marco legal e facilitação da regularização fundiária” (KARINA KATO, 2018, p. 5-12).

⁵ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mp-759-permitir%C3%A1-entrega-de-27-mil-t%C3%ADtulos-rurais-e-urbanos-at%C3%A9-2018>

Retomando o raciocínio inicial e analisando mais a fundo a posição da SEAD de exaltação a uma medida como a MP 759, colocando-a como evolução de um sistema que precisava ser modernizado com base na eficiência e produtividade, se reforça a ideia de que estamos diante de uma mudança de concepção sobre a finalidade da terra o que se assiste é a substituição gradativa dos valores ligados a reforma agrária para aqueles ligados a regularização fundiária rápida e eficaz, e que as dicotomias tendem a se acirrar.

O titulômetro representaria um dos mais marcantes símbolos desta inflexão da política de regularização fundiária. Titular terras massivamente se tornou meta fundamental, deixando claro que a concepção de disponibilizar em um mercado formal, a terra enquanto propriedade, abandonando-se o princípio da função social da propriedade e do respeito e legitimidade conferida pelas práticas desenvolvidas pelas comunidades tradicionais, bem como o incentivo à agricultura familiar, passa a vigorar fortemente, especialmente nos últimos anos.

A nova percepção sobre desenvolvimento e política territorial ancorou a flexibilização legislativa iniciada com a criação do Programa Terra Legal em 2009, que como foi visto, abriu possibilidades para uma crescente flexibilização da regularização fundiária. E, hoje ainda com a dicotomia apontada acima, parece vigorar um discurso totalizante, advindo de uma narrativa do vencedor e com valores capitalistas de acumulação e privilégios ao mercado financeiro. Essa espécie de qualidade total a ser aplicada ao processo de titulação da terra, visivelmente não é sentida pela maioria da população brasileira que das relações capitalistas hoje vigentes na Amazônia Legal, pouco conhece, pois, a ideia do “agro” como mais importante vetor de desenvolvimento é massificada diariamente pelos meios de comunicação como símbolo maior de progresso econômico do país.

Para o governo Temer, responsável pela edição da Lei 13.465/17, a regularização fundiária deve ser tomada como símbolo de progresso e a lei em questão, comemorada como parte de “uma ação no sentido de reduzir conflitos no campo, desmatamentos irregulares e, principalmente, garantir cidadania a milhares de brasileiros que têm o direito à propriedade.”⁶ Segundo a SEAD, desde a criação do Programa Terra Legal, em 2009, foram destinados 13 milhões de hectares, dos aproximadamente 57 milhões existentes em glebas públicas federais não destinadas. Para a destinação, existia um procedimento administrativo, onde órgãos públicos eram consultados, por meio de ofício, se tem interesse na terra a ser titulada até 2013.

⁶ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/programa-terra-legal-j%C3%A1-destinou-13-milh%C3%B5es-de-hectares-maioria-%C3%A0-uni%C3%A3o>

No caso da Amazônia, essa consulta é feita pela SERFAL, e naquela região os órgãos consultados foram, desde a criação do programa, o “Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), além de órgãos estaduais de meio ambiente”.⁷

A partir de 2013, foram criadas as chamadas Câmaras Técnicas de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais da Amazônia Legal, com a função de definir quais áreas devem ser “oferecidas” primeiramente aos órgãos públicos e quais devem ser destinados para a titulação como imóveis particulares. Segundo o superintendente do Programa Terra Legal José Dumont, do ano de 2013 ao de 2017, 84% das terras a serem destinadas, foram eleitas pelas câmaras técnicas como áreas para órgãos públicos, para assentamentos, terras indígenas e áreas de conservação, por exemplo.

Este é um dado relevante para esta análise, pois demonstra que o atual modelo de regularização fundiária que se consolidou com a criação do titulômetro, ou seja, com acompanhamento de metas a serem cumpridas, não se iniciou em 2017, com a Lei 13.465/17, nem no governo Temer. O programa foi criado em 2009, durante o governo Lula. Naquele momento, 100% das terras destinadas eram prioritariamente colocadas à disposição de órgãos como o Incra ou a Funai e, assim, antes da titulação como propriedade privada, a União tinha a possibilidade de destinar essas terras para assentamentos e demarcações, além de ficarem evidenciadas questões ambientais, que eram colocadas em contraste, nas decisões a serem tomadas, sobre a utilização da terra.

A partir de 2013, durante o governo Dilma, com a criação das câmaras técnicas, um filtro prévio passou a retirar da quantidade total de terras a serem destinadas uma porção significativa a ser entregue diretamente para a titulação privada. O argumento era de que a criação da câmara técnica facilitava a análise sobre a destinação: “Antes, era um processo muito lento. Dificilmente chegava-se a alguma solução, até porque tinha que passar por muitos órgãos. Com a Câmara, começamos a enxergar o que o outro manifestava e ajustar e qual seria a melhor destinação das áreas”, disse naquela ocasião, o gerente executivo de Informações Florestais do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Humberto Navarro⁸.

⁷ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/programa-terra-legal-j%C3%A1-destinou-13-milh%C3%B5es-de-hectares-maioria-%C3%A0-uni%C3%A3o>

⁸ idem

E assim chego a um dos questionamentos que orientou essa pesquisa e que nomeia este capítulo. Podemos considerar que a regularização fundiária, nos moldes dados pela Lei 13.465/17 foi uma ruptura na política de reforma agrária? Existiu uma descontinuidade nesse processo? O Programa Terra legal foi totalmente desvirtuado de seus propósitos iniciais sendo esvaziado, ou na verdade, se considerarmos as três gestões presidenciais em que o programa existiu, que foram de Lula, Dilma e Temer, o que ocorreu foi mudança de gestão com alterações no significado da regularização fundiária? Houve alteração nos moldes do programa, prejudicando a destinação das terras públicas no seu aspecto social, em favor de um modelo baseado na propriedade privada da terra?

Segundo Tarcisio Feitosa da Silva⁹, a narrativa da necessidade da regularização fundiária se estendeu desde os governos militares, com os Contratos de Alienação de Terras Públicas, mas pensando especificamente no momento pós criação do Programa Terra Legal, é preciso considerar o boom de desmatamento ocorrido na Amazônia nos anos de 2003 e 2004.

O boom do desmatamento gerou uma reação dos órgãos do governo federal, especialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que passou a realizar operações contra o desmatamento na região amazônica e essas operações atingiam também as grandes propriedades rurais, de 3 mil hectares, por exemplo, o que passou a colocar em evidencia a questão da concentração fundiária e da grilagem como um vetor dos problemas ambientais, gerando reações na sociedade.

No ano de 2005, o Ibama divulgou um relatório sobre o desmatamento que foi noticiado pelo país e que dizia que o sul da Amazônia era um foco de crescimento do desmatamento, entre os anos de 2003 e 2004. Esse relatório foi fruto da Operação Tauatú que identificou a cidade de Lábrea como a campeã do desmatamento com aumento de 87% para o período e os atores envolvidos no problema eram, principalmente, madeireiros, fazendeiros de gado e grileiros. Segundo o então gerente executivo do Ibama, Henrique dos Santos, o órgão estudava outras ações que visavam acabar com o desmatamento, como por exemplo, a criação de novas unidades de conservação.

Em 2006, a Lei 11.284/06 instituiu o Serviço Florestal Brasileiro, com a possibilidade de concessão de áreas públicas para manejo, em que empresas madeireiras, comprometidas com

⁹ Entrevista realizada em 14 de dezembro de 2018, com Tarcisio Feitosa da Silva - pesquisador associado ao Laboratório Agroecológico da Transamazônica e Assessor Técnico Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH no Programa de Áreas Protegidas e Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, Proteção e Gestão Sustentável das Florestas Tropicais no Brasil

a preservação ambiental, poderiam explorar a atividade de extração de madeira ou de turismo, desde que de maneira sustentável. A ideia era monitorar o patrimônio florestal através da concessão, combatendo assim a grilagem e o uso da terra para agricultura ou pecuária.

Essa situação, segundo Feitosa, gerou uma união entre madeireiros e grandes latifundiários que se viam nos planos de manejo e na concessão florestal uma ameaça aos seus negócios e uma situação de insegurança jurídica e de conflitos por terra na Amazônia. Nesse sentido, em 2008, o então ministro de assuntos estratégicos, do governo Lula, responsável pelo Plano Amazônia Sustentável, afirmou que a regularização fundiária era um problema a ser enfrentado na região, para o combate ao desmatamento e os conflitos que existiam. A regularização era tida por Mangabeira Unger como condição do desenvolvimento da Amazônia. Por isso, ele elencou três pontos a serem observados: a) que o Estado tomasse conta do patrimônio público; b) que os órgãos federais e estaduais fossem envolvidos de forma equiparada na regularização; c) que houvesse uma mudança legislativa eficiente que fosse capaz de dar conta do problema fundiário e ambiental brasileiro.

É interessante perceber no argumento do ministro Unger, elementos não tão inéditos sobre o tema e que embasaram políticas futuras, tanto do governo Dilma, quanto Temer: a) sobre tomar conta do patrimônio, ele diz que o Estado precisa “conhecer” seu território, como já diziam os governos militares décadas antes; b) sobre a equiparação dos órgãos estaduais e federais, ele dizia que o Incra isoladamente não era capaz de resolver as questões fundiárias; c) sobre a mudança legislativa, dizia que era preciso simplificar a legislação para facilitar a regularização.

Em 2009, foi finalmente criado o Programa Terra Legal, como uma resposta à necessidade de regularizar terras, sob o argumento de que essa era a forma mais adequada para conter o desmatamento, a grilagem, a concentração de terras e os conflitos.

Segundo Andreia Macedo Barreto¹⁰, a Lei 11.952/09 que criou o Programa Terra Legal, na verdade colocou terras de até 15 módulos fiscais, a disposição do mercado. Portanto, entre os governos considerados mais progressistas de Lula e Dilma, e o governo Temer, não houve ruptura, mas sim troca de fase, pois os governos do Partido dos Trabalhadores já disponibilizavam terras no mercado, através do Terra Legal e dos programas existentes no período que vai de 2009 a 2015.

¹⁰ Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2018 com Andreia Macedo Barreto - defensora pública do Estado do Pará e coordenadora do Núcleo das Defensorias Públicas Agrárias, daquele Estado.

A mudança, segundo ela, é de perspectiva, pois a titulação nos moldes do governo Temer pode estimular a mercantilização da terra em assentamentos coletivos de reforma agrária. Sua tese é confirmada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que denunciou em 2017 que a publicação da chamada Planilha de Preços Referenciais publicada pelo Incra causava a mercantilização da terra. Ao colocar preço nas terras estimulava a venda pelos assentados e a consequente compra por setores do agronegócio. “O MST e os movimentos sociais são contra essa medida, porque o agronegócio está de olho nos oito milhões de hectares de terras que os movimentos sociais conquistaram na criação de assentamentos da reforma agrária, principalmente na Amazônia. Então, essa proposta coloca esses lotes à disposição do agronegócio”, assevera Ulisses Manaças, coordenador do MST.

A preocupação era que os assentados abandonassem os programas de assentamentos coletivos e os lotes fossem vendidos de forma clandestina, ou que o assentado se transforme em pequeno proprietário rural sem nenhum tipo de incentivo do governo federal. Pouco a pouco vai se confirmando a premissa de que a mudança trazida pelo governo Temer provocaria a mercantilização da terra e o esvaziamento da reforma agrária. Mas, ainda assim, não há elementos para afirmar que houve uma ruptura, uma vez que desde anos anteriores a criação do próprio Programa Terra Legal, os crimes ambientais e conflitos por terra na região amazônica foram pressionando os governos para apresentar respostas, e a resposta foi a regularização, que hoje está potencializada.

Se analisarmos o posicionamento dos três presidentes da República, desde o Programa Terra Legal, a ideia de ruptura também cai por terra, pois a regularização fundiária nos moldes atuais, não foi rechaçada nos governos anteriores ao de Temer, mas como afirma Barreto o que parece ter havido foi uma mudança de perspectiva.

No ano de 2009, o então presidente Lula lançou o Mutirão Arco Verde Terra Legal no Mato Grosso, com um discurso surpreendente que dizia:

“Temos que dizer para as pessoas que, se houve um momento em que a gente podia desmatar, agora desmatar joga contra a gente. Vai nos prejudicar no futuro, porque empréstimo internacional, não sai. (...) nunca vamos nos esquecer que na década de 70, quando foi feita uma reforma agrária, muita gente foi induzida a vender as pequenas propriedades que tinham e se embrenharam por este Brasil afora para construir cidades como Alta Floresta”.

Concomitantemente a presença do presidente Lula em Alta Floresta, no Mato Grosso, o ministro do desenvolvimento agrário, Guilherme Cassel, em solenidade no Pará, dizia que a meta era distribuir 296 mil títulos até 2012. "Em um prazo de dois a três meses os produtores já terão os títulos de suas terras. Criamos um ambiente com segurança jurídica contra o desmatamento. Estamos incluindo milhões de pessoas no ciclo virtuoso de sustentabilidade e de cidadania". Nas palavras de Cassel fica clara a motivação principal indicada por Feitosa, regularizar para preservar. Esse era o argumento do governo Lula.

No programa *Conversa com a Presidenta Dilma*, que ia ao ar semanalmente durante o seu governo, ela foi indagada sobre o que significava o Programa Terra Legal e a regularização fundiária no ano de 2012, e a resposta dela foi:

"O programa Terra Legal está em seu terceiro ano, e mais da metade da entrega de títulos ocorreu em 2012, o que mostra que o programa está mais rápido, graças às simplificações feitas nos processos das propriedades menores, com até quatro módulos fiscais. Já foram medidos e mapeados, com georreferenciamento, 57.230 imóveis, numa área de 5,37 milhões de hectares, em 215 municípios da Amazônia Legal. Deste total, já foram regularizados 269,04 mil hectares, com a entrega de 3,6 mil títulos de propriedade. Ao garantir o título da terra ao agricultor, o Terra Legal dá mais segurança para plantar e colher, além de facilitar o acesso ao crédito e à assistência técnica. O Terra Legal, está dando mais segurança para que milhares de famílias possam trabalhar e viver com mais tranquilidade".

Observa-se pela narrativa produzida pela então presidenta, os mesmos elementos trazidos pelo governo anterior, de regularização fundiária como sinônimo de segurança jurídica e possibilidade de progresso pessoal e familiar, para os trabalhadores do campo. Já o então presidente Temer, na exposição de motivos da Medida Provisória 759 que deu origem a Lei 13.465/17, deixou claro que os princípios da eficiência deveriam ser levados em conta quando se fala em reforma agrária ou em regularização fundiária. Temer afirmava que:

"Há aquelas situações já consolidadas em que o hoje ocupante do lote, vem explorando o imóvel, tirando dele o seu sustento e o de sua família, situações essas que merecem outro olhar da Administração, notadamente sob o viés do sopesamento dos princípios constitucionais da legalidade, da dignidade

da pessoa humana e do acesso à terra. Com isso, revelou-se imprescindível que o Poder Público sinalizasse, a partir de critérios objetivos e bem embasados, no sentido de corrigir as hipóteses de ocupação sem a autorização da autarquia agrária e, sem descuidar dos valores assentados no ordenamento jurídico pátrio pertinente ao não locupletamento ilícito, à eficiência administrativa e à proporcionalidade. Não se está falando em regularizar a situação de um ocupante que não preencha os requisitos da clientela da reforma agrária. Para esses, deve-se aplicar o rigor da lei, mediante a utilização dos interditos possessórios postos à disposição da Administração. A permanência de situações de irregularidades detectadas nos projetos de assentamento, não podem permanecer à margem do controle estatal, sob pena de que a consolidação no tempo das mencionadas situações de irregularidade transmitiria à sociedade uma mensagem de impunidade e de esvaziamento da atuação estatal. (...) Nesse sentido, o esforço de regularização daquelas situações não expressamente previstas em lei, em maior medida, situações não desejadas pela Lei de regência da matéria, faz com a presente proposição normativa venha a dar uma resposta à sociedade e, porque não dizer, aos órgãos de controle do Poder Executivo Federal, àqueles casos em que pessoas que se instalaram em áreas públicas destinadas à reforma agrária, sem a devida autorização do órgão executor da reforma agrária, tivessem o tratamento mais condizente com os objetivos da Política Nacional de Reforma Agrária, consolidando o intento administrativo de observância da eficiência aliada à legalidade. (...) Com tal medida, acredita-se que seja revista a situação administrativa de um quantitativo entre 120 mil a 150 mil lotes, possibilitando regularizações pautadas por critérios legais amparados em razoabilidade e eficiência e, por outro lado, quando necessária, a reintegração na posse do Incra, viabilizando, assim, o incremento no número de titulação de lotes da reforma agrária e redestinação dos lotes reintegrados a novos beneficiários”.

Existem elementos recorrentes nos posicionamentos dos três presidentes do Terra Legal, que são a questão da segurança jurídica, do domínio da questão fundiária brasileira pelo poder público, da necessidade de aproveitamento do solo para ideias de desenvolvimento. No entanto, é interessante perceber que as contradições, direitos de povos tradicionais e conflitos ficam escondidos nos argumentos de todos.

O fato é que uma das consequências de todo esse processo tem sido a reconcentração de terras no Brasil, e especialmente na Amazônia. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017 do IBGE, propriedades de até 50 hectares representam 81% do total de propriedades agropecuárias no país, somando juntas 44 milhões de hectares, o que representa 12% da área rural disponível. O Estado do Mato Grosso lidera esse ranking, seguido pelo Mato Grosso do Sul e Pará.

O IBGE fez uma comparação entre os anos de 2006 e 2017 para demonstrar a aceleração da reconcentração fundiária no Brasil. Os números demonstram que o processo de reconcentração vem ocorrendo no Brasil, o que fica muito claro no gráfico a seguir que mostra que em 2006, os estabelecimentos agropecuários correspondiam a 36% do território nacional. Já em 2017, esse número chegou a 41%.



FONTE: IBGE

É fundamental observar que o censo compreende o período anterior ao Programa Terra Legal no ano de 2006, em que se vivia uma tentativa do IBAMA de impedir o desmatamento, o que incentivava a narrativa de que a regularização fundiária seria a solução para o problema. Também havia uma pressão por parte dos próprios madeireiros e latifundiários para a regularização, pois o título de propriedade poderia relativizar a fiscalização federal. O período analisado abrange todo o período do Terra Legal e os números demonstram que houve reconcentração fundiária, o que desmonta definitivamente a tese de que houve uma ruptura entre o governo Dilma e Temer, pois esse é um fenômeno que vem acompanhando os três governos em questão.

CAPÍTULO II – Conflitos pela terra e as agroestratégias para a consolidação do agronegócio.

A conjuntura fundiária do governo Temer consolidou um processo que já vinha sendo gestado desde o Programa Terra Legal e, em última instância, é também decorrente de ações regularizadoras anteriores a ele. Se considerarmos, igualmente, que a reforma agrária prevista constitucionalmente, ainda que carente de regulamentação, esbarrou em interesses variados e conflitantes e com atores em diferentes posições de poder e decisão, política e economicamente isso fica claro. A intenção deste capítulo é pensar a diversidade de atores, suas estratégias de luta e de acúmulo de poder, bem como os conflitos e as consequências ambientais, sociais, políticas e econômicas decorrentes destas ações.

Para uma breve contextualização sobre o que representa ter o domínio da terra no Brasil e de como esse domínio é central para os interesses dos grandes empresários e do capitalismo neoliberal, além de um campo fértil de conflitos e contradições, levo em consideração os aportes de Flexor e Leite (2017) para a compreensão da questão. Os autores colocam no centro desse processo, a chamada revolução industrial chinesa que está em curso. Esse fato vem aumentando a demanda por produtos primários como os da agricultura, pecuária e mineração, por exemplo, o que tem sido um incentivador da corrida por terras no mundo, incluindo-se, o Brasil.

A década passada foi marcada por esse processo, que em última instância eleva a necessidade de utilização de terras agricultáveis, para a produção de produtos primários. Entre os anos de 2007 e 2008, por exemplo, se viveu aquilo que foi chamado de “crise de alimentos”, com alta nos preços dos produtos primários, o que fez com que a Organização das Nações Unidas (ONU) lançasse um olhar sobre o tema com um sinal de alerta de que a fome poderia aumentar no mundo e uma das principais causas seria justamente “o aumento do número de pessoas que têm deixado a linha de pobreza nos países mais populosos do mundo. O crescimento vertiginoso de emergentes como a China e a Índia, e até o tímido crescimento do Brasil, têm gerado mudanças substanciais nos padrões de consumo, particularmente o de alimentos” (CUNHA, 2008).

Segundo a FAO, entre os anos de 1995 e 2004, a China e a Índia tiveram um aumento de população, com aumento de produção agrícola correspondente. No entanto, somente a oferta interna de produtos de agricultura não foi suficiente para atender a demanda desses países e o

crescimento acentuado e rápido destas economias, aliado a saída de grande parcela da população da linha de pobreza extrema, pressionou fortemente os mercados para o aumento da produção agrícola em nível global.

Essa conjuntura foi também um dos vetores do boom das *commodities*, iniciado no ano de 2003, e que de certa forma modificou a geografia das relações comerciais globais, em uma perspectiva neoliberal baseada no neo-extratativismo e neo-desenvolvimentismo. Esse modelo pressionou a demanda por terras no Brasil. Logo, ao voltar a reflexão para a Amazônia, objeto deste trabalho, é necessário entender que a atual conjuntura fundiária amazônica está inserida neste contexto, o que marcou, ao longo do século XXI, o avanço da fronteira agrícola na região.

Logo, pensar os conflitos por terra na Amazônia, passa necessariamente por uma reflexão a respeito das atividades econômicas que estão presentes na região, bem como sobre os atores envolvidos no processo. Segundo o portal de notícias G1, em 2018 o agronegócio, que congrega parte desses atores, foi o responsável por aproximadamente 23% do PIB nacional, com destaque para a agropecuária. Esse fato foi comemorado pelo G1, uma vez que o Brasil “caminha para ser o maior produtor de alimentos do mundo”

O avanço do agronegócio sobre a fronteira agrícola amazônica tem raízes globalizadas, como a demanda por produtos pela China, por exemplo. Por isso, o século XXI vem sendo o século do agronegócio na Amazônia. É o caso da cultura da soja, que teve a área de plantio quadruplicada entre 2006 e 2018, passando aproximadamente, de 1 milhão de hectares na safra 2006/2007, para 4 milhões de hectares, na safra 2016/2017, causando o desmatamento de 47 mil hectares de floresta.

Estes números são alarmantes pois demonstram a velocidade com que a necessidade de áreas desmatadas para o plantio de soja e outras culturas, além da pecuária e mineração, está modificando as paisagens na Amazônia. Os territórios transformados em lavoura ou pasto para gado não são desabitados, exigindo ao longo de décadas dos povos tradicionais um grande esforço de manutenção dos seus biomas para o equilíbrio ambiental.

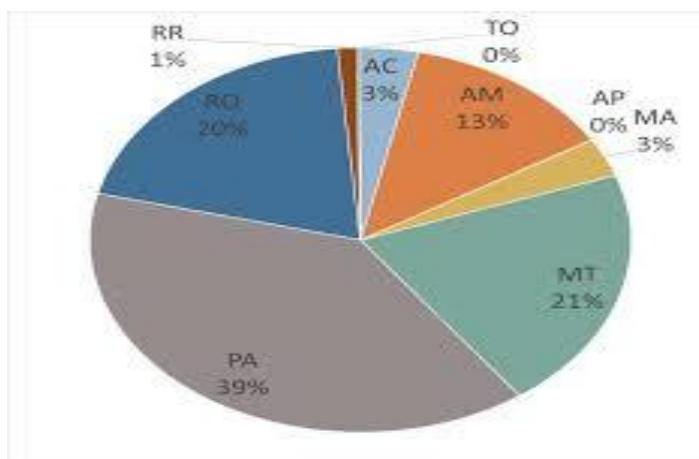
No ano de 2004, o então presidente Lula lançou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), com o objetivo de tornar a prevenção e o combate ao desmatamento uma política pública¹¹. A meta do plano era o desenvolvimento sustentável da Amazônia a partir de alguns eixos, como o ordenamento

¹¹ <http://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia.html>

fundiário e territorial, o monitoramento ambiental e o fomento a atividades sustentáveis. Esse plano veio atender as demandas originadas no boom do desmatamento que se espalhava pela Amazônia e que, como já foi dito no capítulo 1, foi o motor da criação do próprio Terra Legal.

