

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

**A CONTRARREFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO TEMER: UMA LEITURA A  
PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017**

RAFAELLA ARAÚJO CUNHA MOURÃO

**RIO DE JANEIRO**

**2020**

RAFAELLA ARAÚJO CUNHA MOURÃO

A CONTRARREFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO TEMER: UMA LEITURA A  
PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr. Mariana Trotta Dallalana Quintans.**

RIO DE JANEIRO

2020

## CIP - Catalogação na Publicação

MM929c Mourão, Rafaella Araújo Cunha  
A contrarreforma agrária do governo Temer: uma  
leitura a partir da promulgação da lei nº  
13.465/2017 / Rafaella Araújo Cunha Mourão. -- Rio  
de Janeiro, 2020.  
77 f.

Orientadora: Mariana Trotta Dallalana Quintans.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Direito à terra. 2. Contrarreforma agrária. 3.  
Lei 13.465/2017. I. Quintans, Mariana Trotta  
Dallalana, orient. II. Título.

RAFAELLA ARAÚJO CUNHA MOURÃO

A CONTRARREFORMA AGRÁRIA DO GOVERNO TEMER: UMA LEITURA A  
PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 13.465/2017

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr. Mariana Trotta Dallalana Quintans.**

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Professora Doutora Mariana Trotta Dallalana Quintans

Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2020

A todos que lutam pela reforma agrária, em  
especial aos trabalhadores e trabalhadoras  
rurais sem terra, que resistem diariamente às  
adversidades do capitalismo agrário.

## AGRADECIMENTOS

Entre inúmeras outras coisas que sou incapaz de enumerar, tenho a certeza de que a minha trajetória foi construída a partir dos encontros e desencontros que tive na vida, fruto dos lugares que passei, das pessoas que encontrei e de tudo que vivenciei até chegar aqui. Direta ou indiretamente, esses momentos foram essenciais para construir parte do que eu sou e a conclusão da faculdade, que costuma representar uma etapa marcante da vida, mostra-se um período oportuno para relembrar o caminho percorrido e agradecer todos que colaboraram para eu contar essa história.

Nesse sentido, agradeço, primeiramente, aos meus pais, Lane e Jessé, que me incentivaram desde cedo a lutar pelos meus sonhos e sempre apostaram na minha capacidade. Eu tenho o privilégio de ter vocês na minha vida, sou grata por todos os sacrifícios que fizeram em prol da minha educação e os amo profundamente.

À minha vó, Dulce, por todo afeto e estímulo aos meus estudos. Boa parte dos meus passos em direção aos meus sonhos têm um suporte seu, seja por suas orações ou por todo carinho que a senhora me deu.

Aos meus irmãos mais novos, Rodrigo e Gabriella, que amo muito, que tanto me ensinam e me desafiam a dar o meu melhor como pessoa. Aos meus tios Kall e Nete que nunca duvidaram de mim e sempre respeitaram as minhas escolhas.

À Neia, minha mana mais velha, com quem aprendi o valor da irmandade, dividi momentos de alegria, conselhos, conversas nas madrugadas que foram essenciais para me fortalecer enquanto pessoa e chegar até aqui. Sua determinação e coragem são exemplos na minha vida e eu a admiro muito por defender a luta do seu povo indígena.

À minha grande amiga Julia, pelos mais de dez anos de amizade que conservamos repletos de risadas, broncas, conselhos, confidências. Como uma irmã pra mim, sou grata por você ter cruzado o meu caminho, por me ouvir sempre e por seu incentivo. O sentimento é recíproco e espero guardar esse vínculo para a vida.

Ao meu companheiro, Matheus Fernandes, que se fez presente durante todo esse caminho de formação acadêmica, oferecendo todo o apoio necessário para a conclusão do presente trabalho. Sua permanente torcida, companheirismo, carinho foram essenciais para eu chegar até aqui. Obrigada pelas inúmeras palavras de incentivo.

Às minhas companheiras de faculdade, Bruna, Eduarda e Yasmim, que deixaram esses cinco anos de graduação mais fáceis. Não sei o que seria da minha vida acadêmica sem nossa divertida “terapia em grupo” diária, que envolvia risadas, reclamações e ajuda mútua. Em especial, Yasmim, que me auxiliou em toda essa trajetória no ensino superior com muita parceria e ensinamentos valiosos sobre a vida.

Às grandes amigas, Yohana e Letícia, por todos encontros na luta, pelas conversas e debates enriquecedores e por compartilharem um projeto socialista comigo. Vocês são muito especiais pra mim.

Às minhas companheiras do Coletivo Madalenas, com destaque para Juliana e Isabelle, com as quais compartilho afeto e a luta feminista dentro da sociedade, em especial nas igrejas. À pastoral da juventude, em especial Reynaldo Silva, que proporcionou o contato com um Cristo parceiro dos pobres e a construção de uma civilização mais humana, sendo movimento de resistência ao que muitas igrejas e cristãos insistem em apagar.

Ao NAJUP Luiza Mahín, principal responsável por dar sentido a minha formação acadêmica, mostrando que o conhecimento obtido dentro da faculdade poderia servir à luta pela emancipação social. Vocês todos me inspiram sempre.

À minha orientadora Mariana Trotta, não só pela paciência e carinho durante a elaboração desse trabalho, mas por me inspirar a pensar o direito para além dos muros da Faculdade desde o meu primeiro dia de aula na FND. Obrigada por me inspirar com todo seu posicionamento crítico e combativo.

Finalmente, a todos que lutam por uma sociedade mais justa, que enfrentam as agruras desse sistema capitalista, em especial, aos trabalhadores rurais sem terra, cuja luta e resistência me inspiram e dão significado a realização dessa monografia. Espero que esse trabalho possa contribuir de alguma forma para a luta pela reforma agrária popular.

## RESUMO

O presente trabalho busca entender como as implicações práticas da Lei nº 13.465/2017, editada no governo Michel Temer, contribui para o processo de contrarreforma agrária. Para tanto, a análise foi realizada a partir de um resgate histórico das principais medidas adotadas nos governos posteriores a Constituição da República de 1988, que enfraqueceram a política da reforma agrária. Após, faz-se um levantamento das principais alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017 para entender como e o porque, na prática, a lei, que nasce com a promessa de realizar a regularização fundiária, estimula ainda mais a concentração de terras e, conseqüentemente, a desigualdade social no campo. Busca-se ainda, por meio da análise de um caso concreto do Assentamento Irmã Dorothy no interior do estado do Rio de Janeiro, compreender o papel do judiciário no processo de contrarreforma agrária e verificar os desafios que a nova lei impõe para a sobrevivência desse assentamento.

**Palavras-chave:** contrarreforma agrária; lei nº 13.465/2017; direito agrário.

## ABSTRACT

The present work seeks to understand how the practical implications of Law n. 13.465/2017, published by the Michel Temer government, contributes to the agrarian counter-reform process. For this, the analysis was realized from a historical recovery of the main measures adopted in governments after the 1988 Constitution of the Republic, that weakened the land reform policy. After that, a survey of the main changes promoted by Law No. 13.465/2017 is made to understand how and why in practice, the law, which was born with the promise of carrying out land regularization, arouses even more the land concentration and, consequently, social inequality in the countryside. At last, it searches through the analysis of a concrete case of Irmã Dorothy's settlement in the interior of the state of Rio de Janeiro, understanding the role of the judiciary in the process of agrarian counter-reform and verifying the challenges that the new law imposes for the survival of this settlement.

**Key words:** agrarian counter-reform; law n. 13.465/2017; agrarian law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. A (CONTRA) REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA</b> .....	13
<b>1.1. O contexto político anterior à Constituição</b> .....	13
<b>1.2. A Reforma Agrária a partir da Constituição Cidadã</b> .....	16
<b>1.3. A (des) regulamentação dos dispositivos constitucionais da Reforma Agrária</b> .....	19
<b>1.4. A Contrarreforma Agrária</b> .....	21
<b>1.4.1. Governo Fernando Henrique Cardoso</b> .....	22
<b>1.4.2. Governo Lula</b> .....	25
<b>1.4.3. Governo Dilma</b> .....	28
<b>2. A LEI Nº 13.465 E SEU PAPEL NA CONTRARREFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA</b> .....	31
<b>2.1. O governo Temer como catalisador da contrarreforma agrária</b> .....	31
<b>2.2. Da conversão da medida provisória em lei nº 13.465/17</b> .....	33
<b>2.3. Das discussões acerca das inconstitucionalidades</b> .....	35
<b>2.4. Alterações provocadas pela Lei nº 13.465/2017</b> .....	37
<b>2.4.1. Inclusão de prazo para consolidação dos assentamentos</b> .....	38
<b>2.4.2. Titulação dos beneficiários</b> .....	40
<b>2.4.3. Processo de seleção dos beneficiários</b> .....	45
<b>2.4.4. Seleção dos Beneficiários</b> .....	46
<b>2.4.5. Contratos de Integração pelos assentados</b> .....	50
<b>2.4.6. Pagamento em dinheiro na compra e venda de imóveis para Reforma Agrária</b> .....	51
<b>3. UMA ANÁLISE DE CASO DO ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY</b> .....	55
<b>3.1. Da luta até a imissão na posse</b> .....	55
<b>3.2. Construção do Assentamento Irmã Dorothy</b> .....	62
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	72

## INTRODUÇÃO

A concentração fundiária é um problema estrutural no país que, assumindo nuances diferenciadas a cada época, segue sendo reproduzida por séculos. Por mais excludente e cruel que a lógica desse sistema possa ser, não há repressão que impeça o surgimento de grupos coletivos de resistência em prol da igualdade e da vida no campo.

Diante da luta de classes que se instaurou no meio rural e com objetivo de apaziguar os ânimos, criou-se um projeto de reforma agrária. Mesmo não correspondendo a um modelo de reforma agrária popular reivindicado pelos movimentos sociais – que buscam a eliminação do latifúndio e a implementação de um novo modelo de produção que se contraponha ao agronegócio – a lógica capitalista da reforma estatal veio com a promessa de tentar viabilizar um acesso mais democrático na terra e reduzir os efeitos negativos da concentração fundiária.

Esse modelo dominante chegou a ser pauta na elaboração da mais recente Constituição da República brasileira, foi foco de inúmeros projetos de lei e normativos inferiores, promessa de campanha em variadas eleições por candidatos a Presidência da República. Com tamanha discussão sobre o tema e diante de ínfimas mudanças positivas no campo nos últimos anos, muitos autores e sujeitos coletivos passaram a denunciar a inexistência de uma reforma agrária e, mais que isso, a sucessão de um projeto de contrarreforma que opta incansavelmente por aprofundar as desigualdades no campo e se orientar para o mercado.

O debate sobre a contrarreforma agrária, apesar de não ser recente, ganhou corpo novamente no contexto da Presidência do Michel Temer que, após um cenário político conturbado decorrente de um golpe político no ano de 2016 que destituiu Dilma Rousseff do cargo de Presidente da República, aprofundou um projeto contrário à reforma agrária que estava sendo encaminhado no país desde a segunda metade do século passado.

Aliás, Michel Temer assume o governo e, desde pequenas medidas aos decretos, buscou favorecer os grandes proprietários de terras e neutralizar os movimentos de luta do campo. Além da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e realização de cortes financeiros significativos na política financeira dos órgãos encarregados de promoverem a

desapropriação de terras que não cumprissem a função social, Temer edita a medida provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017.

Com sérias consequências na realidade do campo brasileiro, autores e atores sociais envolvidos na política do campo denunciaram que o advento da referida lei disfarçava uma intenção de legitimar a grilagem e enfraquecer políticas públicas relacionadas ao plano da reforma agrária. Em virtude dessa possível ameaça às garantias constitucionais decorrentes de intensos processos de luta, é que se faz a escolha do presente trabalho para refletir as implicações práticas da Lei nº 13.465/2017 no arcabouço jurídico, especificamente, no que se refere à questão rural e os assentamentos da reforma agrária.

Sendo assim, por meio de uma perspectiva crítica, visa-se entender o processo de contrarreforma agrária desenhado na nova república e como e o porque a lei do governo Temer, que nasce com a promessa de promover a regularização fundiária, é encarada por uma perspectiva totalmente contrária, como a lei da grilagem, estimulando ainda mais a concentração de terras e, conseqüentemente, a desigualdade social no campo.

Para tanto, por meio de um levantamento bibliográfico acerca do tema, esse trabalho se propõe a realizar um estudo explicativo sobre o processo da contrarreforma agrária brasileira, percorrendo pela legislação agrária com seus principais marcos legais desde a Constituição Federal de 1988 até a lei elaborada pelo governo Temer. Logo após, mediante uma análise exploratória, busca realizar um estudo de caso do assentamento rural Irmã Dorothy, localizado no município de Quatis do estado do Rio de Janeiro, que tem sofrido os impactos da lei aqui analisada.

Nesse sentido, a presente análise se inicia com um percurso histórico dos debates e políticas da reforma agrária, iniciando com o marco da Ditadura Militar, seguindo para o contexto do processo constituinte e depois os mandatos dos presidentes FHC, Lula e Dilma, por meio do qual se pretendeu demonstrar que a política da reforma agrária foi historicamente barrada no país por força das políticas conservadoras e excluída da lista de prioridades das ações governamentais para dar espaço a uma contrarreforma.

O segundo capítulo aborda, especificamente, a contrarreforma agrária promovida pelo governo Temer. Apresentando-se primeiramente a conjuntura política que proporcionou

o advento da MP nº 759/16 com seu processo de conversão no Congresso Nacional. Logo após, faz-se uma análise das inconstitucionalidades formais arguidas em face da lei nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas pela Procuradoria Geral da República (ADI 5771), pelo Partido dos Trabalhadores (ADI 5787) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (ADI 5883). Por fim, passa a comentar as alterações trazidas pela nova lei, realçando as mudanças mais pertinentes à reforma agrária.

Para encerrar, o terceiro capítulo consistirá na análise do assentamento Irmã Dorothy, o que engloba o processo de luta para desapropriar a terra e, especialmente, os impactos causados pela lei em foco na busca pela consolidação do assentamento.

Assim, espera-se que todo o exposto no trabalho possa contribuir com o debate sobre a existência de uma contramarcha da reforma agrária, aprofundada com o advento da Lei 13.465/17.

## **1. A (CONTRA) REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA**

De acordo com Leonilde Medeiros (2003), a concentração fundiária é um problema tão antigo no país, que remonta aos períodos coloniais. Com a invasão portuguesa, implantou-se o sistema das capitâneas hereditárias, seguido das sesmarias, que foi responsável por colocar grandes extensões de terras no domínio de poucos proprietários. Nesse período, quase todo o litoral do território, que seria posteriormente chamado de Brasil, foi dividido entre apenas doze donatários.

No decorrer da história, insurgiram-se vários movimentos de luta popular, em que camponeses, povos tradicionais e quilombos desafiavam o avanço da propriedade privada e a hegemonia do poder dominante. Entretanto, somente a partir da segunda metade do último século, é que os trabalhadores rurais irão se organizar enquanto movimento social e colocar em pauta a discussão da reforma agrária como uma política de desconcentração fundiária.

Como resposta à organização da população camponesa, tivemos a publicação de marcos regulatórios importantes para o tema, que perpassa inclusive pela constitucionalização da matéria em 1988, mas que não foram suficientes para concretizar uma reforma estrutural. Tanto é assim que o último censo agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) demonstra que, ainda no ano de 2017, 1% dos proprietários<sup>1</sup> ocupava quase metade das terras brasileiras ou, para ser mais específica, 47,6% do território agrícola.

Diante desses dados alarmantes, é curioso notar que, mesmo após tantas leis e governos reconhecerem a problemática no meio rural, a desigualdade no campo ainda seja tão atual. A fim de compreender para que caminho a reforma agrária está sendo direcionada atualmente, importa para esse estudo primeiramente fazer uma breve análise do que foi construído para o campo brasileiro nos últimos cinquenta anos.

### **1.1. O contexto político anterior à Constituição**

---

<sup>1</sup> De acordo com o Censo agropecuário, os estabelecimentos agropecuários com mais de mil hectares totalizam 51.203 de um universo de 5.073.324 estabelecimentos espalhados pelo Brasil, isto é, aproximadamente 1%.

Como já introduzido, é no final da década de 1950 que os efeitos da concentração fundiária assumem grande destaque na discussão política nacional, trazendo a pauta da reforma agrária à tona como uma política de reorganização fundiária mais igualitária. Para entender melhor o contexto que propicia essa mudança, Leonilde Medeiros (2003) esclarece que esse momento político foi marcado por: uma relativa unificação do movimento de lutas por terra após vários levantes em diversos pontos do país; influência política da guerra fria; existência de um contexto interno de liberdade democrática; e intenso debate político em torno do desenvolvimento dos países latino-americanos.

Como fruto da mobilização dos trabalhadores do campo, foi garantido o direito à organização sindical do trabalhador rural, a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e a criação da Superintendência de Reforma Agrária no governo João Goulart. Essas pequenas conquistas só não avançaram mais devido ao golpe militar e empresarial de 1964, que censurou o debate político e perseguiu as organizações de trabalhadores (MEDEIROS, 2003).