Desde a sua criação, todos os anos o PPCDAm publica relatórios com os números do desmatamento na Amazônia. Por exemplo, no relatório de 2017, quanto as áreas desmatadas, 60% delas se encontravam em polígonos de até 50 hectares. Com relação ao desmatamento nos estados, os dados mostram as dinâmicas de cada região.

Em Rondônia, 16% do desmatamento ocorreu em áreas de conservação, o que deixa claro que o estoque de terras do Estado se aproxima do fim, por isso, o crescente avanço sobre áreas protegidas. Já no Mato Grosso, 80% do desmatamento se dá nas chamadas áreas particulares ou áreas que ainda não foram cadastradas pelo poder público, ou seja, subentende-se que a grilagem de terras está presente neste estado. No total foram mais de 6.600 quilômetros quadrados, especialmente no Estado do Pará, que é o campeão de desmatamento, segundo o relatório. O Amazonas, apesar da extensão apresenta 13% do total de desmatamento, o que configura um número pequeno, comparativamente a outros Estados da região, muito embora seja importante lembrar que esse Estado tem aumentado os seus números de desmatamento nos últimos anos, ocupando a quarta posição no ranking, entre os anos de 2017 e 2018. (Amazonas é o 4º estado do Brasil com maior índice de desmatamento entre 2017 e 2018, aponta INPE, 2018) Já Rondônia, equiparou-se a Mato Grosso, na quantidade de áreas desmatadas e na dinâmica do desmatamento.



Pelos números apontados no relatório, se percebe a natureza e a importância do órgão para o controle do desmatamento na Amazônia, mas igualmente para a produção de indicadores sociais a partir dos dados ambientais. Assim, pode-se considerar que o PPCDAm foi um mecanismo de controle importante, uma vez que o relatório anual produzido traz um vasto material, como o gráfico acima, que nos dá a imagem do que vem acontecendo na Amazônia.

Em contrapartida, o governo Dilma foi acusado de reduzir drasticamente os recursos para o combate ao desmatamento. Segundo o portal Infoamazonia, enquanto nos governos Lula foram investidos mais de R\$ 6 bilhões no PPCDAm, durante os governos Dilma, esse investimento caiu para menos de R\$ 2 bilhões.

O ano de 2018, que encerrou o governo Temer, terminou com números ainda mais alarmantes no que diz respeito ao desmatamento na Amazônia, com um aumento de 13% das áreas desmatadas, com relação a 2017. Segundo a Revista Época Negócios, ao todo, a remoção total da vegetação (corte raso) na Amazônia atingiu 7.900 km², uma área equivalente a mais de cinco vezes a capital de São Paulo. Trata-se da maior área devastada desde o ciclo de 2007/2008, quando 12.911 km² foram desmatados. Os estados que apresentaram os valores mais elevados de desmatamento foram Pará (35,9% do total), Mato Grosso (22,1%), Rondônia (16,7%) e Amazonas (13,2%).

Diante de tais números, e pensando também na criação de programas e atos governamentais para diminuir o desmatamento e impedir o avanço sobre florestas e terras ocupadas por camponeses e povos tradicionais, se percebe que as duas últimas décadas têm sido marcadas por atitudes de Estado com vistas a dar respostas para a sociedade e a comunidade internacional. No entanto, a atuação deste ator que é o Estado, é atravessada por forças e interesses tais como os da bancada ruralista, por exemplo. Essa bancada tem importante atuação e interfere nas políticas públicas para a Amazônia desde antes do ano de 2009 e da criação do Programa Terra Legal, que surgiu a pretexto de resolver o caos fundiário amazônico e com isso reduzir os conflitos e assegurar a preservação ambiental. Pensar a bancada ruralista permite compreender as formas recentes de pactuação do Estado, estabelecidas em detrimento das políticas de proteção aos povos que vivem na região e à natureza.

Segundo Sergio Sauer (Fórum. 2013), “apesar de todas as mudanças econômicas e sociais, a terra continua sendo sinônimo de poder no Brasil. Este é um elemento-chave para entender os obstáculos a implantação de uma reforma agrária efetiva no país. Associado a isto, as políticas públicas, as políticas econômicas e seus incentivos, dos últimos 20 ou 30 anos,

estiveram – e continuam – voltadas para reforçar um modelo econômico agroexportador que é monocultor e excludente, beneficiando poucos. Qualquer redistribuição do acesso à terra, ou mesmo garantia de direitos territoriais de povos indígenas ou quilombolas, representam ameaças a este modelo e seus privilégios, o que é ferrenhamente combatido por seus principais beneficiários” (TAVARES, 2013).

A partir da perspectiva de Sauer, evidencia-se a aliança entre os proprietários rurais e o mercado, o que assegura a continuidade do sucesso do agronegócio. Vale lembrar que os proprietários de terras e os grandes empresários do setor agropecuário estão muito bem organizados politicamente, possuindo hoje uma Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, que se apresenta como um entidade representativa de todos os segmentos dos produtores rurais, “apoia a geração de novas tecnologias que possam auxiliar o produtor no plantio e manejo e a criação de agroindústrias responsáveis por aumentar a produtividade rural”, conforme informação contida na página da internet da entidade. Além disso, compõem uma bancada de deputados no Congresso Nacional, com 207 membros, segundo a página Congresso em Foco. Era a chamada Bancada Ruralista, que dominava 40% das cadeiras disponíveis no Câmara dos Deputados, durante o governo Temer.

Mas a bancada ruralista não é nova no cenário político brasileiro. Este grupo político tem raízes na constituinte da década de 1980 (BRUNO, 2015, p. 10).

Inicialmente, os ruralistas se constituíam em um grupo extraparlamentar, com interesses próximos a então União Democrática Ruralista (UDR) e que se opunha as mobilizações pela reforma agrária e ocupações de terra e que tencionavam os trabalhos da constituinte de então. Muito embora fossem um grupo extraparlamentar, tiveram uma atuação muito significativa na constituinte, com a presença marcante de representantes dos grandes proprietários, como Ronaldo Caiado, que hoje é governador do Estado de Goiás. Assim, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, formou-se a Frente Ampla Ruralista, que atuou na defesa dos direitos de propriedade, a serem reconhecidos na Constituição que nascia. Graças a esta frente, foram garantidos os direitos de propriedade rural, em terras produtivas, enquadrados no modelo hoje considerado como acertado pelo Estado brasileiro.

A partir do ano de 2008, a chamada bancada ruralista passou a pleitear cadeiras nas comissões do Congresso Nacional, tendo como principal foco de combate as ONGs que atuam na defesa dos direitos humanos e da natureza, bem como os povos tradicionais como quilombolas, indígenas, ribeirinhos e faxinais.

A história da bancada ruralista vem apresentando um desenvolvimento acelerado nos últimos anos, contribuindo para a violação de direitos de indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais, assentados da reforma agrária e o meio natural. Esse desenvolvimento está baseado em várias estratégias que visam ampliar a sua rede de influência com a intenção de integrar-se cada vez mais na globalização, processo que está alicerçado na ideia de integração de capitais. Essas estratégias envolvem participação ativa em todas as esferas dos governos estaduais e federal.

Por exemplo, a Confederação Nacional da Agricultura, órgão que congrega os interesses do agronegócio e da bancada ruralista no Brasil, produziu em 2017, o chamado “Mapeamento das mulheres exportadoras da agropecuária brasileira” e, em sua página na internet, colocou esse mapeamento como um grande reconhecimento do papel das mulheres e da exportação como sinônimo de progresso dizendo que: “Estamos trabalhando para incentivar as mulheres da agropecuária brasileira a exportarem cada vez mais. Gostaríamos de conhecer um pouco mais sobre a sua atuação no setor e quais são os mercados alvo para exportação”.

Observa-se pela mensagem passada pelo CNA, que a concepção de desenvolvimento que possuem está ancorada na premissa de exportar cada vez mais e possuir mercados alvo. Nessa campanha, as mulheres foram convidadas a preencher um questionário se apresentando para a Confederação, o que constitui a estratégia máxima, segundo a perspectiva de Marx, de criação de uma identidade dos capitalistas que se reconhecem como iguais a partir da propriedade, através de um mapeamento de gênero.

Assim, o meio agrário brasileiro vai se inserindo cada vez mais no mercado financeiro, que é um mercado global, e vai tomando conta dos espaços territoriais na Amazônia, que são vistos como meros espaços voltados à produção e a mercantilização da terra, o que fez com que, em 2017, várias ONGs e entidades representativas dos direitos dos povos tradicionais, tais como, CPT, CUT, ISA e MST, lançassem um manifesto em repúdio a atuação da bancada ruralista e de setores do agronegócio em terras de povos tradicionais. Diz o manifesto:

"Em meio ao caos político que assola o país, a bancada do agronegócio e o núcleo central do Governo Federal fazem avançar, de forma organizada e em tempo recorde, um pacote de medidas que inclui violações a direitos humanos, "normalização" do crime ambiental e promoção do caos fundiário. Se aprovadas, tais medidas produzirão um retrocesso sem precedentes em todo o sistema de proteção ambiental, de populações tradicionais e dos trabalhadores do campo,

deixando o país na iminência de ver perdidas importantes conquistas da sociedade ocorridas no período democrático brasileiro" (ROSSI, 2017).

Logo, fica evidente que, na ponta da linha oposta aos grandes empresários e a bancada ruralista, estão os povos indígenas, quilombolas, tradicionais e camponeses que habitam o meio agrário da Amazônia. Convivendo com o avanço do agronegócio, que necessita da terra para a produção, e que tem o aval do Estado, atuante na criação programas, planos de ação e legislação de orientação desenvolvimentistas, esses povos assistem o avanço do desmatamento e da tomada de terras, seja por invasão de grileiros, ou pela regularização fundiária, que hoje encontra-se acelerada após a criação do titulômetro.

Segundo o censo do IBGE, 5,2% da população amazônica era indígena no ano de 2010. A população indígena brasileira contava com aproximadamente 897 mil pessoas, e destas, 20% viviam na Amazônia. A terra indígena (TI) mais populosa do Brasil, era a Yanomami, com 25 mil habitantes distribuídos nos Estados do Amazonas e Roraima. E a etnia mais numerosa era a Tikúna, do Amazonas, com 46 mil pessoas vivendo tanto dentro da TI, quanto fora dela. O IBGE também revelou que quase 64% dos indígenas brasileiros vivem em zonas rurais.

Os quilombolas também estão presentes na Amazônia, embora em menor número, mas não em menor importância. Por exemplo, o Quilombo Boavista, localizado no Estado do Pará, nas margens do Rio Trombetas, e que foi o primeiro no Brasil a receber seu título de propriedade, no ano de 1995. No entanto, desde a década de 1970, os moradores do quilombo têm que conviver com a mineradora Rio Norte, que extrai bauxita, bem perto da comunidade. Os moradores são afetados pela existência da mina e ao mesmo tempo, são dependentes dela. “Nossa comunidade sofre desde que a empresa chegou aqui. Lá onde eles estão extraindo bauxita eram os nossos campos. Hoje, nós somos totalmente dependentes da firma. Trabalhamos lá por um salário baixo e em más condições, nós nos sentimos como escravos. Mas aqui não tem outro trabalho, e nós precisamos ganhar dinheiro, porque não há mais campos nem peixes” (Amazonia, 2018).

Ou seja, a situação do Quilombo Boa Vista explicita bem o conflito entre o agronegócio e os povos residentes na Amazônia, bem como o fato de que muitas vezes esses povos acabam se acomodando a realidade que os cerca, sendo frequentemente participantes do processo de forma subserviente.

Pensar sobre a presença dos camponeses na Amazônia também é fundamental para entender os conflitos fundiários na região. Segundo o Incra, em 2017 existiam 3.518 projetos de assentamento (PA) na Amazônia Legal, com pouco mais de 625 mil famílias assentadas, distribuídas em aproximadamente 77 milhões de hectares. Muitos deles convivem diariamente com a ameaça de grileiros e madeireiros, como por exemplo, o PA Areia, localizado nas proximidades da BR 163, no Estado do Pará. Este PA foi criado pelo Incra em 1998, ao lado da Reserva Extrativista Riozinho de Anfrísio, com mais de 28 milhões de hectares de área protegida.

O problema é que existe desmatamento ilegal na Resex e a rota de escoamento da madeira passa justamente por dentro do PA. “Segundo Juan Doblás, que coordena os trabalhos de geomonitoramento na Bacia do Xingu pelo Instituto Socioambiental (ISA), os dados levantados em 2017 indicam essa Resex como um dos mais preocupantes pontos de exploração madeireira da Amazônia”. De acordo com os próprios assentados, desde 2010 já ocorreram 20 assassinatos por conta deste conflito.

Logo, diante desses exemplos, não é difícil entender que esses atores estão em situação de oposição e que existe uma tensão representada por forças como as do agronegócio e da bancada ruralista que avançam sobre os territórios camponeses e tradicionais causando a luta diária dos indígenas, camponeses e quilombolas na defesa do território para a manutenção dos seus valores culturais e sociais.

Em 2017, a Comissão Pastoral da Terra lançou um Relatório dos Conflitos pela Terra. Por ele, fica claro que naquele ano, 37 milhões de hectares de terra, ou seja 4% do território brasileiro, estavam em litígio no Brasil, e com incidência de conflitos. Destes, mais da metade estava localizada em terras indígenas, e 85% localizada na Amazônia Legal. Os dados acima não se referem à quantidade de conflitos, mas a quantidade de terras envolvidas nestes conflitos.

Por eles, fica claro que em um prazo de 10 anos, a quantidade de terras envolvidas em conflitos aumentou em pelo menos 4 vezes, e quando se olha os números em gráfico a perspectiva do que isso representa fica clara.



FONTE: CPT. 2017

Ter o domínio sobre a terra, ou ter controle sobre os territórios, nas diversas modalidades possíveis, como compra ou arrendamento, por exemplo, é cada vez mais fundamental para setores do agronegócio, uma vez que o contexto global contemporâneo assim o exige.

Em contrapartida, a posse ou o título de domínio sobre a terra também interessa aos assentados da reforma agrária, indígenas e demais povos da Amazônia. A terra significa o chão da produção dos produtos agropecuários, minerários e energéticos que o mundo globalizado e neoliberal exige. Mas, também significa o espaço em que vivem povos tradicionais, por exemplo, com suas tradições que se misturam com a própria floresta. Por conta dessas dicotomias é que historicamente a região amazônica é um palco de conflitos que só aumentam, especialmente na faixa de expansão da fronteira agrícola.

Os conflitos que ocorrem nos territórios, tendo em vista a necessidade do domínio da terra e sua utilização, encerram outros números igualmente preocupantes do ponto de vista da salvaguarda dos direitos humanos e ambientais, especialmente na região norte. Segundo a CPT, dos 37 milhões de hectares alvos de conflitos, no ano de 2017, 31 milhões se concentraram na Amazônia, o que corresponde a 85% do território.

Uma das consequências mais graves desses conflitos é o surgimento de massacres, como por exemplo, os de Pau D'arco no Pará, Vilhena em Rondônia, e Colniza em Mato Grosso, que foram classificados como conflitos no campo e deixaram um total de 22 mortos. O caso de Colniza, especialmente, foi emblemático, devido à violência com que os trabalhadores rurais foram atacados e torturados em uma ação que culminou com a morte de 9 trabalhadores rurais, no PA Taquaruçu do Norte, onde vivem cerca de 100 famílias, e também porque esse caso

coloca o estado do Mato Grosso na liderança do ranking de violência na Amazônia, no ano de 2017.

A chacina de Colniza mobilizou ativistas pelos direitos humanos que denunciaram a existência de conflitos armados em que uma parte parece ser, na maioria das vezes, a mais forte. Danyclei de Aguiar do Greenpeace, por exemplo, classificou a chacina como consequência do agro banditismo que atua fortemente buscando a reconcentração de terras: "O **agro** banditismo nacional não abrirá mão de um palmo de terra, mesmo que estas sejam públicas ou mesmo terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas do país".

Em 2018, o Jornal Brasil de Fato trouxe uma reportagem intitulada de "Massacre de Colniza, no Mato Grosso, segue impune a mais de um ano". Nela, teve destaque a fala de Cristiano Cabral, da CPT de Mato Grosso, que fazendo coro com Danyclei de Aguiar, atribuiu à chacina a dinâmica de concentração de terras pelo agronegócio:

"É uma região onde os madeireiros são muito fortes, os mineradores também, há muita grilagem de terra e a soja está chegando cada vez mais. Uma região onde os olhares dos latifundiários, dos grandes empresários fazendeiros, estão nela. Como a situação das pessoas é de vulnerabilidade, porque são pequenos camponeses posseiros em uma região muito afastada da cidade de Colniza, qualquer tipo de violência é pouco divulgada pela dificuldade de acesso ao local. A impunidade causa uma sensação de pavor na população, que se torna vulnerável e teme denunciar as atrocidades que acontecem. Os órgãos do Estado são omissos nestes casos, pois o Mato Grosso é considerado berço do agronegócio. "Quando se mostra que esse agronegócio mata, escraviza e envenena não somente a fauna e a flora, mas também a água, o ar e as pessoas isso é abafado aqui no Estado" (DULCE, 2018).

É interessante perceber que Cabral apontou um caminho para acabar ou pelo menos diminuir esse quadro de violência e de insegurança que assolava os assentados, em 2017. Esse caminho, segundo ele, seria a reforma agrária, que ele chamou de "reforma agrária resignificada", com uma verdadeira transformação fundiária, baseada em investimentos em agroecologia, e não somente na redistribuição de terras, mas em incentivo à produção dos assentados e da comercialização dessa produção.

É importante frisar que os conflitos na Amazônia, segundo o relatório da CPT, são decorrentes também do Programa Terra Legal, pois o programa legalizou e legaliza terras griladas na região e também abriu espaço para o avanço de madeireiros e garimpeiros, sobre terras indígenas. Por exemplo, os números do Estado de Roraima tiveram um grande aumento na estatística de conflitos por terra, em função do avanço do garimpo na terra indígena (TI) Yanomami e esse aumento reflete em violência e conflitos. Segundo Dário Kopenawa Yanomami, presidente da Hutukara Associação Yanomami, existem na TI, três grupos isolados, e em junho de 2018, dois deles foram mortos por garimpeiros, o que foi amplamente denunciado pelos pela associação (CAETANO, 2018).

Ou seja, a tutela do Estado se mostrou completamente ineficiente nesse caso, muito embora, tenham ocorrido diligências envolvendo Polícia Federal, Funai e Ibama para coibir a mineração ilegal nas terras dos Yanomami, o que é um trabalho difícil já que segundo a Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georeferenciada (RAISG), cinco mil garimpeiros atuam ilegalmente em terras dos Yanomami, em um movimento de invasão do território que se iniciou no ano 2010.

Mas as consequências dos conflitos no campo não se medem somente por massacres e pela quantidade de terras envolvidas, mas também pelos níveis de desmatamento e a sua relação com a invasão de terras indígenas e assentamentos, por exemplo.

Na primeira metade do ano de 2018, o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), detectou aproximadamente 280 quilômetros quadrados de área desmatada na Amazônia, especialmente no Estado do Mato Grosso que concentrou 40% do total da área desmatada, liderando o ranking em mais esse quesito. A metodologia utilizada para a elaboração do relatório foi considerar somente as áreas com mais de 10 hectares. Nesse caso, o aumento do desmatamento com relação ao mesmo período de 2017, foi de 249%, ou seja, naquele ano, eram 71 quilômetros quadrados de desmatamento, contra 280 em 2018. Essa diferença demonstra o boom de desmatamento que ocorreu a partir de 2017, o que coincide com a edição da MP 759 e da Lei 13.465/17, e demonstra também um fato incontestável: após o golpe institucional de 2016, as alterações legislativas e o esvaziamento das políticas públicas para o campo e para a Amazônia, se agravou a situação de devastação ambiental e tensões sociais.

Mais da metade das terras envolvidas em conflitos está localizada em territórios indígenas, marcadas por uma oposição entre os interesses dos grandes proprietários de terras e os povos que esperam a demarcação. Essa oposição, segundo o antropólogo Vincent Carelli,

em entrevista concedida para o IHU, em 2018, é marcada por uma “tramoia”, que envolve os ruralistas e os poderes do Estado, onde quem perde sempre é o indígena. “O fazendeiro que atira num índio hoje, reproduz o mesmo gesto do bandeirante caçador de índios e de escravos. O índio é tolerado, sob vigilância e num processo exaustivo de apagar a sua diferença, apagar sua língua, esquecer sua cultura”.

Logo, não há como entender e criar alternativas de resistência aos conflitos por terra na Amazônia sem pensar que o capitalismo neoliberal, como uma nova racionalidade, se manifesta no meio rural brasileiro. Guilherme Delgado afirmou que o próprio capital financeiro seria “uma relação abstrata e geral, comandada pelas instituições controladoras da liquidez e dos meios de financiamento, como um todo, e que envolve crescente organização monopolista dos mercados”. Ou seja, essa é uma relação controlada por aqueles que se reconhecem como detentores do capital e se identificam entre si, graças ao poder econômico e político que possuem.

No Brasil contemporâneo, essa relação fica evidente através do relacionamento entre instituições de crédito e os produtores rurais, com a intermediação do Estado. E, também, pela formação de conglomerados empresariais no meio rural, como holdings, carteis e outras fusões que cruzam interesses de grandes blocos de capital o que, no Brasil, pode ser observado no campo da agricultura.

Delgado adota o conceito de “integração de capitais”, indicando que na agricultura e na agroindústria há uma centralização de capital industrial, tecnológico, bancário e agrário, formando grandes empresas de sociedade anônima, cooperativas rurais associadas a federações de proteção de interesses dos grandes proprietários, agroindústrias, e o objetivo de cada uma dessas entidades é a obtenção de lucro. Ou seja, tendo a propriedade da mercadoria, enquanto valor de troca e como fonte de identidade capitalista sobre o meio agrário brasileiro, além da atuação do Estado como mediador e com a regulação do mercado, o capitalismo financeiro vai adentrando no meio agrário e afetando as relações entre os atores envolvidos no processo.

Em 2010, Cesario Ramalho da Silva, o presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) publicou um pequeno artigo intitulado “Poder Político para o Agro”. Nele, afirmava que a então presidente eleita do Brasil, Dilma Rousseff, com posse marcada para o ano de 2011, deveria dar ao agronegócio um papel político à altura, valorizando o setor e o retirando da periferia das decisões políticas. O motivo para tal valorização, segundo ele, era o fato de que o agronegócio

representava “a maior riqueza do Brasil”, responsável por 25% do PIB, pela geração de milhares de empregos e pela quase metade de todas as exportações brasileiras.

Por isso, o agro possuía demandas que deveriam ser atendidas por Dilma, segundo Cesario, como a “implementação de uma plataforma de gestão transversal para o setor que precisaria ter mais autoridade para discutir os rumos da política agrícola (crédito, seguro, preços mínimos) e, principalmente, ter assento e voz nos fóruns de decisão de questões relativas à infraestrutura, meio ambiente, trabalho, juros, tributação, negociações internacionais, segurança alimentar e jurídica, ciência e tecnologia, entre outras. Exemplo seria o Ministério da Agricultura reassumir cadeira no Conselho Monetário Nacional (CMN). “Ao ser protagonista das decisões estratégicas que o impactam, o agro, certamente, trará resultados positivos ainda mais rápidos, amplos e consistentes para o País”.