Oito meses após o golpe, o presidente Castelo Branco publicou o Estatuto da Terra, a primeira lei de reforma agrária no país. Com o intuito de apaziguar os conflitos no campo, o novo diploma permitia a desapropriação por interesse social das terras que não cumpriam com sua função social. Apesar do prometido e da aparência progressista do estatuto, as discussões em torno do tema traçaram caminhos diferentes do anunciado e criaram um terreno fértil para aprofundar tensões no meio rural que se estendem até os dias de hoje (MEDEIROS, 2003).

Segundo Leonilde Medeiros (2003), o Estatuto da Terra e as normas que o regulamentaram dividiram os imóveis rurais em quatro categorias, os quais compreendiam:

minifúndios (propriedades com área inferior a um módulo rural e, portanto, incapazes, por definição, de prover a subsistência do produtor e de sua família); latifúndios por exploração (imóveis com área entre 1 e 600 módulos, caracterizados pela exploração em níveis inferiores à média regional); latifúndios por extensão (com área superior a 600 módulos, independentemente do tipo e das características da produção nela desenvolvida) e empresas (imóveis entre 1 e 600 módulos, caracterizados por um nível de aproveitamento do solo e de racionalidade na exploração, compatíveis com os padrões regionais, o cumprimento da legislação trabalhista e a preservação dos recursos naturais) (MEDEIROS, 2003, p. 23).

Por meio dessa classificação, o regime militar traçou um plano de desenvolvimento para o campo que consistia na desapropriação de grandes latifúndios para

transformá-los em empresas rurais. Na visão do sistema, os latifúndios de exploração possuíam grandes extensões territoriais com produtividade aquém do ideal, enquanto que as empresas possibilitariam um alto aproveitamento do solo em imóveis de porte menor com apoio tecnológico e modernização da exploração (MEDEIROS, 2003).

Essa política veio a ser chamada de “modernização conservadora” e, em completo abandono do conceito da função social da propriedade criado pelo Estatuto da Terra, motivou a implementação de “complexos agroindustriais-agricultura, sistema de crédito e mercados de terras, como novo estilo de capitalismo agrário” (DELGADO, 2013, p. 62)<sup>2</sup>.

Entre outros inúmeros resultados desastrosos, o regime militar aprofundou a tensão social no meio rural. Primeiro porque o avanço dessa modernização deteriorou as relações de trabalho no campo, provocando a expropriação de uma grande parte dos trabalhadores do campo e, conseqüentemente, a intensificação da demanda por terra (MEDEIROS, 2003). Segundo que houve um aumento significativo da violência no campo, expressada por uma forte repressão estatal contra os movimentos sociais e confrontos com jagunços contratados pelos proprietários de terra (BRUNO, 1997 *apud* TANCREDO, 2018).

Com a transição para o regime democrático, era a vez dos grupos sociais ignorados e perseguidos pelos militares exigirem o reconhecimento das suas demandas e buscarem o desarranjo da estrutura do agronegócio edificada sob a tirania da ditadura (DELGADO, 2013). A primeira tentativa foi feita no governo Sarney (1985/1990). Na época, José Gomes da Silva, reconhecido como uma das maiores autoridades na questão da reforma agrária, foi indicado para a presidência do Incra e lá coordenou a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

O programa, no entanto, foi recebido com resistência por inúmeros grupos sociais. Além dos proprietários de terra que combateram o plano, respondendo com a criação da União Democrática Ruralista (UDR) para pressionar o governo a não realizar a reforma

---

<sup>2</sup> Em complemento, a socióloga Leonilde Medeiros esclarece que “os estímulos econômicos então criados para a modernização da agricultura voltaram-se fundamentalmente aos grandes imóveis. A categoria latifúndio por dimensão foi esquecida e foram dados incentivos não só à sua transformação tecnológica como também criaram-se condições favoráveis para que essa forma de propriedade viabilizasse nas regiões de fronteira agrícola, por meio de concessão de terras públicas. Os incentivos fiscais, o crédito farto e barato atraíram grandes empresas do setor industrial e financeiro para o meio rural. Com isso, a ideia de criação de uma classe média rural perdeu espaço.” (2003, p. 25).

agrária projetada, organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) acharam a proposta tímida (MEDEIROS, 2003).

Por conta dessas disputas e da influência da UDR, o governo Sarney abandonou a proposta apresentada e delegou a responsabilidade de realizar um novo plano ao Conselho de Segurança Nacional, que desfigurou totalmente o projeto original para beneficiar os ruralistas (GUTMAN *et al*, 2014, p. 04).

Esses breves apontamentos são relevantes para entender a importância que a Constituinte de 1987/1988 representou para os grupos de luta pela terra. Após o insucesso no I PNRA, os movimentos sociais voltaram suas energias e atenções para participarem ativamente da Constituinte, enxergando a nova Constituição como uma oportunidade de garantir direitos e mecanismos que encaminhassem uma verdadeira reforma agrária no país.

Obviamente que, em razão da força normativa que a lei maior possui de orientar todo o ordenamento jurídico, os setores ligados aos latifundiários não deixaram de se envolver nesse processo. Mais uma vez, por meio da União Democrática Ruralista (UDR), os proprietários de terra realizaram um intenso *lobby* para garantir o direito à propriedade sem qualquer intervenção estatal, notadamente no que toca ao instrumento da desapropriação.

É justamente esse confronto entre forças antagônicas nas estruturas da constituinte que vai explicar as contradições do texto constitucional no título da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, vinculado ao capítulo da “ordem econômica”. Incoerências essas que permitirão avanços e retrocessos no âmbito da reforma agrária (PILATTI, 1988).

## **1.2. A Reforma Agrária a partir da Constituição Cidadã**

Para o campo progressista, a principal vitória foi colocar o instituto da função social da propriedade como um direito fundamental, tal como o direito à propriedade privada já era considerado, conquistando a seguinte redação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Até então, o proprietário poderia explorar sua terra com o único fim de satisfazer seus interesses, posto que a propriedade privada (e somente ela) era vista como um direito fundamental. A nova constituição, no entanto, vai limitar esse livre arbítrio, subordinando o exercício do direito individual da propriedade às exigências de uma coletividade por meio da função social. Essa mudança inaugura, portanto, um entendimento da “*propriedade por uma visão comunitária e não mais individualista*” (GUTMAN *et al.*, 2014, p. 06).

Tanto é assim que, no capítulo da ordem econômica, a carta de 1988 reitera a necessidade da propriedade atender à função social, atribuindo à União Federal a competência de punir com a desapropriação aqueles imóveis rurais que não atendem às expectativas do interesse coletivo, dispondo a seguinte sistemática:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Para atender a essência da função social, o artigo 186 da Constituição da República estabelece que a propriedade rural deverá cumprir simultaneamente quatro pressupostos: “*I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*”.

Resumindo o que foi tratado até aqui: a constitucionalização do tema da reforma agrária relativizou o direito individual da propriedade em prol do bem comum, determinando a desapropriação dos imóveis que negligenciam qualquer requisito da finalidade social, haja vista a exigência do cumprimento simultâneo de todas condições do artigo 186 da CRFB.

Contudo, nem tudo é simples como parece. Em virtude das disputas políticas em torno do tema na Constituinte, a ala conservadora, na tentativa de conter os avanços que

poderiam ser colhidos com a subordinação da propriedade à função social, conseguiu incluir, na redação do artigo 185<sup>3</sup>, uma regra para impedir a desapropriação da propriedade produtiva.

A primeira vista, nota-se um paradoxo entre um artigo que determina a perda do imóvel por descumprimento da função social e outro artigo que blinda os imóveis produtivos da desapropriação. Essa ambiguidade no texto constitucional permitiu um esvaziamento do instituto da função social, posto que impediria a desapropriação das terras que supriam a subfunção econômica com uma produção favorável financeiramente, tolerando o desrespeito às demais subfunções ambiental, trabalhista e social<sup>4</sup>.

A propósito, muitos tribunais e o próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) assumiram por muito tempo essa visão da terra imposta pela oligarquia do campo, que visava combater tão somente a terra improdutiva por ela não ser rentável ao sistema capitalista. Por essa compreensão, reduz-se a função social da propriedade para fins de desapropriação apenas ao critério do aproveitamento racional e adequado.

Apesar dessas incoerências terem sido encaradas como um retrocesso político em relação à reforma agrária, as organizações sociais do campo “se apropriaram do texto constitucional e passaram a disputar a interpretação destes dispositivos, explorando as contradições, as brechas e os limites impostos aos interesses dos proprietários de terra” (QUINTANS, 2011, p. 95).

Após muita divergência doutrinária e embates judiciais por meio das ações de desapropriação, a controvérsia foi solucionada a partir de uma interpretação sistemática da constituição. Isto porque essa modalidade hermenêutica exige que o intérprete extraia o sentido de uma lei por meio da análise de todos os artigos em conjunto e não de forma isolada, evitando incoerências e garantindo uma unidade ao ordenamento jurídico.

Nos ensinamentos de Tercio Sampaio Ferraz Junior (2003) em sua Introdução ao Estudo do Direito, a interpretação sistemática é construída de forma que:

---

<sup>3</sup> Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II - a propriedade produtiva.

<sup>4</sup> Mariana Trotta defende que a função social da propriedade rural se divide em quatro subfunções: econômica, ambiental, trabalhista e social (QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Marcos Jurídicos da regularização fundiária rural. Trabalho não publicado).

A primeira e mais importante recomendação, nesse caso, é de que, em tese, qualquer preceito isolado deve ser interpretado em harmonia com os princípios gerais do sistema, para que se preserve a coerência do todo. Portanto, nunca devemos isolar o preceito nem em seu contexto (a lei em tela, o código: penal, civil etc.) e muito menos em sua concatenação imediata (nunca leia só um artigo, leia também os parágrafos e os demais artigos) (FERRAZ JUNIOR, 2003, p. 289).

Nessa toada, diversamente do entendimento sustentado pela classe dominante, o ex ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau conduziu na doutrina jurídica a defesa da análise simultânea de todos requisitos da função social da propriedade. Nas palavras do autor:

Por isso, devendo a Constituição ser interpretada no seu todo -“ não se interpreta a constituição em tiras” -,efetivamente diremos que, ainda que inexistente, no bojo da constituição de 1988, o texto veiculado pelo seu art. 186, ainda assim (i) o cumprimento da função social da propriedade rural suporia utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, bem assim a observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; e (ii) a contratação de trabalhadores com afronta ao entendimento jurisprudencial cristalizado no enunciado do TST e a prática de queimadas e desmatamentos sem a devida autorização do Instituto Brasileiro do Meio ambiente Recursos Naturais Renováveis caracterizam o não cumprimento da função social da propriedade rural (GRAU, 2003, *apud* GUTMAN et al., 2014, p. 15).

Outrossim, teses foram construídas no sentido de ampliar o valor semântico do termo “propriedade produtiva” do artigo 185 da CRFB. O jurista Carlos Frederico Marés (2000) leciona que “produtividade” não seria exclusivamente econômica com lucro individual e imediato para o explorador da terra, mas englobaria ganhos em termos humanos e naturais. Segundo o autor, um imóvel produtivo é aquele que pode ter uma “capacidade de produção reiterada, o que significa pelo menos, a conservação do solo e a proteção da natureza” ou, em outras palavras, a observância da função socioambiental da terra (MARÉS, 2000, p. 516).

Sendo assim, não se pode conceber imunidade ao imóvel sem finalidade social apenas por ele gerar ganhos financeiros. Longe disso, uma interpretação uniforme da Constituição nos impõe uma compreensão ampla da ideia da propriedade, saindo de uma concepção meramente individual para atender o interesse coletivo. Então, um imóvel produtivo que não reúna as exigências sociais, para além da economia de mercado – de proteger o meio ambiente, os direitos trabalhistas, o bem-estar social dos que vivem da sua exploração – pode e deve ser desapropriada para fins de reforma agrária.

### **1.3. A (des) regulamentação dos dispositivos constitucionais da Reforma Agrária**

De acordo com a Constituição da República, os artigos relacionados ao capítulo da reforma agrária dependiam de regulamentação infraconstitucional para produzir seus efeitos. Apesar da urgência do tema, as leis regulamentadoras só foram elaboradas cinco anos após o advento da carta magna, por meio da Lei Agrária nº 8.629/93 e da Lei Complementar nº 76/93. Primeira observação é que esse lapso temporal tornou quase que inexistente o processo de desapropriação dos imóveis que já descumpriam a finalidade social na época, prejudicando o avanço da reforma agrária (GUTMAN *et al*, 2014).

Nesse meio tempo, além das desapropriações estarem estagnadas por falta de lei autorizadora, os movimentos sociais do campo tiveram que lidar com a repressão estatal pois, apesar de ter tido pouco tempo na presidência, “*a política de Collor foi ‘porrete neles’, os sem-terra*” (MORISSAWA, 2001, p.109).

Seguindo para análise dos diplomas legais, verifica-se que a lei nº 76/93 se encarregou de estabelecer um procedimento bifásico para a desapropriação, sendo a primeira administrativa e a segunda judicial. Acerca desse procedimento, Mariana Quintans (2011) ressalta que, no âmbito dos debates da constituinte, os movimentos sociais sempre se colocaram contra uma fase judicial em razão dela tornar o processo da reforma agrária mais moroso, o que realmente se vê nos dias de hoje<sup>5</sup>.

Atendendo aos interesses dos grupos conservadores, a lei agrária instituiu a realização de vistoria no âmbito do processo administrativo e, ainda, o dever de notificar previamente o proprietário sobre o cumprimento da fiscalização<sup>6</sup> (QUINTANS, 2011). Esse ponto inclusive foi objeto de debate dentro do Supremo Tribunal Federal, o qual consolidou entendimento que a ausência de notificação do proprietário é um vício que não pode ser superado e contamina todo o processo de desapropriação (GUTMAN *et al*, 2014).

---

<sup>5</sup> Em relação a morosidade e o olhar do judiciário sobre as ações de desapropriação no Rio de Janeiro, ver: “*Poder Judiciário e Reforma Agrária: as Ações de Desapropriação no Judiciário Fluminense*”, *Rafaella Mourão et al*, 2019.

<sup>6</sup> Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais. [...] § 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

Além disso, no momento da conferência do cumprimento da função social, previu que situações de força maior ou caso fortuito justificariam a improdutividade de um imóvel, de modo a impedir sua desapropriação<sup>7</sup>.

Como se não bastasse, a lei complementar atribui ao judiciário o papel de controlar a legalidade da vistoria e do laudo ergonômico que decretavam a terra improdutiva, realizados pelo INCRA ainda na fase administrativa. Embora seja o único processo de desapropriação que possibilita essas impugnações, os proprietários de terra ajuízam constantemente ações de nulidade do processo administrativo e mandados de segurança como forma de impedir a intervenção estatal na propriedade (QUINTANS, 2011).

A partir dessa breve análise, percebe-se que as normas infraconstitucionais restringiram o caráter progressista dos dispositivos constitucionais (QUINTANS, s/d). As leis que deveriam regulamentar a política agrária foram editadas, na verdade, para criar uma série de obstáculos para o avanço de uma reforma da estrutura fundiária brasileira, na medida em que delegou um grande poder de atuação ao judiciário, classe que possui uma visão patrimonialista nas ações de desapropriação e foi historicamente uma barreira para o processo de democratização da terra (GUSMÃO *et al*, 2019).

#### **1.4. A Contrarreforma Agrária**

O encadeamento de ideias exposto até aqui nos mostra que a política de reforma agrária foi incluída no cenário político nacional por luta dos camponeses no fim dos anos 1950. Apesar da formação dos movimentos como o MST só ter ocorrido na década de 1980 (FERNANDES, 2001), a capacidade de mobilização desses trabalhadores do campo era crescente e só foi barrada com o golpe da ditadura militar e empresarial.

Ao observar a política que os militares reservaram para o meio rural, fica claro que ali já tinha sido colocado em marcha um programa contrário a reforma agrária. Afinal, a implementação da “modernização conservadora” do campo desenhou a estrutura do

---

<sup>7</sup> § 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

agronegócio dos dias de hoje quando estimulou o surgimento de grandes complexos agroindustriais no campo, aprofundando o processo histórico de apropriação da terra.

Embora o governo Sarney tenha colocado as reivindicações dos movimentos sociais do campo para escanteio, a transição para o regime democrático foi uma esperança para toda a sociedade civil. A partir dela e do surgimento dos movimentos sociais como o MST em 1984, a reforma agrária foi recebida com a importância de uma matéria constitucional e que, apesar de todas as contradições, ainda conservava um teor vanguardista.

Após isso, ainda tinha muito que avançar. Contudo a reforma agrária estava praticamente paralisada durante os governos Collor e Itamar Franco por falta de vontade política do Congresso Nacional em regulamentar os artigos constitucionais. As novas leis, no entanto, foram uma vitória da ala conservadora e os retrocessos não pararam por aí, progredindo até mesmo nos governos considerados de “esquerda”. Por tais motivos, muitos autores defendem que no Brasil há em curso uma contrarreforma agrária e é justamente esse processo que iremos analisar a partir de agora.

#### **1.4.1. Governo Fernando Henrique Cardoso**

Não muito diferente dos governos anteriores, o primeiro mandato do FHC (1995/2003) não deu a devida importância à pauta da reforma agrária. Em verdade, Fernando Henrique chegou à Presidência da República preocupado com o plano econômico, conferindo prioridade à execução do Plano real para estabilização da moeda e o controle da inflação.