Ao pensar sobre esse posicionamento, totalmente alinhado com o conceito de integração de capitais e com a necessidade de tomada de poder político para a implementação de uma agenda econômica que atendesse os interesses do seu setor, o presidente da SRB falava em 2010, um ano após a criação do Programa Terra Legal em que a questão do desmatamento e dos conflitos por terra pressionavam o governo federal para que encontrasse uma solução sustentável, em tomada de controle político e legislativo. Seus argumentos são baseados no poder econômico e na importância que o setor do agronegócio assumia naquele ano, como responsável por 42% das exportações brasileiras. Também já se criava ali, uma estratégia midiática que perdurou no tempo: a ideia de que o agro é a maior riqueza do Brasil, “o agro é tudo”.

O agronegócio que recebeu essa designação desde a década de 1970 no Brasil, e que vive um crescimento acelerado, especialmente nas últimas duas décadas, a partir do governo Lula, necessita de terras, de força de trabalho e de inserção no mercado internacional. E essa é uma fonte de conflitos. Existem redes de divisão de trabalho que são controladas por empresas multinacionais que dispõe delas, em uma estratégia de hegemonia mundial, com necessidade de dominação de territórios ao redor do mundo, inclusive no Brasil. Criou-se uma rede de interesses e a divisão social do trabalho foi inserida nesse processo, como um pilar do funcionamento da economia global. É o que Franz Hinkelammert (2007) chama de “política neoliberal dos ajustes estruturais”.

É preciso considerar este agronegócio que é um dos atores a serem levados em conta no debate sobre a flexibilização legislativa em torno da questão fundiária brasileira, como aquele

que possui muitas definições, o que faz com ele se constitua em uma palavra política, unificadora de interesses de classe e grupos dominantes que atuam no meio rural brasileiro.

O agronegócio, como tem se desenvolvido no Brasil, é portador da construção de uma hegemonia baseada em uma concepção de mundo que coloca de um lado os grandes proprietários e de outro, os camponeses, indígenas e demais populações que são atingidas pelos efeitos dos grandes negócios no campo, além da natureza.

O agronegócio também significa a renovação dos espaços de poder e de dominação, através de criação e fortalecimento da representação seja na sociedade civil, por meio de institutos e associações, seja na sociedade política, por meio do financiamento da bancada ruralista, que se espalha em todas as esferas de poder, sejam elas municipais, estaduais ou federais. Essa representação forma até mesmo um novo discurso, uma nova narrativa, que coloca em cheque valores ligados ao antigo patronato rural, por exemplo, já que se coloca como o novo, a inovação capaz de trazer progresso para a sociedade, como um todo, fazendo com que o próprio patronato precise se reinventar de forma a participar dos negócios no campo.

Assim, o agronegócio precisa ser considerado para a debate sobre a flexibilização legislativa em curso, pois ele é um dos atores que representam a totalização dos mercados em um mundo globalizado, que tem como estratégia principal de sobrevivência e de acumulação, o mercado e a linearidade de produção de riquezas. Essa realidade produz mitos, como o do desenvolvimento técnico e tecnológico sendo sinônimo de um progresso tão poderoso que é “capaz, com suas conquistas, de superar com o crescimento as destruições que faz”, fazendo surgir um novo princípio baseado na premissa de que o que é eficaz é necessário e bom. “A mística do progresso apaga todos os limites. Transforma-se no portador da eficácia”. Mas, segundo ele, os limites existem, e na forma da resistência individual e coletiva a esse modelo de progresso, o que a ideologia reinante chama de “irrationalidades dos outros”, que não conseguem perceber o quanto é positivo para o país, o desenvolvimento econômico. Assim o grande capital assume compromissos de desenvolvimento para além das “irrationalidades de alguns” e traça estratégias para desregular ou interromper de vez os movimentos sociais, já que estes são obstáculos ao funcionamento do livre mercado, onde os cálculos de utilidade impedem o reconhecimento do outro como sujeito.

Em abril de 2017, na cidade de Ribeirão Preto/SP, aconteceu a Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação, para o lançamento da campanha “Agro é Progresso”. Segundo os organizadores, o objetivo da feira, além de lançar novas ferramentas tecnológicas para o

agronegócio, era conscientizar a população sobre a necessidade de valorizar o agronegócio, uma vez que este é o setor que mais contribui com o desenvolvimento do Brasil. “É o setor que gera empregos, renda, alimentos, inovação, entre outros. Ele faz a economia girar. Durante a crise econômica não teve queda de produção e faturamento. Foi o único segmento que continuou crescendo. O agronegócio abraça o país e precisamos valorizá-lo”, disse na ocasião o diretor de uma das empresas de tecnologia presente na feira, Angelo Palocci.



FONTE: PORTAL DO AGRONEGOCIO. 2017

Neste exemplo fica claro que a ideia de aliança tecnológica e financeira para incremento de produção, como um norteador do neoliberalismo contemporâneo, de fato se faz presente no contexto brasileiro contemporâneo. Logo, a contrapartida também é verdadeira. A valorização da tecnologia, dos números da economia e do agro como sinônimo de progresso em nenhum momento abre espaço para questionamentos ligados aos possíveis direitos lesados de camponeses, indígenas e ambientais. Também não coloca em xeque que esse modelo de desenvolvimento pode trazer consequências para o mundo do trabalho, como desemprego e subemprego.

Ou seja, o capitalismo criou relações de poder, como as citadas por Delgado com base na integração de capitais e no poder político, que impedem a sua coexistência com direitos políticos e sociais universais. Então, o capitalismo não é democrático porque não pode haver convivência deste com um governo popular, no qual os direitos dos povos envolvidos, como indígenas, por exemplo, sejam levados em conta, uma vez que o que se privilegia é a acumulação e o progresso.

Por isso, se considerarmos o Brasil como um país democrático, é preciso considerar também, segundo Ellen Wood (2010), que o que vivemos na verdade não é a democracia, mas sim, uma apropriação desse conceito pelo próprio capitalismo. E assim, se reproduz uma ideologia onde o Estado tem papel fundamental, porque aparece como o mediador de conflitos, porém subsumido ao capital internacional, colaborando para organizar os “circuitos econômicos” que os mercados necessitam.

Ao refletir sobre essas questões, redimensiona-se a passagem de uma regularização fundiária baseado na reforma agrária para outro, de regularização fundiária acelerada e voltada para a disponibilização de terras formalizadas no mercado, cujo símbolo é o titulômetro. Salienta-se que o Programa Terra Legal representou um passo pioneiro para a flexibilização legislativa que vivemos atualmente no Brasil, que vem abrindo espaço para o modelo do desenvolvimento com base nos valores citados anteriormente, mas com as contradições e paradoxos que vivemos desde 2009, ou melhor, que o antecederiam. O recorte temporal proposto na pesquisa, permite tornar focal o Estado brasileiro alinhado com o mercado, com a supremacia do agronegócio e seu sustentáculo político, a bancada ruralista. Esse alinhamento faz parte de um conjunto de estratégias, que Almeida (2010) chamou de agroestratégias.

São várias as agroestratégias para que o agronegócio se fortaleça frente aos povos tradicionais e garanta o lucro. Uma delas é a que tem o objetivo de formar um pensamento único com discurso dominante, através do controle e da utilização da mídia. Almeida (2010) destaca que para alimentar a rede de negócios do agronegócio e seus grupos de interesse, são acionadas agroestratégias que envolvem uma complexa coalizão como, por exemplo, a mídia e os formadores de opinião de toda ordem, como canais de notícias, por exemplo. Muitos canais assumem a função de legitimar a estrutura fundiária e relativizar as questões climáticas, entre outras ideias que interessam ao mercado.

Estaríamos diante das chamadas agroestratégias para a criação de um pensamento hegemônico, baseado na narrativa neoliberal do desenvolvimentismo e da mercantilização da agricultura brasileira, que tem um impacto profundo sobre a realidade agrária e fundiária brasileira e os povos que vivem no meio rural, além da existência do campo jurídico, onde vigora uma legislação e decisões jurídicas que devem ser analisadas com cuidado, pois refletem esse pensamento hegemônico, produzindo obstáculos para a emancipação dos povos tradicionais.

Segundo Acselrad, o que se presencia no Brasil hoje é a presença de um discurso que pressiona pela liberalização total para os interesses das atividades agropecuárias e minerárias, além de um sentimento crescente de antiambientalismo. Ou seja, de um lado, uma recusa sistemática em aceitar a legitimidade das regulações ambientais, tidas como um empecilho para o desenvolvimento e do outro o estrangulamento do ativismo ambiental com a afirmação de um estigma: os povos indígenas, quilombolas e camponeses são também empecilhos para esse desenvolvimento.

Tendo em vista esses fatores, é preciso investigar o que tem ocorrido no Brasil quanto a mudança de concepção sobre o papel da terra e dos atores envolvidos, pois parece que vigora hoje o interesse de um vencedor identificado pela posse dos meios de produção e dos meios políticos de legitimação do seu poder. A partir de Bourdieu, poderíamos sustentar que o campo jurídico brasileiro representaria o campo em que os discursos dominantes, baseados na propriedade privada são tidos como verdades.

Esse fato impõe consequências para os atores envolvidos e até mesmo para a nossa soberania. Poderíamos afirmar que os desdobramentos administrativos e legislativos que tratam da questão fundiária estão se revelando como estratégicos para uma parcela do empresariado brasileiro e do mercado financeiro, deslegitimando demandas territoriais de povos e comunidades tradicionais.

Assim, retomando a ideia das agroestratégias empresariais, parece possível refletir um pouco sobre essas questões.

Almeida (2010) chama a atenção para as chamadas agroestratégias e para a violação de direitos territoriais e étnicos, a partir de práticas de empresários do agronegócio. Segundo ele, existem ferramentas utilizadas pelas agências multilaterais como o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros, para fomentar ideias como, por exemplo, de que existiria uma crise mundial de alimentos ou ainda por outra via, contribuir com crises de fato, para que se dissemine a ideia de que o agronegócio seria o caminho mais adequado para a solução dessas crises, uma vez que viabilizaria investimento com desenvolvimento sustentável, ajudando com problemas de abastecimento de produtos alimentícios, geração de empregos, construção de infraestrutura, entre outros benefícios.

Não parece ser exagerada essa análise de Almeida, se analisarmos notícia publicada na Revista Dinheiro Rural, em 2011. Naquele momento, a revista reafirmava a ideia de que existia

uma crise global de alimentos no mundo e que o Brasil deveria assumir o seu papel de principal produtor do planeta, abrindo muitas oportunidades de negócios. Segundo a revista, o aumento de demanda de alimentos especialmente pela China, estaria pressionando os preços dos produtos alimentícios ao redor do planeta e a oferta de artigos agropecuários tinham, como nunca, uma importância vital para o planeta. E nessa seara, deveria se colocar o Brasil, já que a previsão para a safra 2011/2012 era de alta, em comparação com o período anterior.

Após a leitura dessas notícias e artigos, é possível compreender perfeitamente a definição de agroestratégias, elaborada por Almeida (2010), como um conjunto heterogêneo de discursos e mecanismos jurídico-formais visando elaborar ações ditas empreendedoras. Elas abrangem estudos de projeção que tratam das oscilações do mercado e suas tendências, bem como de ajustes na carga tributária de produtos e insumos utilizados em produtos alimentares considerados básicos. Versam também sobre medidas regulamentares e atos perpetrados por diferentes agências financeiras e por entidades representativas de grandes empreendimentos agropecuários. Compreendem um conjunto de iniciativas para remover os obstáculos jurídico-formais à expansão do cultivo de grãos, e para incorporar novas extensões de terra aos interesses industriais, numa quadra de elevação geral do preço das commodities agrícolas e metálicas.

No Brasil, esse cenário é representado por entidades tais como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que se apresenta como representante dos produtores rurais brasileiros de pequeno, médio e grande porte, e “defende os interesses dos produtores junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do poder Judiciário, nos quais dificilmente um produtor, sozinho, conseguiria obter respostas para as suas demandas”. Esta confederação, que diz atuar frente aos três poderes da República, se divide em 27 federações e 2,5 mil sindicatos rurais.

Então, segundo Almeida, para alimentar essa rede de negócios e seus grupos de interesse, são acionadas as agroestratégias que envolvem uma complexa coalizão como, por exemplo, a mídia e os formadores de opinião de toda ordem, como canais de notícias. Se pode afirmar que a imprensa, portanto, seria um dos vetores que alimentam o agronegócio e forma opinião sobre o tema, uma vez que é pacífico o alcance que os editoriais possuem, principalmente nesse final da primeira década do século XXI. Logo, ela pode ser colocada como uma das ferramentas a serem utilizadas pelo agronegócio, ou seja, ela constitui uma agroestratégia.

Bourdieu afirma que os diferentes poderes e os governos, agem não apenas por pressões econômicas, mas também pelas pressões exercidas pelo monopólio da informação, especialmente os oficiais ou mais respeitadas e conhecidas pela sociedade. Essa é uma das facetas do poder simbólico que é exercido pelos meios de comunicação. Assim, podem ser influenciadas decisões tomadas por autoridades e personalidades públicas com capacidade de dar encaminhamentos sobre os destinos da sociedade e sobre os negócios de um país. Por este raciocínio mais uma vez se reafirma que a imprensa e sua atuação é um bom exemplo para vislumbrar a ação das agroestratégias. Inclusive, porque ao mesmo tempo que pressiona uma determinada autoridade, ou a aprovação de um projeto de lei, por exemplo, ela também é um veículo de aceitabilidade social e político disponível aos governos para a divulgação dos seus programas.

E, basta uma rápida pesquisa para confirmar a veracidade das afirmações de Almeida e de Bourdieu. Por exemplo, em notícia publicada pelo portal África 21 Digital, no dia 02 de maio de 2018, a manchete foi: “Agronegócio deve movimentar US \$ 1 trilhão na África até 2030”. E o texto se inicia da seguinte forma: “O agronegócio é um aliado importante para o desenvolvimento socioeconômico na África, segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, FAO. O diretor-geral da agência, José G. da Silva disse esta sexta-feira, que o setor deve criar um mercado de US \$ 1 trilhão até 2030 na região. Ele falava na Terceira Conferência Internacional Food First, que este ano busca a união de empresários africanos”.

Esta notícia publicada a pouco tempo é o referendo da existência das agroestratégias e de como operam para aliar governos, empresários do setor do agronegócio, mídia, organizações internacionais e até mesmo a ONU em uma narrativa de exaltação do capitalismo rural, e com a utilização de conceitos como desenvolvimento socioeconômico, mercado, investimentos.

A grande finalidade das agroestratégias é influenciar não só a opinião pública, mas a formulação de políticas governamentais e programas para o setor agrícola bem como empreendimentos agroindustriais, pois a maioria desses empreendimentos estão baseados numa espécie de tripé: a) inovações tecnológicas; b) demanda por extensões de terra aráveis; c) mercado de commodities. Para alimentar o tripé, o convencimento e a influência política são fundamentais.

A crítica possível a esse modelo é que ele tem posto em risco tanto o nosso patrimônio sociocultural, quanto o ambiental, violando tratados internacionais dos quais o Brasil é

signatário, como por exemplo a Convenção sobre Diversidade Biológica, em vigor desde 1998, que dispõe sobre a preservação da diversidade biológica do planeta e a utilização sustentável dos seus componentes. No Brasil, esse tratado foi referendado pelo Decreto 2.519/98, isso sem falar nos preceitos constitucionais que vigoram desde 1988.

Além disso, o modelo de negócios baseado em terras aráveis, inovações tecnológicas e *commodities*, desconsidera a agricultura familiar dos povos e comunidades tradicionais que ocupam as terras aráveis, ou seja, aquelas que interessam para completar o tripé da produção do agronegócio. Por outra, grandes extensões de terra aráveis que estão na ponta de lança dos empresários ligados a esse setor, são habitadas por povos tradicionais e são elas mesmas terras tradicionais.

Neste cenário de crise de produção de alimentos advinda justamente do desequilíbrio de forças que hoje atuam no campo, são travadas lutas diárias envolvendo de um lado, os povos tradicionais e a agricultura familiar e, do outro, o mercado de *commodities* e a monocultura, além da produção de biocombustíveis e de alimentos em larga escala para exportação.

É importante lembrar que conferindo legitimidade aos movimentos sociais ligados aos povos tradicionais, desde o ano de 2007, através do Decreto 6.040/07, foi instituída a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. E este decreto traz, no artigo 3º, definições que fortalecem os povos tradicionais e o combate à degradação ambiental, conferindo uma identidade até então, inédita no Brasil para as populações em questão. O decreto traz a definição do que são “povos e comunidades tradicionais”. São “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; “territórios tradicionais” são definidos como “espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, os dispositivos constitucionais”; e “desenvolvimento sustentável” foi definido como “o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras”.

Então, no embate entre setores do agronegócio e os povos tradicionais, em que agroestratégias são utilizadas o tempo todo para formar opinião e pressionar atos

governamentais e legislativos que favoreçam os negócios do mercado, o Decreto 6.040/07 é de suma importância, pois a partir das definições que traz, inéditas até aquele ano no Brasil sob o ponto de vista institucional, é conferido aos indígenas, quilombolas, e demais populações tradicionais, bem como aos territórios e a natureza, uma identidade que deve ser usada para fazer frente às agroestratégias que vem na direção contrária.

Não se pode esquecer ainda que, como Almeida destaca, “no caso brasileiro, faz parte das agroestratégias a disseminação de uma visão triunfalista dos agronegócios articulada com uma imagem hiperbolizada do Brasil e do seu potencial agrícola. Assim, no Brasil a terra seria um bem ilimitado e permanentemente disponível. Tal imagem é sintetizada em assertivas ufanistas como ‘o país não pode perder essa oportunidade’, ‘o Brasil pode ser um dos principais produtores de alimentos porque detêm a maior disponibilidade de terras agricultáveis no mundo” (ALMEIDA, 2010, p. 110).

Essa narrativa, segundo ele, potencializa conflitos sociais no campo, pois a ideia de que existem terras disponíveis ilimitadamente é um vetor muito favorável ao agronegócio, mas em contrapartida, é um obstáculo aos direitos dos povos tradicionais e para a agricultura familiar, que como já dito possuem identidade, história e forte vinculação sociocultural a terra. Além disso, traz consequências ambientais como o desmatamento. Segundo o Relatório Planeta Vivo 2018, da WWF, a Amazônia já foi impactada em 20% do seu território, em função do desmatamento que ocorre desde a década de 1970, ou seja, desde a política de colonização do território pelos governos militares.

Neste cenário é importante refletir sobre o processo de reconcentração fundiária que a Lei 13.465/17 e a ideia do titulômetro representam. A existência das agroestratégias narrada por Almeida pode ser tida como um dos promotores desse processo. Ainda em 2006, o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontava essa tendência, ao mostrar que regiões inteiras perdiam a autossuficiência alimentar face ao domínio do agronegócio, contribuindo naquele período para a crise de produção de alimentos e tornando o meio agrário, um campo de produção de *commodities* e de exportação de produtos agrícolas e minerários. Tal processo promoveria um movimento de desterritorialização, que é viabilizado por ambiente de liberação de terras das condicionantes jurídico-formais e político-administrativas, que a vinculem a povos que tradicionalmente às ocupem, como indígenas, quilombolas e outros, para alimentar grandes negócios ligados a agricultura, pecuária, mineração e produção de energia.

Ou seja, é possível analisar o ambiente agrário e fundiário contemporâneo, da Amazônia Legal, a partir desses dois conceitos que são a reconcentração fundiária, como algo que hoje se potencializa pelo modelo de regularização fundiária vigente, e pela desterritorialização que é a perda do vínculo dos povos tradicionais com seus territórios.

Isso se dá especialmente pelas estratégias disponíveis ao agronegócio. “Pode-se afirmar que os agroestrategistas, além de contar com o apoio de determinados aparatos oficiais, influenciando medidas provisórias, portarias e ordens de serviço, operam simultaneamente nas esferas do Legislativo, através de anteprojetos de lei (APLs) e propostas de emenda constitucional (PECs), e na do Judiciário, principalmente através de ações diretas de inconstitucionalidade (ADINs) ” (p 118). Esse raciocínio, como já visto nesse trabalho se confirma, uma vez que o CNA se apresenta como um instrumento de defesa dos interesses dos produtores rurais junto ao governo federal e o judiciário.

Observe-se que no ano de 2010, quando foram identificadas as agroestratégias por Almeida, o Programa Terra Legal havia sido recentemente criado, em 2009, e estas estratégias que como sabemos, envolvem a mídia e os poderes da República, apresentavam-se como metas a serem buscadas com o intuito de fortalecer os investimentos do agronegócio. Na época, Almeida elencou as seguintes metas que já eram possíveis identificar: a) a redefinição de Amazônia Legal, com a utilização de 29% do território amazônico; b) a redução da reserva legal dos imóveis rurais; c) a liberação de crédito mesmo para quem comete crimes ambientais; d) a privatização de terras públicas sem licitação na Amazônia; e) a redução da faixa de fronteira internacional; f) a ação empresarial em terras indígenas.

Ou seja, podemos observar que as pautas do agronegócio pouco se modificaram. No entanto, ao fazer a leitura das metas a serem atingidas e das agroestratégias a serem utilizadas, oito anos depois da publicação sobre elas, é possível verificar que o agronegócio foi vitorioso em várias demandas, através da flexibilização legislativa que está produzindo a passagem da política de reforma agrária para a de regularização fundiária de caráter privado.

Finalmente, para além das agroestratégias já definidas, também existem estratégias diferenciadas de apropriação de terras, como a possibilidade de plantação de cana de açúcar no Pantanal e na Amazônia para alimentar o mercado de biocombustíveis, por exemplo. Importante lembrar que essa possibilidade foi vetada pelo Ministério do Meio Ambiente, mas recentemente o Jornal do Brasil publicou uma matéria intitulada “Pantanal, um tesouro ameaçado no interior da América do Sul”. Por ele, o jornal denuncia que o Pantanal pode sofrer as consequências do

desmatamento que assola as cabeceiras dos rios da região, devido ao avanço de monoculturas de soja e cana de açúcar, e pelas usinas hidrelétricas. Ou seja, percebe-se mais uma vez que os negócios capitalistas no campo se articulam, com suas agroestratégias, compensando uma situação pela outra. Vejamos, o Ministério do Meio Ambiente vetou a plantação de cana de açúcar no Pantanal, mas isso não livrou aquele ecossistema e suas populações de sofrer as consequências do agronegócio. O desmatamento produzido na cabeceira dos seus rios, afetam o ambiente quase da mesma forma. Mais um exemplo: o uso de sementes geneticamente modificadas, que tem sua necessidade justificada como se as mesmas fossem um mecanismo de regulação dos preços de alimentos, além da ação dos fundos de investimento florestais que são aliados da indústria de celulose e papel e a concessão de créditos de carbono. Mais uma vez vemos a produção de uma narrativa que conta com setores da mídia, dos poderes e dos setores do mercado para justificar a produção dessas sementes.

Concluindo, estamos diante de uma campanha de desterritorialização e reconcentração fundiária que se estende no tempo e vem ganhando contornos novos em que a titulação é apontada como a solução para pôr fim aos conflitos pela terra e ao desmatamento. Esse processo vem se consolidando desde o período de surgimento do Programa Terra Legal profundamente ampliado atualmente, em que se negam direitos e conquistas territoriais de povos tradicionais.

No entanto, a questão não é tão simples como parece, ou seja, não há linearidade nesse processo que envolve habitantes da Amazônia, setores do agronegócio estabelecidos na fronteira agrícola amazônica, parcelas do mercado financeiro que se beneficiam das *commodities*, e o Estado. Segundo Andreia Macedo Barreto, defensora pública do Estado do Para¹², a questão da possibilidade de conflitos pela posse e propriedade da terra, na Amazônia, passa pelo modelo de assentamentos e de titulação que vem ocorrendo a partir da Lei 13.465/17. Ou seja, as agroestratégias não são somente midiáticas e tecnológicas, mas também legislativas.

Para exemplificar, Barreto cita uma das modalidades de assentamento instituída pelo Incra que é o chamado Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS). As características dos PDS incluem: a) a proteção ao meio ambiente e o assentamento das populações tradicionais, com seleção de beneficiados a cargo da autarquia; b) aporte de recursos e crédito via Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); c) infraestrutura básica, com abertura

¹² Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2018.

de estradas para escoamento de produção e transporte, por exemplo; d) e titulação coletiva, ou seja, sem a possibilidade de individualização da terra.

Desde a criação do Programa Terra Legal, já havia um debate sobre a natureza dos assentamentos, ou seja, se deveriam ser individuais ou coletivo, mas os PDS têm natureza de assentamento coletivo, até pelo viés de proteção à natureza. No entanto, esse debate não pode deixar de ser mencionado, até pelos motivos que fizeram surgir o programa, que foi a contenção de conflitos e desmatamento, mas também, uma demanda por titulação dos grandes proprietários e madeireiros que, ao regularizar a sua situação fundiária, poderiam ganhar uma espécie de proteção contra a fiscalização do Ibama. Pensando nessa questão, é perfeitamente compreensível que houvesse essa discussão quanto a natureza dos assentamentos e sobre o Terra Legal.

Em resposta a esse debate, a Lei 13.465/17 instituiu a titulação individual como regra, baseado no modelo titulômetro. Logo, essa é uma prerrogativa da conjuntura pós-golpe de 2016 e isso pode ser considerado uma fonte de conflitos, uma vez que no caso dos assentamentos coletivos, existe um trabalho de base, conforme Barreto, que gera uma perspectiva do bem comum, enquanto que terras com títulos individuais de domínio, a tendência é prevalecer um ideal mercadológico, tanto sob o ponto de vista da produção como da própria comercialização da terra.

Referendando essa ideia, é importante citar Miguel Baldez (1989) chamou a atenção para a importância dos assentamentos coletivos, como uma forma de resistência ao que ele chamou de criminalização da luta do oprimido pela terra no Estado capitalista. Para ele, a organização necessária para o bom funcionamento dos assentamentos coletivos representa uma ruptura com o direito positivo e burguês, abrindo uma nova e legítima forma de organização social.

É preciso lembrar o contexto em que Baldez escreveu um folheto chamado “Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. Ocupações coletivas: direito insurgente”. O ano era 1989, primeiro da constituição promulgada, que trazia um capítulo sobre reforma agrária. No entanto, ainda era um momento de muita ebulição política e jurídica, uma vez que os artigos em questão ainda necessitavam de regulamentação, mas havia um jogo de forças políticas, marcado pela presença dos ruralistas, por exemplo, que tendiam a desequilibrar a balança quanto a democracia no campo.

Assim, Baldez como Barreto, enaltece os assentamentos coletivos como uma forma de resistência e de defesa de direitos, uma vez que guardam certas características, que ele chamou de direito dos oprimidos contra o sistema normativo positivado e capitalista. São elas: a) a primeira e mais importante é o ser coletivo, que envolve a entrada na terra e a luta pela permanência nela. Essa ideia vai de encontro com o fato de que Barreto chamou a atenção para a natureza dos assentamentos coletivos que é o compromisso com o bem comum, o que não se pode esperar com tanta força no processo de titulação de terras. Baldez afirma que o coletivo é um lugar de consciência solidária, não individualizada; b) a segunda característica é ser um movimento continuado, ininterrupto, já que é próprio da sociedade capitalista, a opressão e a tentativa de retomada do território é, segundo ele, inevitável.

Logo, a ideia de proteção do bem comum deve se fazer presente todos os dias. Baldez chama a atenção para a necessidade da manutenção da consciência do coletivo, pois se o sujeito passar a se olhar como proprietário, passa a “se ver no espelho ideológico do direito burguês” e aí está desmobilizada a luta. Segundo Barreto, o advento da titulação não é uma etapa posterior aos assentamentos coletivos. Mas sim, um desdobramento contemporâneo de um debate que existe desde o Programa Terra Legal, que pode desmobilizar ou acentuar conflitos nas regiões onde mais se estabelecer, o que reforça a ideia da necessidade da manutenção da consciência do coletivo, como apontou Baldez; c) a terceira característica é a da necessidade de dar significado a posse através do domínio sobre os meios de produção e a comercialização dos bens produzidos.

Nesse sentido, a própria mudança legislativa que flexibilizou a questão da concessão de terras para assentados e titulados, pode ser considerada como uma agroestratégia, pois vai inundando o espaço agrário com ideais mercadológicos, o que pode encurralar cada vez os assentamentos coletivos, os pequenos proprietários, os povos tradicionais, indígenas e quilombolas. No entanto, esse é um processo ainda em formação, segundo ela, e por isso, é preciso aguardar a acomodação dos fatos, pois a questão fundiária brasileira está longe ainda de um modelo acabado. Por isso, nem de longe essa pesquisa pretende esgotar esse assunto ou trazer respostas, mas tão somente, contribuir timidamente com o debate que existe desde 2009, com o Terra Legal.

No momento, os dados publicados cotidianamente, reiteram a pressão vivida pelos assentamentos coletivos e a análise de Barreto. A título de exemplo, pode-se considerar o PDS Virola-Jatobá, no Pará. Esse assentamento foi criado em 2002, visando aliar a reforma agrária

com a preservação ambiental, cuja atividade principal é o manejo florestal, com apoio financeiro do Incra e do Embrapa. Mesmo existindo há 17 anos, o PDS é constantemente ameaçado por grileiros, madeireiros e sobreposições advindas do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Em 2017, 200 hectares da terra foram loteados irregularmente por grileiros, o que colocou em risco a própria existência do PDS.

O CAR foi trazido pelo Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/12) como um instrumento de registro de todos os imóveis rurais do país e de combate de desmatamento. Por ele, deve ser registrado o desmatamento em áreas protegidas, como as reservas legais (RL) por exemplo. No entanto, as sobreposições são constantes, além de registros feitos em TIs e Unidades de Conservação (UC), o que reitera a ideia de grilagem como um elemento que põe em risco os povos tradicionais e a natureza.

Assim, voltando às palavras de Barreto, “nessa confusão entre o coletivo e o individual”, que vem se estabelecendo por conta da flexibilização legislativa em curso, é que reside um dos focos de conflitos pela terra.

E mais, estando o poder público alinhado com o poder econômico, o Judiciário e os canais de mídia, na construção de uma narrativa desenvolvimentista baseada na produção em larga escala e na propriedade privada, é possível sugerir que os conflitos tendem a se acirrar, pressionando cada vez mais os assentamentos coletivos e o meio ambiente. Vários exemplos corroboram essa hipótese, como por exemplo o ocorrido no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Lago Grande, criado em 2005, no município de Santarém, no Pará. Lá, o portal de notícias Amazônia Real publicou em maio de 2018 que o “Incra gera conflito ao pressionar titulação de lotes individuais no Lago Grande, em Santarém”.

Naquela ocasião os assentados denunciaram que o Incra, além de nunca ter emitido o Contrato de Direito Real de Uso (CDRU), em favor dos assentados, garantindo aos mesmos a permanência na terra, contendo o avanço da grilagem e da especulação de terras para atividades agropecuárias e minerárias, ainda vinha pressionando os assentados a aceitar o Contrato de Concessão de Uso (CCU), o que em tese não cabe para um território definido como PAE, uma vez que não pode haver titulação individual em assentamentos coletivos.

Segundo Manoel Edivaldo Matos, presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santarém (STTR), a demora na emissão do CDRU enfraquece o assentamento coletivo. Essa situação é compreensível se levarmos em conta as características

elencadas por Baldez, uma vez que o sucesso do coletivo depende da ideia de pertencimento. Sendo assim, o que pode estar havendo contemporaneamente é uma estratégia do Incra para desmobilizar as lutas pela terra e a permanência dos assentamentos coletivos. “O Incra está trabalhando nos assentamentos coletivos, como é o caso do Lago Grande, através do CCU. São concessões individuais em áreas de assentamento coletivo, o que não pode acontecer. Mas nós estamos lutando pelo CDRU. E aí vem essa política do CCU que fragiliza a nossa luta. Assim como abre as portas para que venha uma forte pressão para o parcelamento de lotes individuais em áreas coletivas. Isso não nos dá garantia alguma” (FARIAS, 2018).

Uma das preocupações é que a Lei 13.465/17 e o titulômetro possam abrir espaço para que os moradores das comunidades aceitem as CCU, como uma opção de regularização da sua situação fundiária, o que pode esvaziar a mobilização coletiva e “facilitar a comercialização de terras para o agronegócio”. Isso tem um significado muito grande sob o ponto de vista estratégico tanto para os setores do agronegócio que produzem reconcentração fundiária, quanto para os movimentos sociais presentes na Amazônia, pois o PAE Lago Grande é composto por 140 comunidades que congregam 35 mil pessoas.

Juliana Malerba reitera o posicionamento de Matos e insiste que a titulação é também uma estratégia de desmobilização.

“Embora a Lei nº 13.465/17 não seja aplicada em assentamentos diferenciados (ou coletivos), como é o caso do Projeto de Assentamento Extrativista Lago Grande, onde a posse da terra é coletiva e não há parcelamento de lotes, estas áreas vivem uma enorme pressão para serem abertas ao mercado, por ações relacionadas à dinâmica expansionista de apropriação de terras. Em muitos PAEs o processo de regularização fundiária que asseguraria a posse da terra em favor das associações de moradores não foi concluído. As portarias de criação são publicadas, dando existência legal aos assentamentos, mas o Contrato de Direito Real de Uso não é celebrado entre o Incra e a associação (ou federação) que representa os moradores. O Incra não concluiu processos administrativos necessários para definir que as áreas são de fato, terras públicas e quais seriam terras particulares dentro do PAE. Essas indefinições têm origem no processo de arrecadação dessas terras feito pelo Estado em 1980 e impossibilitam que o Incra conclua a destinação coletiva da terra em favor da Feagle. Ao mesmo tempo, elas têm dificultado o desenvolvimento do

assentamento por impossibilitarem a execução de inúmeras políticas vinculadas aos programas de reforma agrária que deveriam ter sido implementadas (...) A entrega de CCUs, instrumento utilizado via de regra em assentamentos convencionais, abre caminho para que, a médio prazo, os assentamentos diferenciados possam ser convertidos em assentamentos convencionais, uma vez que se mostra mais factível a regularização fundiária de lotes familiares que da área coletiva sobre a qual as indefinições fundiárias existentes precisam ser resolvidas. Não por acaso, a superintendência do Incra em Santarém já vem anunciando a intenção de entregar CCUs em algumas comunidades do PAE Lago Grande”.

Claro está que o Incra elegeu o PAE Lago Grande como um local para titulação individual. Por que? A área total do assentamento é de 250 mil hectares, e está no alvo da mineradora Alcoa, já que a região é rica em bauxita. A Alcoa está presente na Amazônia desde o ano 2000, e vem tentando uma aproximação com várias localidades estratégicas para a empresa, dentre elas, o PAE Lago Grande.

Segundo Edilson Figueira do STTR, a empresa vem se aproximando das comunidades através do oferecimento de projetos, construção de salas de aula nas escolas rurais, de quadras esportivas, entre outros benefícios que fazem com que hoje, ela tenha trânsito em várias localidades dentro do PAE. Ela se apresenta como uma empresa interessada em pesquisa, oferecendo em troca ajuda financeira, o que seduz alguns assentados que passam a considerar que a presença da mineradora dentro do assentamento é algo a ser comemorado. No entanto, a mineração de bauxita na região causaria um impacto devastador tanto sob o ponto de vista humano, quanto ambiental, sem contar com o enfraquecimento do assentamento enquanto empreendimento coletivo. “Esse local que a Alcoa quer explorar bauxita é numa área de berçários onde os peixes desovam. Se isto [exploração] acontecer, acaba tudo. É numa área onde está a maioria das comunidades, com produção de agricultura familiar”.

O exemplo do PEA Lago Grande no Pará, reitera todos os argumentos que estão sendo trazidos neste capítulo que trata dos conflitos pela terra, das agroestratégias para a reconcentração dos territórios e do papel dos atores quanto a construção da ideia de que a propriedade traz segurança jurídica.

Está em curso no Brasil um processo de reconcentração fundiária. Em 1988, a Constituição Federal tornou a reforma agrária uma política pública do chamado Estado democrático de Direito, com a ideia de que a propriedade da terra deve cumprir a sua função social. Desde então, a democratização da terra tem esbarrado em interesses políticos e econômicos que atendem a valores neoliberais. Logo, nesses 30 anos, um dos caminhos para reconcentrar as terras coletivizadas, foi a flexibilização legislativa e as agroestratégias, como as utilizadas pela Alcoa, no PEA Lago Grande. A intenção é reconcentrar a terra e tirar dela frutos, com o aval da propriedade privada, o que garante também uma menor fiscalização dos órgãos públicos, quanto a questão do desmatamento, por exemplo.

Mas, a ideia de necessidade de modernização agropecuária no Brasil não é nova. Ela veio logo depois do golpe militar de 1964, segundo Guilherme Delgado (2011). Todo o debate em torno da reforma agrária foi omitido, bem como qualquer debate sobre conflitos pela posse da terra. Mas, interessava aos governos militares um debate econômico, bem aos moldes da ideia de desenvolvimento e progresso na agricultura. Quanto a Amazônia, a narrativa era da necessidade de colonização do território com vistas a integração nacional, sempre visando o progresso. Um dos propósitos dos militares era também a integração entre agricultura e indústria, e destes com o mercado externo.

Sendo assim, o período que vai de 1965 a 1982, foi chamado por Delgado de Idade de Ouro do desenvolvimento da agropecuária e da indústria, que aliadas ao capital estrangeiro e sob a intermediação do Estado, que estava sob o domínio dos governos militares, apresentaram um certo desenvolvimento. Mas, depois de quase vinte anos sob a tutela desse modelo, com o fim dos governos militares, novas forças políticas começam a se articular, inclusive no meio agrário como o Movimento dos Sem Terra (MST), e voltam a se organizar a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Nesse mesmo período, o Brasil apresentava uma certa estagnação na economia, em um processo que se iniciou ainda em 1982.

Naquela ocasião para conter a crise, o então ministro da economia Delfim Neto, lançou mão de uma estratégia de geração de recursos com base em exportações de produtos primários e agro processados. Naquele momento, o agronegócio assumia um papel de protagonismo na economia, se tornando fundamental para a contenção da crise econômica brasileira. Delgado chama a esse processo de estratégia do agronegócio (p. 66), que foi reeditada novamente a partir do ano de 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, onde o agronegócio foi

chamado a assumir o protagonismo na solução dos problemas econômicos do país na área do comércio exterior. “Observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado” (Delgado. p. 66).

O segundo governo FHC, entre 1998 e 2002, relançou o agronegócio que fora muito prejudicado pelas sucessivas crises econômicas que ocorreram após o fim dos governos militares, com a previsão constitucional da reforma agrária em 1988, e com o surgimento dos movimentos sociais no meio agrário. O modelo adotado por FHC foi baseado em algumas premissas que o fortaleceram: “a) um programa prioritário de investimento em infraestrutura territorial com “eixos de desenvolvimento”, visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; b) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária, manifesto pela reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; c) uma regulação frouxa do mercado de terras de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das autodeclaradas produtivas; e d) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornaria o agronegócio (associação do grande capital com a grande propriedade fundiária, sob mediação estatal) competitivo junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do “ajustamento constrangido” (Delgado. p. 67).

O fato é que o agronegócio vem se equilibrando historicamente, na economia brasileira, e se movimenta em movimentos de fluxo e refluxo, com base no chamado ajustamento constrangido da nossa economia frente aos mercados externos. Na expansão, os movimentos do agronegócio trazem consequências para a economia, que são: a) restrição da demanda interna de bens e serviços; b) limitação das oportunidades de emprego; c) manutenção de áreas improdutivas. “Tais condições restritivas, internas e externas, impõem sérios limites ao desenvolvimento econômico, porque limitam o papel do comércio exterior aos serviços dos passivos externos, e, sob o peso dessa limitação, os saldos de comércio não encadeiam demanda interna e emprego, mas repercutem na renda da terra e na especulação fundiária”. (DELGADO, 2017, p. 69).

Ou seja, a história da estrutura fundiária brasileira é a história da desigualdade. Mesmo com avanços progressistas advindos dos debates em torno da Constituição de 1988, o chamado constrangimento econômico, e o agronegócio contribuem para manter a desigualdade praticamente inalterada desde a ditadura militar. Delgado afirma que essa realidade é marcada pela chamada frouxidão fundiária, marcada pela incapacidade do Estado em regular e fiscalizar os mercados de terra, no que diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade, o que é uma previsão constitucional.

Interessa também saber qual o papel da terra nesse processo de desigualdade marcada pela existência histórica das contradições entre setores do agronegócio e povos tradicionais. Contemporaneamente, não se trata de pensar a terra como o chão das contradições e conflitos apontados nessa pesquisa, nem tão somente como o espaço de produção agropecuário e minerário com vistas ao abastecimento de mercados internos e externos. Há um movimento crescente de financeirização e mercantilização da terra, onde ela mesma foi transformada em mercadoria.

Karl Polanyi, em *A Grande Transformação* (2008), diz que historicamente, trabalho e terra foram transformados em mercadoria com o advento das sociedades industriais, o que ele chama de uma ficção bastante eficaz que serviu para alimentar os mercados emergentes, especialmente do século XIX.

Saskia Sassen, no livro *Expulsões – brutalidade e complexidade na economia global*, chama a atenção para o período de 2006 a 2011, porque nesse período estima-se que mais de 200 milhões de hectares de terra tenham sido negociados por empresas ou governos, ao redor do mundo. A maior quantidade se localiza na África, mas segundo ela, na América Latina, incluindo-se o Brasil, essa é uma realidade crescente. Essa corrida por aquisição de terras tem uma explicação que passa pela crescente demanda de produtos agropecuários, minerários e energéticos, como a soja, a cana de açúcar, etc. Além disso, porque a aquisição de terras carrega consigo um elemento especulativo, uma vez que a terra tem sido vista cada vez mais como um capital a ser explorado e como um meio de acesso a mercadorias que alimentam um sistema global de exportação de produtos agropecuários.

A aquisição de terras traz consequências, como a criação de uma cadeia de serviços e infraestrutura para operacionalizar esse comércio, que normalmente fica a cargo dos Estados, uma flexibilização legislativa que acomodem os diversos tipos de contrato que são celebrados,

no comércio de terras. “Vemos o começo de uma mercantilização em larga escala, o que pode levar a financeirização da mercadoria que continuamos a chamar simplesmente de terra” (SASSEN, 2016, p. 81)

Outra consequência da mercantilização da terra são as chamadas micro expulsões de pequenos agricultores e povos tradicionais que crescem à medida que cresce o comércio envolvendo terras. Sassen chama a atenção para um aspecto importante nesse processo. Não se trata somente de tomada de território, mas de esgotamento do solo, de contaminação de águas que fazem com que povos tradicionais tenham que migrar dos territórios onde vivem para fugir destas agruras. Hoje, há um número crescente de desalojados, migrantes que vão do campo para as cidades, engrossando as estatísticas do desemprego e da violência, além de muita terra morta.

Sassen aponta que quando um pequeno agricultor por exemplo, é expulso da terra, que foi comprada ou arrendada por um grande proprietário, ou uma corporação internacional, as perdas são muito maiores que as compensações, já que a flora e a fauna são devastadas pela monocultura, o terreno é degradado, e as tradições culturais tendem a extinção, devido a expulsão dos povos, que observam seus descendentes vivendo em outro lugar que não guarda as mesmas características ambientais e culturais de origem.

Se a intenção do capítulo é pensar nos conflitos e nas agroestratégias para a construção da ideia de que a propriedade privada é necessária para o desenvolvimento da economia, via produção na fronteira agrícola, especialmente na Amazônia, não é possível entender esse processo somente a partir da reconcentração fundiária para a produção agropecuária ou mineraria. A reconcentração interessa igualmente para os negócios que se fazem com a terra, pensando na mesma como mercadoria, como conceituou Polanyi. Essa realidade também está presente na Amazônia e está destacada nesta pesquisa.

CAPÍTULO III - A construção da segurança jurídica: flexibilização legislativa e segurança ao direito de propriedade na fronteira agrícola

Como previamente destacado, a criação do Programa Terra Legal em 2009 foi um momento marcante para a consolidação de uma política pública voltada para a regularização fundiária de terras públicas não destinadas no Brasil, tanto no meio rural quanto urbano. Em tese, a intenção inicial do programa era trazer segurança jurídica a assentados, povos tradicionais e posseiros, através da titulação de terras na forma individual, garantindo-se o direito de propriedade para aqueles que cumprissem os requisitos previstos na Lei 11.952/09. O artigo 38 autoriza que a União e suas entidades da administração indireta procedam a venda direta de imóveis residenciais de sua propriedade situados na Amazônia Legal aos respectivos ocupantes que possam comprovar o período de ocupação efetiva e regular por período igual ou superior a 5 anos, excluídos os imóveis residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares e os imóveis considerados indispensáveis ao serviço público.

A intenção expressa a princípio, seria a emancipação dos assentados da reforma agrária, pois com a regularização fundiária, a posse se tornaria propriedade e junto com ela, seria possível acessar vários benefícios tais como maiores linhas de crédito. Essa ideia é tida nos dias de hoje como fonte de desenvolvimento para o país, e sustenta os desdobramentos contemporâneos do Programa Terra Legal, como por exemplo, o esforço para multiplicar o número de titulações com maior brevidade possível pelo Incra desde 2017, já que ele é o órgão responsável pelo chamado titulômetro.

O ano de 2018 iniciou-se com a comemoração do sucesso do programa de titulação do ano anterior de 2017. Para representantes do INCRA, a titulação garante acesso à políticas e segurança jurídica aos assentados, com a possibilidade de acessar linhas de crédito e apoio à agricultura familiar. Em 2017, foram emitidos aproximadamente 123 mil títulos, divididos entre Contratos de Concessão de Uso (CCU) e Títulos de Domínio (TD). É importante frisar que os CCUs são anteriores aos TDs e condição para a emissão destes, não podendo ser emitidos em caso de projetos de assentamentos com titulação coletiva, o que vem acontecendo na Amazônia, em alguns casos como o PAE Lago Grande, abordado no capítulo 2.

Segundo o diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, Ewerton Giovanni dos Santos¹³, naquele momento, se comemorou a “modernização legislativa” vivida no Brasil, com a edição da Medida Provisória (MP) 759/16, convertida na Lei 13.465/17, que modificou parcialmente a Lei 8629/93, a lei da reforma agrária. Ele também comemora o investimento feito pelo Incra na titulação, com alcance de metas de produtividade na emissão de títulos e projetava que o ano de 2018 seria o grande ano da titulação de terras. “Tínhamos um contexto no qual pouco mais de dez servidores dominavam a emissão de títulos e apenas duas superintendências regionais emitiam de forma regular. Hoje mais de 200 servidores estão capacitados e 26 superintendências estão aptas para fazer a emissão. Vamos massificar essa política e atender aos anseios dos agricultores assentados do país”, anunciou. Para ele, a falta de titulação gera insegurança jurídica e impede o acesso do pequeno agricultor familiar a variadas linhas de crédito além daquelas do Incra e Pronaf A”.

E para implementar administrativamente a dita modernização legislativa que forneceu os elementos necessários para a titulação massiva de terras, o governo federal criou um programa de metas e incentivos para as superintendências do Incra que, como dito pelo diretor de desenvolvimento do órgão, tornaram-se capazes de agilizar as emissões. Desta forma surgiu o titulômetro, ou seja, as superintendências que mais emitem títulos são automaticamente premiadas, o que garantiu o sucesso do programa em 2017.



FONTE: REPORTER BRASIL. 2017

Este foi um gráfico produzido pelo Incra, para apontar a produtividade das superintendências e quais as vencedoras na Amazônia, além da premiação recebida.