Na visão da professora Leonilde Medeiros (2003), esse cenário só veio mudar em virtude de alguns fatores, dos quais destaca dois: a escancarada violência no campo com repercussão nacional dos massacres de Carajás (PA) em agosto de 1995 e Corumbiara (RO) em abril de 1996; e, a retomada das ocupações pelas entidades de luta pela terra.

A partir desses eventos, o tema da reforma agrária retorna ao centro dos debates políticos, conduzindo o governo executivo até a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário para tratar dos assuntos relacionados ao campesinato, que estava até então na alçada do Ministério da Agricultura, órgão historicamente aparelhado aos interesses dos ruralistas.

Apesar dessa atitude aparentar um aceno às reivindicações dos movimentos sociais do campo, o conjunto das medidas adotadas pelo governo FHC se orientaram, na verdade, a neutralizar a crescente capacidade de mobilização de tais grupos e construir o debate da reforma agrária por uma perspectiva de mercado (MEDEIROS, 2003).

Mais do que o combate à concentração de terras, a política da reforma agrária enfrenta um modelo de desenvolvimento excludente protegendo os pequenos agricultores da hegemonia do agronegócio (FERNANDES, 2013). A política governamental delineada a partir da década de 1990, no entanto, foi conduzida por um caminho totalmente diferente desse paradigma. O mandato do Fernando Henrique Cardoso aprofunda o alinhamento do governo brasileiro às políticas neoliberais, construída desde o governo Collor, resultando na incorporação do Banco Mundial como um novo ator econômico, político e ideológico na questão agrária no Brasil, o que provocou a submissão da política de reforma agrária aos interesses dos organismos internacionais (MEDEIROS, 2003).

Conforme Mitsue Morissawa (2001), essa nova ordem dá base para implementação da reforma agrária de mercado, experiência que se iniciou no estado do Ceará e se alastrou para Pernambuco, Minas Gerais, Bahia e Maranhão por meio do Programa Cédula da Terra (PCT) instaurado em 1997, com apoio financeiro do empréstimo concedido pelo Banco Mundial. A ideia, de forma resumida, era retirar o papel do Estado como mediador no processo de mudanças fundiárias e transferir essa função para a sociedade.

Para aquisição de terra, a nova política exigia que os trabalhadores rurais sem terra e pequenos proprietários se organizassem por meio de associações. Após terem feito isso, a próxima etapa era elaborar uma proposta de assentamento para ser apresentada em uma instituição financeira ou órgão de terra do seu estado e, com isso, obter o financiamento necessário. O projeto, então, era encaminhado para análise do governo que, mediante o apoio de um agente financeiro estatal, concedia carta de crédito para os associados comprarem a terra diretamente com o proprietário, nas condições do mercado. Como contrapartida, a associação deveria quitar o financiamento da propriedade em até dez anos (MEDEIROS, 2003).

Ou seja, a “solução” apresentada pelo governo era substituir o mecanismo da desapropriação por interesse social pelo sistema de compra e venda e transformar as terras em

grandes ativos financeiros, o que, sem sombra de dúvidas, só beneficiava os proprietários (DELGADO, 2013). A lógica mercadológica na reforma agrária dava brecha para os donos dos imóveis rurais venderem suas propriedades improdutivas e receber pagamento a vista por elas, ao invés de serem punidos com a desapropriação obtendo títulos da dívida agrária que seriam resgatados em até vinte anos. Enquanto isso, os associados que adquiriam a terra por esse regime eram aprisionados em uma enorme dívida, posto que deveriam arcar com o financiamento da propriedade que estaria mais cara com preço de mercado, assim como com o financiamento da produção, custos que inviabilizariam a execução da proposta do assentamento, conforme avaliado pelo MST, CPT, Contag no âmbito das atividades do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (MEDEIROS, 2003).

Apesar da resistência dos coletivos de luta, esse ensaio do PCT em algumas unidades federativas se estendeu para todo o país, após a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, criar o “Banco de Terra”. Com esse expediente, o que até então era uma solução externa (proposta pelo BIRD) à política fundiária brasileira passou a compô-la por força de uma lei aprovada no Congresso Nacional (PEREIRA, 2015).

Além dos mecanismos de mercado, uma série de medidas provisórias, decretos e portarias foram editadas no governo FHC para neutralizar a principal forma de luta pela terra dos movimentos sociais: as ocupações (MEDEIROS, 2003). De todas elas, destaca-se a Medida Provisória 2027-28 que, publicada no último biênio do segundo mandato do FHC, expressa bem esse propósito do estado brasileiro.

Apelidada de lei antiinvasão, o novo normativo: (i) impedia a vistoria das áreas ocupadas pelos movimentos sociais por dois anos seguintes à desocupação do imóvel ou, em caso de reincidência, por quatro anos, o que paralisava o processo administrativo da reforma agrária; (ii) negava acesso aos recursos públicos para aqueles que – na qualidade de entidade, organização, pessoa jurídica, movimento ou sociedade de fato – contribuíssem de alguma forma para as ocupações dos imóveis rurais, dos bens públicos, conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo<sup>8</sup>; (iii) estabelecia que os latifúndios improdutivos inscritos no programa de arrendamento estavam imunes à desapropriação.

---

<sup>8</sup> Art. 4º. A Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] § 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis

Como bem asseverado por Leonilde Medeiros (2003), essa norma buscava desmobilizar as ocupações ao impedir a vistoria, já que este era um ato importante para dar continuidade ao processo desapropriatório, assim como visava atingir a manutenção dos movimentos sociais do campo, que dependiam da verba pública para garantir a atividade das suas cooperativas, programas educacionais e etc.

É de se ver, portanto, que o governo FHC instrumentalizou a reforma agrária para atender os interesses do mercado, ignorando a pauta como um processo de acúmulo de lutas históricas dos movimentos sociais. Longe de ter realizado a “maior reforma agrária no Brasil”<sup>9</sup>, como afirmado e reafirmado até os dias de hoje pelo ex presidente, as políticas adotadas por seu governo demonstram que na verdade houve uma “expressiva redução das desapropriações: de 1998 para 1999 houve redução de 48,4% na área desapropriada e de 59,8% na capacidade de assentamento e de 1999 para 2000 nova redução de 42,8 e 59,4% respectivamente” (ALENTEJANO, 2004, p.10).

#### **1.4.2. Governo Lula**

O Partido dos Trabalhadores, historicamente, realizou grande oposição às políticas neoliberais impostas no governo FHC. A tão esperada eleição do Presidente Lula, portanto, simbolizou a esperança da classe trabalhadora em ver um rompimento dos ideais socioeconômicos até então estabelecidos e a implantação de um novo desenvolvimento nacional apoiado em reformas que abalasse as estruturas sociais, entre elas a agrária.

Com o decorrer do governo Lula, aquilo que foi uma grande aposta da classe operária foi aos poucos se transformando em decepção. O tão criticado neoliberalismo da gestão anterior não se estagnou com ascensão do partido dos trabalhadores à Presidência da República, mas foi acobertado pelas estratégias neodesenvolvimentistas dos anos petistas que

---

rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

<sup>9</sup> Para saber mais: “*A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária no Brasil Do Século XXI*”, Paulo Alentejano, 2004.

apoiaram manifestamente o capital internacional, o agronegócio e os negócios extrativistas, mantendo a estabilidade da ordem vigente (SAMPAIO JUNIOR, 2012)<sup>10</sup>.

Em que pese os governos petistas terem dado, ao seu modo, continuidade às políticas de cunho neoliberal, alguns autores discordam que o presidente petista tenha contribuído para o curso da contrarreforma agrária. Nessa perspectiva, encontra-se o professor Bernardo Mançano Fernandes (2013) que entende ter ocorrido contribuições importantes para a reforma agrária na gestão Lula, na medida em que a agricultura camponesa foi impulsionada com ampliação e desenvolvimento de políticas públicas, tais como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e o Programa de Aquisição de Alimentos.

De fato, não se pode negar que os projetos governamentais conferiam uma relativa proteção contra os efeitos destrutivos do agronegócio. Contudo, como bem ressaltado pelo mesmo autor, as medidas adotadas no II Plano Nacional da Reforma Agrária – lançado em 2003 pelo MDA sobre coordenação do Ministro Miguel Soldatelli Rosseto – não eram suficientes para executar uma reforma agrária plena ou reduzir uma relação de subalternidade do campesinato ao agronegócio, já que priorizavam a criação de assentamentos por meio da modalidade da regularização fundiária e tencionavam a incorporação da agricultura familiar ao capitalismo agrário (FERNANDES, 2013).

Tanto é assim que o saldo dos dois mandatos do presidente Lula demonstra que da área dos assentamentos realizados: 74% correspondem à regularização fundiária; 11% se refere à desapropriação; e, os 15% restante foi por meio das modalidades de compra ou reconhecimento (DATALUTA, 2013 *apud* FERNANDES, 2013). Nesse momento, cabe esclarecer que reforma agrária difere da regularização fundiária, na medida em que a primeira reflete só aqueles assentamentos provenientes de ações desapropriatórias de latifúndios improdutivos, compra ou retomada de terras griladas; ao passo que a regularização tem a ver com o reconhecimento do direito de populações tradicionais, ribeirinhos, posseiros que já existia nas áreas objeto da ação (OLIVEIRA, 2006).

---

<sup>10</sup> Segundo o autor Plínio Arruda Sampaio Júnior, “o desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos ‘positivos’ do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos ‘positivos’ do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social” (2012, p. 679).

Apenas esses dados já seriam suficientes para provar que a gestão Lula não procurou combater os latifúndios, esvaziando a pauta da reforma agrária tão cara para os movimentos sociais que o elegeram, porém não é só. Em complemento, Ariovaldo de Oliveira (2006) denuncia que as desapropriações realizadas nesse período só ocorreram por resposta às pressões dos movimentos sociais de luta por terra e em razão do aumento dos conflitos no campo, o que, em outras palavras, significa dizer que a criação dos assentamentos por essa espécie se deu por uma política compensatória, em completo abandono à ideia de enfrentamento da estrutura fundiária como preconizado pela reforma agrária.

Outrossim, Solange Engelmann (2012) ainda enumera a conciliação de dois projetos distintos de agricultura como outro elemento da política agrícola do governo do ex presidente petista. Ao mesmo tempo em que fortaleceu a agricultura familiar e criou assentamentos para fornecer alimentos ao programa Fome Zero, o governo Lula investiu fortemente no agronegócio a fim de obter divisas para o país por meio da comercialização das *commodities*.

A tentativa de conciliar, entretanto, é algo impensável em uma sociedade marcada pela desigualdade e, conseqüentemente, a agricultura patronal concentrou a maior parte dos recursos do crédito agrícola. Esse patrocínio governamental permitiu que as classes rurais dominantes tivessem o monopólio sobre os mercados e modernizassem a produção agropecuária com investimentos em tecnologia. Como efeito, o agronegócio se fortaleceu ao ponto de se constituir como um poder hegemônico que direciona o planejamento da agricultura e subalterniza o campesinato brasileiro que é o responsável pela produção dos alimentos que abastecem a economia interna (FERNANDES, 2013).

Sobre esse arranjo no governo Lula, Bernardo Fernandes (2013) aponta:

O Brasil agrário é por demais injusto porque 74% dos agricultores recebem somente 15% do crédito agrícola, possuem apenas 24% da área agricultável, mas produzem 38% do valor bruto. É pouca terra para tantas pessoas que recebem pouco crédito e dividem o resto da riqueza produzida, ou seja, a parte que o capital permitiu que ficasse com o campesinato. Do outro lado, o agronegócio fica com 85% do crédito agrícola, controla 76% da área agricultável, produz 62% do valor bruto e emprega 26% das pessoas. É muita terra para poucas pessoas, que ficam com a maior parte dos recursos empregados na agropecuária e com a riqueza produzida e que recebem também parte da riqueza produzida pelo campesinato, por meio da renda capitalizada da terra, pois é o agronegócio que comercializa a maior parte da produção camponesa. Esse paradoxo é mais bem compreendido pela desigualdade existente na classe camponesa, que, embora contribua com a produção de 38% do

valor bruto, é formada por 2 milhões de famílias que têm uma renda mensal em torno de 15 dólares e dependem de ajuda governamental, como o Bolsa Família [...] Ou seja, os trabalhadores e camponeses mantêm uma postura subalterna diante da postura ofensiva do capital que, por meio das políticas de governos, se manifesta, determinando predominantemente a lógica do ordenamento territorial (FERNANDES, 2013, p. 204).

Diante da precariedade do campesinato e da ideia de uma política compensatória na reforma agrária, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2006) fala que o governo Lula deu continuidade a “não reforma agrária”, não incomodando os latifundiários e abandonando a promessa feita aos movimentos sociais de realizar a reforma agrária.

### **1.4.3. Governo Dilma**

Em comparação com os mandatos anteriores, o governo de Dilma Rousseff apresentou os piores resultados na política da reforma agrária. Sob a justificativa de que “*de nada adianta a distribuição [de terra] com a permanência das populações na extrema pobreza*”(PASSOS e MANSUR, 2012) a ex presidenta retirou o foco sobre a necessidade de criar mais assentamentos para dar prioridade aos investimentos em melhorias dos que já existiam, razão que explicaria o baixo desempenho no programa da reforma em questão.

A gestão de Dilma Rousseff buscou dar seguimento às políticas neodesenvolvimentistas do governo antecedente, que tinham o ímpeto de tentar unir as estratégias de desenvolvimento econômico com políticas sociais compensatórias. Dessa maneira, ao privilegiar os programas de transferência de renda, seu mandato acabou por camuflar as contradições existentes no campo e afetar a própria mobilização dos movimentos sociais de luta por terra (SILVA, 2017).

Corroborando com tal assertiva, Claudemir Cosme (2016) ressalta que, após ser eleita, o primeiro ato como Presidenta da República foi instituir o programa “Brasil sem Miséria” com o objetivo de superar a extrema pobreza no país. Para o referido autor, esse momento assinalou a escolha da nova gestão por lateralizar a política de reforma agrária em favor de uma política assistencialista, visto que o governo, mesmo sabendo que 47% do seu público-alvo se encontrava no campo, elegeu um programa de transferência de renda ao invés da reforma agrária como caminho para combater a grave conjuntura vigente no campo.

Iris Silva (2017) vai além e afirma que a continuidade da política assistencialista, em especial o “Plano Brasil sem Miséria”, pode estar intimamente ligada com uma retração no número de famílias mobilizadas nas ocupações de terra. A propósito, o somatório de todas as ocupações realizadas durante o ano de 2012 totalizaram a presença de apenas 23.145 famílias, o menor índice registrado desde o governo FHC, conforme aponta os dados obtidos nos relatórios do Dataluta (2015 *apud* SILVA, 2017).

Por outro lado, é justamente nesse ano que o parco apoio financeiro que vinha sendo destinado para agricultura familiar no período do governo Lula da Silva foi reduzido. O Incra sofreu um corte na monta de R\$ 540 milhões do valor destinado para aquisição das terras. Ainda, a presidenta Dilma Rousseff anunciou um teto orçamentário a ser gasto por família nos projetos de assentamentos, conhecido como “limite dos 100 mil”, valor que praticamente inviabilizou a desapropriação de terras, já que entra no cálculo por família, além de outros itens: o preço da terra pago com a desapropriação, que vem aumentando cada vez mais com a especulação do agronegócio; e, os juros compensatórios por determinação governamental (FIRMINIANO e MAFORT, 2018).

Embora o governo tenha avançado nos investimentos de moradia com o Programa Nacional de Habitação Rural e tenha dado continuidade ao financiamento do Programa de Aquisição de Alimentos instituído por Lula, João Pedro Stédile (*apud* SOUZA, 2016) contrargumenta que tais políticas não poderiam ter substituído as desapropriações, vez que são políticas para assentamentos e não de reforma agrária, assim como, sempre tiveram alcance limitado por dependerem de verbas e vontade política dos ministros, o que nos anos de 2015 e 2016 resultou no enfraquecimento dessas políticas em razão da crise econômica e falta de recursos públicos.

Outrossim, mais uma vez, pelo terceiro mandato petista, houve a opção por fortalecer mais o agronegócio que a agricultura familiar, mediante repasse extremamente desigual das verbas públicas. Acerca da divisão dos recursos na política agrícola do governo Dilma, Claudemir Cosme (2016) destaca que:

No tocante ao direcionamento dos recursos para o crédito rural, o governo Dilma foi fiel à tendência iniciada nos governos Lula. Como explicitado no gráfico abaixo: 87% do total geral dos recursos destinados ao crédito rural foram para o agronegócio, com incríveis cifras da ordem de 905 bilhões de reais, enquanto para a

agricultura familiar e camponesa coube apenas 13% ou 138 bilhões (COSME, 2016, p.335).

Como consequência desse conjunto de providências, houve uma redução drástica na distribuição de terras para a reforma agrária. De acordo com os dados do professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira (apud SOUZA, 2016), somente 20,5 mil novas famílias foram assentadas no tempo em que a ex Presidenta Dilma Rousseff ocupava o cargo da Presidência da República (2011/2015), enquanto que o governo Lula assentou 229.098 mil famílias entre o período de 2003 e 2010. Portanto, a frieza dos números demonstram que os governos petistas fizeram a escolha de privilegiar o modelo agrícola do agronegócio, não avançando com a reforma agrária e mantendo o quadro da concentração fundiária.