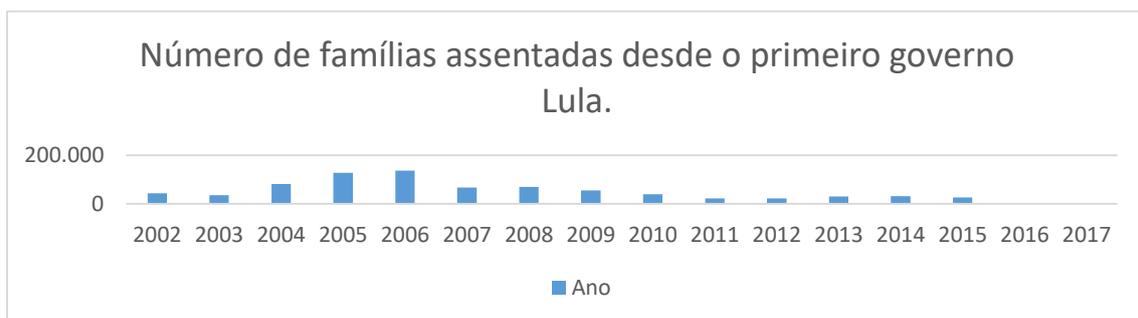
¹³ <http://www.incra.gov.br/noticias/titulacao-garante-acesso-politicas-e-seguranca-juridica-para-assentados>

Especialmente após o governo Temer, tem havido uma mudança de perspectiva quanto a reforma agrária no Brasil. Ela parece estar sendo progressivamente substituída pela regularização fundiária na forma de titulação individualizada, o que constitui uma mudança drástica de perspectiva, tornando antigos assentados proprietários. Este é um processo que não se iniciou após 2016, mas já existe desde o governo Lula, pois nesta administração se criou o Programa Terra Legal.

O objetivo do Terra Legal sempre foi titular terras, segundo Candido Cunha, do Incra de Santarém, porém o Incra só emitia títulos após comprovar a autossuficiência dos assentamentos. A partir da massificação de titulações, a perspectiva passou a ser a de saltar etapas do processo de titulação. A consequência tem sido a precariedade, onde os titulados, ao ter o documento de propriedade são excluídos das políticas de proteção da reforma agrária, estimulando a grilagem, venda das terras, e conflitos fundiários em antigos territórios da reforma agrária, impulsionando a pauperização e vulnerabilidade da população camponesa da Amazônia (GUERRA e MAGALHAES, 2017).

O fato é que o modelo de titulação em voga até 2017 e 2018, os anos de governo Temer, foi marcado pelo esvaziamento da reforma agrária e o avanço da titulação em terras da Amazônia, acelerando a mercantilização da terra e o desrespeito aos princípios ligados à legislação da reforma agrária. Em 2017, o número de assentamentos no Brasil foi zero, o que não era registrado desde 1995.

Se analisarmos os números do Incra desde o governo Lula, iniciado em 2002, fica clara a interferência do programa nos assentamentos da reforma agrária a partir de 2009, o que confirma mais uma vez a tese de que não houve uma ruptura na política agrária e fundiária brasileira com o advento do governo Temer. Pelo contrário, houve sim continuidade de uma política de esvaziamento. A grande surpresa talvez tenha sido a aceleração do processo, como mostra o gráfico abaixo.



O gráfico é autoexplicativo e não exige debate prolongado. No entanto, gostaria de chamar a atenção para três períodos, em especial. Entre 2002 e 2010 vivemos os governos Lula com um incremento substancial na reforma agrária, conforme mostram os números. No entanto, 2009 foi o ano de criação do Programa Terra Legal e o que se percebe a partir daquele ano foi a redução drástica no número de famílias assentadas no Brasil. Em 2016 e 2017, período do governo Temer, assistiu-se praticamente à extinção da ampliação das fronteiras da reforma agrária na prática.

Esses números revelam que a partir de 2009 houve realmente uma mudança de modelo de regularização fundiária, onde os assentamentos passaram a ter que “competir” com os títulos de propriedade e revelam também, que de uma maneira indireta, quanto ao modelo de reforma agrária vigente, o Programa Terra Legal causou considerável impacto. Atualmente, a Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), responsável pelo Terra Legal na região amazônica, apresenta como meta regularizar 57 milhões de hectares nos nove estados que compõem aquele território.¹⁴

No entanto um dado chamou a atenção: o programa foi considerado um fracasso por muitos por não ter conseguido bater minimamente as metas de regularização nos primeiros três anos de vigência, ou seja, entre 2009 e 2012. Em junho de 2015, o Jornal Diário da Amazônia publicou uma coluna assinada por Carlos Sperança, ex-assessor do governador José Bianco que governou Rondônia entre os anos de 1999 a 2001. A coluna assinada por ele se chamava “Programa Fracassou”.

Nela, Sperança se refere ao Programa Terra Legal como um grande fracasso do PT e do PMDB, pois em “seria anos desde a sua criação” apenas 10% da regularização proposta estava concluída. Segundo ele, tratava-se somente de mais uma promessa não cumprida que estava sendo travada pela burocracia. Como solução ele sugeria que fossem “reduzidas as exigências” que a lei impunha aos proprietários, para “desatar o nó” do programa. É preciso lembrar que em 2014, o TCU elaborou um relatório, já abordado no primeiro capítulo, levantando as fragilidades do Terra Legal e apontando uma série de diretrizes a serem seguidas, que visavam combater a grilagem de terras na Amazônia.

Em 2014, a Revista Época listou alguns dos problemas que impediam o programa de cumprir suas metas. Segundo ela, os problemas começavam já na identificação das terras públicas federais para regularização, nos cartórios, pois muitos registros de imóveis rurais são

¹⁴ <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>

imprecisos ou inexistentes. Outro problema identificado foi o número de títulos falsos emitidos na Amazônia e as sobreposições que de fato “dão um nó” no processo. Segundo a revista, era comum encontrar dois ou três títulos emitidos para uma mesma terra, com beneficiados diferentes.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou o cancelamento de mais de 5 mil títulos falsos de terras, registrados em cartório, só no Pará, que a revista definiu como um Estado de caos fundiário. Um estudo do Imazon, de 2012, mostrou que a titularidade é indefinida em 39% do território, embora haja processos em andamento para regularização, tanto no âmbito do Terra Legal quanto no programa estadual de regularização fundiária, do Instituto de Terras do Pará (Iterpa).

Tendo em vista esses dados é que se percebe a natureza da Coluna de Sperança. Exigir a desburocratização dos procedimentos de regularização fundiária em meio ao “caos fundiário” vivido na Amazônia poderia significar ser mais complacente com a possibilidade de erros, incertezas e até mesmo crimes de fraude, como grilagem de terras públicas, por exemplo. Caberia aqui um questionamento: a quem tanto interessava a desburocratização da regularização fundiária no Brasil?

O fato é que da maioria das metas que foram projetadas para o programa sob o ponto de vista das metas de titulação, muitas não se confirmaram, tendo inclusive o Tribunal de Contas da União, elaborado o relatório no ano de 2014, em que apresentava as numerosas falhas e ineficácia no cumprimento do programa. Por esse motivo, desde a criação do programa até hoje, foi se forjando um argumento de que mudanças precisavam ser implementadas e um conjunto de disposições legislativas progressivamente foram transformando o olhar sobre a questão fundiária brasileira com mudanças encampadas pelo atual Parlamento brasileiro.

A ideia era desburocratizar o Terra Legal, e não criar mais mecanismos de controle que impedissem as violações de direitos e grilagem de terras. Por exemplo, segundo o Relatório Cenário Atual da Regularização Fundiária e Processos de Desmatamento no Brasil”, do Projeto Redes/CLUA, de 2017, um dos fatos que referendam essa noção é que pioneiramente no Estado do Amazonas, o chamado Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal (GEI), aprovou acordo que passou a permitir ao Terra Legal Amazônia, “regularizar as posses consolidadas em glebas com perímetros não georreferenciadas, desde que não fizesse limite com a própria gleba. O caso do Amazonas gerou uma orientação para os demais estados da Amazônia. Outras providências foram apresentadas pelos distintos agentes

e agências que participavam das reuniões do GEI com a finalidade de definir diretrizes para agilizar a regularização fundiária nas terras da União localizadas na Amazônia Legal (Relatório CLUA. p 45).

Então, especialmente após 2016, transformações galopantes ocorreram com a subida ao poder do então presidente Michel Temer. Nesse sentido, Guilherme Delgado (2017), chama a atenção sobre a questão da mercantilização da terra. Ele alerta que podemos estar vivendo uma era que ele chama de “Estado Novo da Segurança Financeira”, que afetaria profundamente “as relações fundiárias, legitimadas pelos conceitos de terra bem social e ambiental (Art. 186); terra indígena (Art. 231) e quilombola (ADCT – Art. 68) e parques e reservas ambientais contínuas (Art. 225)” (p 21).

O que se percebe é que a velocidade com que medidas legislativas e administrativas vêm sendo implementadas pelo Parlamento e pelo Executivo brasileiro, constituem um evento de desregulação dos direitos sociais, dentre eles, as relações fundiárias. Essa desregulação vem de encontro às críticas direcionadas ao Terra Legal desde a sua implementação, o excesso de burocracia que seria considerada por muitos como um dificultado no processo de regularização fundiária.

Delgado afirmou também que essa é uma situação inédita no Brasil, comparada somente aos tempos da ditadura militar. Por ela, os princípios erigidos pela Constituição de 1988 são substituídos pela dominância dos valores do mercado financeiro, estando o Banco Central do Brasil aparelhado na defesa desses interesses. A economia de setores do agronegócio, alimentada por valores mercadológicos, principalmente a partir da década de 90, invade todos os espaços inclusive os territoriais desde o ano de 2003, quando ocorreu o boom do desmatamento no Brasil e o governo Lula passou a dar incentivos ao setor, tendo em vista o desenvolvimento da região amazônica.

A Lei 13.465/17, para Delgado, “é o carro chefe desse processo porque ataca os territórios dos assentamentos agrários em todo o Brasil, transformando a terra em mercadoria, para o que se concede a titularidade individual a base de 10% do valor de venda da terra. Na Amazônia Legal, a legislação é permissiva à grilagem, legalizando-se grandes áreas públicas invadidas, mediante expedientes de “venda” a preços irrisórios sem conexão com a reforma agrária”, o que traz consequências tais como o aumento da violência no campo (p 24).

Não cabe aqui trazer dados sobre os números de conflitos e violência no campo, visto que já foi exposto nos capítulos anteriores. No entanto, é adequado lembrar que Thiago

Valentim da Comissão Pastoral da Terra (CPT), ao falar sobre os conflitos no campo, acentua que o modelo de produção vigente no Brasil, com prioridade ao agronegócio voltado para a exportação de produtos é suicida, e retira direitos da agricultura familiar e dos povos tradicionais, além de reforçar a concentração da terra e seus subprodutos, como o ataque a direitos camponeses, de povos tradicionais e devastação florestal.

As mudanças na questão fundiária afetaram diretamente as populações camponesas e tradicionais, especialmente a partir de 2016 e do governo Temer, através de violações cometidas em nome de um modelo baseado na reconcentração de terras que se tornaram, através de alterações no marco legal em territórios passíveis de regularização fundiária, sendo um potencial de insegurança para posseiros e assentados da reforma agrária, e tornando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) um operador de processos em massa, com a função de titulação de terras.

Entre os grupos afetados pelas alterações legislativas e administrativas, estariam os indígenas. E, com relação a eles, pode-se afirmar que houve um agravamento quanto a violência sofrida pelas comunidades, desde o começo do governo Temer. Segundo o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) representado por Cleber Buzatto, há uma aliança entre o Executivo e o Parlamento, especificamente a Bancada Ruralista, e a aprovação de uma pauta que inclui desrespeito ao marco temporal, passando pela ideia de integração dos povos indígenas ao Brasil “oficial”. Estaria aberto assim o caminho para mudanças significativas e prejudiciais a esses povos, tais como demarcações de terras em desconformidade com os preceitos constitucionais, por exemplo.

Além disso, desde o começo do governo de Temer, ocorreu a diminuição de repasses de verbas para a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o que foi possível graças a aprovação da PEC 241/16, pelo Congresso Nacional. Assim, o ano de 2017 foi o de menor orçamento da história do órgão numa estratégia de esvaziamento da fundação. “Colocar a Funai em estado vegetativo via estrangulamento orçamentário é parte da estratégia governo-ruralista no ataque aos direitos indígenas em curso no país. Os ruralistas sabem que, com um orçamento extremamente reduzido, o órgão indigenista do Estado perde as condições mínimas necessárias para dar seguimento as suas tarefas institucionais” (Buzatto, 2017, p 76).

O comando da FUNAI tornou-se alvo de barganhas políticas com a nomeação de Wallace Moreira para presidente do órgão, colocando ainda mais em risco os direitos dos indígenas. O atual presidente é ligado à bancada ruralista e ao Partido Social Cristão (PSC),

como foi noticiado pelos jornais em abril deste ano. O PSC é um partido político de cunho religioso e fundamentalista, alinhado com os interesses dos ruralistas, e que agora preside a FUNAI. Logo, as perspectivas são negativas, passando pelo recrudescimento da perseguição a lideranças indígenas e pela perda de direitos e territórios por parte dos povos.

Por exemplo, “No Mato Grosso do Sul, na tentativa de evitar que os Guarani Kaiowá retomem ao menos uma pequena parte de suas terras tradicionais, latifundiários e suas milícias privadas ampliaram o nível de letalidade em despejos extrajudiciais. Foi numa destas ocasiões que a liderança indígena Clodiodi Guarani Kaiowá foi assassinada e outras cinco foram feridas por projeteis de arma de fogo” (Buzatto, 2017, p 78).

Nesse contexto, assim como a Funai e outros órgãos vêm sofrendo cortes o que os obriga a redimensionar sua atuação, o Incra parece estar vivendo um momento de refundação e reconfiguração de suas funções. Originariamente, esse órgão, que foi criado na década de 70, pelo Decreto 1.110/70, tendo como missão institucional “executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional”, segundo seu portal na internet. No entanto, em 2017, foram emitidos 123 mil títulos de propriedade, sejam provisórios ou definitivos.

Atualmente, através do Programa de Regularização Fundiária do Incra, observa-se a reorientação do órgão para o cumprimento de metas de titulação e concorrência produtiva entre as superintendências da autarquia, ao mesmo tempo em que se produzem cortes acentuados em programas importantes como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que teve uma redução orçamentária de aproximadamente 66%, no ano de 2017, com previsão de mais cortes em 2018, apontando para o possível fim do programa.

Há um movimento coordenado pelo governo federal, “os dados evidenciam que a prioridade da atual política agrária é produzir mais proprietários e menos assentados, tendência que já vinha sendo traçada antes do golpe. Entre 2015 e 2016, o número de famílias assentadas caiu de 26.335 para 1.686, chegando em 2017, justamente quando o INCRA bate o recorde de titulações, a zero. Ou seja, enquanto milhares de títulos são concedidos, nem uma só família foi assentada. Não por acaso, o valor destinado à obtenção de terras para a reforma agrária para 2018, segundo o PLDO, teve uma redução de 84% e contará com R\$ 34,2 milhões. A título de comparação, em 2015, ano em que o número de criação de assentamentos já estava em queda, os recursos para obtenção de terras para reforma agrária totalizaram R\$ 800 milhões” (MALERBA, 2018).

Assim, o camponês que ganha o título de domínio da terra, fica a grosso modo, descoberto da proteção do Estado, porque uma vez sendo assentado da reforma agrária, por exemplo, ele tem direito a receber infraestrutura e acompanhamento por parte dos governos, federal e estadual. Com o título de domínio, porém, o poder público se isenta dessa proteção e o agricultor segue sozinho na busca de financiamento pelo banco e na administração da sua propriedade. Muitas vezes, então, ele perde a terra que foi dada em garantia, para empréstimos bancários, ou simplesmente, a coloca à venda, pois não tem condições financeiras para manter a propriedade. Isto geralmente se traduz em um movimento de reconcentração fundiária totalmente amparada do ponto de vista legal, pelo governo federal.

O foco central deste capítulo é abordar a flexibilização legislativa em curso no Brasil, especialmente durante o governo Temer, que tem a função de fortalecer ou dar segurança jurídica a ideia de propriedade, facilitando o avanço e conversão de terras públicas em área para o legítimo avanço da fronteira agrícola. Logo, é fundamental o debate sobre aspectos das recentes alterações legislativas e outras, anteriores a 2016, no intuito de compreender qual o papel do legislativo e do judiciário nesse processo, bem como fornecer elementos para o entendimento das distinções em termos de ações regulatórias dos governos de Lula, Dilma e Temer.

Um debate contemporâneo que teve lugar na academia no ano de 2018 foi o questionamento sobre a possível ruptura ou descontinuidade do processo de reforma agrária no Brasil, no pós-Temer, em função da MP 759/16 e da Lei 13.465/17, ou seja, o questionamento foi se a política de reforma agrária estaria chegando ao fim com o último governo. Ora, o primeiro elemento a ser considerado, portanto é se em algum momento tivemos a implementação de fato da reforma agrária no Brasil.

Estes são dados essenciais para a reflexão. Não parece ter havido uma grande descontinuidade entre os governos Dilma e Temer, sob a perspectiva agrária e fundiária. Não cabe aqui o aprofundamento dessa questão que já foi explorada nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, mas é necessário lembrar que sob o ponto de vista administrativo e normativo, não houve ruptura representativa, sendo mais pertinente compreendermos como um processo de continuidade de uma política que já vinha sendo gestada desde 2009, com a criação do Programa Terra Legal e radicalizada no governo Temer.

O governo Dilma foi um governo de conciliação entre interesses conflitantes, como os dos povos tradicionais com os do mercado e dos grandes proprietários de terras. O maior

símbolo dessa conciliação foi a nomeação da ministra Katia Abreu para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento durante o segundo mandato da presidenta.

Em seu discurso de posse, no ano de 2015, Katia Abreu que tem sua origem política ligada à bancada ruralista, deu o tom da conciliação, muito embora tenha deixado claro que não abriria espaço para os movimentos sociais, chegando a afirmar que seu ministério nada tinha a ver com a reforma agrária, num surpreendente posicionamento, que demonstrava o seu total descompromisso com o debate sobre o público e o privado. Ela afirmou: “Este será o ministério do diálogo, estamos prontos para trabalhar e ir para um bom combate. Nenhuma luta, nenhuma, guerra que venha trazer conflitos e que possam puxar o país para trás terá a minha participação. Não aceitarei nenhum tipo de provocação. O meu ministério não é o responsável pela RA [reforma agrária]. A RA é do MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário]. Nós temos competências e cada ministério e eu pretendo respeitar essa competência”.

Sobre a reforma agrária, a então ministra se posicionava no sentido de que não é possível haver reforma “em massa”, mas sim pontual, uma vez que no Brasil não existiriam mais latifúndios e alguns movimentos se utilizavam de discursos velhos e atrasados para defender a reforma.

Logo, mais uma vez, é possível afirmar que não houve ruptura entre os governos Dilma e Temer, mas tão somente, mudanças na condução das políticas públicas voltadas para o fundiário e o agrário brasileiro sem, no entanto, que fosse alterada a essência dos desejos governamentais, que são de regularização de terras, no lugar da construção de assentamentos.

Por mais curioso que possa parecer o discurso de Katia Abreu em 2015, é preciso considerá-lo dentro de um contexto que envolve séculos de história e inúmeros conflitos pela posse e propriedade da terra, desde a chegada do colonizador, ainda no século XVI. O mundo do Direito sempre se debruçou sobre a questão da posse e propriedade. Variados são os posicionamentos, desde os mais conservadores até os mais vanguardistas. Mas, uma coisa é certa, a legislação brasileira que foi construída desde a separação de Portugal, até os mais novos decretos sobre regularização do governo Temer, sempre carregaram consigo o debate sobre a posse e a propriedade.

Thompson narra a construção de uma lei inglesa, datada do século XVIII, e que passou a ser conhecida como Lei Negra, com vistas a disciplinar a vida dos povos que viviam nas florestas naquele século e que retiravam dela a sua subsistência. Essa legislação foi considerada necessária pelos ingleses da época, pois segundo Thompson a mentalidade vigente na época

dizia que o Estado britânico existia para preservar em primeiro lugar a propriedade e só, incidentalmente, a vida e a liberdade (THOMPSON, 1997, p. 21).

De acordo com ele, esse é um exemplo de como se formaram historicamente os marcos jurídicos acerca da questão da propriedade, em que a lei não aparece como uma superestrutura neutra de regulação social, mas ela mesma é gerada em meio a tensões e se impõe de forma ideologicamente orientada no processo social. Ou seja, os marcos legislativos se formam a partir de conflitos, sendo a própria norma um dispositivo nesse conflito, constituindo-se como legitimadora de poder de uma determinada classe, no caso a dos proprietários. A lei funciona como uma mediação para o uso da força, seja dos proprietários ou não proprietários, e por vezes até facilita vitórias dos dominados que não tem a propriedade da terra, mas mesmo essas vitórias existem para serem incorporadas, institucionalizadas no sistema em que a defesa da propriedade tem papel central (THOMPSON, 1997, p. 352).

Bourdieu afirmou que o campo jurídico é o campo do discurso dominante, onde está a base da propriedade privada e da verdade econômica e política, concepção que nos faz compreender que influenciar a construção de marcos legislativos, especialmente quanto a questão fundiária, como é o caso desta pesquisa, é estratégica. Um exemplo é a Lei 11.284/06 que criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). A justificativa para a edição da lei é a necessidade de conciliar a proteção das florestas com o desenvolvimento socioeconômico. “Conservar a cobertura vegetal das florestas brasileiras, por meio da melhoria da qualidade de vida da população que vive em seu entorno e do estímulo à economia formal com produtos e serviços oriundos de florestas manejadas, é o principal objetivo da política de concessões florestais, implementada pelo Governo Federal a partir de 2006”.

Por ela, o governo brasileiro estava autorizado a conceder a empresas particulares o direito de explorar madeira em florestas públicas. Em contrapartida, os concessionários pagam ao governo quantias que variam com a atividade realizada. Por este exemplo, percebe-se claramente que essa foi uma lei pensada com vistas a conciliar o interesse público com o privado, mas favorecendo a propriedade privada. Qualquer acordo ou iniciativa legislativa que relativize o não direito de propriedade sobre o patrimônio público, gerará uma lei que tem lado, como diz Thompson e Bourdieu.

Segundo Emmanuel Freitas, no artigo *A Cerca Jurídica da Terra*, a construção normativa sobre a questão agrária no Brasil obedece a uma lógica, especialmente nas últimas décadas, que

é amarrar os movimentos sociais, o que faz com os mesmos sejam de certa forma institucionalizados pelas esferas de poder político e econômico da sociedade.

Segundo ele, “até o advento do Estatuto da Terra, em 1964, discutia-se de que forma o Estado poderia implementar uma política de reforma no campo, sendo que os proprietários de terra defendiam a hipótese de pagamento pelas terras expropriadas pelo interesse social com dinheiro em espécie. Apesar de não ter contemplado os desígnios dos latifundiários, pois dispunha que os valores dispensados em caráter de indenização seriam pagos em títulos da dívida pública, ainda assim, o Estatuto atravancava o processo de reforma agrária, em virtude da própria concepção trazida em seu texto” (FREITAS, p. 16).

Outro fato que demonstra o caráter do estatuto é o fato de que o mesmo previa a desapropriação para reforma agrária somente nos casos em que a terra em questão estivesse em conflito. Para os demais casos, a lei previa somente penalização tributária. Observa-se que a desapropriação era considerada uma punição e medida excepcional de pacificação de conflitos, ou seja, um instituto de conformação social.

O Estatuto da Terra, portanto, não era uma legislação que privilegiasse a esfera social da questão agrária, mas somente a propriedade. Anteriormente a ela, a Lei de Terras de 1850 havia sido um golpe ainda mais duro para a democratização do acesso à terra. A Lei de Terras previa somente uma forma de acesso à terra que era a compra e venda. Dizia o artigo 1º que ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra.