## 2. A LEI Nº 13.465 E SEU PAPEL NA CONTRARREFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

### 2.1. O governo Temer como catalisador da contrarreforma agrária

Após aceitação da infundada denúncia de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, o Congresso Nacional Brasileiro decretou o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016<sup>11</sup>. Antes mesmo de se consumir o golpe político-institucional, o vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência interinamente e, dando continuidade à política neodesenvolvimentista dos governos do partido dos trabalhadores, expandiu um processo de retirada de direitos em inúmeras esferas.

Na política agrária, o governo Temer se destaca por todas as modificações no plano dos assentamentos rurais, realizadas por meio da Medida Provisória nº 759/2016, que foi posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017.

Segundo o Planalto, entre outros motivos, o novo regramento seria uma forma de retomar as ações da reforma agrária que tinham sido paralisadas depois do Tribunal de Contas da União (TCU) ter publicado o acórdão nº 775/2016, que suspendeu a concessão de benefícios do PNRF sob o fundamento de ter constatado inúmeras irregularidades nos assentamentos, após cruzamento de dados de beneficiários com outras bases<sup>12</sup>.

Além da decisão do TCU desconhecer a vivência da luta no campo e ter uma visão preconceituosa acerca da atuação dos movimentos sociais, essa justificativa do governo não condiz com a realidade. Uma leitura atenta do projeto do governo Temer para o campo permite inferir que nunca houve vontade política de prosseguir com a reforma agrária.

---

<sup>11</sup> O Senado Federal acompanhou o relatório do senador Antônio Anastasia, cassando o mandato da então presidenta Dilma Rousseff após julgamento no dia 31/08/2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>.

<sup>12</sup> Para ter mais informações, leia íntegra do Acórdão TCU nº 775/2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-suspende-concessao-de-beneficios-da-reforma-agraria.htm>> Acesso em: 04, de mar, de 2020.

Nesse sentido, importante notar as contribuições do pesquisador Joaci Cunha (2017) que, ao analisar a política estatal, apontou que o governo do ex presidente teve como base a execução das seguintes estratégias:

- a) a inviabilização do acesso à terra pela via da política pública de reforma agrária;
- b) a legalização da grilagem de terras públicas em todo o território nacional;
- c) pela tendência à estrangeirização do território brasileiro, acelerando a subordinação do latifúndio/empresa agrícola ao capital financeiro-especulativo. (CUNHA, 2017, p. 307)

Isto significa que a prática da gestão Temer é baseada em uma política agrária orientada por uma escolha de mercado. Quando ainda assumia a presidência na condição de interino, uma das suas primeiras medidas foi extinguir, por meio da Medida Provisória nº 726/2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), reduzindo seu arranjo a estrutura de uma secretaria ligada à Casa Civil da Presidência.

Conforme denunciado pela CONTAG (2016), essa mudança foi o primeiro ataque à agricultura familiar, na medida em que ignorou a importância que o extinto ministério significava na gestão e no fortalecimento das políticas públicas específicas para acampados, assentados, agricultores familiares, quilombolas, extrativistas e comunidades tradicionais.

Com mais modificações institucionais, mediante o decreto nº 8.889/16, seu governo ainda encerrou as atividades da Ouvidoria Agrária Nacional, órgão vinculado ao Incra, de suma importância para os movimentos sociais do campo, que utilizavam esse canal como forma de mediar conflitos no campo<sup>13</sup>. Passado um longo período, a ouvidoria até foi restabelecida, mas em condições tão precárias que sua atuação foi enfraquecida.

Reorganizações estruturais concretizadas, foi a vez de realizar os cortes de verbas no âmbito do Incra. Segundo levantamento da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF), os escassos recursos de R\$ 800 milhões que Dilma Rousseff já tinha determinado para o orçamento de obtenção de terras no ano de 2015 foram reduzidos por Michel Temer a R\$ 34,2 milhões em 2018, sofrendo um drástico corte de 86,7% entre 2017 e 2018. Ainda, na quantia reservada à assistência técnica e

---

<sup>13</sup> A título de exemplo, o órgão foi um dos principais responsáveis no desenvolvimento do Plano Nacional de Combate à violência.

extensão rural para a reforma agrária, houve supressão de 85,2% do orçamento, saindo de R\$ 85.403,482 em 2017 para R\$ 12.636.521 em 2018.

Ora, se com essas diversas movimentações institucionais e no orçamento já fica difícil aceitar que o governo tinha alguma preocupação com a retomada da reforma agrária, a nova regularização promovida pela MP nº 759/16 não deixam dúvidas acerca da hipocrisia acomodada nessa justificativa para publicar o normativo. Tanto é assim que não houve nenhuma família assentada no ano de 2017 (MADEIRO, 2018).

Como veremos, a mencionada medida provisória ficou conhecida como a MP da grilagem, porquanto ter modificado inúmeros diplomas legais relacionados aos territórios rurais e urbanos, ampliando o programa terra legal para todo o país, permitindo a regularização de áreas irregulares com a venda de imóveis públicos a preços muito baixo e a venda do território brasileiro ao capital estrangeiro.

A partir de tudo isso, fica claro que o pacote de ações agrárias da presidência golpista foi além dos governos anteriores, não promovendo só cortes nas políticas de reforma agrária, mas propondo uma reorganização do espaço rural que privilegia escancaradamente o agronegócio e desestrutura assentamentos (FIRMIANO, MAFORT, 2018). Alinhado com a especulação imobiliária e o agronegócio, setores estreitamente relacionados, o governo Temer se revelou como mais um roteirista da contrarreforma agrária brasileira.

## **2.2. Da conversão da medida provisória em lei nº 13.465/17**

Em 21 de dezembro de 2016, o Deputado Federal Bruno Araújo (PSDB/PE), então Ministro das Cidades, Dyogo Henrique de Oliveira, então Ministro Interino de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e Eliseu Padilha, Ministro da Casa Civil, apresentaram, em conjunto, o projeto da MP nº 759 ao Presidente Michel Temer, na qual foi convertida no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017 e, posteriormente, na Lei nº 13.465/2017.

Em síntese, a norma propôs alteração nos marcos da Amazônia Legal, nos procedimentos de alienação das terras públicas, na liquidação dos créditos concedidos aos assentados pela reforma agrária, sob a justificativa de ser necessário fazer correções em

“problemas estruturais”, que estavam impedindo o exercício do direito à moradia e causando prejuízos no ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e saúde pública<sup>14</sup>.

Quanto a questão da reforma agrária, foram um pouco mais específicos, fundamentando as mudanças na urgência de atender as exigências do Tribunal de Contas da União com remodelagem do processo de seleção, supervisão e titulação dos beneficiários dos projetos de assentamentos rurais.

O procedimento legislativo de conversão foi extremamente atípico com oferecimento de 732 (setecentos e trinta e duas) emendas ao texto da medida provisória, encaminhadas à Comissão Mista do Congresso Nacional<sup>15</sup>. Após análise das sugestões de reformas e realização de quatro audiências públicas, o parecer do colegiado, sob relatoria do senador Romero Jucá (MDB/RR) e revisão do deputado Pauderney Avelino (DEM/AM), concluiu pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017.

O texto foi aprovado em turno único na Câmara dos Deputados. Em seguida, remetido ao Senado Federal, o projeto de lei foi admitido e, apesar da discussão na casa ter provocado alterações substanciais em seu conteúdo, seguiu imediatamente para a sanção presidencial. Saliente-se, no entanto, que ao proceder dessa forma, o presidente do Senado contrariou o artigo 65, parágrafo único, da Constituição da República<sup>16</sup>, no qual determina o regresso do projeto de lei à casa iniciadora quando a casa revisora altera seu conteúdo.

Diante disso, o senador Lindbergh Farias (PT/RJ) impetrou mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal denunciando o desrespeito ao procedimento legislativo e o Ministro Luis Roberto Barroso ordenou o retorno do PLV à Câmara dos Deputados para que ela deliberasse pela rejeição ou aprovação das oito emendas que tinham sido acolhidas pelo Senado.

---

<sup>14</sup> Senado Federal. Sumário Executivo da Medida Provisória. Brasília, 10 de jan. de 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3399495&ts=1586468994441&disposition=inline>>

<sup>15</sup> “Formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares (com igual número de suplentes), responsável por analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária”. Após instalada a comissão, foram eleitos o Presidente (Deputado Izalci Lucas), designados o Relator (Senador Romero Jucá) e Relator-Revisor da matéria (Deputado Pauderney Avelino), sendo o último para exercer as funções na Casa diversa da do Relator.

<sup>16</sup> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Cumprida a ordem do Supremo, o Presidente da República finalmente sancionou o projeto de lei em 11/07/2017, convertendo a MP nº 759/16 na Lei nº 13.465/17.

O que chama a atenção no curso da conversão é o fato de um só ato normativo do poder executivo alterar vinte e uma leis, além de Medida Provisória, Decreto-Lei e uma Lei Complementar, das quais muitas resultaram de longas discussões no âmbito do poder legislativo com larga participação popular. Causa ainda mais espanto o trâmite legislativo só contemplar a abertura de quatro audiências públicas para ouvir entidades e movimentos sociais ligados ao campo quando a nova proposta de lei persegue tamanhas transformações.

Soando antidemocrático, o Presidente da República publica uma medida provisória para modificar institutos e políticas construídas com muita luta e após décadas de debates. Da mesma forma antidemocrática, o Congresso Nacional Brasileiro, qualificado por muitos como a “casa do povo”, restringiu a participação popular no trâmite de um projeto de lei que, além de atingir uma infinidade de leis, afetou políticas públicas basilares para se alcançar um mínimo da justiça social em um país tão excludente.

### **2.3. Das discussões acerca das inconstitucionalidades**

A promulgação da Lei 13.465/17 é questionável tanto pelo seu conteúdo quanto pelo seu processo de elaboração. Tanto é assim, que é objeto de três ações declaratórias de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, ajuizadas pela Procuradoria Geral da República, pelo partido dos trabalhadores e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (STF, 2019). Acerca dessas demandas, é importante tecer algumas considerações sobre as inconstitucionalidades formais para aprofundar o debate, deixando as de cunho material para serem comentadas ao longo do próximo tópico.

No Brasil, o processo de elaboração das leis é uma função típica do poder legislativo. No plano federal, tem-se o Congresso Nacional composto pelas casas do Senado e da Câmara dos Deputados que, com 513 (quinhentos e treze) representantes eleitos pelo povo, analisam e discutem propostas de leis que conduzem o destino dos brasileiros.

Não obstante, a Constituição da República autoriza o chefe do executivo editar as chamadas medidas provisórias, que são atos normativos com a mesma força das leis votadas pelo poder legislativo. Como forma de evitar que o Presidente da República comece a legislar corriqueiramente por seu livre arbítrio, intervindo na competência do outro poder, a lei maior estabelece, além de outras limitações, que as medidas provisórias só poderão ser editadas nas hipóteses em que houver urgência e relevância para sua elaboração<sup>17</sup>.

Em relação a MP nº 759/16, a necessidade de promover regularização fundiária foi apontada como o motivo da urgência para sua edição. Contudo, é fundamental ponderar que os problemas da questão fundiária não é uma novidade no Brasil, sendo um dilema que perdura por séculos desde o período colonial. O crescimento desordenado das cidades, a grilagem de terras, desmatamento, entre outras dificuldades, são fatos conhecidos por todos e estão em discussão na sociedade há anos.

Não se trata de negar a importância ou a atenção que a questão fundiária demanda, mas de entender o porque, de forma repentina, esse debate se tornou tão emergencial ao ponto de não ser possível aguardar a produção de alguma lei pelo poder legislativo, que seria o verdadeiro abalizado para esse fim. Um resgate dos acontecimentos que antecedem a publicação da referida medida provisória, permite afirmar que não houve notícia de qualquer mudança fática relevante que explicasse tamanha urgência.

A Procuradoria-Geral da República, na propositura da ADI, ressaltou também que grande parte da matéria que a medida provisória tencionava modificar dependia de regulamentações posteriores para ter a devida eficácia. Em outras palavras, há um paradoxo entre as providências adotadas no texto da MP e a justificativa do governo, pois se o propósito era corrigir disfunções da regularização fundiária da forma mais breve possível, não faz sentido o poder executivo trazer soluções com regras que não são autoaplicáveis, ainda mais se valendo de uma medida tão excepcional.

Por outro lado, o argumento da necessidade de responder às reclamações do TCU não serve a motivar o requisito constitucional da urgência, vez que as alterações provocadas pela medida provisória vão além das objeções suscitadas pelos acórdãos do Tribunal de

---

<sup>17</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Contas e, parte das mudanças que tocam os termos dos vereditos da referida corte, contrariam princípios e regras constitucionais.

Outra inconstitucionalidade digna de nota está relacionada com as matérias afetadas pelo normativo. O artigo 62, § 1º, inciso III da Constituição da Federal, ainda naquele viés de conter eventuais abusos a serem cometidos pelo Presidente da República, impôs que as medidas provisórias não poderiam afetar temáticas reservadas às leis complementares<sup>18</sup>. Entretanto, mesmo com a vedação constitucional, a MP 759/16 revogou os artigos 14 e 15 da Lei Complementar nº 76/93, alterando o processo de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, sem que houvesse permissão para tanto.

Muito embora a medida provisória seja agora a Lei nº 13.465/17, os vícios constitucionais gerados naquela não somem com o processo de conversão, dado que o direito brasileiro não autoriza a convalidação dos vícios inconstitucionais existentes na medida provisória só em virtude da transformação em lei. Desse modo, não restam dúvidas que a lei 13.465/17 é formalmente inconstitucional, além de causar vários retrocessos sociais, como será discutido adiante.

#### **2.4. Alterações provocadas pela Lei nº 13.465/2017**

Conforme já mencionado e reiterado diversas vezes, a lei nº 13.465/2017 foi promulgada com o pretexto de modernizar e desburocratizar a regularização fundiária, alterando leis que tocam a liquidação de créditos fornecidos aos assentados, o procedimento de alienação dos imóveis rurais, bem como se reportam à regularização fundiária no âmbito rural, urbano e na Amazônia Legal.

No campo agrário, especificamente, sete leis foram alteradas sob a retórica de buscar reduzir irregularidades e dar mais segurança a quem tem terra e produz no campo. Entretanto, diversos autores, advogados e movimentos sociais classificam a nova lei como a

---

<sup>18</sup> Até porque as leis complementares possuem um trâmite mais rigoroso para elaboração no congresso nacional, exigindo um quórum para aprovação de maioria absoluta (e não simples) das duas Casas do Congresso e a votação é feita em turno único no Senado, mas na Câmara em dois turnos. (Fonte: Agência Senado).

“lei da grilagem” por acirrar conflitos fundiários, permitindo a concentração de terras e neutralizando as forças sociais que lutam para implementar a reforma agrária.

Apoiando-se nessas análises, diante das graves denúncias que ameaçam garantias constitucionais decorrentes de intensos processos de luta, o presente trabalho optou por fazer um recorte para entender tão somente as mudanças mais relevantes que afetam o campo e refletem na política da reforma agrária brasileira.

#### **2.4.1. Inclusão de prazo para consolidação dos assentamentos**

Para início do debate, deve-se ter em mente que o ato de consolidar acontece na última fase de um projeto de assentamento e está interligado com a ideia de emancipação, isto é, um assentamento consolidado é um assentamento que já recebeu toda a infraestrutura necessária, possuindo autonomia suficiente para progredir de forma independente.

Dirigindo-se para uma análise sobre os termos legais desse procedimento, o primeiro ponto que deparamos é o artigo 46, § 1º, do Decreto nº 9.311/2018, que delega a responsabilidade do ato de consolidar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, dispondo que “o ato de consolidação do assentamento encerra a disponibilização pelo Incra dos investimentos de infraestrutura, sem prejuízo da continuidade da concessão do crédito de instalação”. Em segundo lugar, compreende-se do artigo 17, V, da lei nº 8.629/93<sup>19</sup>, que a consolidação é autorizada após introdução das políticas de fornecimento de créditos de instalação, conclusão de investimentos e outorga de títulos aos assentados.

A própria autarquia federal editou a norma de execução nº 09, de 06 de abril de 2001, que orienta a consolidação dos projetos de assentamento quando houver outorga de títulos a, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários e após a conclusão das obras, que envolvem construir habitação, abertura de estradas, abastecimento de água, energia elétrica e aplicação de créditos para adquirir alimentos, ferramentas ou outros implementos básicos.

---

<sup>19</sup> Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte: [...] V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

Da leitura dessas regras, entende-se que os assentamentos só podem ser consolidados após o Incra fornecer assistência governamental. Garantido o auxílio técnico e financeiro aos assentados, o instituto fica autorizado a emancipar o projeto de assentamento e, em relação a esse, desobrigado da sua atuação institucional.

De maneira genérica, desconsiderando as implicações práticas, era dessa forma que ocorria a consolidação de um assentamento até o ano de 2017. A lei responsabilizava o Incra pela missão de dar esse suporte aos assentamentos, com a finalidade de viabilizar o acesso e a permanência das famílias na terra para que lá pudessem trabalhar e habitar, tendo alcance aos serviços essenciais e aos recursos econômicos para as primeiras produções.

Esse compromisso institucional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária foi enfraquecido com a Lei nº 13.465/2017, que alterou a redação do mencionado artigo 17 da Lei nº 8.629/96, acrescentando os seguintes parágrafos:

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.

§ 7º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos.