A partir destes exemplos, fica claro que as normas relativas às questões fundiárias passam necessariamente pela noção de posse e propriedade e, segundo Miguel Baldez (1978), existe uma cerca jurídica da terra, que impede o acesso à mesma, e uma diferença entre os dois conceitos. A posse é uma relação direta entre o homem e a terra. Já a propriedade é uma relação jurídica que propicia o domínio sobre a mesma. Com a passagem do feudalismo para o capitalismo houve a necessidade de criar uma categoria que fosse capaz de dar conta da garantia de domínio, mesmo que distante, sobre o território e essa categoria, é a propriedade.

A estrutura fundiária brasileira se formou baseada no modelo feudal de produção. A primeira modalidade de divisão de terras foi a de capitânicas hereditária, durante o Brasil colônia. Os donatários tinham o dever de povoar e garantir a soberania portuguesa nela e, em troca, podiam dela retirar frutos indiscriminadamente, como o pau-brasil, por exemplo. Esse sistema perdurou até 1759, quando foi extinto pela coroa portuguesa. Concomitantemente as capitânicas hereditárias, haviam as sesmarias que se configuravam pelo direito de uso da terra graças a uma

concessão do governo português. Ou seja, até aquele momento não se falava em propriedade da terra, mas somente em concessão, o que configurava o modelo feudal vigente no Brasil.

Havia uma restrição quanto a concessão de várias sesmarias para um mesmo concessionário, mas essa era uma realidade comum, pois se faziam várias concessões para pessoas da mesma família. Consequentemente, se formava já no século XVIII uma oligarquia no campo e ocorriam expulsões de populações camponesas que podiam ser retiradas da terra sem nenhuma restrição pelo beneficiário da sesmaria. Esse regime perdurou no Brasil até 1822. Entre 1822 e 1850, devido a uma lacuna legislativa que não normatizava a questão fundiária, não havia restrição legal nenhuma a tomada da terra, vigorando a força do poder econômico para determinar quem deteria a mesma, ou não. Esse período ficou conhecido como o Império das Posses.

Em 1850, foi publicada a Lei 601/50 ou Lei de Terras, no mesmo período que a Lei Eusébio de Queiroz proibia o tráfico negreiro. Com isso, a noção de riqueza se transformava e a concentração de territórios ganhou importância para as elites que se formavam no país, já que havia a possibilidade real de abolição da escravidão. “Vale ressaltar que essa mudança que começa a se construir nas formas de aquisição da propriedade transformará de forma intensa a relação do homem com a terra, uma vez que, no regime das sesmarias o acesso à terra estava relacionado com a cláusula resolutiva que obrigava o sesmeiro a produzir na terra concedida; a implementação do modelo de propriedade absoluta será mais um advento normativo responsável pela acumulação de terras e especulação imobiliária, independentemente de qualquer índice de produtividade” (p. 38). A propriedade da terra significava o domínio sobre ela, sem compromisso, sem contrapartida social e essa mentalidade se instalou no Brasil que se formava como nação. Esse era o valor vigente.

A Lei de Terras trouxe a obrigatoriedade do registro para a comprovação da propriedade e que toda terra sem registro é pública. A inércia de alguns proprietários ou a demora em registrar seus domínios abriu espaço para grilagem e concentração de terras, pois muitos se aproveitaram disso para registrar terras em seu nome e tomar posse efetiva delas. Ou seja, numa rápida análise da história da legislação fundiária no Brasil já se percebe dois elementos de concentração, que foram o registro de mais de uma sesmaria na mesma família e a falta de registro público, ocasionando a grilagem de terras e formando uma elite agrária que foi a ponta de conflitos agrários que perduram até hoje, pois naquele momento, escravos libertos, imigrantes europeus e camponeses não estavam incluídos no instituto da propriedade, assim como hoje.

A Constituição de 1946 foi a primeira a citar a ideia da função social da propriedade. Em novembro de 1964, o governo militar publicou o Estatuto da Terra, ou Lei 4504/64, que “foi mais um arame colocado, no sentido de aumentar a cerca que já estava em tomo da terra. Dispunha de forma a levar a entender que seria um instrumento para promover uma justa distribuição da terra, mas, na realidade, era a positivação da ideia de modernização do espaço agrícola nacional”. (p. 39).

Estavam previstas, a partir daquele momento, as desapropriações por interesse social, sem prévia indenização em dinheiro, mas com títulos da dívida pública. Com isso se formava uma mentalidade empresarial no campo, na qual surgia a figura do minifúndio transformado em empresa, segundo o artigo 14 que dizia: “O Poder Público facilitará e prestigiará a criação e a expansão de empresas rurais de pessoas físicas e jurídicas que tenham por finalidade o racional desenvolvimento extrativo agrícola, pecuário ou agroindustrial. Também promoverá a ampliação do sistema cooperativo e organização daquelas empresas em companhias que objetivem a democratização do capital”; as terras que estivessem envolvidas em conflitos eram passíveis de reforma agrária; violações das normas eram punidas com medidas tributárias de taxaço; e foi instituída a integração nacional através da colonização da Amazônia, a partir do traçado da Transamazônica.

Essa lei, nestes termos, pode ser considerada como uma fonte de desmobilização dos movimentos sociais da época, pois a reforma agrária estava necessariamente vinculada a comprovação de que a terra estava passando por um conflito, tanto que entre 1965 e 1981, os governos militares realizaram somente oito desapropriações para fins de reforma agrária.

Além disso, conforme Felício Pontes¹⁵, o Estatuto da Terra ao lançar mão de um modelo empresarial para o campo na década de 1970, o fez com um processo de ocupação da Amazônia Legal que era dirigido e executado pelo Incra, mediante a expedição de títulos de posse e propriedade, com ou sem licitação, através de documentos como Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs), Contratos de Promessa de Compra e Venda (CPCVs), a emissão de títulos definitivos e de licenças de ocupação, dentre outros institutos.

O escopo desse programa era promover a ocupação da Amazônia através da expedição de títulos que impusessem a exploração das áreas por meio de empreendimentos rurais, naquilo que poderia ser considerado como um piloto do Programa Terra legal, pois em tese era um

¹⁵ Entrevista realizada no dia 07 de janeiro de 2018, com Felício Pontes Junior - procurador regional da República da 1ª região.

programa de regularização fundiária com um fundo de colonização, desenvolvimento econômico da região e diminuição de conflitos pela terra.

Com a abertura política de 1984 e a morte de Tancredo Neves, tomou posse como presidente José Sarney, representante das elites agrárias do Nordeste, que encaminhou uma proposta de reforma agrária para o Congresso, através do Decreto 91.766/85, chamado de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRL). Data desse período a formação da chamada União Democrática Ruralista, a UDR, formada por representantes das elites agrárias e que passou a financiar eleições de representantes para o Congresso e que deu origem a bancada ruralista, como já foi desenvolvido no capítulo 2. A UDR teve participação ativa na constituinte, esvaziando as comissões, os debates e as decisões que versavam sobre a reforma agrária e os direitos sociais na nova Constituição, promulgada em 1988.

A Constituição foi o resultado, segundo Adriano Pilatti (2008), do encontro de forças entre políticos progressistas e conservadores, além de representantes da ordem econômica, como a própria UDR. Segundo Carlos Mares, citado no livro *Lei 8.629/93 comentada pelos Procuradores Federais* (2011), que demonstra o embate de forças citado por Pilatti e que produziu análises como essa.

“Quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra. Que inútil seria essa Constituição que, bela como um poema, não lhe tem a mesma eficácia porque não serve sequer para comover corações? Que mistérios esconde o texto da esperança cidadã? A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei inferior) que estabeleça “graus e exigências”, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução”.

No quesito propriedade, ele chama a atenção para o fato de que após quatro sessões, distribuídas em seis de votação nominal passou o texto que previu a desapropriação para fins de reforma agrária, com pagamento com títulos da dívida pública. Chama a atenção o posicionamento dos parlamentares constituintes, durante os debates sobre a questão da reforma agrária e sobre a definição de direito de propriedade a partir daquele momento. Por exemplo, consta na ata da sessão 194ª da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), um debate dos deputados sobre a pertinência ou não da definição de propriedade naquele momento. Alguns deputados, como Mario Covas, questionavam a necessidade da definição. Era o chamado buraco negro.

Naquela ocasião disse o deputado Bonifácio de Andrada do PDS/MG: “(...) como admitir que uma assembleia nacional constituinte possa votar uma constituição no mundo ocidental sem se fazer referência ao direito de propriedade? (...) Não estamos em nenhum país socialista-marxista, estamos num país de democracia representativa, país ocidental que assegura a liberdade com segurança, com propriedade, com tranquilidade e com ordem social”. (p. 239).

Já na ata da sessão 198ª da ANC, o PT lançou uma nota oficial sobre a questão, que se mostra diametralmente oposta a posição de Bonifácio de Andrada: “Já não há mais ninguém, nos países capitalistas desenvolvidos, que defenda da tese obscurantista do direito absoluto de propriedade (...) A democratização prometida nas ruas foi uma democratização real e não haverá democracia verdadeira enquanto o direito de propriedade não for subordinado ao conjunto dos interesses da população”. (p. 246).

Por esses exemplos de posicionamento ficam claros vários elementos. Um deles diz respeito aquele assinalado por Thompson. O debate legislativo muitas vezes está travestido de libertação, mas na verdade só tem a função de institucionalizar a própria contradição social. Nesse caso, o chamado “centrão” fazia questão de debater e incluir no texto da Constituição a ideia de propriedade e de reforma agrária, já que essa previsão significava um instrumento de controle social.

O fato é que a Constituição foi promulgada prevendo entre os direitos fundamentais da cidadania o direito à propriedade, submetido à necessidade de cumprimento da função social da mesma, segundo o artigo 5º, XXII e XXIII. Este foi o primeiro texto constitucional a prever o cumprimento da função social da propriedade dentre os direitos fundamentais, uma inovação uma vez que a de 1946 não incluía a função social no rol dos direitos fundamentais. O direito

de propriedade e a função social da propriedade foram listados entre os princípios que deveriam nortear a ordem econômica, previstos nos incisos do artigo 170, com quatro dimensões a serem observadas que são a econômica, a ambiental, a trabalhista e a social, conforme o artigo 186.

A Constituição trouxe uma previsão expressa de reforma agrária, no artigo 184, com a possibilidade de desapropriação por utilidade pública e interesse social com indenização prévia e em dinheiro, segundo o artigo 5º, XXIV, conferindo à União a competência para desapropriar imóveis rurais para fins de Reforma Agrária, que não cumprissem com sua função social, de acordo com Lei Complementar 76/93, prevendo que o pagamento desses imóveis seria feito em títulos da dívida agrária ou em dinheiro e previamente, caso existissem benfeitorias úteis e necessárias.

A Reforma Agrária, no artigo 184, foi regulamentada pela Lei 8629/93 e Lei Complementar nº 76/93. Por ela, o imóvel que não cumprisse a sua função social seria alvo da reforma agrária, bem diferente do Estatuto da Terra que previa desapropriação para reforma agrária somente nos casos de comprovado conflito em torno da terra.

Também é necessário destacar a importância do instituto da função social como uma fundadora da concepção de vida e de mundo que se estabelecia, pelo menos teoricamente na sociedade brasileira daquele momento histórico, com a promulgação da Constituição Federal e com a Lei 8.629/93. O debate girava em torno da questão da função social e do seu “objeto”, ou seja, da terra ou da propriedade?

Essa reflexão é fundamental pois nos remete ao pano de fundo de toda a discussão acerca da reforma agrária e da regularização fundiária que existe desde o começo da nossa história e nos dá o tom dos segmentos sociais em que vivemos, bem como da força política que cada um desses segmentos tem na sociedade. Reconhecer que função social é da terra e não da propriedade, retira séculos de elitismo e oligarquias rurais do centro do processo da nossa conformação fundiária e agrária e abre espaço para uma discussão verdadeiramente antropológica do tema. Sendo assim, e pensando especificamente na flexibilização legislativa em curso durante o governo Temer, é preciso considerar que a ideia de função social está gravemente ameaçada com a mudança nos marcos legais sobre a terra.

Ficou definido, pelo artigo 184 da CF que a função social será considerada quando se cumprirem os requisitos ambientais, trabalhistas e sociais previstos no artigo 170 da ordem econômica, ou seja, ausência de trabalho escravo, justiça social e proteção dos recursos naturais com bom aproveitamento do solo. Ocorre que o Incra não vem efetivando essa previsão nos

procedimentos de escolha de terras para desapropriação, o que o princípio da função social, e incentiva de maneira indireta o descumprimento da lei quanto ao ambiente e ao trabalho escravo. Este fato motivou várias ações do MPF e do TCU que geraram um parecer vinculante que passou a obrigar o Incra, por previsão legal a levar em conta todos os âmbitos da função social, elencados na constituição.

O próprio Supremo Tribunal Federal se pronunciou sobre o tema referendando a ideia do cumprimento integral da função social a ser observado pelo Incra, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2213. Por ele fica claro o posicionamento da corte no sentido do cumprimento integral do princípio, pelo despacho do ministro Celso de Mello:

“O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5o, XXIII), pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.(...)”.

Com todos esses entendimentos, se reconheceu naquele momento o disposto no artigo 2º da Lei 8.629/93, de que era competência do Incra a fiscalização do cumprimento da função social em todos os seus âmbitos, não podendo a autarquia e nem nenhum outro órgão estabelecer nenhum tipo de óbice para esse cumprimento.

O procedimento administrativo do Incra, com relação a desapropriação de terras improdutivas culmina com a emissão de Laudo Agrônomico de Fiscalização. Nele devem estar presentes os dados que comprovam o efetivo descumprimento da função social, nos moldes citados anteriormente, que justifiquem tal medida. O problema muitas vezes esbarra na demora do processo, o que dá causa a invasões desordenadas das terras, conflitos e grilagem, agravando a situação no campo. Logo, o compromisso da autarquia com as desapropriações necessita ser o mesmo que com as titulações.

Assim, se cumpriria o disposto na Lei 8629/93, de forma integral, que estabelecia a realização de vistoria no processo administrativo interno ao Incra, notificação do proprietário

de forma prévia à vistoria, além do detalhamento dos critérios da função social da propriedade e da definição do que é propriedade produtiva, pequena e média. Além de determinar também que as situações de caso fortuito e força maior justificariam a improdutividade o que impediriam a desapropriação.

O procedimento e as regras da fase judicial da desapropriação para fins de Reforma Agrária, foram estabelecidos na Lei Complementar nº 76/93, que determinou o prazo de dois anos para a propositura da ação judicial de desapropriação após a publicação do decreto do Presidente da República.

O artigo 188 da Constituição ainda dispõe sobre a destinação e alienação de terras públicas e devolutas, que deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

A Constituição Federal de 1988 também estabeleceu políticas de regularização fundiárias para terras habitadas por populações tradicionais, como indígenas e quilombolas, de acordo com a Convenção 169 da OIT para povos indígenas e tribais.

O artigo 231 estabeleceu que seriam reconhecidos aos índios “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. O § 1º definiu as chamadas terras tradicionalmente ocupadas: “São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. O artigo também reserva o direito do usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

O artigo 225 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Assim, a política de reforma agrária deve ser conjugada com a preservação ambiental, assim como todas as demais políticas de regularização fundiária. Os dispositivos constitucionais relativos ao tema foram regulamentados tanto pela Lei 8629/93 e pelas Lei 12.651/12 (Novo Código Florestal) e Lei 12.512/12, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental nas áreas rurais habitadas por pessoas em situação de extrema pobreza.

O Novo Código Florestal brasileiro, Lei 12.651/12, revogou o Código Florestal de 1965, o que permitiu uma maior flexibilização da legislação ambiental, promovendo a anistia de

multas e crimes ambientais, diminuindo o tamanho da reserva legal e de áreas de proteção permanente (APPs) e criando o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Esse novo marco legal foi consequência de pressões da Bancada Ruralista no Congresso Nacional que atuou no sentido de flexibilizar a legislação ambiental para a garantia do maior desenvolvimento do agronegócio mesmo que, com prejuízo ao meio ambiente.

Outro marco legal que também merece destaque é a Lei 11.952/09 que criou o Programa Terra Legal, que já foi explorada nos capítulos 1 e 2.

O fato é que as legislações infraconstitucionais foram criando marcos legais flexibilizando a legislação ambiental, abrindo espaço para a grilagem de terra e o desmatamento, e possibilitando a reconcentração fundiária.

Mas, a Constituição de 1988, muito embora tenha sido forjada a partir da coalizão entre progressistas e conservadores com uma produção legislativa posterior que veio regulamentando seus dispositivos, constituiu segundo Debora Duprat (2017), um espaço normativo de afirmação de conquistas, com normas que contribuem para a diminuição de desigualdades históricas, com a inauguração de um novo regime de direitos, inclusive no que tange ao direito de propriedade e a reforma agrária. Parte-se de um princípio de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido.

O artigo 3º que trata dos objetivos da República diz que é preciso construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Logo, o orçamento da União deve sempre privilegiar o efetivo cumprimento desses objetivos.

Duprat chama a atenção para o fato de que para além do artigo 3º da CF, o Brasil é signatário de declarações de direitos humanos que vinculam o país a esse cumprimento, como é o caso da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O Brasil se vincula a esta declaração, por força constitucional, pelo artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios e prevalência dos direitos humanos. E pelo artigo 5º, § 2º e 4º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. E o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Logo o Brasil precisa respeitar o princípio da igualdade e de não-discriminação, uma vez que essa é uma previsão da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, não podendo patrocinar ou permitir a discriminação social, racial, cultural ou religiosa, garantindo a todos os brasileiros o exercício dos seus direitos políticos econômicos e sociais, inclusive porque o Brasil, país membro da Organização das Nações Unidas (ONU), aderiu a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que possui metas a serem cumpridas até o ano de 2030, como por exemplo: a) erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia; b) dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola; c) reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo, entre outras metas.

Diante de todos esses dispositivos e dos compromissos assumidos pelo Brasil, em metas muito claras e com uma década de prazo para o cumprimento, o que significa um período muito curto, tendo em vista a quantidade de desafios e retrocessos que o país vive, especialmente nos últimos anos, é fundamental pensar nos efeitos da Emenda Constitucional 95/16 que, com seu texto, acaba desobrigando o Estado a realização da reforma agrária.

Essa emenda, aprovada logo depois da tomada de poder pelo presidente Temer é chamada de Emenda do Teto de Gastos, por que ela congela os gastos com despesas sócias por 20 anos. Ela alterou o artigo 106 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que passou vigorar com a seguinte redação: Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros. O objetivo segundo a sua exposição de motivos é reverter o quadro fiscal desfavorável do Brasil. Mas, não consta no texto nenhuma referência sobre os problemas de desigualdade que assolam o país e nem sobre os acordos internacionais assinados que são vinculantes e precisam ser cumpridos.

O Brasil tinha mais de 14 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza em 2017, consideradas pobres aquelas que vivem com menos de R\$ 136,00 por mês. A projeção é que os cortes de gastos de 2016 continuem impactando ainda mais essa realidade. Por obvio, o teto de gastos impacta a reforma agrária a criação de novos assentamentos, além de ser um bom

argumento para fortalecer a titulação, alavancada pelo titulômetro, afinal com a titulação, o governo federal se isenta de fornecer a infraestrutura necessária para o funcionamento da comunidade que foi assentada, deixando essa responsabilidade para o próprio titulado, o que parece ser um dos objetivos da grande escalada de titulações recentes.

Mas além da EC 95/16 que impactou a reforma agrária, promovendo praticamente a sua desobrigação, em 2017 o governo federal sancionou a Lei 13.465/17 oriunda da MP 759/16, que dispunha sobre a “regularização fundiária rural e urbana, institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências”.

Convém destacar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 62 a possibilidade de que o Poder Executivo possa editar medidas provisórias, que deverão ser convertidas em lei pelo Congresso Nacional em casos de relevância e urgência. Mas, o que ocorre em questões que envolvem a propriedade fundiária e o meio ambiente é que o Executivo por vezes legisla por meio das medidas provisórias, o que também ocorreu com a MP 759/16.

No momento da edição da chamada MP 759 surgiu imediatamente o debate sobre a sua legalidade, pois de acordo com o Ministério Público Federal ela apresentava vícios de inconstitucionalidades formais já que feria a CF quanto a forma de propositura da matéria por medida provisória, além de ter tratado de vários assuntos importantes da democracia brasileira, sem participação popular e sem nenhum debate legislativo mais aprofundado que colocasse em cheque a referida medida.

Assim, o órgão emitiu uma nota técnica sobre a medida, alegando vícios formais e materiais, pois considerou que a edição da mesma afetaria o modelo de regularização fundiária vigente até 2016, bem como poderia trazer consequências tais como o aumento do desmatamento. Sobre a regularização fundiária, o MPF afirmou na nota que a previsão de pagamento em dinheiro para desapropriações para a reforma agrária era inconstitucional, já que a modalidade prevista na CF é por títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos. Logo, esse seria um “evidente retrocesso e possibilidade de lesão ao patrimônio público”.

Também afirmou que a possibilidade de regularização de lotes de terras provenientes de ocupações irregulares e não das referendadas pelo programa de reforma agrária, poderia incentivar a grilagem de terras. A MP alterou os artigos 18-A e 26-B da Lei 8.629/93, a Lei de Reforma Agrária e passou a permitir uma lacuna nos critérios de seleção de beneficiários do

programa, uma vez que assumia a incapacidade de fiscalização e transformava o INCRA em mera “imobiliária”, retirando-se dele a gestão efetiva da reforma agrária.

A medida provisória também alterou a Lei 11.952/09, que trata da regularização fundiária em áreas federais da Amazônia Legal através do Programa Terra Legal. Segundo o MPF, o cumprimento de legislação ambiental não pode ser condicionado a uma variável somente, como previsto na MP que é a formalização do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Seria necessário “o efetivo monitoramento do desmatamento de áreas regularizadas e é despropositada a não revogação de título concedido com a infringência de legislação ambiental.” Além disso, a MP trazia a previsão da possibilidade de transferência de áreas da União por preços abaixo do mercado para infratores ambientais, ou mesmo a pessoas que tivessem histórico de trabalho escravo em suas propriedades, além de permitir a alienação aos ocupantes de imóveis rurais irregulares após 2004.

Por fim, o MPF chamou a atenção para o potencial da MP 759 de estímulo à reconcentração fundiária, já que ela atendia interesses de grandes posseiros de forma flagrante. A MP alterou o artigo 5º, § 4ª da Lei 11.952/09, que previa a transmissão das cláusulas resolutivas para o adquirente da terra e obrigava o mesmo a dar cumprimento à legislação ambiental e trabalhista, por exemplo. Essa alteração legislativa, segundo o MPF, abria espaço para a fraude das condições de aquisição da terra e abria espaço para a reconcentração fundiária. “Ao permitir a alienação no prazo de três anos, há possibilidade de burla à verificação de cláusulas resolutivas face da ineficiência estatal associada a concentração fundiária que será oficializada, uma vez que grandes proprietários poderão adquirir livremente as áreas regularizadas”. Finalmente, o MPF chamou a atenção, na nota técnica, para o alcance da MP, uma vez que a mesma alterava pelo menos sete dispositivos legais que foram a Lei 8.629/93, a Lei 13.001/14, a LC 76/93, a Lei 11.952/09, a Lei 8.666/93, a Lei 6.015/73 e a Lei 12.572/11, sendo, portanto, uma medida exorbitante que deveria ser debatida com a sociedade antes da sua implementação.

Entretanto, o Congresso converteu a medida provisória em lei, sendo sancionada a Lei 13.465/17 21 de julho de 2017.

Já no artigo 2º, que dispõe sobre a regularização fundiária rural, alterou o artigo das Leis 8.628/93 e a Lei 76/93, já referidas anteriormente, facilitando o pagamento das terras nos processos de obtenções de terras pelo INCRA, que podem ser realizados em dinheiro e não

apenas em títulos da dívida agrária, também dispôs sobre a titulação individual dos assentados e a forma de seleção dos beneficiados da reforma agrária.