De acordo com a nova lei, independentemente da conclusão do investimento público, o que vai determinar a consolidação de um assentamento é o transcurso de um prazo de 15 (quinze) anos, contados da implementação do projeto. No caso daqueles que já possuíam quinze ou mais anos de criação em 01/06/2017, a lei determina a consolidação em até três anos.

A despeito de qualquer um desses prazos, o que se conclui é que a lei passa a privilegiar o requisito temporal em prejuízo do dever legal de efetuar investimento público. Implicitamente, o legislador transmite a mensagem de que o decorrer de quinze anos da criação de um assentamento se mostra satisfatório para ordenar sua autonomia, não mais interessando a qualidade da sua infraestrutura para consolidar ou para cessar o compromisso do INCRA perante as famílias assentadas.

A nova determinação legal traz muita preocupação quando posto sob as lentes da realidade dos que lutam pela democratização da terra. Na prática, não será possível conceber um assentamento com infraestrutura em quinze anos, notadamente quando não se desconhece a debilidade da política agrária governamental, marcada por um fornecimento tardio e ineficaz de infraestrutura aos assentados e um longo processo de sucateamento do órgão responsável pela consolidação dos assentamentos.

Em suma, se antes a conclusão de investimentos já perdurava anos para ser efetivada, hoje a imposição de um limite temporal para desobrigar o estado inviabiliza por completo o escasso investimento que poderia algum dia ser idealizado.

A vista dessa mudança, o que se pode esperar é um processo ainda mais profundo de precarização dos assentamentos (CUNHA, 2017) e, paralelamente, um movimento de neutralização da reforma agrária. Isto porque a flexibilização do compromisso do Estado em conferir suporte necessário para as famílias assentadas, sem promover as condições mínimas para trabalhar ou viver no campo, estimulará o abandono ou a venda do lote de terra, fomentando a reconcentração de terras, em contramão aos princípios da reforma agrária.

#### **2.4.2. Titulação dos beneficiários**

Constatado o desrespeito à função social e verificado o tamanho da propriedade no processo administrativo, o chefe do poder executivo publica decreto destinando a terra para fins de reforma agrária. Após essa etapa administrativa, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária poderá ajuizar ação judicial.

Caso os requisitos da petição inicial tenham sido preenchidos, o juiz concederá a posse do imóvel ao INCRA, imitando-o na posse em até 48 (quarenta e oito) horas, de acordo com o artigo 6º, I, da Lei Complementar nº 76/1993<sup>20</sup>. A partir desse momento, a autarquia começará a construir um projeto de assentamento e designar quais pessoas ocuparão a terra.

Selecionado os beneficiários, estes celebrarão um Contrato de Concessão e Uso (CCU) com a Administração Pública. Na perspectiva desse contrato de natureza

---

<sup>20</sup> Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I - mandará imitir o autor na posse do imóvel; [...].

administrativa, o poder público permanece como o possuidor indireto da propriedade e transfere ao particular apenas a posse direta. Isto é, o instituto federal continua com o domínio do imóvel e concede ao beneficiário eleito para o projeto de assentamento o poder de utilizar o bem público para explorar a terra e garantir o seu sustento.

O CCU, portanto, representa um meio de titulação inicial e provisório, outorgado no estágio de implantação do projeto do assentamento. Mais adiante, após o trânsito e julgado do processo de desapropriação a favor do INCRA, a propriedade será transferida para a autarquia e, uma vez registrada em cartório no nome do referido Instituto, os títulos definitivos poderão ser ofertados para os assentados.

Assim, reservado ao momento da consolidação, os assentados poderão escolher entre dois títulos definitivos: os Títulos de Domínio (TD) e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), nos moldes do artigo 18, *caput*, da lei nº 8.629/93<sup>21</sup>.

Nas palavras de Frederico Firmiano e Kelli Mafort (2018):

Cabe explicar que, logo que uma pessoa é assentada, ela tem direito a um título provisório, que é um Contrato de Concessão de Uso (CCU). Depois do assentamento consolidado, ou seja, com as políticas de Estado desenvolvidas (topografia, corte da área, abertura de estradas, acesso à eletrificação, água potável, saneamento, créditos, entre outros), ela está apta a ser titulada definitivamente, podendo escolher entre o Título Definitivo (TD) ou a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). (FIRMIANO e MAFORT, 2018, p. 42)

O título de domínio é uma forma especial de transferir a titularidade do poder público para o particular, tal como se fosse uma operação de venda do imóvel, que confere maior liberdade ao assentado de vender ou negociar seu terreno com terceiros. Importa ressaltar, contudo, que essa espécie de título permite ao Estado se desonerar do fornecimento de qualquer política pública da agricultura familiar ao possuidor do título de domínio, pois, ainda que não haja pretensão de negociar sua terra, o assentado abandona essa condição e passa a ser visto como produtor ou proprietário rural (FIRMIANO, MAFORT, 2018).

---

<sup>21</sup> Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7o do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967

O CDRU, por seu turno, é a preferência dos movimentos sociais do campo justamente por não permitir negociações ou venda sobre o lote individual. Introduzido por meio da lei nº 13.001/2014, esse título possibilita que a terra continue sendo propriedade da União e ao mesmo tempo permite que a família assentada usufrua do bem público. Por ser dotado da natureza de direito real, o direito de usufruir se transmite por gerações e é oponível contra terceiros.

Na outorga desses dois últimos títulos, o artigo 18, § 1º, da lei nº 8.629/93 estabelecia que “os títulos de domínios e a CDRU serão inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos”, contados do seu recebimento. Esse período de dez anos correspondia ao “prazo de estabilização mínima da família beneficiária no lote” (CONTAG, 2017, p.07), imposto com a intenção de coibir tentativas de venda precoce do lote da reforma agrária e, conseqüentemente, a devolução imediata da terra desapropriada ao mercado.

De forma resumida, essa era a metodologia adotada. A primeira alteração a ser abordada é justamente na cláusula de inegociabilidade dos títulos definitivos que a lei nº 13.465/17 afeta, na medida em que muda a redação do referido artigo 18 da lei nº 8.629/93 dispondo que os TD e a CDRU seriam inegociáveis por dez anos a partir da celebração do contrato de concessão de uso. Veja-se:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei.

Ou seja, a nova lei modifica o termo inicial da contagem do prazo de inalienabilidade para que não seja mais contabilizado da consolidação do assentamento – momento em que o assentado recebe o título definitivo – mas contado do contrato de concessão de uso (CCU), título concedido nas fases iniciais do processo de desapropriação quando o imóvel ainda era um projeto de assentamento.

Sérgio Sauer e Acácio Zuniga Leite (2017a), ao estudarem as alterações da Medida Provisória nº 759/17, convertida na lei nº 13.465/2017, já tinham comentado com preocupação os efeitos que o encurtamento do prazo de inalienabilidade cumulado com a

desobrigação do governo em oferecer infraestrutura para o assentamento poderiam causar, apontando que:

Esta pequena mudança na redação da lei abre a possibilidade concreta de inserir massivamente no mercado de terras 6.106 dos projetos de assentamento criados pelos programas de reforma agrária (79% do total criado após 1985, totalizando mais de 37 milhões de hectares). Isto significa, na prática, colocar um imenso estoque de terras à disposição do mercado, pois retira a assistência governamental e reduz os prazos de alienação dos lotes, abrindo o “balcão de negócios”. (SAUER e LEITE, 2017a, p. 25)

Como se não bastasse, há uma segunda alteração que aumenta a apreensão dos movimentos sociais do campo, na medida em que o governo apresenta uma política de estímulo à emissão de títulos de domínio ao invés da CDRU. Apesar dessa prática ter sido usual em governos anteriores, veremos a partir de agora que ela se aprofundou com as mudanças legislativas desenvolvidas durante o governo Temer.

Conforme falado anteriormente, a redação originária da lei nº 8.629/93 dava abertura para que o beneficiário escolhesse entre o TD e a CDRU no momento da consolidação<sup>22</sup>. A Lei 13.465/17 modifica essa lei, retirando essa discricionariedade do assentado e afirmando que “regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária”.

Por consequência, sobreveio o decreto nº 9.311/2018 que regula a nova forma de titulação, impondo que a concessão da CDRU só se dará na hipótese de no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento solicitar essa titulação. Observem o artigo 24, § 4º do referido decreto:

Art. 24. A distribuição de imóveis rurais em projetos de assentamento federais será formalizada: [...]

§ 4º A titulação definitiva por meio de CDRU, individual ou coletivo, ou por meio de TD coletivo somente será concedida quando requerida por, no mínimo, cinquenta por cento dos beneficiários de um mesmo projeto de assentamento, conforme disciplinado pelo Incra.

<sup>22</sup> Essa escolha tinha respaldo na redação anterior do artigo 18, § 4º, da Lei nº 8.629/93, na qual previa que era “facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento”.

Note-se que o decreto traz um novo requisito que visa conter a concessão da CDRU, facilitando a emissão de títulos de domínio. Quanto mais títulos de domínio são emitidos, mais assentados passam a ser vistos como proprietários rurais e, nesse viés, perdem inúmeros benefícios acobertados por políticas de financiamento destinadas ao fortalecimento dos assentamentos, além de embarçar a compreensão de coletivo enquanto agente de pressão ao poder público para receber investimentos no assentamento.

A projeção dessa medida não pode ser considerada como positiva, notadamente, quando se amplia a concessão de TD em um cenário que há redução do tempo de inegociabilidade dos títulos definitivos e contenção dos investimentos públicos nos assentamentos. A ideia da nova lei é perversa: o beneficiário verá seu assentamento consolidado sem qualquer estrutura depois de quinze anos e, alheio a qualquer serviço essencial e crédito, terá um título de domínio em mãos que, com prazo da inalienabilidade reduzido, oportunizará a venda da terra, reinserindo-a no mercado.

Essa política de contrarreforma agrária é tão violenta que a própria autarquia federal responsável por fortalecer os assentamentos abandona essa premissa e cria um instrumento denominado “titulômetro”. No governo de Temer, revelou-se esse mecanismo denominado titulômetro que funcionou como um *ranking* entre os servidores do INCRA, premiando com notebooks as superintendências regionais que mais emitem títulos individuais (GUERRA e MAGALHÃES, 2017).

Corroborando com a denúncia da reportagem, Frederico Firminiano e Kelli Mafort (2018) acrescentam que as superintendências regionais que mais titulam já foram recompensadas com promoções individuais nas carreiras dos seus funcionários:

Atualmente, o INCRA tem acelerado a titulação e para tal criou uma política de metas e incentivos às superintendências regionais que mais titularem, com promoções individuais aos seus funcionários. Em 2017, o foram emitidos mais de 26 mil títulos definitivos de imóveis com força de escritura pública para assentados de reforma agrária, entre os cerca de 90 mil distribuídos no campo e na cidade. (FIRMINIANO e MAFORT, 2018, p. 42).

Desse contexto, pode-se extrair que as prioridades do instituto remam em sentido contrário à própria missão institucional da autarquia, haja vista que incentivam a instituição

de inúmeros proprietários rurais em vez de consolidar assentamentos da reforma agrária, como bem asseveram Renata Guerra e Ana Magalhães na referida reportagem:

Com a mudança, o governo se isenta de um eixo estrutural da política de reforma agrária: a infraestrutura e o apoio para que o pequeno agricultor consiga ficar e produzir na terra. Assentamentos exigem que o Incra promova o investimento em estradas, escolas e postos de saúde, além de financiamento para o plantio. “O Incra dá esses títulos justamente para que as famílias saiam da alçada do governo”, critica Reginaldo Marcos Félix de Aguiar, da diretoria da Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra. (GUERRA e MAGALHÃES, 2017)

Ao interligar essa política de estímulo de outorga de título de domínio com a redução do tempo de inalienabilidade dos lotes de terra e a implementação do requisito temporal para consolidar assentamentos, pode-se ver que a nova lei – qualificada como moderna e sem burocracia – desampara as famílias assentadas, precariza a estrutura dos assentamentos e desregulamenta o próprio objetivo da reforma agrária.

### **2.4.3. Processo de seleção dos beneficiários**

A fim de atender os questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), que paralisou a reforma agrária sob a acusação de fortes indícios de irregularidades na convocação dos beneficiários, a lei nº 13.465/17 instituiu que a seleção passará a ser feita por meio de edital de convocação na internet dentro do Município que o projeto de assentamento se localiza. É o previsto no artigo 19, § 1º, da lei nº 8.629/93, atualizado pelas disposições do marco legal em análise:

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes: [...]

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento.

O governo defende essa ideia de realizar a seleção por processo editalício sob a justificativa de que o fortalecimento da atuação administrativa do Incra evitaria procedimentos que desrespeitam a impessoalidade e a transparência.

Essa medida, no entanto, representa uma tentativa de apagar o protagonismo das organizações sociais que demandam por terra (FIRMINIANO e MAFORT, 2018). O edital

atribui o protagonismo ao Estado, no qual terá o poder de determinar, por meio do Incra, quem será ou não beneficiado na implementação do projeto de assentamento. A artimanha por trás dessa medida é que esse processo de escolha não precisa priorizar as famílias que ficaram por anos acampadas, fazendo pressão popular para que o poder público efetivasse a desapropriação da terra que desrespeita a função social.

Outro detalhe importante é a municipalização do processo de seleção das famílias candidatas ao projeto de assentamento. Nesse viés, a CONTAG, em parecer próprio sobre a nova lei, ressalta a ameaça por trás dessa providência, indicando que:

Para além, mesmo sendo de responsabilidade do INCRA, a “municipalização” da reforma agrária poderá trazer um sério risco de exclusão de beneficiários que de fato tenham direito. Ainda nesse contexto de municipalização da seleção de beneficiários, é sabido que forças locais contrárias à reforma agrária que possuem grande influência sobre os poderes públicos farão o que puder para impedir o avanço da reforma agrária, atuando para desmoralizar os grupos e movimentos que lutam pela terra.

Ou seja, ao contrário do argumentado pelo governo, a realidade prática do procedimento editalício, além de negar o papel dos movimentos sociais, ainda compromete a própria neutralidade que pretende almejar, vez que transferir o debate da seleção dos beneficiários para o âmbito municipal facilita o exercício de maior controle e influência dos poderes locais desfavoráveis à reforma agrária.

#### 2.4.4. Seleção dos Beneficiários

Conforme parecer da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura acerca da Lei nº 13.465/17, a cartilha de esclarecimentos do Programa Nacional de Regularização Fundiária justificou as modificações na ordem de preferência para distribuição dos lotes da seguinte forma:

Após um trabalho de cruzamento de dados e fiscalização promovido pelo Tribunal de Contas da União, foi prolatado o Acórdão no 775/2016-TCU- Plenário, de abril/2016, complementado pelo Acórdão no 1.086/2016-TCU- Plenário, identificando **mais de 700 mil “indícios de irregularidades” na seleção e permanência de beneficiários da reforma agrária**. Nesse contexto, o TCU determinou a suspensão de seleção de novos beneficiários bem como o bloqueio ao acesso às políticas públicas derivadas do programa de reforma agrária àqueles identificados nos “indícios de irregularidades”. Após defesa apresentada pelo Incra e comprovada a adoção de medidas administrativas internas, o TCU concordou em

suspender parcialmente, por até 120 dias, os bloqueios efetuados. (grifo deles). (BRASIL *apud* CONTAG, 2017, p. 10).

Nesse cenário, que também foi identificado pela Controladoria-Geral da união, **há imperiosa necessidade de revisão do procedimento de seleção de beneficiário por parte do INCRA, de modo a corrigir todas as distorções apresentadas pelos órgãos de controle. E, nesse sentido, um dos principais entraves verificados era a insuficiência prática das vedações legais do art. 20 da Lei no 8.629/93 e da ordem de classificação prevista no art. 19, que não contemplavam o essencial público-alvo do programa de reforma agrária e propiciava distorções fáticas e dificuldade no controle administrativo.** (grifos nossos). (*Ibidem*).

Nesse sentido, o artigo 19 da Lei nº 8.629/93, com a redação conferida pela nova lei, dispõe a seguinte ordem classificatória:

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

Nessa ordem, o latifundiário será o primeiro favorecido com direito de preferência à parte em que situa a sede do imóvel. Segundo a procuradoria federal especializada junto ao INCRA (2018), essa hipótese só exclui da indenização o valor referente à benfeitoria da sede, permanecendo a parte relacionada a terra nua para contabilizar a quantia a ser paga ao desapropriado. Incoerentemente (para se dizer no mínimo), o legislador premia aquele que descumpra a Constituição da República, pois ainda que o proprietário rural não atenda a função social da propriedade, ele terá direito a ser assentado à frente de todos e receber indenização no valor do mercado sobre a terra nua e demais benfeitorias. Afasta-se completamente o entendimento de desapropriação-sanção já comentada.

Porém, não só o proprietário terá privilégio diante dos acampados. Na verdade, esses serão acobertados só no quarto grupo da ordem classificatória (art. 19, IV), perdendo a preferência para os trabalhadores da propriedade que foi destinada a reforma agrária; e, para

os trabalhadores desintrusados de outros imóveis que tenham sido objeto de demarcação da terra indígena, criação de unidade de conservação ou quilombos<sup>23</sup>. Ressalte-se que, recentemente, o decreto nº 10.166/2019 ainda acrescentou os desintrusados das construções de barragens no terceiro grupo da ordem de classificação.