O artigo 2º também alterou a forma de seleção das famílias para a regularização de áreas. Anteriormente essa seleção era feita pelos movimentos sociais. Com a lei, passou a valer a convocação até mesmo pela internet, o que constituiu uma forma de esvaziamento e desmobilização dos movimentos sociais, já que a partir de agora a seleção é individual.

O artigo 2º estabelece ainda a forma como será feita a alienação dos lotes da reforma agrária, ou seja, a transmissão do título de propriedade aos assentados do programa de Reforma Agrária, diferente da concessão da CDRU que será disposta em regulamento específico, o que pode ser considerado como uma fonte de privatização das terras reformadas, com a tendência ao retorno dessas terras ao mercado de terras rurais, pois os assentamentos detentores do título de propriedade que não tem condições materiais para manter as terras serão estimulados a vender esses imóveis, o que desencadeia um processo de reconcentração fundiária.

O artigo 33 trouxe mudanças de competência para a regularização fundiária de áreas na Amazônia Legal, transferindo do Incra para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação, mantidas as atribuições do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária.

Não cabe aqui fazer uma análise exaustiva da Lei 13.465/17, até porque ela ainda se encontra em fase de conformação e por ser muito recente com modificações profundas da legislação anterior. Sendo assim, a proposta foi basicamente trazer pistas de que está em curso uma flexibilização de normas no que tange a reforma agrária e a regularização fundiária, neste contexto a Lei 13. 465/2017 já dá sinais de agravamento de problemas fundiários rurais e ambientais no país, já que essa lei não tem o objetivo de combater a grilagem e a concentração de terras, mas ao contrário, a sua implementação tem o condão de gerar a reconcentração de terras em áreas passíveis de reforma agrária e a transferência de terras públicas para a iniciativa privada, o que potencializa os conflitos sociais e os danos ambientais.

Toda essa narrativa sobre legislações e principalmente as intenções subliminares da edição de cada norma citada nessa pesquisa como um recorte do que significou e como se forjou a questão fundiária brasileira desde a formação do país, tem a intenção de chamar a atenção

para a questão dos direitos como combate à desigualdade, direito à moradia digna, direito a posse da terra, direito a manutenção e proteção dos traços culturais e sociais dos povos que habitam o Brasil, especialmente aqui, dos povos tradicionais da Amazônia, direito a participação política efetiva.

Como a MP 759 trouxe os elementos de fundo da hoje Lei 13.465/17, e esses elementos talvez constituam o que de mais impactante aconteceu no que tange a reforma agrária e a regularização fundiária no Brasil, desde o Programa Terra Legal, é importante levar em conta a desconstrução dos pilares de fundo da regularização fundiária, tal como ela foi inicialmente pensada, a partir da MP 759.

No período de debates da MP, vários órgãos, dentre eles a defensoria pública para assuntos fundiários do Estado do Amazonas e várias outras entidades, divulgaram um documento conjunto intitulado “Carta ao Brasil – MP 759, a desconstrução da regularização fundiária no Brasil”. Nela situam que a regularização é um direito, ameaçado pela MP. A carta foi uma convocação a sociedade e aos movimentos sociais para mobilização em torno do repúdio à medida e o seu arquivamento, além da exigência para que houvesse um amplo debate nacional sobre “o direito à posse e à propriedade, pautado nos princípios constitucionais, nas garantias individuais e coletivas de trabalhadores rurais e urbanos, e no princípio da função social da propriedade, na cidade, no campo e na floresta”.

A regularização fundiária, como a carta menciona, foi uma conquista democrática, uma vez que o país tem um histórico de crescimento desordenado, tanto nos meios urbanos, como rurais. A regularização seria o reconhecimento do acesso à terra indiscriminadamente e de ordenamento fundiário. Além disso, o princípio da função social da propriedade e o planejamento territorial participativo está regulamentado no Brasil, desde o ano de 2001, com a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

No entanto, a MP 759 significou um grande retrocesso tanto sob o ponto de vista da regularização fundiária urbana, quanto da rural, objeto deste trabalho. Nesse sentido, ela promoveu a alteração das regras de Regularização Fundiária e Venda de Imóveis da União, do Programa Terra Legal na Amazônia, da Regularização Fundiária Rural e das regras da Política Nacional de Reforma Agrária.

A carta reiterava a posição do MPF quanto as inconstitucionalidades da MP, tanto formais, quanto materiais, citando que não haveria justificativa para urgência, posto que o Brasil possuía uma legislação avançada nesse campo fundiário; a MP causaria enorme confusão

jurídica ao revogar dispositivos legais e substituir por outros que não são autoaplicáveis; impor maiores ônus para a população de baixa renda, prejudicada com a revogação dos procedimentos de regularização fundiária que dependem de nova regulamentação para terem continuidade em todo o Brasil, e principalmente pela facilitação da concentração fundiária; além de causar a flexibilização da regularização para ocupações irregulares de alto padrão, anistando o mercado imobiliário e especuladores urbanos e rurais.

Assim, a MP 759 e a Lei 13.465/17 nos deixam como possível consequência, visto que tem menos de 2 anos e está em pleno debate, o nascimento de uma oposição entre futuros titulares que sejam provenientes até mesmo de um assentamento da reforma agrária, e os movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento dos Sem Terra (MST).

Isso é possível pois a MP 759 relegou a margem da história legislativa brasileira, o princípio da função social da propriedade como um direito fundamental, o que é previsto na constituição federal e trouxe à tona uma proposta de meio rural sob o modelo empresarial, resgatando valores de legislações antigas, como o Estatuto da Terra, onde primam os princípios da eficiência e da competitividade. Além disso, ela abriu espaço para atos administrativos, tais como os programas de titulações em massa, retirando do processo o rigor previamente existente, com a observância das defesas constitucionais em âmbito, social, trabalhista e ambiental, e oportunizando aquilo que Delgado chamou, ao se referir a questão agrária no século passado, de frouxidão fundiária.

Essa institucionalização de um viés político na esfera administrativa, expresso no chamado titulômetro, pode ser explicada não só sob o ponto de vista legislativo, uma vez que já definiu que a própria resistência é cooptada pelo poder político e econômico através da edição da lei, e que as conquistas “permitidas” tem a função de acomodação social. Ela pode ser considerada também sob um viés comportamental, que faz com que o agente público, executor da titulação, por exemplo, aja com presteza no cumprimento da sua tarefa.

Hall e Taylor, no artigo: As três versões do neo-institucionalismo (2003), citam a chamada Teoria da escolha racional para explicar que em uma organização os atores se orientam para uma situação dada, de acordo com traços culturais que são formados a partir do equilíbrio de várias situações possíveis. “Conforme à teoria da escolha racional, David Kreps, ao estudar o modo como as organizações absorvem e regulam os comportamentos dos seus empregados, amplia seu tratamento do tema de maneira a englobar a “cultura organizacional”, definida como um conjunto de modelos de ação coletivos. Afirma ele que tais “culturas” podem agilizar

eficazmente os mecanismos tradicionais de observação e de regulação de que dispõe uma organização, em particular quando ela não tem condições para definir imediatamente os comportamentos apropriados a todas as eventualidades”. (p. 221).

O comportamento dos sujeitos envolvidos em uma instituição pode ser definido por “regras de decisão”, e também por incentivos que as instituições deem aos mesmos que passam a atuar como “calculadores racionais” onde “as interações estratégicas são jogos de sinalização, nos quais o significado e o que está em questão não são compreensíveis, senão mediante a compreensão do contexto cultural que atribui um significado aos símbolos específicos. Eles vão mesmo mais longe, ao sugerirem que numerosas categorias de interação estratégica se orientam precisamente para a influência sobre essas crenças”. (p. 222). Logo, esse é mais um elemento de entendimento sobre em quais bases foi instituído o titulômetro. Incentivos para os sujeitos que compõem uma autarquia responsável pela emissão de títulos de domínio, de desapropriação para reforma agrária, da seleção dos beneficiários da regularização e, em tese, pela escolha das famílias que serão convocadas para um assentamento em formação. Se analisados sob o viés da teoria da escolha racional, precisam ser objeto de fiscalização e formação constante, para que não percam o foco constitucional da função social da propriedade como um direito fundamental, uma vez que ela mesma está fragilizada do ponto de vista da legislação contemporânea sobre o tema.

Enfim, há uma construção ideológica em curso que aponta para o fortalecimento da ideia de propriedade como segurança jurídica no país. Em contrapartida, há um esvaziamento de sentido quanto a consciência do coletivo e de que a terra deve ser um bem comum. A titulação de terras é sedutora para assentados como os do Lago Grande no Pará, que citei aqui, pois eles vivem em situação de precariedade sob o ponto de vista da segurança pessoal e territorial de forma cotidiana, uma vez que a mineradora Alcoa se utiliza do poder econômico e político que tem para se impor e tomar o território, tanto sob o ponto de vista material, quanto sob o ponto de vista simbólico. Mas, é preciso lembrar, que os assentados do Lago Grande são só um exemplo, um recorte de uma realidade muito maior, que envolve vários povos tradicionais, indígenas, quilombolas, em uma porção do território brasileiro que toma mais de 50% do seu tamanho, que é a Amazônia Legal. Cada comunidade, cada povo, cada assentamento tem suas próprias especificidades locais, culturais, ambientais e humanas e deveria a lei cumprir os princípios da dignidade humana contidos na constituição, e abarcar todas essas especificidades.

Concluindo o capítulo, é preciso projetar o Brasil nas discussões contemporâneas sobre a posse e propriedade da terra e na nova ordem mundial vigente, especialmente neste século,

em tempos de mercantilização da terra e da natureza e de crescimento de desigualdades em níveis globais. Essa é uma era em que se fala em governança fundiária e governança ambiental.

Segundo Rosenau, em Gonçalves (2018), a emergência da ideia de uma governança global vem do final do século XX, como uma tentativa de pensar sobre as grandes transformações vividas no planeta. “Os governos nacionais, ainda que possuam soberania de diversas maneiras sobre tais temas (...) tiveram nesse processo parte de suas autoridades delegada a outras instâncias. Nesse sentido, cabe observar a distinção feita entre governo e governança. Governo diz respeito às atividades sustentadas por autoridades formais, com poder político para assegurar a implementação das políticas, enquanto governança diz respeito a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais, formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que vençam resistências e sejam incorporadas” (p. 55).

Logo, governança é um conceito mais amplo do que governo, pois envolve múltiplos atores, como grandes corporações, proprietários, mercado, o próprio Estado e as populações atingidas pelas políticas de reforma agrária e regularização fundiária. A governança pressupõe consenso em prol de uma decisão coletiva que atenda os interesses de todos os atores envolvidos. Assim, deve haver um deslocamento do foco analítico para todos os atores e não só para o aparelho estatal, especialmente para os movimentos sociais de resistência. “Os espaços de atuação dos movimentos sociais, como nos temas trabalho e agricultura, não se restringem ao nível local, mas ocorrem globalmente, como nota-se pela crescente articulação de redes globais de diversos atores da sociedade civil. O papel desempenhado por estes atores sobre o fenômeno em análise é fundamental e inclui a busca por evidenciar os conflitos envolvidos nas práticas de *land grab*, a luta pela regulação do fenômeno e a proposição de modelos alternativos de desenvolvimento rural. Parte importante da atuação destes atores ocorre junto a organizações internacionais, como a FAO” (p. 57).

Não cabe aqui fazer uma explanação exaustiva da questão da governança, o que não é o objeto desse trabalho, mas é importante lembrar que a questão da terra e dos territórios tem motivado várias reflexões em torno da governança. Vale lembrar que “a exclusão da terra e temas a ela relacionados durante décadas das agendas globais deve-se em grande parte ao seu tratamento como um assunto restrito à política nacional/local, isto é, como pertencente às soberanias e às autoridades dos Estados-nação. O sistema internacional de Estados tem sido afirmado pelo ideal discursivo da Vestefália, que considera que a maior parte da autoridade política, social e econômica cabe àqueles que controlam as unidades territoriais. Trata-se de um

discurso de soberania baseado em fundamentos político-territoriais, que afirma que o Estado tem o poder de controlar e definir seu espaço doméstico, que então se tornou a norma aceita e está frequentemente presente na literatura das Relações Internacionais. Este princípio é reafirmado por diversas práticas, como o reconhecimento legal de fronteiras estatais e a autoridade dos Estados de governarem livremente seus territórios demarcados” (p. 73).

No entanto, essa noção de soberania vem sendo colocada em xeque pela ideia de governança inspirada no land grabbing, por exemplo. As lutas nacionais, os interesses transnacionais e as autoridades que ainda detém a autoridade de definição de utilização de recursos, estão envolvidos na discussão sobre a quem cabe a governança sobre as riquezas nacionais, mas de cunho global, como a natureza e a terra. Essa não é uma discussão nova, pelo menos para nós brasileiros. Historicamente, sempre assistimos à intenção, por vezes expressas em documentos oficiais, de ingerência internacional sobre a Amazônia, principalmente. Mas por ser o conceito de governança um conceito atual, cabe pensar sobre a ideia da questão da governança fundiária e ambiental, até como uma projeção para o futuro que, obviamente, não se encerra nesta pesquisa.

Sob o ponto de vista institucional, em 2011, o Incra se definiu como o responsável pela governança fundiária brasileira. Em sua página na internet, a autarquia traz a sua definição de governança e deixa implícito a definição também dos atores envolvidos. “O gerenciamento e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional são atribuições do Incra. Para tanto, a autarquia desenvolve trabalhos que abrangem estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas - do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária. O Incra também é responsável por definir os critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Além disso, promove estudos e diagnósticos sobre a estrutura fundiária nacional, mercados de terras, controle do arrendamento e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sistemas de produção e cadeias produtivas”. Segundo a SERFAL, cabe ao Programa Terra Legal “aperfeiçoar a governança fundiária na Amazônia Legal, promovendo o ordenamento do território em prol do bem comum, da paz no campo e do desenvolvimento sustentável”.

Já sobre a governança ambiental, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgou um estudo em 2016, chamado de “Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas”. Nele o instituto aponta como principal desafio para o Brasil de hoje,

a questão ambiental e da sustentabilidade. Uma sociedade economicamente viável é aquela que congrega o socialmente justo com o ambientalmente sustentável.

Esse é um dado fundamental para esta análise, uma vez que na narrativa do capítulo vimos que nem sempre essa foi uma demanda em debate no Brasil, mas em tempos de governança global, land grabbing, mercantilização da terra, revolução industrial chinesa é uma discussão que precisa entrar na pauta do debate sobre reforma agrária e regularização fundiária, já que sabemos que os instrumentos normativos sobre o tema são cotidianamente pressionados pela realidade econômica e política neoliberal, que moldando o ordenamento jurídico e a atuação governamental, afetando todos os atores considerados pela ideia de governança, particularmente os mais vulneráveis.

Por isso, o que tem se lançado como um grande desafio contemporâneo para o Brasil e a ideia do desenvolvimento sustentável na Amazônia. A região esteve envolvida pelos chamados ciclos de desenvolvimento, como o ciclo da borracha na primeira metade do século XX, considerado por muitos como o primeiro passo para o desenvolvimento da região, com a chegada de investimentos que, supostamente, trariam modernidade como a ferrovia Madeira-Mamoré. Durante os governos militares havia uma espécie de “permissão para desmatar”, simbolizado pela rodovia Transamazônica, mas ao mesmo tempo começava a nascer o impulso ambientalista, pondo em xeque aquele modelo de desenvolvimento baseado na exploração dos recursos naturais.

Foi somente no século XXI que o tema sustentabilidade ganhou força nos debates sobre a Amazônia e hoje, se fala em economia florestal, atividade de exploração sustentável que contribua com a diminuição do desmatamento e com a justiça social. Obviamente, essa é um debate que ainda se encontra praticamente só na teoria, mas vem de encontro as pressões internacionais para a valorização do meio ambiente e da implementação da governança global, que afetaria a nossa soberania.

Para terminar este capítulo, que buscou explorar os recentes dispositivos legais relacionados a construção de um dispositivo de propriedade individual na Amazônia, em detrimento do modelo coletivo e dos assentamentos, vale lembrar que em 2015, foi apresentado o PLS 77/15, que dispõe sobre a proteção, a regeneração e a utilização da Floresta Amazônica, patrimônio nacional conforme o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências, de autoria do senador Valdir Raupp do MDB de Rondônia.

O objetivo do texto era “compensar as áreas degradadas e assegurar a exploração sustentável dos biomas, garantindo a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social”. O projeto incluía a Amazônia como um patrimônio nacional, devendo o Estado brasileiro garantir a sua preservação e intensificar ações de manejo dos recursos naturais, de modo a causar o menor impacto possível, com o desenvolvimento das atividades econômicas lá presentes como agropecuária, mineração, etc. O projeto também previa a tomada de ações emergenciais para casos de maior impacto ao meio ambiente. “O texto traça regras para a exploração mineral em áreas degradadas, para a concessão de benefícios ao pequeno produtor rural e para os planos e programas de pagamento por serviços ambientais instituídos pelo governo. Prevê ainda a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, levando em consideração as áreas a serem conservadas e as áreas críticas, que exigem medidas emergenciais para minimizar o impacto dos danos ao meio ambiente”.

A proposta de atuação prática dos órgãos de fiscalização como o Ibama por exemplo, era partir do zoneamento que deveria ser atualizado periodicamente, seriam formuladas políticas públicas de desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente, bem como organizadas as atividades econômicas privadas. O final dessa história foi a sua não apreciação e arquivamento pelo Senado, no final da legislatura de 2018, pois um projeto não pode ultrapassar a sua legislatura. Considero essa mais uma agroestratégia, como visto no capítulo dois.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante toda a dissertação, produto de um levantamento de dados envolvendo a reforma agrária e a regularização fundiária, especialmente após o ano de 2009, com o Programa Terra Legal, a proposta da minha pesquisa foi analisar políticas públicas e legislação concernente ao tema, mas sob um viés de humanidade. Esse trabalho não é uma peça técnica de análise normativa, mas uma tentativa de reflexão sociológica, onde os dados, estatísticas e normas são fundamentais para o entendimento sobre fatos que envolvem as pessoas e a natureza, especialmente na região amazônica. A regularização fundiária do titulômetro afeta vidas, e nesse quesito, reside o interesse por esse estudo.

Nesse sentido, um dos assuntos que permeou toda a reflexão foi a questão da desigualdade. “A desigualdade é o grande problema moral dos nossos tempos” (ZAMORRA, 2019).

Segundo este autor, a ideia de sociedade de mercado criada por Polanyi, foi considerada por ele como uma ameaça à democracia, uma vez que é o mercado quem dá o molde da sociedade e não o contrário, o que modifica as próprias relações sociais. Assim, é preciso vencer os cinco gigantes, citados pelo economista britânico Beveridge, na primeira metade do século XX: a pobreza, a insalubridade, a doença, a ignorância e o desemprego, para que se possa promover a verdadeira solidariedade humana.

Este capitalismo produziu reflexões sobre economia e sociedade na passagem do século XIX para o XX. Nasceram então, pensamentos que colocavam o Estado como aquele que deve garantir às parcelas da população que não possuem riqueza, os direitos básicos mais elementares, como saúde, educação, trabalho e acesso à terra, bem como o resguardo às suas tradições culturais e sociais, em uma espécie de compensação, para garantir a conformação social. “Justaposta à propriedade privada existente, uma propriedade social colocaria à disposição dos não proprietários um tipo de recurso que não era a posse direta de um patrimônio privado, mas um direito de acesso a bens e a serviços coletivos com uma finalidade social” (ZAMORRA, 2019).

Em 1950, Marshall defendia que a igualdade entre os indivíduos prejudicava o mercado e a concorrência, o que para não era saudável ao capitalismo. Desde então, o mundo vem procurando equilibrar essas duas noções: de um lado o papel do Estado como gestor e

patrocinador de medidas que visam a justiça social e de outro, o Estado como mais um ator engajado na própria atividade econômica e na necessidade de promoção das atividades de mercado.

Assim, chegamos ao século XXI, com uma questão posta, que é encarar o problema da desigualdade. Para muitos, essa é uma questão a ser resolvida com distribuição de renda, visando equilibrar minimamente a equação entre pobres e ricos, proprietários e não-proprietários; para outros, é preciso buscar a isonomia da sociedade através da desmercantilização da economia e democratização dos bens imóveis, como a terra, por exemplo. Ou por outra, arrisco dizer, entre a reforma agrária democrática e o titulômetro, naquilo que eles em tese representam.

No primeiro caso em que a superação da desigualdade pressupõe distribuição de renda, segundo Zamorra, nos deparamos com um mundo concorrencial, de natureza impiedosa, onde o indivíduo precisa se impor em meio à concorrência de produtos, serviços e decisões políticas. No segundo caso de desmercantilização das relações sociais e ambientais, se reduziria a dependência do mercado e, conseqüentemente, se reduziriam as desigualdades.

Se o debate está posto, a realidade se mostra como incentivadora para a reflexão sobre qual agenda se impõe quando se pensa na questão agrária e ambiental brasileira. Quais devem ser as estratégias de combate ao modelo vigente, desde o Programa Terra Legal e, especialmente, após a vigência da Lei 13.465/17 e do titulômetro?

Diante de tal conjuntura, são necessárias estratégias de resistência, como garantia de sobrevivência (BAVA, 2019).

Em primeiro lugar deve haver uma cobrança constante sobre as concessões de exploração de territórios, como na questão da mineração, por exemplo, pois elas são potenciais causadoras de crimes ambientais como os de Mariana. Assim, devem ser cobradas medidas dos governos, em todos os níveis, quanto a medidas de regulação, fiscalização e punição de mineradoras ou de quaisquer empreendimentos que causem impacto sobre os povos tradicionais e a natureza.

Em segundo lugar, é preciso reforçar posição nos territórios, e assim “romper o isolamento das experiências, armar redes de redes, estabelecer diálogos com os parlamentos locais e estaduais”. É o que ele chama de resistência pela mobilização no território, com

experiências de solidariedade e de cooperação tanto individuais, quanto coletivas, que poderão reverberar alternativas sociais que se espalhem por toda a sociedade, atingindo todas as categorias sociais e todos os setores. A ideia seria produzir engajamento.

Em terceiro lugar, as redes de defesa dos direitos humanos e da natureza devem ampliar seus “gritos”, visando atingir maiores parcelas da sociedade. É fundamental a atuação dos sindicatos e dos grupos de direitos humanos, na construção de uma ampla rede de resistências articuladas.

Ele conclui dizendo que a atual conjuntura exige atitudes prioritárias, tais como: a) denunciar e resistir a opressão e espoliação; b) formular modos novos de comunicação, tendo em vista a disputa de narrativas que envolvem o processo; c) investir na comunicação digital, visando ampliar o alcance da mensagem; d) apoiar a construção de redes e de diálogo com novos atores, em defesa da democracia; e) defender valores como justiça social e cooperação entre as pessoas; f) denunciar interna e externamente as violações ocorridas.

Pensando especificamente no objeto da pesquisa, tem-se como princípio que está havendo no Brasil uma passagem da reforma agrária para a regularização fundiária, ou seja, contemporaneamente, mesmo o Incra que é o órgão responsável pela reforma agrária no Brasil, atua com base em um programa de metas de titulação, muitas vezes feito de forma apressada. E, muito embora, tenha ficado evidente que não houve ruptura entre os governos que existiram durante o Terra Legal, desde Lula até Temer, a Lei 13.465/17, pode ser considerada como uma mudança bastante drástica para a questão agrária e fundiária brasileira e, assim, as estratégias e atitudes defendidas por Bava precisam ser consideradas, no debate entre os segmentos sociais que estão envolvidos na questão.