Ademais, a lei nº 13.465/17 inclui o § 5º no artigo 19 da lei nº 8.629/93<sup>24</sup> para exigir que os acampados comprovem sua situação de vulnerabilidade com a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou outro registro equivalente previsto em regulamento.

Tais inovações menosprezam a luta daqueles que ocuparam um imóvel por anos até conquistarem a desapropriação. Preterir esses trabalhadores, que acamparam por longos períodos sem qualquer infraestrutura digna, ao quarto grupo de classificação e ainda determinar que encarem mais um trâmite burocrático para ratificarem sua condição de vulnerabilidade, levanta uma preocupação com o enfraquecimento dos acampamentos, instrumentos históricos de luta e resistência da reforma agrária (CONTAG, 2017, p. 11).

É de se concluir que a classificação dos beneficiários como está sendo posta acirra a luta política, privilegiando os poderosos que descumprem a lei e frustrando a luta coletiva dos trabalhadores, contrapondo-se a retórica de que a publicação da lei nº 13.465/17 proporcionaria segurança aos que trabalham no campo.

Para dificultar ainda mais a situação dos que se organizam coletivamente usando as ocupações como instrumento de luta, o governo federal, sob a condução de Michel Temer, publicou o decreto nº 9.311/2018 – que regulamenta o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – para estabelecer uma ordem de classificação entre os candidatos.

Nos termos da referida normativa, a ordem de classificação será determinada por um programa de pontos que os assentados irão acumulando a medida que preenchem as

---

<sup>23</sup> Desde que nos limites do mesmo município a ser assentado segundo complemento do art. 9º, III, do decreto nº 9.311/2018.

<sup>24</sup> § 5º A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do caput deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento.

condições previstas no decreto. A pontuação, inclusive, já foi alterada durante a elaboração desse trabalho pelo atual presidente da república, Jair Bolsonaro, por meio do Decreto nº 10.166, de 10 de dezembro de 2019.

Apesar da referida mudança, a lógica de seleção de beneficiários por pontos foi mantida e reproduzida, posteriormente, na regulamentação interna do INCRA que elaborou a instrução normativa nº 98, de 30 de dezembro de 2019, da forma que segue:

Art. 34. Caberá à Comissão Regional classificar os candidatos dentro de cada um dos grupos de preferência estabelecidos no artigo anterior, segundo atribuição de pontuação máxima de oitenta pontos aos seguintes critérios, e de acordo com a sistemática de pontuação contida no Anexo II desta Instrução:

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes - critério: TAMANHO DA FAMÍLIA E FORÇA DE TRABALHO - TFF;

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes - critério TEMPO DE RESIDÊNCIA NO MUNICÍPIO - TRM;

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos - critério FAMÍLIA CHEFIADA POR MULHER - FCM;

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes definidos pelo IBGE - cinco pontos - critério FAMÍLIA OU INDIVÍDUO INTEGRANTE DE ACAMPAMENTO - FTA;

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente na mesma área do projeto de assentamento para o qual se destina a seleção - dez pontos - critério FILHOS QUE RESIDAM NO MESMO PROJETO DOS PAIS ASSENTADOS - FRA;

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - cinco pontos - critério FAMÍLIAS DE TRABALHADORES RURAIS AGREGADOS - FAG;

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até o limite de vinte pontos para a primeira seleção para o projeto de assentamento e até o limite de quinze pontos para a substituição dos beneficiários originários dos lotes - critério TEMPO NA ATIVIDADE AGRÁRIA - TAA; e

VIII - renda mensal familiar, graduada nos termos declarados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - até o limite de dez pontos - critério RENDA FAMILIAR MENSAL - RFM.

Ou seja, além da ordem de classificação trazida pela própria lei nº 13.465/17, as mencionadas normas regulamentadoras determinam que os beneficiários se submetam a uma ordem de classificação por pontos que, apurados na concorrência entre inúmeras famílias inscritas pela localidade em que será feito o assentamento, torna preocupante a alta possibilidade de excluir da seleção muitas famílias que participaram efetivamente do processo de obtenção da terra por meio dos acampamentos (TAVARES et al, 2020).

#### **2.4.5. Contratos de Integração pelos assentados**

A proposta original da reforma agrária está vinculada ao direito à terra. Essa noção pressupõe uma relação direta entre a terra e o indivíduo que nela vive e produz, não admitindo interferência de terceiros. Assim, uma família assentada pelo projeto da reforma agrária não poderia conceder direito de uso ou exploração da sua parcela do assentamento a outras pessoas, devendo cultivar a terra como fonte de trabalho e sustento por seu próprio esforço (CUNHA, 2017).

Todavia, esse entendimento foi ignorado no processo de conversão da MP nº 759/16 na Lei nº 13.465/17. Com mais da metade do congresso nacional brasileiro ligado aos interesses ruralistas, foi sugerida uma emenda<sup>25</sup> que alterou o artigo 21 da Lei nº 8.629 para prescrever que “a família beneficiária poderá celebrar o contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016” nos assentamentos da reforma agrária.

A partir dessa inovação, terceiros podem interferir no desenvolvimento da produção agrícola do assentado. Para melhor compreensão da lógica dessa mudança, faz-se necessário expor a conceituação desse contrato agrário trazida pela lei nº 13.288/16:

I - integração vertical ou integração: relação contratual entre produtores integrados e integradores que visa a planejar e a realizar a produção e a industrialização ou comercialização de matéria-prima, bens intermediários ou bens de consumo final, com responsabilidades e obrigações recíprocas estabelecidas em contratos de integração; [...]

IV - contrato de integração vertical ou contrato de integração: contrato, firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os

---

<sup>25</sup> Emenda nº 567 do Senador Wellington Fagundes do Partido da República do Mato Grosso. Para mais informações: Parecer nº 01, de 2017-CN, da Comissão Mista da MPV 759/2016, p. 50.

deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato;

Assim, podemos verificar que a razão desse acordo é regular uma relação entre um produtor rural e a sociedade empresária industrial, na qual a agroindústria (produtor integrador) é responsável por fornecer bens, insumos e serviços necessários para que o agricultor (produtor integrado) produza a matéria-prima exigida na integração. Em outras palavras, esse contrato permite que a empresa integradora exerça controle sobre a produção do integrado, beneficiando-se do que é produzido naquela terra, como se verifica no caso da agricultura.

Destaca-se que essa associação não pode ser confundida com as cooperativas. Além de terem regramento próprio, o cooperativismo tem como objetivo principal o fortalecimento da agricultura familiar, na qual se reúne pequenos agricultores para auxiliar a venda da produção e a compra de matéria-prima ou suprimentos de forma mais barata. Enquanto o que os contratos de integração é a consolidação de uma verdadeira empresa agrária dentro de um assentamento.

De forma resumida, Acácio Zuniga Leite e Sérgio Sauer (2017b) concluem:

Assim como já apontado em análise sobre o conteúdo da lei, a possibilidade de celebração de contrato possui dois problemas: 1) várias modalidades de contrato de integração são, na verdade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das "famílias integradas"; 2) esta "integração" rompe com o espírito constitucional do direito à terra, ou seja, a condição de "explorar o imóvel diretamente" como forma de geração de trabalho e renda para as famílias. (LEITE e SAUER, 2017b, p. 03).

#### **2.4.6. Pagamento em dinheiro na compra e venda de imóveis para Reforma Agrária**

A Constituição da República entende que a reforma agrária será implementada na medida em que latifúndios que descumprem sua finalidade socioambiental sejam desapropriados. Apesar de não ser o único instrumento previsto para efetivar a reforma agrária, a desapropriação é o mecanismo mais importante para os movimentos sociais por chegar mais perto do objetivo de distribuir melhor a terra.

Como já mencionado, a desapropriação é uma punição que incide sobre aquele proprietário que exerceu seu direito à propriedade sem observar a função social do imóvel

rural. Embora possua caráter de sanção, a terra nua será indenizada por títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão.

Essa forma constitucional de realizar a reforma agrária foi abalada com o advento da lei nº 13.465/17 que possibilita que o poder público compre ou arremate judicialmente imóveis rurais mediante pagamento em espécie pela terra nua, alterando os termos da lei nº 8.629/93 para incluir o seguinte parágrafo:

§ 7º Na aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial de imóveis rurais destinados à implementação de projetos integrantes do Programa Nacional de Reforma Agrária, **o pagamento poderá ser feito em dinheiro**, na forma estabelecida em regulamento.

Quando essa previsão ainda só existia na Medida Provisória nº 759/16, Sérgio Sauer e Acácio Zuniga (2017a) já tinham visualizado que essa forma de obter terras afastaria o mecanismo da desapropriação e causaria danos ao erário com negociações de valores mais altos que o devido pelo imóvel.

Por tais razões, essa mudança foi largamente contestada no processo de conversão da medida provisória na lei em estudo, sendo alvo de dezoito propostas de emenda<sup>26</sup> que foram rejeitadas para adotar a tese do governo de que essa mudança modernizaria a legislação agrária, conferindo ao INCRA a oportunidade de concorrer em condições de paridade perante outros atores no mercado de terra e, conseqüentemente, adquirir imóveis em condições melhores.

A CONTAG (2017) rebate essa justificativa do governo, avaliando que a inclusão do § 7º na Lei nº 8.629/93, em verdade, provocará as seguintes conseqüências:

- a) eliminação total de qualquer possibilidade de sanção ao latifúndio e à propriedade que não cumprir a função social;
- b) o INCRA será um balcão de negócios de terra, já que ela será transformada num ativo financeiro bastante atrativo (em especial com a estrangeirização);
- c) ausência de recursos pelo Estado - a proposta se torna contraditória, especialmente quando o governo reduz o orçamento para a Reforma Agrária, e

---

<sup>26</sup> Emendas nº 029, 034, 069,072, 091, 150, 208, 210, 216, 420, 470, 546, 574, 575, 612, 677 e 682 foram rejeitadas e buscavam suprimir ou alterar o novo texto para diminuir os impactos nocivos à reforma agrária. Ver Parecer nº 01, de 2017-CN, da Comissão Mista da MPV 759/2016, p. 23 a 28. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2134603>> Acesso em 10, mar, de 2020.

desmonta os órgãos que a executam, além do congelamento de investimentos públicos por 20 anos. (CONTAG, 2017, p. 05).

Ou seja, tal como Sérgio Sauer e Acácio Zuniga (2017a) tinham denunciado, o primeiro efeito dessa inovação é que dar abertura de espaço para negociar as terras em dinheiro inutiliza o instrumento da desapropriação. Esse ponto, inclusive, foi objeto de crítica nas ações de declaração de inconstitucionalidade ajuizadas perante o STF, em que uma delas o Partido dos Trabalhadores ressaltou de forma clara que:

Permitir esse tratamento diferenciado entre a desapropriação e compra certamente será aceitá-lo como meio de burlar o instituto da desapropriação para fins sociais previstos na Constituição Federal, que exige o pagamento da terra em Título da Dívida Agrária. Como resultado poderá haver a sobreposição do instrumento de compra e venda ao da desapropriação em razão das pressões dos latifundiários e assim, para atender interesses de uma minoria de grandes detentores de terras, inviabilizar financeiramente a execução do programa de reforma agrária em prejuízo de centenas de milhares de agricultores sem-terra (ADI 5787, p. 49).

Em outras palavras, entende-se que a nova lei prescreve que a reforma agrária será implementada por meio de negociações de compra e venda dos imóveis e não mais pela desapropriação de terras sem função social. A partir disso, o INCRA abandona sua missão de reordenar a estrutura fundiária, corrigindo desigualdades sociais, e passa atuar como um corretor de imóveis.

Outro apontamento importante feito pela CONTAG é a transformação da autarquia federal em um grande balcão de negócios de terra. Fica claro que o novo marco legal incorpora uma visão mercadológica na atuação do instituto, instruindo-o a enxergar a terra apenas como mais uma mercadoria que possui retorno financeiro de grande atratividade, desconsiderando sua principal função no centro do debate da concentração de terras no país.

Há ainda uma grande preocupação com essa inovação no plano econômico. Conforme analisado pela entidade de representação dos trabalhadores rurais, há uma contradição em esperar que o Incra se posicione em pé de igualdade com outros agentes do mercado de terra ao mesmo tempo que se sabe dos drásticos cortes de verbas que a autarquia federal sofreu com os últimos governos. Esse cálculo não fecha, notadamente, quando esse objetivo surgiu diante de uma política governamental que extinguiu o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016 e retirou 334 milhões de reais do orçamento das estruturas que executam a reforma agrária no ano de 2017 (CONTAG, 2017).

Ainda nesse ponto da questão financeira, acrescentamos a avaliação de Gerson Teixeira (2016, apud SAUER e ZUNIGA, 2017a) que menciona o risco de haver uma sobrecarga no Tesouro Nacional com a nova providência. Isto se daria em razão das negociações assumirem o risco do negociado prevalecer sobre o real valor do imóvel e, nesse sentido, comprometer os escassos recursos destinados para a política de reforma agrária, de modo a inviabilizar a própria execução do PNRA e outros investimentos necessários para instituir assentamentos.

Desse modo, pode-se inferir que a nova lei despreza o significado da função social em um país que tem elevado índice de concentração fundiária, inserindo uma lógica de mercado na política agrária que é incompatível com os princípios basilares da reforma agrária.

### **3. UMA ANÁLISE DE CASO DO ASSENTAMENTO IRMÃ DOROTHY**

A fim de se ter uma dimensão dos efeitos práticos da Lei nº 13.465/2017 na execução da reforma agrária, esse capítulo pretende ilustrar as questões teóricas levantadas até o momento a partir da análise do caso do Assentamento Irmã Dorothy, construído pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no município de Quatis, no interior do estado do Rio de Janeiro.

Para fins de compreensão, a análise será dividida em duas partes, sendo a primeira dedicada a entender o trajeto percorrido até o INCRA ser oficializado na posse da propriedade desapropriada e a segunda reservada a verificar as circunstâncias que desafiam atualmente a consolidação do assentamento Irmã Dorothy.

#### **3.1. Da luta até a imissão na posse**

A imissão na posse é um ato judicial que reconhece a posse de um interessado sobre determinado bem a que possui direito. No âmbito da reforma agrária, esse feito confere ao INCRA a possibilidade de construir o assentamento rural, sendo concedida na segunda fase do processo de desapropriação, etapa judicial que é posterior ao processo administrativo e assinatura do decreto expropriatório pelo Presidente da República.

Antecipando o que será concluído ao fim desse tópico, o caminho até a posse formal do INCRA envolveu nove anos de luta em três processos judiciais e muita resistência das famílias do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra que, acampadas durante todos esses anos embaixo das lonas pretas e alheios a qualquer infraestrutura, foram os verdadeiros protagonistas na construção do Assentamento Irmã Dorothy.

Pois bem, como em qualquer processo de desapropriação para fins de interesse em reforma agrária, há uma fase administrativa anterior para verificar se o imóvel cumpre ou não sua função social e pode ser desapropriado.

No caso em análise, a construção do assentamento Irmã Dorothy teve por objeto a desapropriação da Fazenda da Pedra, última propriedade do ciclo de café no Município de Quatis. De acordo com o processo administrativo nº 54180.001335/2004-35, instaurado na

Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro, a necessidade de obtenção de terras para execução da reforma agrária fez com que a autarquia federal, por meio de consulta ao Cadastro do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNRC), selecionasse o referido imóvel para realizar vistoria, o que ocorreu no final do ano de 2004.

A Fazenda da Pedra foi avaliada como um latifúndio improdutivo, na medida em que alcançou Grau de Utilização da Terra (GUT) equivalente a 0,10% e Grau de Exploração Econômica (GEE) correspondente a 85%, conforme o Laudo Agrônomo de Fiscalização. Apesar da análise administrativa mencionar também irregularidades trabalhistas, o que também violaria a função social da terra, foi apenas o baixo desempenho na exploração econômica que tornou o imóvel passível de desapropriação.

A vista disso, os proprietários impugnaram o laudo da vistoria na via administrativa, mas não obtiveram êxito esperado. Por tal motivo, socorreram ao judiciário, ajuizando uma ação declaratória autuada sob o nº 0000330-28.2005.4.02.5109, perante a 1ª Vara Federal de Resende, no dia 14/07/2015, em face do INCRA, com o objetivo de suspender, liminarmente, o processo administrativo e declarar a impossibilidade de desapropriação da propriedade.

Para tanto, de acordo com o narrado na petição inicial, os proprietários defendiam que o laudo da autarquia federal era tendencioso por desconsiderar o tamanho exato da fazenda e dados sobre a produção de leite para aferir a produtividade; alegavam também que o imóvel se encontrava em vias de partilha entre seus cinco proprietários, o que extingiria o condomínio entre os irmãos e transformaria a área total do imóvel em três propriedades médias imunes à desapropriação, nos termos do artigo 185, I, CRFB.

O Juiz responsável pela apreciação do processo não deferiu a liminar de imediato, deixando para se manifestar somente após a contestação do INCRA. Entretanto, em um pouco mais de um mês depois da autarquia federal apresentar sua resposta, a liminar para suspender o processo administrativo foi concedida em razão dos proprietários terem noticiado nos autos que o MST teria “invadido” a terra em 22/10/2005.

Segundo o magistrado, essa informação mudava o cenário e exigia a suspensão do processo administrativo por dois anos, contados da data do despacho publicado no dia

16/11/2005, devido a “invasão” na Fazenda da Pedra ter violado o artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, incluído pela MP nº 2.183-59/2001 (a chamada “lei antiinvasão” do governo FHC como foi abordado no primeiro capítulo do presente trabalho).

Instantaneamente, o que podemos perceber é que o processo da contrarreforma agrária é bem alinhavado entre todos os poderes. Se de um lado, temos o poder executivo, com a proteção do legislativo, editando um texto legal que obstaculiza uma política pública de desconcentração fundiária por desprezar as ocupações como um processo de luta dos excluídos que possuem o direito de reclamar a terra e a execução da reforma agrária, por outro temos o judiciário atuando com a literalidade do texto no intuito de estagnar o andamento da desapropriação, sem ponderar, ao menos, o entendimento dos Tribunais Superiores acerca da matéria.

Sublinhar esses detalhes importa porque, até o momento, abordamos a contrarreforma por meio das escolhas políticas dos poderes executivos e legislativos, mas essa noção precisa ser ampliada para reparar o judiciário como um grande opositor da reforma agrária. Sobre essa atuação, merece destaque o avaliado por Luiza Gusmão (2017), na análise do mesmo processo aqui examinado:

Assim, logo de início observamos a ocorrência de um dos elementos destacados por Cunha Filho (2007) em seu texto, que é a tentativa por parte dos proprietários de se valerem do Judiciário para paralisar ou anular o processo administrativo que declarou a improdutividade do imóvel. (GUSMÃO, 2017, p. 40).

Por meio dessa ótica sobre o judiciário, outro detalhe que merece ênfase é a eficiência dos juízes por concluir pela paralisação de um processo administrativo que já se encontrava concluso pela improdutividade do latifúndio. Ora, o magistrado tomou sua decisão às pressas sem ouvir a opinião do INCRA sobre a possibilidade de paralisar o andamento na via administrativa e sem se preocupar em entender do que se tratava a ocupação - extensão da terra ocupada, quantas famílias envolvidas, presença de crianças e idosos (GUSMÃO, 2017).

Essa urgência ainda se revela por uma decisão desatenta ao entendimento dominante dos tribunais superiores. Isso porque, apesar de uma leitura literal do artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, permitir a conclusão conservadora que foi adotada pelo juízo, já havia, naquela época, entendimento do Supremo Tribunal Federal pela inaplicabilidade do referido

dispositivo aos casos em que a vistoria tivesse sido realizada antes da ocupação.

Tanto é assim que a autarquia federal interpôs um agravo de instrumento contra essa decisão da primeira instância, autuado sob o nº 2005.02.01.014.333-0, e a 5ª Turma Especializada do TRF da 2ª região revogou a liminar, adotando a orientação da Suprema Corte, no sentido de que “a vedação prevista no § 6º do art. 2º da Lei 8.629/93, com redação dada pela MP 2109/01, alcança apenas as hipóteses em que a vistoria ainda não tenha sido realizada ou quando feitos os trabalhos durante ou após a ocupação”.

Os proprietários recorreram ao Superior Tribunal de Justiça na tentativa de manter a decisão do primeiro grau que estagnava o processo administrativo, porém a referida corte acompanhou o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

A sentença sobreveio nove anos após o ajuizamento da ação, em desfavor dos proprietários. Para o Juiz, a tese da divisão do imóvel entre os irmãos não prosperava por falta de provas dessa partilha e, além disso, a produção de provas para verificar o tamanho verdadeiro da propriedade ou a inclusão do número de reses e índices de produção de leite não tornariam o imóvel rural produtivo.

Os motivos para sua decisão considerou que: a área total da Fazenda informada pelos próprios autores ainda se classificava como uma grande propriedade, dispensando a perícia; a produção de leite era desnecessária para aferir a produtividade; a comprovação da quantidade de reses ser inviável por meio da prova testemunhal. Concluiu que nenhum desses argumentos alteraria a improdutividade da terra, notadamente, quando o grau de eficiência na exploração econômica não somava nem 1%, porcentagem muito aquém do ideal que seria igual ou superior a 80%.

No atual momento, os proprietários tentam estender a discussão até o Superior Tribunal de Justiça por meio de um agravo em recurso especial, dado a sua inadmissão pelo vice presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região por falta dos pressupostos necessários e o desprovimento do seu recurso de apelação por esse mesmo órgão jurisdicional. Passaram-se quinze anos desde a distribuição do processo na justiça e ainda não houve trânsito em julgado sobre seu mérito.

A ação declaratória, no entanto, não foi o único meio jurídico utilizado pelos antigos donos da Fazenda da Pedra. Pouco mais de um mês após o ajuizamento dessa ação, os proprietários distribuíram um interdito proibitório perante a Justiça Estadual, na Vara única da Comarca Porto Real/Quatis, sob o número 2005.071.000734-5 (GUSMÃO, 2017).

De acordo com a petição inicial dos autores, um dos arrendatários da Fazenda teria sido convidado por um membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Barra Mansa para realizar uma ocupação nas redondezas. Com base nesse aviso, buscaram a tutela jurisdicional contra os possíveis “invasores” do imóvel, com vistas a evitar esbulho possessório.

A liminar foi deferida rapidamente, mas a ação teve que ser convertida em reintegração de posse, em virtude da ocupação dos trabalhadores sem-terra ter ocorrido da mesma forma. No objetivo de restabelecer a posse, os proprietários elaboraram um novo pedido liminar nos autos da reintegração, que foi deferido pelo Juiz responsável pelo plantão do judiciário no mesmo dia da ocupação (GUSMÃO, 2017).

Infelizmente, essa velocidade rápida para deferir reintegração de posse – sem ter interesse em verificar a existência de vulneráveis, ao que se destinava a ocupação, a realidade das pessoas que estão no imóvel – não é uma prática isolada da magistratura quando se está diante de ações que retratam conflitos de terras. A professora Mariana Quintans (2006), inclusive, ao analisar a postura do judiciário fluminense sobre as ocupações do MST, confirmou que um dos motivos para a falta de cautela dos juízes determinarem a reintegração é justamente o “olhar proprietário” que os magistrados possuem ao interpretarem o conceito legal de esbulho possessório ou mesmo outras normas, na medida em que se utilizam de toda sua carga de valores que, majoritariamente, é moldada no discurso da classe dominante.

Ainda, antes de seguir na análise do processo, é importante destacar a falta de conhecimento por parte do judiciário que insiste em rotular as ocupações como invasão, sendo mais um exemplo do discurso proprietário do judiciário (*Ibidem*). Sobre a semântica de tais palavras, José Gomes da Silva (1997) destaca que:

existem profundas diferenças éticas, jurídicas e pragmáticas entre “invadir” e “ocupar”. (...) “invadir” significa um ato de força para tomar alguma coisa de

alguém, “ocupar” diz respeito, simplesmente a preencher um vazio – no caso, terras que não cumprem sua função social. (SILVA, 1997, p. 112 e 133 *apud* QUINTANS, 2005, p. 79).

Desse modo, as palavras são muito mais que palavras e significam ações e revelam posturas de quem as profere. O Juiz abertamente abraça a tese ruralista ao acusar determinado movimento de invadir alguma terra, reforçando a necessidade de proteger a propriedade privada daqueles que tentam retirar com violência o bem de alguém. Entretanto, a ocupação promovida por movimentos sociais do campo difere totalmente disso, sendo na verdade um instrumento de luta que denuncia aquelas propriedades que não estão cumprindo sua obrigação social e, por tal motivo, não podem ser do domínio do seu proprietário que não destina a terra a desempenhar com sua função social.

Continuando na análise, verifica-se que, com a ameaça de expulsão dos ocupantes da Fazenda da Pedra, o INCRA, a Ouvidoria Agrária Nacional e o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) ingressaram no feito para explicar que os denominados “invasores” eram pretensos beneficiários da reforma agrária e que o imóvel tinha sido declarado improdutivo.

Essas intervenções fizeram com que o Juiz reconsiderasse sua decisão, mas não ao ponto de revogar a reintegração, já que ele apenas se limitou a ampliar o prazo da reintegração para que os ocupantes se retirassem de forma pacífica. Advogadas populares de uma das ocupantes interpuseram agravo de instrumento contra essa decisão e, por meio de decisão antecipada, o desembargador suspendeu a liminar e possibilitou a permanência da ocupação na fazenda até que houvesse julgamento do recurso. Na apreciação do mérito do agravo, o Tribunal alterou a decisão monocrática do relator e deu efeito novamente à liminar (GUSMÃO et al, 2019).

Diante de mais uma promessa de haver despejo dos trabalhadores sem terra, o INCRA se manifestou nos autos novamente, nesta ocasião para intervir como assistente litisconsorcial, o que resultou no declínio dos autos para Justiça Federal e o impedimento da reintegração de posse. Por meio dessa estratégia da autarquia, as famílias conseguiram ficar em uma pequena área da fazenda até a imissão de posse do INCRA, no âmbito da ação de desapropriação, em 2014 (GUSMÃO, 2017).

O último processo a ser abordado até o consentimento legal para construção do assentamento Irmã Dorothy é a própria ação de desapropriação de nº 2008.51.09.000202-4, ajuizada pelo INCRA em face dos cinco proprietários da Fazenda da Pedra.

Em que pese o decreto expropriatório ter sido assinado em outubro de 2006 pelo Presidente da República, a fase judicial só foi inaugurada com a propositura da ação de desapropriação dois anos depois, no dia 02/06/2008, porquanto a necessidade do órgão desapropriante separar recursos públicos para garantir o juízo, depositando de forma antecipada valores referentes às benfeitorias e títulos da dívida agrária para pagar a terra (GUSMÃO, 2017) e, ainda, em razão dos obstáculos enfrentados com a ação de nulidade.

Nos moldes da Lei Complementar nº 76/93, caso todos os pressupostos legais fossem preenchidos no oferecimento da petição inicial, a imissão da posse seria concedida em até 48 horas. Entretanto, em contraponto a agilidade dos juízes em decidir a favor do proprietário para recuperar sua posse, tal eficiência não é testemunhada para decisão inversa. A exemplo, no âmbito da justiça federal no estado do Rio de Janeiro, apenas 13,36% dos processos de desapropriação, após as leis regulamentadoras de 1993, cumpriram com o prazo legal de 48 horas para imitar o INCRA na posse do imóvel (GUSMÃO et al, 2019).

Esse prazo raramente é respeitado no judiciário e o caso do assentamento Irmã Dorothy não foi diferente, já que a posse da fazenda da pedra só foi transferida ao INCRA após seis anos e meio do ajuizamento da ação de desapropriação (*Idem*).

De acordo com Luiza Gusmão (2017), o juízo considerou que seria prudente deixar as partes, especialmente os proprietários, manifestarem-se nos autos para amadurecer a controvérsia, entretanto, além de ter adiado a imissão na posse para ouvir a parte ré, o juízo suspendeu o processo por diversas vezes para tentar incentivar uma conciliação.

Ora, como já exposto, a lei condiciona a imissão na posse ao preenchimento de requisitos legais na petição inicial e não sobre a opinião da parte ré, ou seja, a hipótese de adiar a decisão que imite o INCRA na posse para chamar os proprietários ao processo não existe no texto da lei. Mais uma vez, é importante notar o olhar proprietário do judiciário que, para proteger a propriedade privada no âmbito da ação de nulidade, suspendeu o processo por

um apego à leitura literal do artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93, mas que, para retirar a posse do proprietário, abandonou esse rigor interpretativo, inovando ao ponto de criar requisitos inexistentes na LC nº 76/93 e, por tabela, postergar a decisão.

Finalmente, ao conceder a liminar, o magistrado reconheceu que a petição inicial do INCRA cumpria com todos os requisitos necessários, mas que os trâmites da ação declaratória e da reintegração de posse justificavam a demora na análise da imissão na posse. Mesmo esses obstáculos não tendo qualquer respaldo na lei, foi a improcedência desses processos paralelos que motivou o despacho do juiz em 09/10/2014, determinando a transferência da posse do imóvel para a autarquia (GUSMÃO, 2017).

Doze anos após a distribuição do processo no judiciário, a ação ainda está em curso na justiça federal para discutir os valores de indenização. Em que pese a falta de definitividade, a imissão na posse autoriza o Instituto agrário a construir oficialmente o assentamento rural e é justamente esse ponto que analisaremos no tópico a seguir.

### **3.2. Construção do Assentamento Irmã Dorothy**

Como já foi afirmado e reiterado ao longo dessa monografia, a política da reforma agrária não pode se resumir a mera distribuição de terra, na medida em que deve garantir o acesso e a permanência das famílias na terra. Desse modo, conquistada a desapropriação da terra, é o momento dos assentados batalharem para que o poder público garanta o alcance aos serviços essenciais e recursos para o início da produção.

Quando a imissão na posse é concedida, o INCRA passa a esboçar um projeto de assentamento e uma das primeiras questões a serem decididas é justamente quem será os beneficiários contemplados no projeto.

Até o ano de 2016, a seleção dos beneficiários privilegiava as famílias que, de forma organizada, acampavam em propriedades sem função social para pressionar o poder público a realizar a reforma agrária. Além disso, concedia espaço para que os movimentos sociais interferissem no processo de seleção, exercendo pressão necessária para que projetos de assentamentos saíssem do plano das ideias para a realidade (TAVARES et al, 2020).

Desse modo, no caso em específico do assentamento Irmã Dorothy, a conduta há quatro anos seria reunir as famílias que montaram a ocupação e construíram o que viria ser chamado de assentamento Irmã Dorothy, a fim de que recebessem os lotes de terras do projeto desenhado pelo INCRA, podendo até mesmo amparar pessoas de outros assentamentos que estivessem no aguardo do mesmo direito.

Esse foi um ponto profundamente alterado pelas alterações legislativas realizadas durante o governo Temer e provocou grandes desafios aos assentamentos da reforma agrária, tal como o caso do Irmã Dorothy.

Após a edição da Lei nº 13.465, ficou estabelecido que a seleção das famílias deverá ser por meio de edital público, de convocação na internet, para o município que será instalado o projeto de assentamento e limítrofes.

Na prática, isso implica o completo desprezo pelas famílias que permaneceram por nove anos acampadas na antiga fazenda da pedra, na medida em que permite que qualquer pessoa que tenha interesse a um lote de terra, que more no município de Quatis ou nos municípios arredores, poderá se candidatar e ser pleiteado por meio do edital, independentemente da existência ou não de relação com o acampamento.

Com efeito, mesmo se todas as famílias acampadas se habilitassem no edital lançado pelo INCRA, ainda sim haveria uma grande possibilidade delas serem excluídas. Isso porque, como mencionado no capítulo anterior, a Instrução Normativa nº 98 da referida autarquia impõe um edital de concorrência entre os candidatos, estabelecendo uma sistemática de pontos que favorece famílias numerosas que tenham maior número de membros para trabalhar na terra e as famílias que possam comprovar que trabalham mais tempo com a terra no município que será feito o assentamento ou nas cidades vizinhas.

A única alternativa para as famílias do Irmã Dorothy seria transformar o assentamento em um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em vez de um Projeto de Assentamento Convencional (TAVARES et al, 2020). A diferença entre os dois modelos é que o primeiro busca promover a reforma agrária ao mesmo tempo que exige uma proteção ao meio ambiente, destinando-se para assentamentos em que as atividades não demandam

grandes impactos à natureza e os assentados trabalham como agricultores familiares.

O mais interessante nessa escolha é que, por ser um projeto ambientalmente diferenciado, a seleção dos beneficiários ocorreria apenas entre as famílias que moram no assentamento Irmã Dorothy, dispensando-se o edital municipal e acolhendo aqueles que ocuparam a terra há mais de dez anos (CONTAG, 2018).

Além da seleção dos beneficiários, outro fato preocupante é a consolidação do assentamento. Relembrando, um assentamento consolidado é aquele que recebeu toda infraestrutura necessária para seguir adiante sem auxílios do poder público, isto é, quando já está garantido estradas de acesso, água, energia elétrica, saúde, educação e etc.

Em consonância com o discutido no capítulo sobre as alterações da Lei nº 13.465/17, foi incorporado um prazo para realizar o ato de consolidação. Para a nova lei, independentemente das condições básicas dos assentamentos, o poder público poderá ser dispensado do seu dever de garantir estrutura para os assentados apenas com a contagem regressiva de quinze anos da data de implementação do projeto de assentamento.

O assentamento Irmã Dorothy foi criado oficialmente em setembro de 2015. Assim, é de se perceber que o prazo para consolidação de quinze anos já está correndo, devendo ser encerrado em meados de 2030.

Contudo, cinco anos já se passaram e a autarquia responsável nem sequer elaborou a relação de beneficiários, não selecionou as famílias, não celebrou contrato de concessão de uso com os assentados e nem ofereceu qualquer crédito para as famílias adquirirem ferramentas e insumos para produção dos primeiros alimentos.

Tal cenário é extremamente preocupante, vez que a divisão de lotes, a instalação das famílias e concessão dos créditos iniciais constituem só a fase da implantação, que é apenas o primeiro passo tomado após o ato de criação do assentamento. Para sua consolidação, é necessário ainda que o assentamento receba habitação, energia elétrica,

crédito produtivo, assistência técnica, abertura de estradas<sup>27</sup>.