É preciso também lembrar que não há linearidade nesse raciocínio. Pelo contexto que se apresenta, fica claro que existem muitos atores envolvidos, entre eles os grandes empresários, o mercado internacional, os povos tradicionais e camponeses, o próprio Estado e seus agentes. Também fica claro que a regularização fundiária está inserida em um contexto maior, de um neoliberalismo, que vem de longa data. Por fim, não se pode afirmar que nesse processo, os atores não se confundem e interagem, em momentos diferentes, com diferentes posições, pois como foi visto, para algumas comunidades a titulação é a solução de problemas bem maiores e antigos que passam pela própria permanência ou não, nos seus territórios.

Em 2017, a FAO publicou um estudo sobre governança fundiária, onde se referiu especificamente ao caso brasileiro no que diz respeito a regularização fundiária. Nele, se posiciona apontando que é possível a formação de uma regularização fundiária sustentável, “por meio de câmaras colegiadas incluindo diversos atores, ou seja, representantes das partes interessadas, ocorre uma sinergia que promove a tomada de decisões de forma otimizada e transparente, contribuindo efetivamente para a implementação de mecanismos que envolvem o compartilhamento de responsabilidades e alinhamento de interesses. (...) o fato de que a regularização fundiária pode ser promovida por empresa privada e que esta, por sua vez, pode realizar uma parceria com os demais órgãos, conseguindo dinamizar o alcance do processo de regularização, implementando medidas urbanísticas, sociais e ambientais de forma a resultar em benefícios para todos os envolvidos. A participação colaborativa entre diversos órgãos com vistas a promover a regularização fundiária resulta também na criação de novos arranjos institucionais que geram o desenvolvimento econômico baseado na formalização da propriedade”. (FAO/SEAD, 2017, p. 32)

O que se observa, portanto, é que parece haver um arranjo institucional que favorece o fortalecimento da regularização fundiária nos últimos anos e que vêm sendo criadas novas categorias de análise que visam reforçar essas teses.

Assim, não cabe negar o processo, mas sim debatê-lo, e essa é foi a intenção dessa pesquisa, a de poder contribuir ainda que de forma incipiente com o debate, sempre lembrando que os fatos são presentes e se encontram em ebulição, já que o período aqui abordado gira em torno de dez anos, a partir do Terra Legal. Mesmo a Lei 13.465/17 é bastante contemporânea e o debate sobre ela, igualmente, não permite apontar com segurança quais serão os caminhos tomados pela reforma agrária a regularização fundiária nos próximos anos, mas uma coisa parece ser certa: as estratégias apontadas por Bava como necessárias para que a sociedade consiga tentar um diálogo em pé de igualdade com o poder público e com as grandes corporações, não podem ser abandonadas da agenda dos movimentos de direitos humanos, sociais e da natureza, e nem dos meios acadêmicos, uma vez que o modelo está posto e cabe dialogar com ele, na defesa de direitos das pessoas, dos coletivos, dos territórios e da natureza.

Concluindo, ao considerar todos os pontos trazidos neste texto, cabe retomar o questionamento que orientou essa pesquisa: O Brasil está vivendo uma passagem da reforma agrária para a regularização fundiária, via flexibilização legislativa, que tem como símbolo o titulômetro?

A hipótese inicial do trabalho afirmava que sim, uma vez que parti do princípio de que desde o ano de 2016, com o golpe sofrido pela presidenta Dilma, que alçou Michel Temer à condição de presidente da República, o Incra passou a adotar como diretriz de trabalho a concessão de títulos individuais de domínio para o maior número possível de assentados da reforma agrária, sob o argumento de que a titulação é um vetor de desenvolvimento econômico para o país.

Com a instituição desta política, nasceu o chamado titulômetro, como um programa de estímulo para que as superintendências regionais do Incra titulassem o maior número possível de terras.

No decorrer da pesquisa, ficou claro que o movimento de titulação de terras não é um fenômeno do governo Temer, e nem que passou a ser estimulado somente a partir de 2016. Mas sim, que esta é uma situação que passou a ocorrer desde, pelo menos, o ano de 2009, com a criação do Programa Terra Legal, ainda no governo Lula. Desde aquele período, ao Incra foi atribuída a finalidade de titulação de terras, em um crescente que culminou com a promulgação da Lei 13.465/17, por Temer, que instituiu o titulômetro.

Indo ainda mais longe, na história agrária e fundiária brasileira, o que se verifica é que desde o momento da conquista e da colonização do Brasil pelos europeus, no século XVI, o domínio sobre a terra já era visto como uma consolidação de conquista, além de uma questão estratégica e de produção de riquezas. Durante os governos militares, ocorreu a militarização da questão agrária e, com ela, um avanço sobre a fronteira agrícola, com base em dois argumentos: o primeiro econômico: produzir para o consumo, e criar uma massa de consumidores; o segundo estratégico: garantir a soberania sobre o território e inibir os movimentos de camponeses, indígenas e povos tradicionais, na luta pela posse da terra. Se falava em integração do Brasil, com base no Estatuto da Terra e, especificamente quanto a Amazônia, pelo Decreto 59.428/66.

Na década de 1980, as superintendências do Incra na Amazônia, já acumulavam pedidos de regularização fundiária, com base no argumento de que ocorria um “caos fundiário” no país. Essa situação já pressionava naquela época, uma mudança de legislação que privilegiasse a regularização fundiária, o que fez com que aquele órgão passasse a emitir Declarações de Posse, que valiam como documento hábil a permitir a exploração da terra, com retirada de madeira, por exemplo.

Na primeira década dos anos 2000, duas leis caminharam ainda mais no sentido da flexibilização legislativa referente à regularização fundiária. As leis 11.196/05 que alterou o limite da falta de exigibilidade de licitação de 100 hectares, para 500 hectares; e a 11.763/08, que estendeu ainda mais esse limite, para 1.500 hectares, o que foi considerado como o parâmetro a ser utilizado pelo Programa Terra Legal; finalmente, a lei 11.952/09, que instituiu o programa, graças a demandas da época, como o boom do desmatamento ocorrido entre os anos de 2003 e 2004, na Amazônia.

O grande desmatamento ocorrido pressionou o governo federal na época, fazendo com que o então presidente Lula tenha afirmado que a regularização fundiária era o remédio mais eficaz a ser aplicado na Amazônia, para prevenir o desmatamento e os conflitos existentes na região. Assim, a regularização fundiária passou para a condição de política pública responsável pelo desenvolvimento da Amazônia.

Uma das questões que orientaram a pesquisa versou sobre o questionamento acerca dos posicionamentos dos três presidentes do Brasil, desde 2009, ano da criação do Programa Terra Legal, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. A ideia era buscar aproximações ou discordâncias entre eles quanto a questão da regularização fundiária. A hipótese era que a partir de Temer, a regularização fundiária tenha avançado, graças a uma mudança de mentalidade quanto ao tema, nos órgãos do governo federal.

No entanto, esta hipótese não se confirmou, pois, conceitos antigos, utilizados ainda pelos governos militares aparecem em falas e posicionamentos, especialmente dos governos Dilma e Temer, como por exemplo, a ideia de que o Estado precisa “conhecer” o seu território; além disso estão presentes nos três períodos, ideias relativas a necessidade de “simplificar a legislação” para facilitar a regularização fundiária. Assim, se percebe que desde o Programa Terra Legal, a regularização é sinônimo de avanço e que a legislação sobre o tema, é tida como um caminho para atingir esse fim.

No entanto, os argumentos de que a regularização fundiária traria avanços quanto a proteção ambiental, não se confirmaram, e o governo Dilma por exemplo, reduziu os investimentos no combate ao desmatamento, e no governo Temer, ele chegou a níveis considerados como alarmantes, com o aumento de 13% de áreas desmatadas entre 2017 e 2018, o que impactou tanto a natureza e as comunidades que vivem na Amazônia, como os quilombolas que vivem às margens do Rio Trombetas, no Pará, e são uma comunidade emblemática, já que foi o primeiro quilombo a receber seu título de propriedade das terras, em

1995; ou os camponeses que vivem assentados na região, como é o caso do Projeto de Assentamento Areia, também no Pará, que foi criado em 1998, e que convive cotidianamente com a retirada de madeira da Resex Riosinho de Anfrísio, vizinha da comunidade.

Assim, o que se percebeu durante a pesquisa é que o discurso do vencedor sempre esteve presente na história do Brasil, desde a chegada do colonizador, até a edição da Lei 13.465/17. Para entender esse fato, acionei Bourdieu, para compreender qual o papel da produção de leis, nesse contexto. Assim, é possível considerar que o campo jurídico brasileiro representa, historicamente, um campo onde os discursos dominantes são apresentados como verdades e embasam a noção da terra como propriedade privada. Esse fato impacta a vida dos atores envolvidos, deslegitimando demandas territoriais e culturais dos povos e comunidades tradicionais.

Em consonância com a flexibilização legislativa, ocorre a disseminação de uma visão triunfalista da economia, que começou ainda nos tempos dos governos militares e que perdura até hoje, com a produção de uma imagem hiperbolizada do Brasil e do seu potencial agrícola, como destacou Alfredo Wagner, em que se vê a terra como um bem ilimitado e permanentemente disponível, o que potencializa os conflitos no campo, entre setores do agronegócio e os povos que vivem na terra, tendo o Estado como um “mediador”, cabendo aspas nessa mediação.

Ou seja, o titulômetro de Temer pode, à primeira vista, passar a impressão de que o Brasil está vivendo um momento inédito de apropriação de terras públicas, via regularização fundiária. No entanto, a desterritorialização e a concentração fundiária se estende pela história e o argumento de que é preciso regularizar para proteger sempre existiu. Portanto, a escolha desta pesquisa, a partir de 2009, e da criação do Programa Terra Legal, é tão somente uma escolha, já que não há linearidade nesse processo.

A história da estrutura fundiária brasileira é marcada pela desigualdade. Mesmo com a Constituição Federal de 1988, este padrão pouco se modificou. Vigora o que Guilherme Delgado chamou de frouxidão fundiária, marcada pela incapacidade do Estado de regular e fiscalizar os mercados de terra, e pelo constrangimento econômico capitaneado pelo mercado financeiro e pelo agronegócio.

Não parece ter havido descontinuidade na questão agrária e fundiária, nos governos Dilma e Temer. Sob o ponto de vista administrativo e legislativo, o que parece ter ocorrido é a implantação de uma política pública de regularização, marcada pela criação do Programa Terra

Legal, em 2009, que foi radicalizado pelo governo Temer. O governo Dilma buscou a conciliação entre interesses diversos, tais como, os do mercado financeiro, com os grandes produtores rurais e os camponeses. Logo, não houve ruptura de modelo, mas sim, mudanças na condução de políticas públicas, em que se acentuaram os ideais de regularização de propriedade, ao invés de política de assentamentos rurais.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ACSELRAD, H. Pressão do agronegócio se junta a preconceito em novo antiambientalismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 dez. 2018.

ALMEIDA, A. W. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do Agronegócio. In: ALMEIDA, A. W. **Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais: fronteiras de acumulação no Brasil Contemporâneo**. 1º. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

AMAZONAS é o 4º estado do Brasil com maior índice de desmatamento entre 2017 e 2018, aponta INPE. **G1**, Amazonas, 24 nov. 2018.

AMAZONIA. **A luta segue nos quilombos da Amazônia**, 2018. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2018/05/a-luta-segue-nos-quilombos-da-amazonia/>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

BALDEZ, M. **Sobre o Papel do Direito na Sociedade Capitalista. Ocupações Coletivas. Direito Insurgente**. [S.l.]: Centro de Defesa de Direitos Humanos.

BAVA, S. C. Roteiro da resistência. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 31 jan. 2019.

BIBLIOTECA da Presidência da República. **Conversa com a Presidenta - Presidenta Dilma conversa em sua coluna semanal sobre a Carta SUS, o programa Terra Legal e a ampliação do Bolsa Estiagem e do Garantia-Safra**. Acesso em: 01 out. 2018.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas sobre a Teoria da Ação**. 1. ed. Campinas: Papius, 1996.

BOURDIEU, P. **A Miséria do Mundo**. 1ª. ed. Petropolis: Vozes, 1997.

BOURDIEU, P. **Sobre a Televisão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOURDIEU, P. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRASIL é o país que mais mata ambientalistas no mundo, diz ONG. **Revista Veja**, 24 jul. 2018.

BRASIL, A. Governo concedeu 26 mil títulos de propriedades para reforma agrária em 2017. **A Crítica**, 01 fev. 2018.

BRASIL, K. Sul do AM é foco local do desmate. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2005.

BRITO, B. E. **Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações**. 1ª. ed. Belem: Imazon, 2010.

BRITO, D.; BRANDÃO, M. Reforma agrária: títulos entregues em 2017 superam soma dos últimos 10 anos. **EBC**, 01 fev. 2018. Disponível em:

<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-02/governo-concedeu-mais-de-26-mil-titulos-de-propriedades-para-reforma-agraria>>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRUNO, R. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade Agricultura**, Rio de Janeiro, 1995.

BRUNO, R. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BRUNO, R. **Elites Agrárias, Patronato Rural e Bancada Ruralista**. Rio de Janeiro: OPPA, 2015.

BUZATTO, C. Integracionismo a Vista: as violações contra os povos indígenas e o golpismo. In: HUMANOS, R. S. D. J. E. D. **Relatório de Direitos Humanos no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

BUZATTO, C. Um País na mão de violentos. In: CIMI **Relatório da Violência contra os povos indígenas**. [S.l.]: [s.n.], 2017.

CAETANO, B. Crescimento do garimpo ilegal na Amazônia atinge duramente áreas indígenas. **Brasil de Fato**, São Paulo, 14 dez. 2018.

CAETANO, B. Há 30 anos, João Batista era assassinado por sua atuação em defesa da reforma agrária, São Paulo, 06 dez. 2018.

CAMPELO, L. MST critica Inbra por mercantilização de terras da reforma agrária. **Brasil de Fato**, Belem, 10 abr. 2017.

CASTRO, L.; A LEITE, S. S. A Questão Agrária no momento político brasileiro. **OKARA**, João Pessoa, v. 12, 2018. ISSN 2.

CAVALCANTE, M.; FERNANDES, B. M. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. **NERA**, Presidente Prudente, p. 16-25, jul-dez 2008. ISSN 13.

CENSO aponta aumento de concentração de terras no país. **PT**. Disponível em: <<https://www.pt.org.br/censo-aponta-aumento-de-concentracao-de-terras-no-pais/>>. Acesso em: 01 out. 2018.

CILO, H. A crise global dos alimentos. **Dinheiro Rural**, 12 dez. 2016.

COMO evoluíram, nos últimos dois governos, os gastos para o combate ao desmatamento. **Infoamazonia**, 2018. Disponível em: <<https://desmatamento.infoamazonia.org/analise/results/>>. Acesso em: 08 out. 2018.

CONFLITOS no Campo Brasil 2017: massacres e pedagogia do terror. **IHU**, 2018. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/579641-conflitos-no-campo-brasil-2017-massacres-e-pedagogia-do-terror>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

CONHEÇA as 11 bancadas mais poderosas da Câmara. **Congresso em Foco**, 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

COSTA, H. Retomada de Terras Públicas: a situação do Estado de Rondonia. **Direito Agrario**, 2006. ISSN 18.

CUNHA, R. O intrincado quebra-cabeças da crise dos alimentos. **SBPC**, Campinas, 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVID, G. O “teto” não pode cair sobre nossa cabeça. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 04 jun. 2018.

DELGADO, G. Terra, Trabalho e dinheiro: qual o sentido da des(regulação) ora em curso? In: HUMANOS, R. S. D. J. E. D. **Relatório de Direitos Humanos no Brasil**. 1ª. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2017.

DEMOCRACIA já tem quase 2 mil assassinatos políticos no campo. **MST**, 2017. Disponível em: <<https://mst.org.br/2017/03/20/democracia-ja-tem-quase-2-mil-assassinatos-politicos-no-campo/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

DESMATAMENTO na Amazônia cresce 13,7% e atinge pior marca em dez anos. **Época Negócios**, 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2018/11/epoca-negocios-desmatamento-na-amazonia-cresce-137-e-atinge-pior-marca-em-dez-anos.html>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

DULCE, E. Massacre de Colniza, no Mato Grosso, segue impune há mais de um ano. **Brasil de Fato**, São Paulo, 26 abr. 2018.

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: [s.n.], 2017.

FARIAS, E. Inca gera conflito ao pressionar titulação de lotes individuais no Lago Grande, em Santarém. **Amazonia Real**, 11 maio 2018.

FREITAS, E. A Cerca Jurídica da Terra. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**.

G1. **Política**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/temer-transfere-incra-e-secretarias-da-reforma-agraria-para-casa-civil.html>>. Acesso em: 27 set. 2018.

GEORGES FLEXOR, S. L. Mercado de Terra, commodities boom e land grabbing no Brasil. In: RENATO MALUF, G. F. **Questões Agrárias, agrícolas e rurais**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

GONÇALVES, B. **A Governança Global da Terra: as iniciativas multilaterais para a regulação do fenômeno land grabbing**2018. [S.l.]: PUC/RIO.

GUERRA, R.; MAGALHAES, A. Titulômetro e cortes no Inca esvaziam política de reforma agrária. **Reporter Brasil**, 04 out. 2017.

HINKELAMMERT, F. A Globalidade da Terra e a Estratégia da Globalização. In: BORON, A. G. **A Teoria Marxista Hoje: problemas e perspectivas**. São paulo: Expressão Popular/CLACSO, 2007.

[HTTPS://EPOCANEGOCIOS.GLOBO.COM/MUNDO/NOTICIA/2018/11/EPOCA-NEGOCIOS-DESMATAMENTO-NA-AMAZONIA-CRESCE-137-E-ATINGE-PIOR-MARCA-EM-DEZ-ANOS.HTML](https://epocanegocios.globo.com/MUNDO/NOTICIA/2018/11/EPOCA-NEGOCIOS-DESMATAMENTO-NA-AMAZONIA-CRESCE-137-E-ATINGE-PIOR-MARCA-EM-DEZ-ANOS.HTML). **Época Negócios**, 2018. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2018/11/epoca-negocios-desmatamento-na-amazonia-cresce-137-e-atinge-pior-marca-em-dez-ano>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

INCRA. **Presidente Lula lança o Mutirão Arco Verde Terra Legal**, 2009. Acesso em: 01 out. 2018.

INCRA , 2018. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/titulacao-garante-acesso-politicas-e-seguranca-juridica-para-assentados>>. Acesso em: 21 set. 2018.

ISA. **INSTITUTO SOCIO AMBIENTAL**, 2017. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/michel-temer-sanciona-mp-da-grilagem>>. Acesso em: 21 set. 2018.

KARINA KATO, T. M. M. Q. C. S. Cenários de Regularização Fundiária e Ambiental na Amazonia. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 5-12, janeiro 2018.

LEITE, M. P. E. S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas; reflexões sobre a questão agrária. In: _____ **Debates CPDA**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1997.

M CAVALCANTE, B. F. Territorialização do Agronegócio e Concentração Fundiária. **Nera**, 2008. ISSN 13.

MADEIRO, C. Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país. - Veja mais em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/06/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais.htm?cmpi>. **UOL**, Atalaia, 07 mar. 2018.

MAGALHÃES, M. Políticas Governamentais para a Amazonia Brasileira - 1964/1985. **Textos & Debates**. ISSN 7.

MALERBA, J. Reconcentração fundiária será o maior legado da contrarreforma agrária do governo Temer. **FASE**, 23 mar. 2018.

MARTINS, J. D. S. **A Militarização da Questão Agrária**. Petropolis: Vozes, 1984.

MARX, K. **O Capital**. 1. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MATTEI, L. A Política Agrária e o Rural do governo Temer. In: RENATO MALUF, G. F. **Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

MATTEI, L. A Política Agrária e os retrocessos do governo Temer. **OKARA**, João Pessoa, v. 12, p. 293-307, 2018. ISSN 2.

MEDIDA provisória que altera normas sobre regularização fundiária é inconstitucional, afirma MPF em nota técnica. **MPF**, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/medida-provisoria-que-altera-normas-sobre-regularizacao-fundiaria-e-inconstitucional-afirma-mpf-em-nota-tecnica>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. In: ROCHA, I. **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito Agroambiental**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

MORAIS, H. Mais de 600 famílias recebem títulos de regularização fundiária em Rondônia. **G1**, Rondonia, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/mais-de-600-familias-recebem-titulos-de-regularizacao-fundiaria-em-rondonia.ghtml>>. Acesso em: 17 set. 2018.

MP 759: A Desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. **TerraMar**. Disponível em: <<http://terramar.org.br/2017/02/16/mp-759-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>>. Acesso em: 02 set. 2018.

OLIVEIRA, W. **Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazonia**. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2014.

PEREIRA, A. Colonização e Conflitos na Transamazônica em tempos de Ditadura Cívico-Militar Brasileira. **CLIO - REVISTA DE PESQUISA HISTORICA**, v. 31, p. 1-17.

PEREIRA, A. Colonização e Conflitos na Transamazônica em tempos de Ditadura Civil-Militar Brasileira. **Revista de Pesquisa Histórica**, p. 1-17. ISSN 31.

PETER HALL, R. T. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, p. 193-223, 2003. ISSN 58.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

POLANYI, K. **A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Compus, 2000.

PRAZERES, L. Kátia Abreu toma posse na Agricultura e "declara amor" a ruralistas. - Veja mais em <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2015/01/05/katia-abreu-toma-posse-na-agricultura-declara-amor-a-ruralistas.htm?cmpid=copiaecola>. **BOL**, 2015. Disponível em: <<https://www.bol.uol.com.br/noticias/2015/01/05/katia-abreu-toma-posse-na-agricultura-declara-amor-a-ruralistas.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

PROJETO regulamenta exploração sustentável da Floresta Amazônica e do Cerrado. **Senado Notícias**, 2015. Acesso em: 04 set. 2018.

REGULARIZAÇÃO fundiária é o principal problema da Amazônia, diz Mangabeira. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2008.

REPORTER BRASIL, 2017. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2017/10/resposta-do-incra/>>. Acesso em: 21 set. 2018.

ROCHA, I. **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de Direito agroambiental**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Forum, 2015.

RODRIGUES, S. Área de cultivo de soja na Amazônia quadruplicou desde 2006. **O Eco**, 10 jan. 2018.

ROSSI, M. ONGs tentam reação diante do rolo compressor da bancada ruralista. **El País**, 17 maio 2017.

SANTOS, J. V. Demarcação de terras indígenas x latifúndios: a grande tramoia brasileira. Entrevista especial com Vincent Carelli. **IHU**, fev. 2018.

SASSEN, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SILVA, C. R. D. Poder político para o agro. **Portal do Agronegocio**. Disponível em: <<https://www.portaldoagronegocio.com.br/artigo/poder-politico-para-o-agro>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

SPERANÇA, C. Programa fracassou. **Diario da Amazonia**, 25 jun. 2015.

STF. **Supremo Tribunal Federal**, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359395>>. Acesso em: 28 set. 2018.

TAVARES, V. Prof. Sérgio Sauer: “A terra continua sendo sinônimo de poder no Brasil”. **Fórum**, 26 fev. 2013.

THAIS BORGES, M. T. Ameaçado, casal resiste à milícia de madeireiros na Amazônia. **Reporter Brasil**, 10 ago. 2018.

THOMPSON, E. **Senhores e Caçadores. A Origem da Lei Negra**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

UM panorama do agronegócio no Brasil. **1**, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/calpar/produktividade-sem-fronteiras/noticia/um-panorama-do-agronegocio-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 01 out. 2018.

VALENTIM, T. Conflitos no Campo: o barril de pólvora estourou novamente. In: HUMANOS, R. S. D. J. E. D. **Relatorio de Direitos Humanos no Brasil**. 1. ed. São Pualo: Outras Expressões, 2017.

VIALLI, A. O Programa Terra Legal e o caos fundiário na Amazônia. **Revista Época**, 19 jan. 2014.

WOOD, E. Estado, Democracia e Globalização. In: BORON, A. G. **A Teoria Marxista Hoje: problemas e perspectivas**. 1. ed. [S.l.]: Expressão Popular/CLACSO, 2007.

ZAMORRA, D. Denunciar as desigualdades, ignorar suas causas. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 03 jan. 2019.