Tendo em vista a escassez do prazo, a busca pela implementação das políticas públicas para conclusão de um assentamento estruturado é uma das maiores lutas a serem travadas, dado a notória falta de recursos e o sucateamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que vem sendo aprofundada nos últimos anos.

A própria MP nº 759/16, que ensejou a lei nº 13.465/17, nasceu em um contexto político de corte de verbas destinadas à reforma agrária, conforme os dados expostos no capítulo anterior. Mais recente ainda, o governo de Jair Bolsonaro elaborou proposta de orçamento para as atividades do INCRA em 2021, reduzindo em 71% os poucos valores destinados às consolidações de assentamento (BRAGON, 2020).

Restando dez anos para esgotar o prazo da lei, o cenário político-econômico não é dos mais favoráveis. Aliás, essa realidade dura vivenciada pelas famílias do Irmã Dorothy (e muitos outros assentamentos espalhados pelo país) apenas reforça que o objetivo por trás dessa mudança é a reconcentração das terras às custas de uma precarização dos assentamentos ao ponto de não poderem fornecer o mínimo necessário para as famílias viverem e retirarem seu próprio sustento, como Joaci Cunha havia denunciado (2017).

### Registros Fotográficos do Assentamento Irmã Dorothy em 2016

(Fonte: acervo pessoal)

---

<sup>27</sup> Informação obtida por meio do “*Infográfico sobre o passo a passo de criação de assentamento do Incra*” no site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>>. Acesso em: 29/10/2020.



Registros fotográficos do Assentamento Irmã Dorothy em agosto de 2019

(Fonte: acervo NAJUP Luiza Mahín)



## CONCLUSÃO

Nesse trabalho, verificou-se que a política da reforma agrária, embora tenha sido institucionalizada por meio do Estatuto da Terra de 1964, não avançou em nada na ditadura militar por conta da perseguição política dos movimentos sociais e da modernização conservadora que foi responsável pela criação das chamadas empresas rurais.

Posteriormente, a esperança dos que lutam pela terra foi depositada na possibilidade de elaborar uma nova Constituição da República, mas o resultado desse processo foi muito abaixo das expectativas políticas dos movimentos sociais do campo, resultando em um texto constitucional ambíguo devido a pressão da União Democrática Ruralista (UDR) no âmbito dos trabalhos constituintes em 87/88.

Apesar das contradições da nova Constituição, foi possível reunir elementos que viabilizassem uma interpretação progressista e a execução da reforma agrária no campo brasileiro. No entanto, como demonstrado nos dois primeiros capítulos do presente estudo, a promessa para democratizar a terra foi aos poucos sendo atravancada pelas opções feitas em cada plano de governo pós constituinte e as alterações legislativas que daí sucediam.

De fato, como exaustivamente exposto, não se pode negar que todos os governos eleitos na nova república contribuíram ao seu modo para soterrar a reforma agrária, impulsionando um processo de contrarreforma. Todavia, o que se buscou deixar evidente durante a realização dessa monografia é que as ações de Michel Temer, apoiadas nas forças que ensejaram o golpe político em 2016, destacaram-se muito mais para o enfraquecimento da política de democratização da terra.

Conforme foi destacado, um dos seus primeiros atos foi extinguir o Ministério de Desenvolvimento Agrário, transformando-o em uma secretaria ligada à Casa Civil da Presidência. Depois, decretou a redução de verbas na política financeira dos órgãos responsáveis por promoverem a reforma agrária, diminuindo os recursos que já tinham sido drasticamente reduzidos nos anos anteriores.

O maior legado do seu governo, porém, foi sem dúvidas a publicação da Medida Provisória nº 759/16 que, convertida na Lei nº 13.465/17, trouxe inúmeros prejuízos para os

trabalhadores do campo sem terra. Aos poucos, esse estudo foi demonstrando que a justificativa do planalto de promover a regularização fundiária não correspondia aos efeitos práticos da lei no âmbito da reforma agrária.

Isso ficou evidente quando a nova lei permitiu a consolidação de assentamentos dentro de quinze anos sem se preocupar com a oferta da estrutura necessária para sua emancipação; no momento em que reduziu o prazo da inegociabilidade do título de domínio e fomentou mais a sua emissão em detrimento da concessão de direito real de uso para facilitar a alienação dos lotes de terra; ainda, quando estabeleceu um processo de seleção dos beneficiários do assentamento por meio de edital no município, ignorando as ocupações como instrumento de luta e permitindo a influência de poderes locais; autorizou o pagamento em dinheiro das terras desapropriadas, tornando o INCRA em um grande balcão de negócios e diminuindo o caráter sancionatório da desapropriação; e, quando permitiu os contratos de integração entre os assentamentos e empresas agrícolas.

Diante desses destaques nas alterações provocadas pela Lei nº 13.465/17 e dos cortes de verbas, constatou-se que o programa do presidente Michel Temer veio para promover a reconcentração fundiária e não regularizar. A política agrária do seu governo foi tão esvaziada que “Michel Temer não assentou nenhuma família no ano de 2017. No ano de 2016, apenas 1686 famílias foram assentadas, resquícios de projetos de assentamentos criados ainda pela presidenta deposta, Dilma Rousseff” (SORIANO, 2020).

Para entender melhor os prejuízos da contrarreforma agrária e tornar a discussão menos abstrata, o que acontece por vezes nos trabalhos acadêmicos desconexos da realidade, esse estudo se preocupou em analisar o caso do Assentamento Irmã Dorothy, localizado no Município de Quatis no interior do estado do Rio de Janeiro.

Por meio da análise dos três processos judiciais que envolveram a desapropriação da antiga Fazenda da Pedra para construção do referido assentamento, foi possível situar o papel do judiciário no processo da contrarreforma como sendo o poder que os proprietários recorrem para emperrar o processo administrativo de desapropriação, impugnando a vistoria realizada pelo poder executivo que conclui pela improdutividade do imóvel rural.

Não só isso, o referido estudo de caso mostrou que os juízes não possuem a cautela de verificar a presença de vulneráveis nas ocupações e o cuidado de entender a diferença existente entre ocupação e invasão de terra na hora de acionar a força policial para realizar a reintegração de posse e promover a expulsão dos ocupantes. No caso do Irmã Dorothy, a liminar foi concedida no mesmo dia em que foi solicitada pelos proprietários.

Em contraponto, quando foi para imitar o INCRA na posse do imóvel nos autos da ação desapropriatória, o Juiz postergou a decisão para seis anos e meio após o seu ajuizamento mesmo a lei determinando que a imissão na posse deve ser concedida em um prazo de até 48 horas. O mais interessante foi notar que não se levou em conta que as famílias estavam há nove anos acampadas em situação precária, a iniciativa de decidir pela imissão na posse foi tomada pelo encerramento da ação de nulidade e reintegração de posse que tramitavam paralelamente e poderiam favorecer os proprietários.

Esse comportamento dos juízes no caso do Irmã Dorothy só reforça a tese de que o judiciário possui um olhar proprietário nas ações fundiárias, tal como defendido por Mariana Quintans (2005), seja pela eficiência para proteger a propriedade privada, na manifesta demora para imitar o INCRA na posse ou para suspender processos administrativos e contestar as vitorias do poder executivo, impedindo o prosseguimento da desapropriação.

Não bastasse todos esses percalços mencionados, o terceiro capítulo do presente estudo ainda denunciou a magnitude dos prejuízos que o advento da Lei nº 13.465/17 impôs para o assentamento Irmã Dorothy. Isso porque as famílias, após ocuparem a terra por quase onze anos, enfrentam hoje grandes desafios para serem reconhecidas como beneficiárias e para receberem a infraestrutura antes do prazo de quinze anos para a consolidação do assentamento.

Esse cenário vivenciado pelos ocupantes do Irmã Dorothy é só um exemplo entre tantos assentamentos espalhados no país, que são cotidianamente criminalizados e reféns de uma política de reforma agrária extremamente sucateada. Nesse sentido, para se concretizar a promessa constitucional da reforma agrária, é fundamental frear o curso da contrarreforma.

Principalmente, quando o cenário caótico imposto por Michel Temer no meio rural já foram aprofundadas com as diretrizes assumidas pelo governo atual do Jair Bolsonaro.

Muito embora esse estudo tenha se disposto a estudar em como o governo Temer acelerou a contrarreforma agrária, deve-se lembrar que a elaboração desse trabalho se deu em uma conjuntura de extinção de políticas públicas no campo e contexto da pandemia do Covid-19 que, embora não sejam enfoque desse estudo, não podem deixar de ser comentados.

Apenas no início desse ano, por meio do decreto nº 10.252/2020, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), uma grande política pública de educação no campo, e o Programa Terra Sol que é essencial para o desenvolvimento da agricultura familiar responsável por 70% dos produtos alimentícios que chegam na mesa dos brasileiros.

Aliás, como bem destacou a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (MUNIZ e ACCARINI, 2020), a falta de política para a agricultura familiar foi uma das causas da explosão de preços de alimentos básicos (como arroz e feijão) vivenciados na pandemia do covid-19. Isso nos revela a falência do agronegócio para o abastecimento popular das grandes cidades e, principalmente, da população mais periférica que sofre com os impactos da doença, com a falta de políticas públicas e ficam sujeitas ao aumento de preços.

Recentemente, além de tudo isso, o governo federal sob a condução de Jair Bolsonaro propôs orçamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para 2021 com redução em 99% sobre as verbas destinadas à Assistência Técnica e Extensão Rural, Promoção de Educação no Campo e Reforma Agrária e Regularização Fundiária (BRAGON, 2020).

Isso tudo nos mostra que a intensidade da contrarreforma agrária de Temer teve continuidade na gestão Bolsonaro, o que anuncia uma realidade social com mais conflitos por terras, com aumento da desigualdade no campo e cada vez mais longe da implementação da reforma agrária. Assim, percebe-se que a contrarreforma agrária dos dois últimos presidentes é mais do que descaso, é uma política de aniquilamento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, Paulo. **A Política de Assentamentos Rurais do Governo FHC e os desafios da Reforma Agrária no Brasil do século XXI**. Agrária, n. 1, p. 02-15, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/download/73/71>>. Acesso em: 01 de ago. 2020.

BRAGON, Ranier. **Bolsonaro incrementa verbas para os ruralistas e reduz quase a zero a reforma agrária**. Folha de São Paulo. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/bolsonaro-incrementa-verba-para-ruralistas-e-reduz-quase-a-zero-a-reforma-agraria.shtml>> Acesso em: 19/10/2020.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 28.04.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp76.htm). Acesso em 10.06.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm). Acesso em 11.06.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em 16.06.2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm). Acesso em: 12 de ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 10 de ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.889, de 26 de outubro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8889.htm). Acesso em 19 de ago de 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de

fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9311.htm) . Acesso em: 24 de out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.611, de 10 de dezembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10166.htm). Acesso em: 23 de out. 2020.

CONTAG. **Notas Sobre a Lei no 13.465/17 (MP 759/2016 – Projeto de Lei de Conversão no 12/2017)**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=contag+notas+sobre+a+lei+13+465&rlz=1C1AVFC\\_enBR840BR840&oq=contag+notas+sobre+a+lei+13+465&aqs=chrome..69i57.7384j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=contag+notas+sobre+a+lei+13+465&rlz=1C1AVFC_enBR840BR840&oq=contag+notas+sobre+a+lei+13+465&aqs=chrome..69i57.7384j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8). Acesso em: 03 de ago. 2020.

CONTAG. **Decreto nº 9.311/2018 – principais considerações**. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_189257072\\_24042018222547.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_189257072_24042018222547.pdf). Acesso em: 23 de out. 2020.

COSTA, Patrícia. **Corte no orçamento de 2018 deixa reforma agrária por um fio**. CONTRAF Brasil, Brasília, 25 set. 2017. Seção Notícias. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/corte-no-orcamento-de-2018-deixa-reforma-agraria-por-um-fio-dd6c/#:~:text=Com%20o%20corte%20no%20or%C3%A7amento,de%20apoio%20ao%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 10 de mar.. 2020.

COSME, Claudemir. **Os governos do PT e os descaminhos com a questão agrária no Brasil: contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível à classe trabalhadora**. Revista Pegada Eletrônica, v. 17, p. 288-319, 2016. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/4467>. Acesso em: 19 de ago. 2020.

CUNHA, Joaci. **Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária**. Cadernos do CEAS, v. 241, p. 321-326J, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa. **Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária.[S.l.], edição especial, Páginas 61-68, julho de 2013.

ENGELMANN, Solange. **A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST**. Revista Eletrônica do CEMOP, v. 02, p. 01-09, 2012.

FERNANDES, Bernardo. **A formação do MST no Brasil**. 2ª edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_, Bernardo. **A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita.** In: SADER, Emir (Org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 191-205.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação.** 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

FIRMINIANO, Frederico; MAFORT, Kelli. **A reforma da contrarreforma agrária no Brasil.** Revista Libertas, Juiz de Fora, v. 18, ed. 02, p. 33-48, 2018.

GUERRA, Renata; MAGALHÃES, Ana. **Titulômetro e cortes no Incra esvaziam política de reforma agrária.** Repórter Brasil, São Paulo, 4 out. 2017. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2017/10/titulometro-e-cortes-no-incra-esvaziam-politica-de-reforma-agraria/>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

GUSMÃO, Alessandra et al. **Poder Judiciário e Reforma Agrária: as Ações de Desapropriação no Judiciário Fluminense.** A reforma agrária e o sistema de justiça, Brasília, 2019.

GUSMÃO, Luiza Gabriella. **Judiciário e reforma agrária no rio de janeiro: estudo de caso sobre o assentamento Irmã Dorothy.** 2017. 62f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GUTMAN, Julia et al. **Análise do cumprimento dos requisitos da função social da propriedade para fins de reforma agrária.** Disponível em: [http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2014/relatorios\\_pdf/ccs/DIR/DIR-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Julia%20%20Juliana%20Maria%20Isabel%20Marina%20.pdf). Acesso em: 20 de jul. 2020.

INCRA. **Norma de execução INCRA nº 09, de 06 de abril de 2001.** Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de reforma agrária. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne\\_09-2001\\_proc\\_consolidacao\\_pa.pdf](http://www.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne_09-2001_proc_consolidacao_pa.pdf). Acesso em: 18 de jun. 2020

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 98, de 30 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária- PNRA. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-98-de-30-de-dezembro-de-2019-236095812> . Acesso em: 23 de out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agro 2017: Resultados Definitivos.** Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf). Acesso em: 15 ago. 2020.

LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. **Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil.** Retratos de Assentamentos, v.20, n.1, p. 14-40, 2017a.

LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. **Lei 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise.** Boletim DATALUTA, n. 120, ISSN 2177-4463, dez., 2017b.

MADEIRO, Carlos. **“Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país”**. Uol Notícias. Alagoas, 06 de março de 2018. Disponível 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?cmpid=copiaecola>. Acesso em 20 de mar. de 2020.

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo de. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENEZES, Cecília et al. **Lei nº 6.829/93 comentada por Procuradores Federais**. 2ª edição. Brasília: Inbra, 2018.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. 4ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MUNIZ, Marize; ACCARINI, André. **Sem ações do governo e apoio à agricultura familiar, preços de alimentos disparam**. CONTRAF Brasil, [S.l.], 10 de set. 2020. Disponível em: <https://contrafbrasil.org.br/noticias/sem-acoes-do-governo-e-apoio-a-agricultura-familiar-precos-de-alimentos-disparam-89ba/>. Acesso em: 01 de nov. 2020.

OLIVEIRA, Ariovaldo. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula**. In: Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADR-FAO, Porto Alegre-RS, 2006.

PASSOS, Najla; MANSUR, Vinicius. **Dilma dá posse a novos ministros, mas deputados do PMDB boicotam**. Carta Maior, Brasília, 14 mar. 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Pepe-Vargas-quer-fortalecer-potencial-da-agricultura-familiar/4/24791>. Acesso em: 10 ago. 2020

PEREIRA, João Márcio. **Estado e Mercado na Reforma Agrária Brasileira (1988-2002)**. Revista Estudos históricos, Rio de Janeiro, v. 28, ed. 56, p. 385-404, 2015.

PILATTI, Adriano. **Marchas de uma Contramarcha: Transição, UDR e Constituinte. 1988**. 269 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>; Acesso em: 25 de nov. 2020.

\_\_\_\_\_, Mariana Trotta Dallalana. **Poder judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense**. 2011. 278 p. Tese (Doutorado em ciências sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_, Mariana Trotta Dallalana. **Marcos jurídicos da regularização fundiária rural** [Mimeo]. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serviço Social e Sociedade, n. 112, p. 672-688, 2012.

SILVA, Iris Karine dos Santos. **A reforma agrária no governo Dilma**. 2017. 138 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Direito agrário e meio ambiente**. In: LARANJEIRA, Raimundo (org.). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000, p. 51-517.

SOUZA, Oswaldo. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?**. Portal Instituto Socioambiental. 23 de jun de 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>> Acesso em 19 ago 2020.

STF. “**Lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo**”. Brasília, 29 de jan de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981>> Acesso em: 02 de jul. 2020.

TAVARES, Ana Cláudia. **Cartilha Novas Regras para seleção de famílias em projetos de reforma agrária do Incra**. Rio de Janeiro: NAJUP Luiza Mahín, 2020.

TANCREDO, Maria Isabel Matos. **A nova lei de regularização fundiária e seus impactos na reforma agrária**. 2019. 74f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.